

Cour des comptes



La situation et les perspectives des finances publiques

Juin 2014

SOMMAIRE

DÉLIBÉRÉ	11
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - LA SITUATION EN 2013	17
I - L'ensemble des administrations publiques	18
A - Un contexte économique défavorable	18
B - Le déficit public diminue moins qu'escompté	19
C - La modération des dépenses ne compense pas l'atonie des recettes, hors effet des mesures nouvelles	21
D - Une diminution du solde structurel plus lente que prévue et limitée au regard de l'effort structurel	23
E - Une dette qui s'accroît mais des charges d'intérêt en diminution	25
II - Les différentes catégories d'administrations publiques	27
A - L'État porte la majeure partie du déficit public et de la dette	27
B - L'État a tenu sa dépense en 2013, mais ses recettes fiscales ont été inférieures aux prévisions	28
C - Le déficit des administrations sociales ne se réduit pas en 2013	31
D - Une évolution préoccupante des dépenses des administrations publiques locales	37
CHAPITRE II - UNE COMPARAISON AVEC LES AUTRES PAYS EUROPEENS	43
I - Les finances publiques des pays de l'Union européenne en 2013	44
A - Des soldes publics français plus dégradés	45
B - Une croissance plus rapide de la dette publique française	48
C - Des dynamiques de croissance divergentes entre la France et l'Europe en matière de dépenses et de recettes	49
II - Les dépenses publiques en France et en Allemagne	52
A - Une répartition comparable des dépenses publiques par politique publique	53

B - Des rythmes d'évolution des dépenses publiques très contrastés depuis le début des années 2000	57
C - Des dépenses publiques de fonctionnement courant et de prestations sociales plus maîtrisées en Allemagne.....	59
D - Des prévisions de dépenses publiques marquées par plus de prudence en Allemagne	62
CHAPITRE III - LA SITUATION EN 2014	65
I - Les recettes publiques.....	66
A - Une prévision de croissance élevée sans être hors d'atteinte	67
B - Un risque persistant sur les recettes de l'État.....	68
C - Des recettes des administrations sociales inférieures aux prévisions de la loi de financement	74
D - Les recettes des administrations locales en progression modérée	76
E - Les prélèvements obligatoires affectés dans leur ensemble d'un aléa baissier	81
II - Les dépenses publiques.....	82
A - Les dépenses de l'État sous de fortes contraintes	82
B - Des dépenses publiques locales qui pourraient être supérieures à la prévision	96
C - Les dépenses publiques sociales revues à la baisse	99
D - Un risque modéré de dépassement sur les dépenses publiques totales	103
III - Les soldes et l'endettement.....	104
A - Le déficit public pourrait être plus élevé.....	104
B - Une dette publique supérieure à 2 000 Md€ à la fin de 2014.....	109
CHAPITRE IV - LES PERSPECTIVES POUR 2015 A 2017	113
I - Le programme de stabilité d'avril 2014	114
A - La nouvelle trajectoire des soldes	114
B - La construction du programme de stabilité	116

II - La croissance tendancielle des dépenses et la mesure des économies..... 121

A - Des méthodes d'estimation diverses et fragiles..... 121

B - Des estimations de la croissance tendancielle des dépenses en France à actualiser et expliciter..... 124

III - Les risques pesant sur la nouvelle trajectoire de finances publiques..... 128

A - Les risques sur les objectifs de dépenses 128

B - Les risques sur les prévisions de recettes..... 134

C - Les risques sur les soldes et l'endettement..... 136

CHAPITRE V - DES MESURES STRUCTURELLES D'ÉCONOMIES A ENGAGER..... 141**I - La modernisation de l'action publique 142**

A - L'impact budgétaire modéré de la RGPP..... 142

B - La modernisation de l'action publique (MAP) tardivement orientée vers la recherche d'économies 144

II - Des pistes d'économies à explorer 150

A - La masse salariale publique..... 150

B - Les dépenses des collectivités locales 162

C - Les dépenses d'assurance maladie..... 166

CHAPITRE VI - LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 175**I - Les écarts entre réalisations et prévisions de finances publiques 176**

A - Les écarts sur le solde public..... 176

B - Les écarts sur la croissance des recettes 177

C - Les écarts sur la croissance des dépenses 180

II - Les lois de programmation 181

A - La distinction nécessaire entre objectifs et règles budgétaires 182

B - Adapter certaines règles pour les rendre plus efficaces 187

C - Fixer un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administrations..... 190

CONCLUSION GÉNÉRALE.....	199
ANNEXES	205
RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS.....	243

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 les sept 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, est accessible 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, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Bayle, Bertrand, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Rémond, Camoin, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, M. Andréani, Mme Morell, MM. Perrot, Louis Gautier, Braunstein, Mmes Françoise Saliou, Dayries, Ulmann, M. Barbé, Vermeulen, Tournier, Vivet, Mme Moati, MM. Charpy, Sabbe, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Piolé, Uguen, Bergère, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Urgin, Baccou, Ory-Lavollée, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Feller, Chouvet, Viola, Clément, Boudy, Le Mer, Saudubray, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Léna, Lambert, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de La Guéronnière, Mme Pittet, MM. Jamet, d'Aubert, Mme Fontaine, M. Écalle, Mme Périn, MM. Dors, Ortiz, Bouvard, Mme Faugère, MM. Périgord, Belluteau, Appia, conseillers maîtres, MM. Klinger, Gros, Carpentier, Blairon, Jouanneau, Sarrazin, 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 du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Écalle, conseiller maître, et Bourquard, conseiller référendaire, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

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

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

Fait à la Cour, le 12 juin 2014.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Cazala, Gautier, Barbé, Vermeulen, Charpy, Mme Trupin, M. Antoine (à compter du 5 mai 2014), Mmes Bouygard (jusqu'au 20 mars 2014) et Vergnet, MM. Viola, Laboureix et Lambert, conseillers maîtres. M. Lefort, avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était M. Écalle, conseiller maître, avec le concours, en tant que rapporteurs, de MM. Martin, Boudy, Laboureix et Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Lion, Richard et Bourquard, conseillers référendaires, Mme Georges, MM. Malcor et Pelé, rapporteurs extérieurs, M. Théron, rapporteur à temps partiel et le concours de Mme Hado, assistante.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 4 juin 2014, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, Lefas, Briet et Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, rapporteur général du comité, 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) et aussi, cette année, sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives que le Gouvernement a prévu de déposer.

Il s'inscrit depuis 2013 dans le cadre fixé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui a précisé l'objet et la portée des lois de programmation des finances publiques et qui a créé un Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci a exprimé le 22 avril 2014 son avis sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité. Il a aussi donné son avis le 5 juin sur les prévisions de croissance associées aux projets de loi de finances et de lois de financement de la sécurité sociale rectificatives ainsi que sur leur cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel de la loi de programmation du 31 décembre 2012.

Chaque année, la Cour publie des rapports sur la gestion du budget de l'État, sur les certifications respectives 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 fin 2013 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2014 et suivantes.

La publication du *rapport 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques* intervient après la transmission par la France à la Commission européenne, le 7 mai dernier, du programme de stabilité et les propositions consécutives de recommandations sur les finances publiques de la France formulées par la Commission européenne le

2 juin, mais avant les recommandations qui seront finalement adoptées par le Conseil de l'Union européenne fin juin ou début juillet.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2013. 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.

Dans le deuxième chapitre, elle examine d'abord comment la France se situe en 2013 par rapport aux autres pays européens puis elle montre comment des pays comme l'Allemagne ont réussi à réduire fortement leurs dépenses publiques au cours de ces dernières années.

Le troisième chapitre porte sur l'exercice 2014. La Cour a examiné, au vu des informations disponibles début juin, les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions de la loi de finances initiale, pour ce qui concerne l'État, de la loi de financement de la sécurité sociale, pour ce qui concerne celle-ci, et du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Le quatrième chapitre porte sur les perspectives pour 2015 à 2017. Après avoir examiné la trajectoire des finances publiques inscrite dans le programme de stabilité, la Cour précise comment sont estimées les 50 Md€ d'économies prévues par le Gouvernement à partir d'une croissance tendancielle des dépenses publiques et analyse les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions de dépenses, de recettes et de soldes du programme de stabilité.

Dans le cinquième chapitre, elle examine l'apport potentiel de la démarche de modernisation de l'action publique aux économies prévues par le Gouvernement et présente des pistes d'économies issues de ses propres travaux dans trois domaines : la masse salariale publique, les dépenses d'assurance maladie et les dépenses locales.

Dans le sixième chapitre, après une analyse rétrospective de la robustesse des prévisions de finances publiques au cours de ces dernières années, la Cour présente des observations sur le contenu des lois de programmation des finances publiques, notamment sur les objectifs et règles en matière de dépenses, dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation à l'automne 2014.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles avant sa date d'adoption par la Cour, le 12 juin 2014.

Chapitre I

La situation en 2013

Entamée depuis le pic de 2009, la diminution du déficit public s'est poursuivie en 2013. Malgré une très faible croissance du PIB (0,3 % en 2013 en volume), il a ainsi baissé de 0,6 point en 2013 (après 0,3 point en 2012) pour s'établir à 4,3 % du PIB grâce à une forte croissance des recettes et une progression maîtrisée des dépenses. Cette réduction, inférieure aux objectifs annoncés et aux engagements pris à l'égard de l'Union européenne, a été insuffisante pour empêcher la dette d'augmenter de 3,1 points et d'atteindre 94,1 % du PIB à la fin de 2013.

Le compte des administrations publiques est examiné dans son ensemble : évolution des recettes, des dépenses et des soldes structurels et conjoncturels. Ces résultats sont ensuite analysés par catégorie d'administrations publiques.

I - L'ensemble des administrations publiques

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Déficit public (Md€)	-141	-136	-103	-99	-88
Déficit public (% du PIB)	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Dette publique (Md€)	1 499	1 602	1 725	1 841	1 925
Dette publique (% du PIB)	79,5	82,7	86,5	90,9	94,1
Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)	-3,1	1,7	2,1	0,3	0,3

Source : INSEE

A - Un contexte économique défavorable

La croissance économique a été très faible en 2013 (0,3 %), identique à celle de 2012 (0,3 %). L'emploi total a diminué, en dépit de la mise en œuvre de dispositifs d'insertion favorisant l'emploi (emplois d'avenir, contrats de génération notamment). L'inflation mesurée par l'évolution des prix à la consommation hors tabac a ralenti fortement, passant de +1,9 % en 2012 à +0,7 % en 2013.

Le déficit des échanges extérieurs s'est légèrement réduit en 2013, s'établissant à 41 Md€ contre 45 Md€ en 2012, du fait d'une diminution du déficit commercial en biens manufacturés et en produits pétroliers traduisant la faible croissance de la demande intérieure qui a modéré les importations.

La demande intérieure s'est toutefois redressée en 2013 (contribution à la croissance du PIB de 0,3 point) après avoir nettement décliné en 2012.

La consommation des ménages a augmenté en 2013 (+0,3 %) après avoir diminué en 2012 (-0,4 %), malgré un pouvoir d'achat des ménages stable en 2013 et en baisse en 2012, pour la première fois depuis 1984.

Le nouveau système européen des comptes nationaux

Les comptes nationaux, dont sont issus le PIB et les principaux agrégats de finances publiques (déficit public, dépenses publiques, etc.), sont présentés par l'INSEE à partir du 15 mai 2014 en appliquant de nouvelles règles européennes, le système européen de comptes (SEC) de 2010 qui remplace le SEC de 1995 et qui est présenté en annexe V.

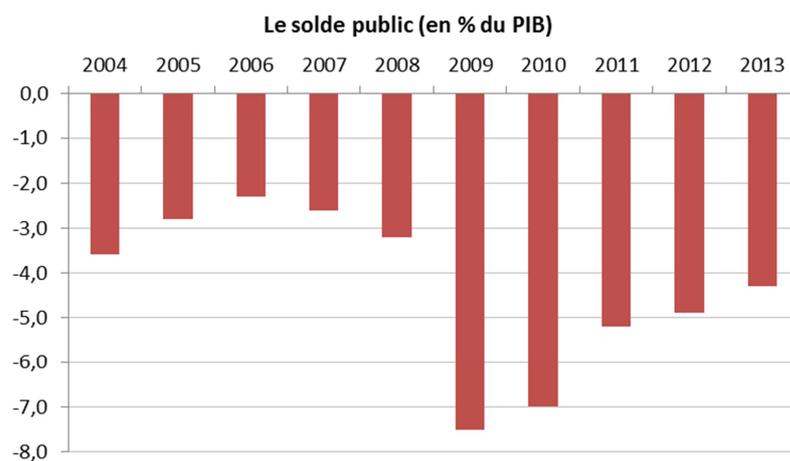
Toutefois, les programmes de stabilité examinés par la Commission européenne cette année sont encore établis, comme les comptes publiés par l'INSEE en mars dernier et par Eurostat en avril, en appliquant le SEC de 1995. Toutes les données et prévisions en comptabilité nationale citées dans ce rapport reposent aussi sur l'application du SEC de 1995 et sont ainsi cohérentes avec celles utilisées dans les procédures européennes. Elles intègrent les dernières révisions faites par l'INSEE sur le PIB des années 2011 à 2013.

B - Le déficit public diminue moins qu'escompté

1 - Un déficit en baisse par rapport à 2012

Le déficit public a diminué de 0,6 point de PIB entre 2012 et 2013, passant de 4,9 % du PIB en 2012 à 4,3 % en 2013. Il représente encore plus de 7 % des dépenses publiques : près d'un mois de dépenses publiques est ainsi financé par l'emprunt.

Graphique n° 1



Source : INSEE

2 - Une réduction du déficit plus lente que prévu

L'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012 à 2017, adoptée fin 2012, d'un déficit public de 3,0 % du PIB en 2013 n'a pas été atteint. Cet écart par rapport à la LPFP avait été annoncé au moment de la notification en avril 2013 à la commission européenne du programme de stabilité 2013-2014. L'écart entre l'objectif de la LPFP et le déficit constaté en 2013 correspond à 1,3 point de PIB, soit plus de 25 Md€.

Cette dégradation du déficit par rapport à l'objectif de la LPFP est essentiellement imputable à une progression des recettes plus faible que prévu en LPFP, résultant d'une croissance du PIB et d'une élasticité des recettes au PIB¹ plus faibles qu'anticipé.

En effet, la croissance attendue du PIB en volume prévue en LPFP et dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 était 0,8 % pour 2013, alors qu'elle a finalement été limitée à 0,3 %.

¹ L'élasticité des recettes au PIB est le rapport entre le taux de croissance des recettes à législation constante et le taux de croissance du PIB en valeur.

En outre, contrairement à ce qui était attendu, la croissance spontanée des recettes, c'est-à-dire à législation constante, n'a pas été égale à celle du PIB en valeur mais exceptionnellement faible.

C - La modération des dépenses ne compense pas l'atonie des recettes, hors effet des mesures nouvelles

Les dépenses publiques sont passées de 56,9 % du PIB en 2012 à 57,4 % en 2013, soit un niveau record. Par ailleurs, les recettes publiques ont augmenté de 1,1 point de PIB en passant de 52,0 % du PIB en 2012 à 53,1 % en 2013. Cette évolution est due aux mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, dont le taux est passé de 45,1 % du PIB en 2012 à 46,2 % en 2013, correspondant au plus haut niveau jamais atteint en France depuis que ce taux est mesuré.

Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques

<i>En % du PIB</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses publiques	56,8	56,6	56,1	56,9	57,4
Recettes publiques	49,2	49,5	50,8	52,0	53,1
Prélèvements obligatoires	42,1	42,6	43,9	45,1	46,2

Source : INSEE

1 - Une évolution des dépenses publiques en valeur plus modérée que prévu

La croissance des dépenses publiques en 2013 (2,0 % en valeur) a été plus rapide que celle du PIB (1,1 % en valeur), entraînant une hausse de 0,5 point de leur part dans le PIB.

Elle a été néanmoins moins forte que prévu dans la LPFP (2,7 %), notamment en raison d'une inflation moins élevée qu'anticipé (0,7 % contre 1,75 % prévu dans la LPFP). Cette inflation plus faible qu'attendu a permis de limiter la progression de certaines dépenses. Ainsi, les prestations sociales ont été revalorisées en avril 2013 sur la base d'une prévision d'inflation inférieure à celle de la LPFP, ce qui a réduit de 0,15 point le taux de croissance des dépenses publiques. La progression d'autres dépenses, bien que non indexée sur les prix, a pu être ralentie du fait de cette faible inflation. Elle a eu également un impact favorable sur la charge des emprunts indexés, auquel s'est ajouté un niveau historiquement bas des taux d'intérêt, permettant de limiter à 46,7 Md€ en 2013 la charge d'intérêt de la dette des administrations publiques alors qu'elle était attendue à 51 Md€ dans la prévision associée à la LPFP.

Les normes de dépenses de l'État (en valeur, sur les dépenses hors pensions et hors charges d'intérêt, et en volume, toutes dépenses comprises) et de la sécurité sociale (objectif national des dépenses d'assurance maladie, ou ONDAM) ont été respectées.

Les organismes de sécurité sociale et les administrations publiques locales ont contribué à l'augmentation de la dépense en points de PIB (hors transferts) de 2012 à 2013, respectivement à hauteur de 0,4 et de 0,3 point, alors que les dépenses des administrations publiques centrales ont légèrement diminué.

La révision à la baisse de la croissance des dépenses en valeur (de 2,7 à 2,0 %) ayant été finalement inférieure à celle de l'inflation (de 1,75 % à 0,7 %), la croissance des dépenses en volume (1,3 %) a été plus forte que prévu dans le rapport annexé à la LPFP (0,9 %). Les dépenses publiques ont néanmoins poursuivi leur ralentissement en 2013 par rapport aux années antérieures à la crise (évolution moyenne en volume de +2,3 % entre 2000 et 2008 puis de +1,4 % entre 2009 et 2013).

2 - Une progression des prélèvements obligatoires plus faible qu'anticipé

Le taux de prélèvement obligatoire a augmenté de 1,0 point en 2013 pour atteindre 46,2 % du PIB, principalement sous l'effet des mesures nouvelles (correspondant à des hausses de prélèvements de l'ordre de 1,4 point de PIB). Ces mesures nouvelles portaient majoritairement sur l'État (à hauteur de 0,8 point de PIB²) et sur les organismes de sécurité sociale (à hauteur de 0,6 point de PIB).

À l'inverse, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires a été très faible en 2013 (0,2 %) et inférieure à la croissance en valeur du PIB (1,1 %, soit une élasticité de 0,2), ce qui a contribué à limiter la progression du taux de prélèvements obligatoires.

Ces moindres recettes avaient été en partie anticipées dans les prévisions rendues publiques par le ministère des finances tout au long de l'année 2013. En effet, si les prévisions de recettes des administrations publiques de la loi de programmation reposaient sur une croissance du

² Y compris mesures nouvelles prises avant la LFI 2013.

PIB pour 2013 en volume de 0,8 % et une élasticité unitaire de ces recettes au PIB, la diminution de cette élasticité avait été anticipée une première fois lors de la publication du programme de stabilité d'avril 2013 (élasticité prévue de 0,9 et prévision de croissance du PIB en volume réduite à 0,1 %), puis de manière plus marquée, mais encore très insuffisante, au moment du rapport économique, social et financier associé au PLF 2014 (élasticité prévue de 0,4 avec une prévision de croissance du PIB en volume inchangée).

La faible élasticité des prélèvements obligatoires provient des recettes fiscales de l'État dont l'évolution spontanée a été négative (pour environ 4,6 Md€). À législation courante, les recettes fiscales de l'État ont néanmoins augmenté sous l'effet des mesures nouvelles.

La croissance spontanée des recettes sociales a été à peu près égale à celle de la masse salariale privée, elle-même quasiment égale à celle du PIB en valeur (1,1 %). La croissance spontanée des recettes des administrations publiques locales a été, pour sa part, un peu plus dynamique.

D - Une diminution du solde structurel plus lente que prévue et limitée au regard de l'effort structurel

1 - Une réduction continue du déficit structurel depuis trois ans

Le déficit structurel³ s'est réduit, passant de 4,2 points de PIB en 2012 (hors mesures ponctuelles et temporaires) à 3,1 points de PIB en 2013. Cette réduction provient essentiellement des mesures nouvelles en recettes.

Le solde structurel observé à fin 2013 dépasse celui inscrit dans la LPFP, ainsi que le signale le Haut Conseil des Finances Publiques dans son avis du 23 mai 2014. En effet, le solde structurel attendu dans la LPFP était de -1,6 % du PIB en 2013 après -3,6 % du PIB en 2012. Ce dépassement « important » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012 – c'est-à-dire supérieur à 0,5 point de PIB sur une année ou de plus de 0,25 point de PIB sur la moyenne des deux années précédentes⁴ – doit

³ Voir définition et mode de calcul en annexe.

⁴ En pratique, ces deux conditions sont réalisées.

entraîner la présentation de mesures correctrices permettant de revenir à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation.

Les mesures ponctuelles et temporaires⁵ sont d'un montant très faible en 2013 (-0,3 Md€⁶), alors qu'elles représentaient -2,6 Md€ en 2012. Ces mesures ponctuelles et temporaires ne prenaient cependant pas en compte certaines recettes à caractère exceptionnel de 2012 (ventes des licences « 4G » notamment), ainsi que l'a mentionné le Haut Conseil des Finances Publiques dans son avis du 23 mai 2013.

Le tableau suivant donne la décomposition du déficit public de 2012 et de 2013. Il rappelle également l'objectif de la LPFP pour l'année 2013 et sa décomposition entre solde structurel et conjoncturel.

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

<i>En % du PIB</i>	2012	2013	<i>LPFP pour 2013</i>
Solde public	-4,9	-4,3	<i>-3,0</i>
Composante conjoncturelle	-0,6	-1,2	<i>-1,2</i>
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	0	<i>-0,2</i>
Composante structurelle	-4,2	-3,1	<i>-1,6</i>

Source : avis du Haut Conseil des finances publiques du 23 mai 2014

En 2013, la réduction du déficit provient essentiellement d'une amélioration du solde structurel (+1,1 point de PIB), malgré un écart d'un point et demi de PIB par rapport à l'objectif de LPFP. En revanche, le solde conjoncturel s'est creusé de 0,6 % de PIB, pour atteindre -1,2 % du PIB.

2 - Un effort structurel considérable, qui n'a eu qu'un effet limité sur le solde structurel

L'effort structurel, réalisé pour réduire le déficit⁷, a représenté 1,5 point de PIB en 2013 (un peu plus de 1,4 point en recettes et un peu

⁵ Cf. définition en annexe II.

⁶ Elles correspondent au coût des contentieux fiscaux communautaires.

⁷ Voir définition et mode de calcul en annexe.

moins de 0,1 point en dépenses), contre 1,9 point prévu dans la loi de programmation⁸.

Cet effort structurel, plus important que les années passées (1,3 point de PIB en 2012 et 1,2 point en 2011) et sans précédent depuis au moins 1998, n'a permis qu'une réduction de 1,1 point du solde structurel du fait d'une élasticité plus faible qu'attendu des recettes publiques au PIB. En effet, le solde structurel est calculé en supposant que les recettes évoluent parallèlement à la croissance du PIB (l'élasticité est alors unitaire). En conséquence, une évolution spontanée des recettes moins dynamique que la croissance du PIB conduit à une dégradation du solde structurel. En 2013, l'évolution des recettes a ainsi été particulièrement faible par rapport à la croissance du PIB.

E - Une dette qui s'accroît mais des charges d'intérêt en diminution

1 - L'endettement public poursuit son augmentation en 2013

Le déficit public de 2013 est très supérieur à celui qui aurait permis de stabiliser la dette publique à son niveau de fin 2012 (1,0 % du PIB)⁹.

L'endettement public a augmenté de 3,1 points de PIB (84 Md€), soit un accroissement proche du montant du déficit (88 Md€) pour atteindre 94,1 % du PIB fin 2013 après 90,9 % fin 2012 et 86,5 % à fin 2011.

L'acquisition d'actifs financiers en 2013 (au titre du fonds européen de stabilité financière, ou FESF, pour 8,5 Md€ et du mécanisme européen de stabilité, ou MES, pour 6,5 Md€) a contribué à l'accroissement de la dette publique à hauteur d'environ 0,7 point de PIB.

⁸ L'écart tient pour moitié à une révision à la baisse des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires et pour moitié à une croissance en volume des dépenses plus forte que prévue.

⁹ Le solde stabilisant (-1,0 % du PIB en 2013) correspond à celui qui permet de stabiliser la dette publique en point de PIB, compte tenu de l'évolution de la croissance du PIB. En effet, l'augmentation du PIB, par un effet dénominateur, limite la progression de la dette en proportion du PIB. Le déficit stabilisant est égal au produit de la croissance du PIB (en valeur) par la dette publique rapportée au PIB (soit en 2013 : 1,1 % x 93,5 % = 1,0 %).

En outre, la dette de 3,9 Md€ portée par le SPE (service public de l'électricité), qui est un organisme divers d'administration centrale (ODAC), a été reclassée à partir de 2013 en dette au sens du traité de Maastricht¹⁰. En sens inverse, tous les secteurs des administrations publiques, et en particulier les organismes de sécurité sociale, ont réduit leurs trésoreries et le niveau de leurs actifs, limitant d'autant la progression de leur endettement.

La dette publique hors effet des mécanismes de soutien aux pays en difficulté de la zone euro est de 90,9 % du PIB fin 2013. Ces mécanismes de soutien représentent 3,1 % du PIB à fin 2013¹¹ et intègrent les financements précités au FESF et au MES de 2013.

Le niveau de dette à fin 2013 est nettement supérieur à celui prévu pour 2013 en LPFP (91,3 % du PIB).

2 - Une charge d'intérêt en diminution

La charge d'intérêt a diminué de 0,3 point de PIB en 2013, passant de 2,6 % du PIB en 2011 (52,7 Md€) et 2,6 % en 2012 (52,2 Md€) à 2,3 % en 2013 (46,7 Md€). Elle est principalement portée par l'État .

Cette réduction de la charge d'intérêt trouve son origine dans la baisse depuis quelques années des taux d'intérêt auxquels l'État peut emprunter¹².

3 - Le solde primaire est encore fortement déficitaire

Le solde primaire (c'est-à-dire le solde hors charge d'intérêt) demeure négatif (à -2,0 % du PIB en 2013 après -2,3 % en 2012), ce qui

¹⁰ Certaines dettes des administrations publiques en comptabilité nationale ne sont pas incluses dans la dette publique au sens du protocole sur les déficits excessifs annexé au traité de Maastricht.

¹¹ Dont 1,9 % du PIB de dette en provenance du FESF, 0,6 % du PIB de dotation au capital du MES, 0,6 % du PIB de prêts bilatéraux à la Grèce.

¹² La baisse de la charge d'intérêt en comptabilité budgétaire n'a été que d'environ 0,1 % du PIB, mais des corrections en droits constatés, liées principalement à l'indexation sur l'inflation et à l'étalement des primes et décotes, ont conduit à réduire la charge d'intérêt en comptabilité nationale de 0,2 % du PIB supplémentaire.

signifie que la charge de la dette doit elle-même être couverte par de nouveaux emprunts.

II - Les différentes catégories d'administrations publiques

Est analysée ici la situation de chacune des trois catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC) qui rassemblent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)¹³, les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). Des analyses plus détaillées ont été présentées dans le rapport de la Cour de mai dernier sur le budget de l'État en 2013 et seront développées dans ses rapports de septembre prochain sur la sécurité sociale et les finances locales.

A - L'État porte la majeure partie du déficit public et de la dette

1 - Les déficits de chaque sous-secteur des administrations publiques sont supérieurs à la prévision de la LPFP

Comme les années précédentes, la plus grande part du déficit public est imputable à l'État (3,3 % du PIB en 2013 après 4,0 % du PIB en 2012). Le déficit des ASSO est stable depuis 2011 aux environs de 13 Md€ (0,6 % du PIB en 2013 comme en 2012). Celui des APUL s'est dégradé en 2013 de plus de 5 Md€ (soit plus de 0,25 % de PIB) pour atteindre 0,4 % du PIB.

¹³ Ils regroupent environ 800 organismes de statuts variés exerçant une activité principalement non marchande et contrôlés par l'État.

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
2009	-120,0	-6,4	-14,6	-0,8	-6,0	-0,3	-140,7	-7,5
2010	-110,5	-5,7	-23,5	-1,2	-1,7	-0,1	-135,7	-7,0
2011	-89,2	-4,5	-13,2	-0,7	-0,7	0,0	-103,1	-5,2
2012	-82,1	-4,1	-12,9	-0,6	-3,7	-0,2	-98,7	-4,9
2013	-65,9	-3,2	-12,5	-0,6	-9,2	-0,4	-87,6	-4,3
<i>LPFP pour 2013</i>		-2,7		-0,2		-0,1		-3,0

Source : INSEE

Les besoins de financement de chaque sous-secteur des APU se sont dégradés par rapport à ceux prévus par la LPFP pour 2013 (de 0,5 % de PIB pour les APUC, 0,4 % pour les ASSO et 0,3 % pour les APUL).

2 - L'accroissement de la dette publique est essentiellement porté par l'État

La plus grande part de la dette publique (80 %) est portée par les administrations centrales, et en particulier par l'État .

Son augmentation de 84 Md€ en 2013 est principalement due aux administrations centrales (77 Md€) et aux APUL (6 Md€). En revanche, les ASSO ont limité l'accroissement de leur endettement global (+1 Md€) notamment grâce à la diminution de leur trésorerie.

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

		APUC	ASSO	APUL	APU
2012	en Md€	1454	211	176	1841
	en % du PIB	71,8	10,4	8,7	90,9
2013	en Md€	1531	212	182	1925
	en % du PIB	74,8	10,3	8,9	94,1

Source : INSEE

B - L'État a tenu sa dépense en 2013, mais ses recettes fiscales ont été inférieures aux prévisions

En comptabilité budgétaire, le déficit de l'État est passé de 87,2 Md€ en 2012 à 74,9 Md€ en 2013, soit une amélioration de

12,3 Md€, du même ordre de grandeur que celle du déficit de l'État en comptabilité nationale (12,7 Md€).

Les principaux facteurs d'écart entre les déficits en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale sont décrits en annexe IV.

1 - Des recettes fiscales en progression moindre que prévu

Les recettes fiscales nettes, qui constituent l'essentiel des recettes de l'État, ont augmenté de 15,6 Md€ pour atteindre 284,0 Md€. Cet accroissement est essentiellement dû aux mesures nouvelles qui ont permis de compenser la diminution spontanée des recettes fiscales.

Les mesures nouvelles ont représenté 20,2 Md€ (dont 13,0 Md€ votés en LFI pour 2013), soit un montant élevé au regard des années passées. Elles ont porté essentiellement sur l'impôt sur les sociétés (IS) et sur l'impôt sur le revenu (IR).

Ce montant total de mesures nouvelles, présenté par le gouvernement, prend en compte un redressement d'IS de 2,2 Md€ qui n'est pas enregistré en comptabilité nationale¹⁴ car l'entreprise redressée a fait appel. Par ailleurs, elle ne constitue pas une mesure nouvelle au sens strict. En l'excluant, le rendement des mesures nouvelles a été inférieur de 3,3 Md€ à celui attendu en loi de finances initiale.

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été négative de 4,6 Md€ (soit une baisse de 1,7 %). L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB s'établit à -1,6¹⁵, une valeur historiquement faible. L'évolution spontanée négative des impôts sur le revenu et sur les sociétés est plus particulièrement notable.

¹⁴ L'exclusion de cette mesure est neutre sur l'effort structurel, car cette recette de 2,2 Md€ n'a pas amélioré le déficit public.

¹⁵ Valeur différente du rapport de la Cour relatif au budget (résultat et gestion) de l'État en 2013 (mai 2014) compte tenu de la prise en compte d'un chiffre de croissance en valeur du PIB actualisé.

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

Désignation des recettes (en Md€)	Exécution 2012	évolution spontanée	mesures nouvelles, de périmètre et de transfert	Exécution 2013	<i>LFI</i> 2013
Recettes fiscales nettes	268,4	-4,6	20,2	284,0	298,6
dont Impôt sur le revenu	59,5	-0,1	7,6	67,0	71,9
dont Impôt sur les sociétés	40,8	-5,3	11,6	47,2	53,5
dont TICPE	13,5	-0,1	0,4	13,8	13,7
dont TVA	133,4	1,5	1,4	136,3	141,2
dont Autres recettes fiscales nettes	21,2	-0,6	-0,8	19,9	18,3

Source : Direction du Budget

Les recettes fiscales nettes sont largement inférieures aux montants prévus par la LPFP et la loi de finances initiale pour 2013 : -14,6 Md€, soit -0,7 % du PIB. Les principaux écarts par rapport à la prévision s'expliquent essentiellement par l'évolution spontanée négative des recettes en exécution alors qu'elle était positive en prévision.

2 - Des dépenses budgétaires contenues dans les limites de la prévision

Sur le périmètre de la norme en « valeur »¹⁶, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions, les dépenses passent de 278,1 Md€ en 2012 (avec un périmètre comparable à celui de 2013) à 279,3 Md€ en 2013, soit un accroissement de 1,2 Md€. Elles ont été inférieures de 144 M€ à l'objectif initial de dépenses budgétaires inscrit en loi de finances pour 2013.

Sur le périmètre de la norme en « volume »¹⁷, la dépense a été, comme en 2012, sensiblement inférieure au plafond, du fait du respect de la norme en « valeur », d'une charge de la dette inférieure à la prévision (-2,0 Md€) et de moindres contributions au titre des pensions d'État (-1,3 Md€).

¹⁶ Comprenant les dépenses du budget général, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les taxes affectées.

¹⁷ Comprenant, en plus du champ de la norme en « valeur », la charge de la dette et les pensions d'État (plus précisément, il s'agit des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*).

Toutefois, le ministère du budget a recouru, comme chaque année, à certaines conventions facilitant le respect de la norme et des dépenses significatives considérées comme ayant un caractère exceptionnel ont été comptabilisées en dehors du périmètre de la norme (1,8 Md€ au titre des versements à l'Union européenne par exemple)¹⁸.

Le caractère non exhaustif du champ des normes budgétaires explique en partie le décalage entre la quasi-stabilité des dépenses en comptabilité budgétaire sur le champ de la norme en volume et la croissance de 1,1 % des dépenses de l'État en comptabilité nationale¹⁹.

C - Le déficit des administrations sociales ne se réduit pas en 2013

1 - La réduction des déficits sociaux marque le pas en 2013

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO)²⁰ demeure élevé en 2013 (12,5 Md€), correspondant à 0,6 % du PIB en 2013 et ne se réduit que faiblement depuis 2011.

La stabilisation du besoin de financement des administrations sociales en comptabilité nationale s'explique pour partie par la forte augmentation des recettes de la CADES depuis 2011 pour assurer le financement des reprises de dettes de grande ampleur décidées fin 2010. La CADES dégage ainsi une importante capacité de financement (12,5 Md€ en 2013 après 12,0 Md€ en 2012) affectée au remboursement de la dette sociale. Le Fonds de réserve des retraites (FRR), fortement mis à contribution depuis 2011 pour financer des reprises de dette de la branche vieillesse, est désormais déficitaire (-1,5 Md€ en 2013 après -1,7 Md€ en 2012).

¹⁸ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013 (résultats et gestion)*. La Documentation française, mai 2014, 266 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁹ Les écarts en dépenses entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale comprennent également des différences de comptabilisation de certaines dépenses (avec, par exemple, l'enregistrement en comptabilité nationale d'une dépense dans le cadre de la reprise de dette, sans contrepartie, de l'EPFR notamment).

²⁰ Le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) est défini en annexe I.

Hors CADES et FRR, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale, ne diminue pas pour la troisième année consécutive, en passant de 23,3 Md€ en 2012 à 23,4 Md€ en 2013.

Tableau n° 7 : capacité de financement des ASSO (en Md€)

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013
ASSO	-23,5	-13,2	-12,9	-12,5
dont CADES	5,2	11,8	12,0	12,5
dont FRR	2,9	-1,1	-1,7	-1,5
dont ASSO hors CADES et FRR	-31,6	-23,8	-23,3	-23,4

Source : INSEE

Comme en 2012, le régime général contribue à plus de la moitié du besoin de financement des administrations sociales (13,2 Md€ après 12,8 Md€ en 2012) et l'AGIRC-ARRCO pour plus du quart (5,7 Md€ après 4,4 Md€ en 2012). Du fait de la situation de l'emploi, le besoin de financement de l'Unédic s'est fortement accru, passant de 2,6 Md€ en 2012 à 3,9 Md€ en 2013.

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

2 - Les régimes de base en déficit malgré des dépenses d'assurance-maladie inférieures à l'ONDAM

a) Des objectifs de dépenses respectés

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 avait fixé initialement à 340,5 Md€ le montant prévisionnel des dépenses du régime général de la sécurité sociale et à 175,4 Md€ l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2013.

Ces objectifs ont été respectés : les dépenses du régime général se sont élevées à 336,4 Md€ et celles d'assurance maladie ont été inférieures de 1,4 Md€ à la prévision.

b) Des dépenses d'assurance maladie nettement inférieures à l'ONDAM

Pour la quatrième année consécutive, l'objectif fixé par la loi de financement de la sécurité sociale a été respecté. En 2013, les dépenses d'assurance maladie sont estimées à 174,1 Md€ soit une sous-exécution

de 1,4 Md€. Elle résulte, pour partie d'un effet base, lié à la sous-exécution de l'ONDAM en 2012 (620 M€). Par rapport à 2012, la progression des dépenses est limitée à 2,4 %, alors que le taux de croissance de l'ONDAM prévu en LFSS était de 2,7 %.

L'écart des dépenses constatées par rapport à l'objectif voté porte essentiellement sur les soins de ville (-1,1 Md€), même si leur progression est plus rapide en 2013 (2,0 %) qu'en 2012 (1,7 %). Les dépenses d'indemnités journalières et de médicaments expliquent l'essentiel de la sous-exécution de l'ONDAM pour les soins de ville.

Les versements de l'assurance maladie aux établissements de santé sont en hausse plus modérée que l'année précédente (2,4 % en 2013 contre 2,6 % en 2012), malgré un dépassement significatif des dépenses tarifées à l'activité des hôpitaux anciennement sous dotation globale (305 M€). Ce dépassement a été notamment compensé par une moindre dépense des cliniques privés (-165 M€) et l'annulation en fin d'année de crédits mis en réserve et de crédits non délégués (400 M€).

Lors de la préparation de la loi de financement pour 2014 en septembre 2013, les dépenses attendues de 2013 avaient été révisées à la baisse de 500 M€, puis de 150 M€ supplémentaires lors du débat parlementaire. Par rapport à cette estimation, le constat actuel fait apparaître une nouvelle révision à la baisse d'environ 750 M€.

Ces dépenses 2013 sensiblement inférieures à celles retenues dans la construction de l'ONDAM 2014 créent un effet de base favorable pour la réalisation de cet objectif, estimé à 420 M€ pour les soins de ville.

c) Régime général et fonds de solidarité vieillesse, des déficits en réduction ralenti

Le déficit de l'ensemble du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) poursuit sa réduction mais à un rythme ralenti : après un déficit record de 28 Md€ en 2010, il s'établit à 15,4 Md€ en 2013, mais en retrait de 2,1 Md€ seulement par rapport à 2012, contre 3,4 Md€ l'année précédente.

Tableau n° 8 : soldes par branche du régime général

<i>En Md€</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Maladie	-10,6	-11,6	-8,6	-5,9	-6,8
Accidents du travail	-0,7	-0,7	-0,2	-0,2	0,6
Famille	-1,8	-2,7	-2,6	-2,5	-3,2
Retraite	-7,2	-8,9	-6,0	-4,8	-3,1
Total régime général	-20,3	-23,9	-17,4	-13,3	-12,5
FSV	-3,2	-4,1	-3,4	-4,1	-2,9
Régime général + FSV	-23,5	-28,0	-20,8	-17,4	-15,4

Source : Cour des comptes

Les recettes du régime général reposant très largement sur les revenus d'activité du secteur privé ont subi l'impact du ralentissement de la masse salariale dont la croissance dans le secteur privé n'a été que de 1,2 % après 2,1 % en 2012. En revanche, l'effet en année pleine des mesures prises en 2012 a permis de maintenir la croissance des recettes au même niveau que celui des dépenses (3 %), même si le rendement global des impôts et taxes affectés a été inférieur de 0,3 Md€ à ce qui était espéré.

La réduction du déficit du régime général est due, pour l'essentiel, au redressement significatif de la branche accidents du travail qui, après des années de déficits récurrents, est en excédent en 2013. Elle résulte également d'une amélioration de la branche retraite qui a bénéficié de ressources nouvelles : hausse de cotisations pour financer les « carrières longues » et de l'effet en année pleine des hausses de taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et du forfait social. En revanche, le déficit de la branche famille continue de se creuser (-3,2 Md€) et, en dépit de la forte sous exécution de l'ONDAM, celui de la branche maladie s'est accru en 2013 (6,8 Md€ contre 5,9 Md€ en 2012).

3 - Le déficit des autres régimes de base se réduit

Le déficit des autres régimes de base de sécurité sociale s'est notablement réduit en 2013, passant de 1,8 Md€ à 0,9 Md€. Cette évolution positive tient avant tout aux recettes nouvelles qui ont été apportées à certains d'entre eux, notamment la CNRACL qui a bénéficié de deux mesures successives de hausse des taux, la CNAVPL (une hausse de taux), et la CNIEG dont les recettes ont été accrues grâce à une hausse de rendement de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA). Enfin,

le déficit du régime des exploitants agricoles a continué de se réduire en 2013.

4 - La dégradation de la situation des régimes de retraite complémentaires

Le solde technique des régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARCCO, après transferts, devrait s'établir à -4,5 Md€ en 2013, soit une stabilisation par rapport à 2012. Les résultats financiers (+ 2,8 Md€) permettraient de réduire au total à 1,7 Md€ le déficit du compte de résultat 2013 des régimes (après 2,5 Md€ en 2012).

Alors même que les accords de mars 2013 ont permis de ralentir la progression des charges d'allocation dès la revalorisation du 1er avril 2013, la stabilité du solde technique masque une poursuite de la détérioration du rapport entre l'évolution des ressources et celle des charges d'allocations, manifeste pour l'ARRCO dont le solde technique après transfert passerait de - 2,4 Md€ en 2012 à -3 Md€ en 2013. Cette détérioration a été compensée sur le solde global par l'effet ponctuellement bénéfique, sur le solde 2013 de l'AGIRC, de la mensualisation des allocations au 1er janvier 2014.

5 - Les hôpitaux publics : une situation toujours fragile

L'amélioration constatée en 2012 de la situation financière des hôpitaux n'a été que de courte durée : après un résultat légèrement positif de 27 M€, l'année 2013 pourrait se traduire par un déficit de près de 70 M€, selon les estimations encore provisoires de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH). Selon la direction générale de l'offre de soins, cette détérioration résulterait pour partie d'opérations comptables réalisées par certains établissements dans la perspective de la prochaine certification de leurs comptes. Il n'en demeure pas moins que les charges de personnel s'accroissent à un rythme élevé : 2,8 % en 2013, contre 2,2 % en 2012 et 1,7 % en 2011.

La capacité d'autofinancement des hôpitaux continue de se réduire, pour n'atteindre que 3,8 Md€ en 2013, soit 5,7 % de leurs produits contre près de 6,2 % l'année précédente.

L'endettement des hôpitaux poursuit sa progression, mais à un rythme plus faible que précédemment (+0,9 Md€ contre 2,3 Md€ en moyenne entre 2009 et 2012) sous l'effet notamment du ralentissement

des investissements (achèvement du plan Hôpital 2012). Leur dette pourrait atteindre 29 Md€ fin 2013.

6 - Les comptes de l'assurance chômage toujours plus déficitaires

En 2013, le résultat annuel de l'Unédic s'est dégradé fortement sous l'effet d'un chômage demeuré à un niveau élevé, et il a atteint 4 Md€.

Tableau n° 9 : évolution du résultat annuel de l'Unédic (Md€)

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

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

Source : Unédic (estimation de mai 2014 pour l'année 2013)

Les recettes ont progressé de 2,3 % en 2013 (après + 2 % en 2012) du fait de la faible augmentation de la masse salariale des emplois affiliés à l'assurance chômage (+ 1,2 % en 2013, après + 2,1 % en 2012). En effet, si la diminution nette du nombre d'emplois affiliés à l'assurance chômage est moins importante en 2013 (- 75 800 emplois, contre - 85 000 en 2012), la progression du salaire moyen par tête est plus faible (+ 1,8 %, contre 2,2 % en 2012), pesant ainsi sur l'évolution de la masse salariale.

Comme en 2012, la progression des recettes a été plus faible que celle des dépenses, qui est demeurée élevée (+ 5,7 % pour les dépenses liées aux aides et allocations en 2013 comme en 2012). En effet, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés a progressé en moyenne annuelle, même si l'effectif tend à se stabiliser en fin d'année 2013 en raison, d'une part, du ralentissement de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, et, d'autre part, de l'arrivée en fins de droits d'indemnisation d'une part croissante de demandeurs d'emploi avec la progression du chômage de longue durée. Le nombre de demandeurs d'emploi effectivement indemnisés par l'assurance chômage a atteint 2 317 800 chômeurs à fin décembre 2013, soit une hausse de 10 700 personnes sur l'année, après une augmentation de 144 900 en 2012.

La trésorerie de l'Unédic a diminué de 4,0 Md€ en 2013, après 2,7 Md€ en 2012. Cette nouvelle dégradation du résultat annuel du régime d'assurance chômage a porté l'endettement net bancaire de l'Unédic à 17,6 Md€ à fin 2013, soit un quasi-triplement depuis 2009.

7 - Une dette sociale qui demeure élevée

Le montant de la dette sociale consolidée, de plus de 200 Md€ depuis 2011, a légèrement progressé en 2013. Malgré les reprises de dettes faites en 2013 (7,7 Md€), la CADES a pu réduire le volume global de son endettement grâce aux ressources nouvelles qui lui ont été attribuées depuis 2011. Par ailleurs, la réduction de l'encours de trésorerie des ASSO leur a permis de réduire la progression de leur endettement. Enfin la dette des ASSO s'est alourdie sous l'effet du déficit de l'Unédic.

Tableau n° 10 : dette des ASSO (en Md€)

<i>En Md€</i>	2009	2010	2011	2012	2013
CADES	96,8	100,8	156,3	145,7	139,3
Autres ASSO	54,7	74,3	48,3	65,2	72,4
dont ACOSS	17,9	30,7	1,5	10,3	11,1
TOTAL	151,5	175,1	204,6	210,9	211,7
TOTAL en % du PIB	8,0 %	9,0 %	10,3 %	10,4 %	10,3 %

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.

D - Une évolution préoccupante des dépenses des administrations publiques locales

En comptabilité nationale, le champ des finances publiques locales est appréhendé à travers le secteur des administrations publiques locales (APUL)²¹, qui permet une comparaison homogène avec les autres secteurs des administrations publiques (APU).

²¹ Le périmètre des administrations publiques locales est précisé en annexe I.

Le besoin de financement²² des APUL a fortement progressé au cours du dernier exercice, passant de 3,7 Md€ en 2012 à 9,2 Md€ en 2013. Il représentait 10 % de l'ensemble des déficits publics (au lieu de 4 % en 2012) et 0,4 point de PIB (au lieu de 0,15 point en 2012).

**Tableau n° 11 : les comptes des administrations publiques locales
(en Md€)**

	2010	2011	2012	2013
Recettes	228,1	234,7	240,1	242,8
Dépenses	229,8	235,3	243,8	252,0
Solde	-1,7	-0,7	-3,7	-9,2

Source : INSEE

En 2013, les dépenses des APUL ont progressé plus vite (+ 8,2 Md€, soit + 3,4 %) que les recettes (+ 2,7 Md€, soit + 1,1 %). Alors que les transferts courants entre administrations publiques sont quasiment stables, la hausse modérée des recettes fiscales (+ 0,9 Md€, soit + 0,6 %) n'a pas permis de compenser l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 5,8 Md€, soit + 3,0 %).

En raison de l'effet de ciseau enregistré entre les dépenses et les recettes de fonctionnement, l'épargne brute a diminué de 3,1 Md€ (- 7,3 %) à 38,9 Md€, mais cela n'a pas conduit à diminuer les investissements (+ 2,4 Md€, soit + 5,2 %).

En augmentation de 6,2 Md€ (soit + 3,5 %), la dette des APUL a atteint 182,3 Md€ à la fin de 2013. Elle représentait 9,5 % de l'ensemble de la dette publique, soit une proportion identique à celle de 2012.

Les finances locales sont analysées ci-dessous à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées par la direction générale des finances publiques (DGFIP)²³. L'analyse

²² Au sens de la comptabilité nationale, le déficit correspond au besoin de financement résultant de la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

²³ Les recettes et les dépenses mentionnées dans l'analyse correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire à celles donnant lieu à encaissements ou décaissements effectifs.

d'ensemble de l'évolution des finances des collectivités territoriales à partir de ces comptes recoupe celle conduite sur le champ des APUL.

1 - La faible progression des recettes de fonctionnement

La progression des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (1,6 % en 2013) s'est encore ralentie par rapport à l'année précédente (1,9 % en 2012).

Alors que les dotations et participations de l'État (60,8 Md€) ont été stabilisées en valeur, les recettes fiscales (115,7 Md€) ont progressé modérément (2,1 %). Parmi elles, le produit de la fiscalité directe (75,7 Md€) a augmenté plus nettement (4,7 %), surtout en raison de l'effet de base sur les taxes « ménages » et de la hausse de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), alors que le produit de la fiscalité indirecte (40,2 Md€) a diminué (- 2,4 %).

De ce fait, les départements et les régions, pour lesquelles la fiscalité indirecte constitue une part plus importante des recettes, ont subi une contrainte budgétaire plus forte que les communes et intercommunalités dont la fiscalité directe représente une part prépondérante des recettes fiscales.

2 - Une croissance continue des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (162,4 Md€) ont progressé légèrement moins rapidement en 2013 (2,8 %) qu'en 2012 (3,3 %) mais à un rythme encore trop soutenu par rapport à leurs recettes de fonctionnement, elles-mêmes moins dynamiques.

Leur hausse a résulté en premier lieu de celle des dépenses de personnel (56,6 Md€) qui ont augmenté de 3,1 % soit de 2,6 % pour les communes, 7,2 % pour les intercommunalités, 2,5 % pour les départements et 3,2 % pour les régions. Elle a découlé en second lieu de l'augmentation des dépenses sociales des départements (29,1 Md€) qui ont cependant progressé à un rythme moins soutenu de 3,2 % (au lieu de 5,6 % en 2012).

Les achats de biens et de services (30,9 Md€), second poste de dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements, ont progressé au même rythme (3 %) qu'au cours de l'exercice précédent. Les autres charges de gestion courante (20,9 Md€), qui comprennent les

contributions obligatoires et les participations, se sont alourdies de 2,6 %. Pour leur part, les charges financières (4,5 Md€), qui représentent moins de 3 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements, ont peu évolué (0,8 %). Il en va de même pour les subventions versées (0,9 %) dont le montant (16 Md€) a atteint 10 % du total.

3 - Des dépenses d'investissement toujours dynamiques

Les différences de marges de manœuvre budgétaires se manifestent dans la capacité d'investissement des collectivités territoriales. Globalement, l'effort d'équipement s'est accru, les dépenses d'investissement hors emprunt (55,1 Md€) ayant progressé de 4,8 % en 2013 contre 1,8 % en 2012.

En lien avec le cycle électoral, cet effort a été principalement porté par le secteur communal, les dépenses d'investissement des communes ayant augmenté de 8 % et celles des intercommunalités de 4,5 %. Comparativement, les départements ont fait porter, pour la quatrième année consécutive, l'effort d'ajustement budgétaire sur leurs dépenses d'investissement qui ont reculé de 2,4 %. Après une légère diminution en 2012, les régions, quant à elles, les ont accrues sensiblement (5,4 %). Elles ont notamment relevé les subventions versées à des tiers (9,1 %) tandis que leurs dépenses d'équipement en propre ont diminué (-1,8 %).

4 - Une augmentation de l'endettement

L'encours de la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements, sur le seul périmètre de leurs budgets principaux, s'élève à 137,4 Md€, en progression de 3,3 % par rapport à 2012. Après une augmentation de 4 % l'année précédente, cette progression poursuit une tendance amorcée depuis le début des années 2000. En euros courants, la dette locale ainsi mesurée a augmenté de 61 % depuis 2002.

En raison de la baisse de l'épargne brute induite par un rythme de croissance des dépenses supérieur à celui des recettes, l'augmentation continue de l'endettement nécessite une attention soutenue et constitue un facteur plus aigu de préoccupation pour certaines collectivités. La capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités et groupements, mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, demeure inférieure à 5 ans en moyenne. Toutefois, la forte dégradation de l'épargne brute qui, en l'absence de réelles mesures d'économies de gestion, pourrait résulter de la baisse à venir des

dotations de l'État , risquerait d'entraîner une rapide dégradation de ce ratio et l'apparition d'une situation financière préoccupante.

CONCLUSION

Le déficit public a poursuivi la diminution entamée depuis 2009 en passant de 4,9 % du PIB en 2012 à 4,3 % en 2013. Cependant, sa réduction est sensiblement plus lente qu'anticipée et son niveau est significativement plus élevé que l'objectif retenu (3,0 % du PIB) dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012 à 2017. De même, le déficit structurel, de 3,1 % du PIB en 2013, est significativement plus élevé que l'objectif retenu en LPFP (1,6 %).

Cette diminution plus lente qu'anticipé du déficit public résulte essentiellement de l'atonie des recettes, hors mesures nouvelles. En effet, la LPFP prévoyait une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1 alors qu'elle a été presque nulle. De plus, la croissance de l'activité (+0,3 % en volume) a également été moins élevée que prévu initialement en LPFP (+0,8 %). La croissance des dépenses en valeur a été plus faible que prévu mais insuffisamment pour compenser la faiblesse des recettes.

La dette a augmenté pour atteindre 94,1 % du PIB à fin 2013, soit 3,1 points de plus qu'en 2012. Compte tenu de la baisse des taux, la charge d'intérêt a néanmoins diminué. Le solde primaire reste par ailleurs fortement négatif.

Toutes les catégories d'administrations publiques ont été à nouveau déficitaires en 2013.

Le déficit de l'État a diminué de près de 13 Md€ essentiellement grâce à l'accroissement des recettes, qui a surtout résulté de mesures fiscales nouvelles. Toutefois, les recettes ont été affectées par des moins-values importantes sur la TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, soulevant, de nouveau, la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales comme l'a relevé le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2013 (mai 2014).

Le déficit des administrations de sécurité sociale ne se réduit presque plus depuis 2011, à 0,6 % du PIB. Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires ont été tenus, mais les recettes ont pâti de la faible croissance de l'activité économique. En conséquence, le déficit des administrations de sécurité sociale n'a pas atteint l'objectif fixé en LPFP (0,2 % du PIB).

En 2013, le secteur public local n'a pas apporté la contribution attendue au redressement des comptes publics. Bien au contraire, le déficit des APUL s'est creusé et leur dette s'est accrue. *Le recul de l'autofinancement n'a pas empêché une croissance vigoureuse des dépenses d'investissement portée principalement par le secteur communal et, dans une moindre mesure, par les régions. Dans un contexte où la contrainte budgétaire est appelée à se renforcer, une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement est nécessaire pour éviter l'apparition d'une situation financière préoccupante.*

Au total, l'année 2013 a été marquée par la poursuite de la réduction du déficit public. Cependant, cette réduction est restée insuffisante au regard des objectifs inscrits dans la LPFP et des engagements européens de la France.

Chapitre II

Une comparaison avec les autres pays européens

L'analyse des principaux écarts entre les dépenses, recettes, soldes et dettes publics de la France et des autres pays européens en 2013 fait apparaître que la situation des finances publiques françaises, bien qu'en voie d'amélioration, demeure plus dégradée que celle, en moyenne, des autres pays européens. Le déficit public français est supérieur à celui de ses partenaires et, pour la première fois en 2013, sa dette publique a dépassé l'endettement moyen de la zone euro.

Au-delà de cette approche comparative d'ensemble, portant sur le passé récent, il a paru souhaitable d'approfondir l'analyse, sur une plus longue période, de l'évolution des dépenses publiques dans des pays qui ont réussi à fortement réduire (de plus de 3 points) leurs dépenses publiques rapportées au PIB.

Parmi eux, l'Allemagne est l'un des plus comparables à la France en termes de taille, de population et de structure de dépenses publiques. La Cour a donc examiné plus particulièrement l'évolution comparée des dépenses publiques de ces deux pays depuis le début des années 2000.

Écart entre les données d'avril 2014 d' Eurostat et du 15 mai de l'INSEE

Les données sur la France utilisées dans ce chapitre ont été publiées par Eurostat en avril 2014. Elles ne tiennent pas compte des corrections opérées le 15 mai par l'INSEE sur le PIB des années 2011 à 2013. Elles peuvent donc différer de quelques dixièmes de point de PIB de celles du chapitre I.

I - Les finances publiques des pays de l'Union européenne en 2013

Après une année 2012 marquée dans la zone euro et dans l'Union européenne (UE) par un recul du PIB en volume (-0,7 % pour la moyenne de la zone euro et -0,4 % pour la moyenne à 28), l'année 2013 n'aura connu qu'une légère amélioration de l'activité économique. La croissance a été très modeste dans l'Union européenne (+0,1 %) tandis que le recul du PIB dans la zone euro s'est poursuivi (-0,4 % en moyenne). Ces moyennes ont recouvert, comme les années précédentes, des évolutions contrastées même si les écarts observés se sont réduits²⁴.

En 2013, la croissance du PIB allemand a légèrement ralenti par rapport à 2012 (0,4 % après 0,7 % en 2012 et plus de 3 % les deux années antérieures). L'année 2013 a également été marquée par une baisse du PIB sensiblement moins forte dans les pays ayant le plus souffert de la crise de la dette, et notamment la Grèce, le Portugal, la Slovénie, l'Italie et l'Espagne. Comme en 2012, la croissance du PIB a été plus favorable en France que dans la plupart des pays de la zone euro.

²⁴ L'écart entre les performances extrêmes, en 2013, est revenu à 9,5 points, soit un niveau voisin des écarts observés entre 2004 et 2006 (le minimum constaté, depuis l'an 2000, ayant été d'un peu plus de 7 points en 2001 et 2002). Il avait été de 19 points en 2009, de près de 17 points en 2011 et de plus de 12 points l'an dernier.

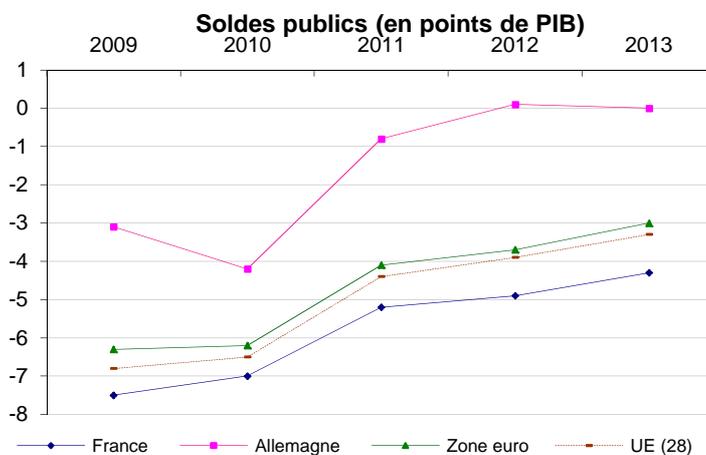
A - Des soldes publics français plus dégradés

1 - Une réduction plus lente du déficit public

En 2013, le déficit public français s'est réduit un peu moins vite que dans la moyenne des pays de la zone euro (0,6 point de PIB contre 0,7 point de PIB) mais au même rythme que pour la moyenne des vingt-huit pays de l'UE.

Le déficit public français est resté plus élevé que les deux moyennes communautaires (déficit moyen de -3,0 % de PIB pour la zone euro et de -3,3 % pour l'Union à 28). Il a été supérieur, également, pour la septième année consécutive, au déficit public italien (-2,8 % du PIB, pratiquement stable par rapport à 2012) malgré une croissance économique inférieure, depuis plus de dix ans, à celle de la France. Il a été inférieur, en revanche, comme depuis 2005, au déficit public du Royaume-Uni (-5,8 % du PIB).

Graphique n° 2



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

2 - Un déficit primaire plus élevé en France que dans les autres pays européens

En 2013, les pays de la zone euro ont quasiment résorbé leur déficit primaire (0,1 % du PIB après 0,6 % du PIB en 2012 et 1,1 % du PIB en 2011). La situation est comparable pour les pays de l'UE à 28

dont le déficit primaire s'est réduit à 0,5 % du PIB après 1,0 % en 2012 et -1,5 % en 2011.

Même s'il s'est réduit par rapport à 2012 (2,0 % du PIB en 2013 au lieu de 2,3 % l'année précédente), le déficit primaire français est resté plus élevé, en 2013 comme depuis 1995, que la moyenne de l'UE. La France n'a connu, depuis 2002, qu'une seule année sans déficit primaire (2006).

À l'inverse, le solde primaire allemand est resté largement excédentaire (2,2 % du PIB en 2013 au lieu de 2,5 % du PIB en 2012).

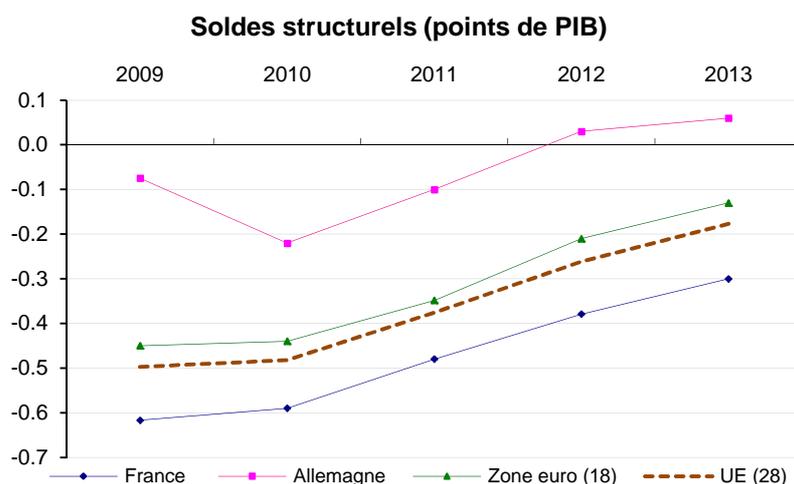
L'Italie, du fait de son niveau d'endettement, s'impose, depuis très longtemps, la réalisation d'un excédent primaire et il n'y a eu, malgré la crise, depuis l'an 2000, qu'une année faisant exception.

Au total, en 2013, selon les dernières estimations de la Commission, neuf États de l'UE ont enregistré un excédent primaire et vingt et un États ont eu des résultats meilleurs en 2013, en ce domaine, que la France. Seul le Royaume-Uni, parmi les grands États de l'UE, a enregistré, comme depuis 2009, un déficit primaire supérieur à celui de la France (-2,8 % du PIB).

3 - Un déficit structurel français en lente réduction, mais plus élevé que la moyenne de la zone euro

La croissance économique ne peut, à elle seule, expliquer les différences entre les évolutions des déficits et des dettes des différents pays rapportées à leurs PIB. Celles-ci résultent aussi des mesures d'ajustement structurel. Les soldes structurels présentés ici sont ceux estimés par la Commission européenne pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Graphique n° 3



Source : chiffres : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

Le déficit structurel français est depuis 2002 plus élevé que la moyenne de la zone euro et, plus encore, que le déficit structurel allemand. Tout en restant d'un niveau élevé (3,0 % du PIB selon les estimations de la Commission européenne), le déficit structurel français s'est néanmoins réduit de 0,8 point de PIB en 2013.

Cette réduction du déficit structurel français a été identique, en moyenne, dans la zone euro, où il est passé de 2,1 à 1,3 % du PIB, et dans l'Union européenne, où il est passé de 2,6 % à 1,8 % du PIB.

Malgré cette amélioration, le déficit structurel français est ainsi resté supérieur aux moyennes communautaires et de plus de trois points au solde structurel allemand (+0,6 % de PIB en 2013) et de plus de deux points, comme en 2012, au solde italien (-0,9 % du PIB).

Cinq États de l'UE, dont l'Allemagne, le Danemark et la Suède, ont connu, en 2013, une situation de solde structurel équilibré ou excédentaire et des réductions du déficit structurel ont continué à être enregistrées dans la grande majorité des États.

B - Une croissance plus rapide de la dette publique française

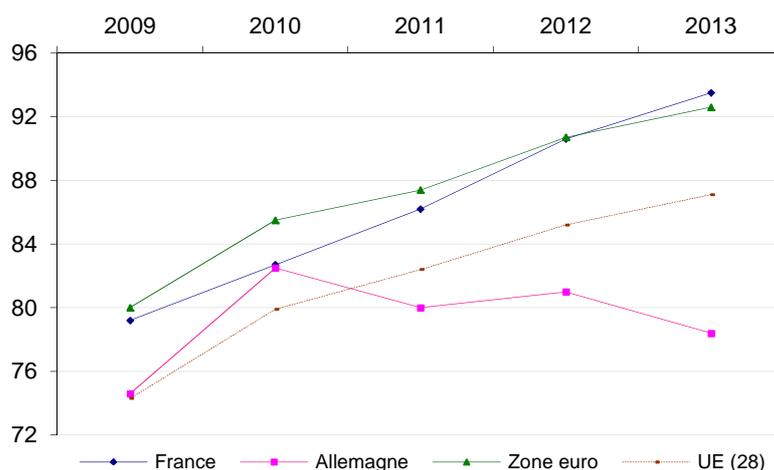
En 2013, les évolutions de l'endettement public ont été globalement plus modérées qu'en 2012 (+ 1,9 point de PIB, en moyenne, tant pour la zone euro que pour l'UE à 28, contre + 3,3 points pour la zone euro et + 2,7 points pour l'UE à 28 en 2012).

L'endettement public de la France (93,5 % du PIB en 2013) a crû plus rapidement que l'endettement moyen de la zone euro et que l'endettement moyen de l'Union à 28. Supérieur à l'endettement moyen des pays de l'UE depuis 2003, il a dépassé pour la première fois en 2013 celui des pays de la zone euro (92,6 % du PIB), malgré le poids, dans cette dernière moyenne, de plusieurs pays aux dettes élevées (Italie et Belgique notamment).

Depuis 2010, année où les dettes française et allemande étaient d'un niveau comparable en pourcentage du PIB, l'endettement public de la France suit une évolution divergente de celui de l'Allemagne : l'écart atteint désormais 15,1 points de PIB en faveur de l'Allemagne en 2013. Selon les prévisions de la Commission européenne, cette évolution opposée des dettes de ces deux États devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Le niveau de la dette publique du Royaume-Uni (90,6 % du PIB) a continué, en revanche, à se rapprocher de celui de la France.

En 2013, six États ont réduit leur dette publique, exprimée en points de PIB, Allemagne et Danemark notamment.

Graphique n° 4**Dettes publiques (en points de PIB)**

Source : données : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes

C - Des dynamiques de croissance divergentes entre la France et l'Europe en matière de dépenses et de recettes

1 - Les dépenses publiques diminuent en Europe mais pas en France

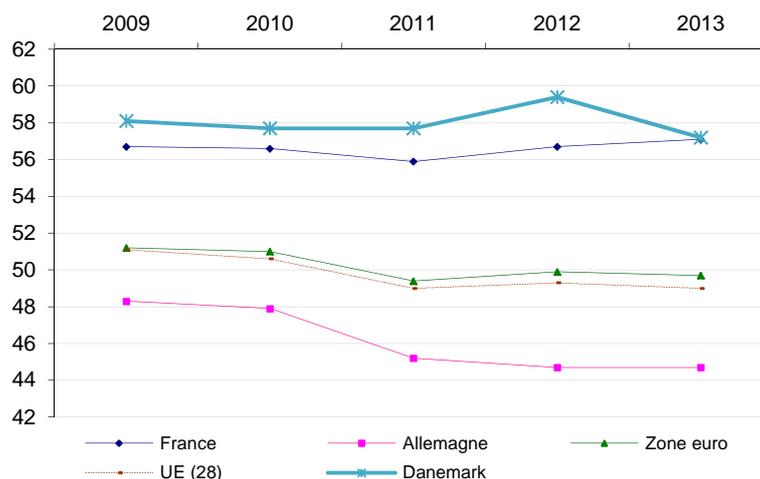
Après une légère hausse en 2012, les dépenses publiques, en pourcentage du PIB, ont reflué en 2013 en Europe (49,7 % pour la zone euro en 2013 au lieu de 49,9 % en 2012 ; 49,0 % pour l'UE à 28 en moyenne contre 49,3 %) sans retrouver, toutefois, leur niveau de 2011. Ainsi, la dépense rapportée au PIB a notamment diminué en 2013 aux Pays-Bas (passant de 50,4 % du PIB en 2012 à 49,8 % en 2013), en Espagne (passant de 47,8 % du PIB en 2012 à 44,8 % en 2013) et au Royaume-Uni (passant de 47,9 % du PIB en 2012 à 46,9 % en 2013).

Les dépenses publiques françaises (57,1 % du PIB), en hausse de 0,4 point par rapport à 2012, ont atteint leur niveau le plus élevé, rapporté au PIB, depuis plus de 50 ans. Pourtant, la France a bénéficié en 2013 d'un rythme de croissance du PIB supérieur à ceux de ses partenaires européens, ce qui a conduit mécaniquement à réduire son ratio de dépenses sur PIB comparativement aux autres pays européens.

La croissance des dépenses publiques en euros courants sur l'exercice 2013 a été plus rapide en France (+2,0 %) que dans la zone euro (+0,8 % en moyenne) et dans l'Union européenne à 28 (+0,2 %) malgré une inflation plus faible en France (+1,0 % pour l'indice harmonisé des prix à la consommation²⁵) que dans la zone euro (+ 1,3 %) et l'Union européenne (+1,5 %).

Au sein de la zone euro, quatre pays présentent une dépense publique en proportion du PIB plus élevée que celle de la France (Finlande, Slovaquie, Grèce et Danemark), en raison, pour les trois premiers pays précités, d'une diminution du PIB.

Graphique n° 5
Dépenses publiques (en points de PIB)



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

2 - Des recettes publiques en légère hausse en Europe

Les hausses de recettes publiques ont été en moyenne moins fortes qu'en 2012 (+ 0,5 point de PIB, au niveau de la zone euro, après + 0,9 en

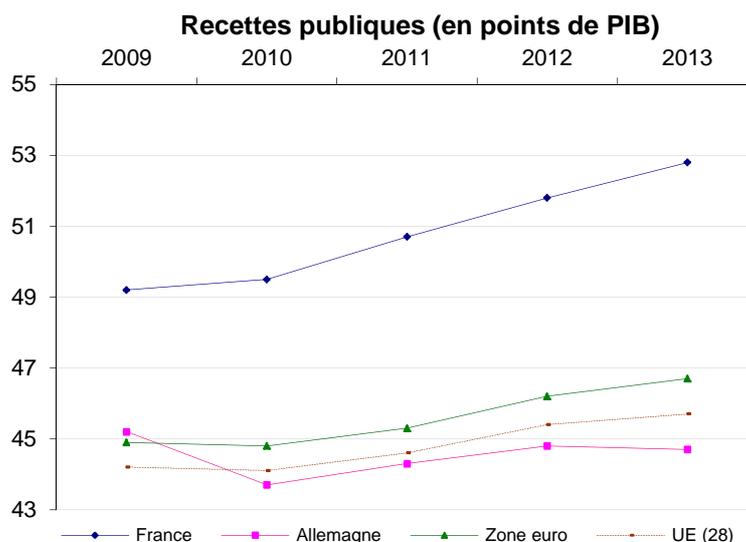
²⁵ Il diffère de l'indice publié par l'INSEE et utilisé dans les autres chapitres de ce rapport par le champ des produits couverts.

2012 et + 0,3 point en 2013 pour l'Union européenne à vingt-huit, après + 0,8 en 2012). La hausse observée en France (1,0 point) s'est située au-dessus de ces moyennes.

Les recettes publiques, rapportées au PIB, ont augmenté dans 21 États membres et des baisses ont eu lieu dans sept autres (dont le Royaume-Uni, la Pologne et, de façon bien moindre, l'Allemagne).

Il apparaît donc que, si la réduction des déficits, effectif et structurel, a été en 2013 quasiment identique en France et dans la moyenne de la zone euro ou de l'Union européenne, elle a résulté, en France, d'une progression plus forte des recettes et d'un moindre effort de réduction des dépenses.

Graphique n° 6



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

II - Les dépenses publiques en France et en Allemagne

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays de l'OCDE ont réduit leurs dépenses publiques de manière significative afin d'assainir leurs finances publiques.

Ainsi, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective a présenté en juin 2014 une liste de 17 pays ayant infléchi leurs dépenses de plus de 3 points de PIB sur 3 ans²⁶.

Tableau n° 12 : épisodes de réduction des dépenses publiques dans les principaux pays européens entre 1992 et 2007 (en points de PIB)

	Début de période	Fin de période	Baisse totale de la dépense publique
Allemagne	2003	2007	-4,9
Italie	1993	1999	-8,1
Pays-Bas	1995	1999	-10,3
Espagne	1995	2001	-5,8
Royaume-Uni	1996	1999	-3,0

Source : document d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective de juin 2014

Parmi ces 17 pays, l'Allemagne présente, en dépit de différences institutionnelles fortes (fédéralisme allemand et caractère centralisé des institutions françaises), de nombreuses caractéristiques communes avec la France: le niveau de vie et la structure des dépenses publiques (cf. plus loin) sont très voisines. Par ailleurs, la réduction de la dépense publique est intervenue relativement récemment (2003-2007).

²⁶ Selon une méthodologie proche de celle que l'on peut trouver dans les documents de travail de l'OCDE sur ce sujet. Les 17 pays sont : Autriche, Canada, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

Alors qu'au début des années 2000, le déficit public était plus dégradé en Allemagne (3,1 % du PIB en 2001) qu'en France (1,5 % du PIB) et qu'en moyenne dans les 18 pays de la zone euro (2,0 % du PIB), l'Allemagne a réalisé au cours de la dernière décennie un net redressement de ses finances publiques. Aujourd'hui, elles sont à l'équilibre, au contraire de celles de la France et de l'ensemble des pays de la zone euro. Cette divergence dans l'évolution des finances publiques allemandes et françaises résulte essentiellement des trajectoires différentes en matière de dépense publique²⁷.

L'écart des dépenses publiques en France et en Allemagne rapportées au PIB de chaque pays est passé de 4,1 points de PIB en 2001 à 12,4 points en 2013, alors même que le PIB en valeur a progressé dans le même temps plus rapidement en France qu'en Allemagne (de respectivement 38 % et 30 %)²⁸.

Au total, la différence d'évolution des finances publiques entre l'Allemagne et la France provient essentiellement du fait que l'Allemagne a su beaucoup mieux maîtriser la dynamique de sa dépense.

A - Une répartition comparable des dépenses publiques par politique publique

Le graphique ci-dessous²⁹ montre que la répartition des dépenses par politique publique (appelée « fonction » en comptabilité nationale) est quasiment identique en France et en Allemagne. En particulier, la protection sociale et la santé, correspondant aux deux catégories de dépenses les plus importantes, représentent respectivement 43 % et 15 à 16 % dans les deux pays. Par rapport à la moyenne des 18 pays de la zone euro, la France et l'Allemagne se distinguent par un surcroît de dépenses en termes de protection sociale et une moindre dépense des services généraux et des affaires économiques.

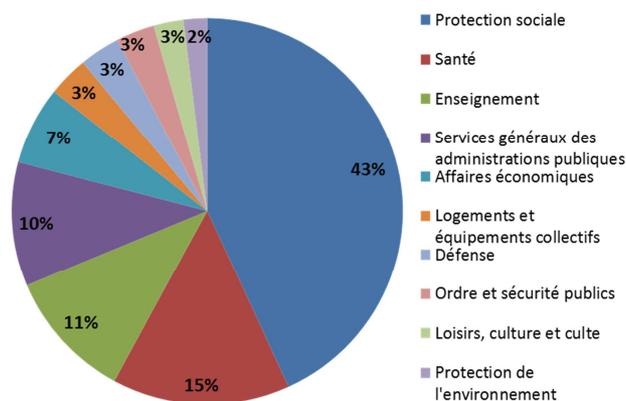
²⁷ Les recettes en points de PIB sont restées globalement stables dans les deux pays.

²⁸ Cette différence de croissance en valeur provient essentiellement de l'évolution des prix.

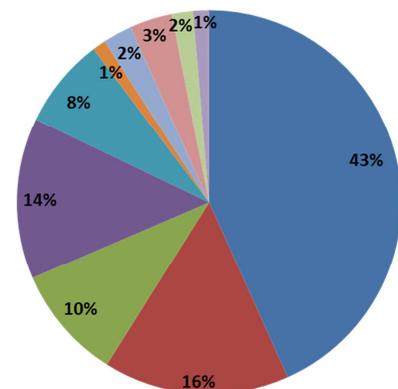
²⁹ Graphique réalisé à partir des comptes nationaux au format « COFOG ». Cet acronyme anglais « COFOG » signifie *Classification Of the Functions Of Government* (en français : classification des fonctions des administrations publiques). Ce format correspond à une classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques suivant les règles de la comptabilité nationale.

Graphique n° 7 : structure des dépenses 2012 en France, en Allemagne par grandes politiques publiques (en % des dépenses totales)³⁰

En France :



En Allemagne :



Source : Eurostat, comptes nationaux, format COFOG, base 2005, SEC 1995

³⁰ La comparaison de ces graphiques doit être menée avec précaution, car certaines données peuvent ne pas être enregistrées de la même manière entre les différents pays. En particulier, un retraitement pourrait être nécessaire sur les catégories « logements et équipements collectifs » et « affaires économiques ».

Le tableau ci-après présente les dépenses en points de PIB par grandes familles de politiques publiques. Il en ressort que la France dépense plus pour la quasi-totalité des politiques publiques et que la protection sociale, la santé, l'enseignement, les équipements collectifs et la Défense concentrent les plus gros écarts de dépense publique.

Les différences de structures démographiques entre les deux pays conduisent à augmenter ou diminuer certaines dépenses. Ainsi, la part des moins de 14 ans est plus élevée en France qu'en Allemagne³¹ et conduit mécaniquement à des dépenses d'éducation plus élevées, toutes choses égales par ailleurs. En revanche, la proportion des plus de 65 ans est plus importante en Allemagne qu'en France³², ce qui devrait induire, toutes choses égales par ailleurs, des dépenses de retraites plus élevées. En outre, d'autres facteurs peuvent influencer ce constat, comme la dispersion géographique de la population.

³¹ Respectivement de 18,5 % de la population totale en France contre 13,4 % en Allemagne en 2010 et les dépenses d'éducation représentent respectivement 5,0 % du PIB en France contre 3,9 % du PIB en Allemagne en 2010 ; source : Commission européenne, *The 2012 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*.

³² Respectivement de 16,7 % de la population totale en France contre 20,6 % en Allemagne et les dépenses publiques de retraites représentent respectivement 14,6 % du PIB en France contre 10,8 % du PIB en Allemagne en 2010 ; source : Commission européenne, *The 2012 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*.

Tableau n° 13 : poids des différentes politiques publiques en France et en Allemagne en 2012 (en points de PIB)³³

<i>Points de PIB, 2012</i>	France	Allemagne	Écart France - Allemagne
Protection sociale	24,4	19,4	5,0
Santé	8,3	7,0	1,3
Enseignement	6,1	4,3	1,8
Services généraux des administrations publiques	5,9	6,1	-0,2
Affaires économiques	3,7	3,4	0,3
Logements et équipements collectifs	1,9	0,5	1,4
Défense	1,9	1,1	0,8
Ordre et sécurité publics	1,8	1,6	0,2
Loisirs, culture et culte	1,4	0,8	0,6
Protection de l'environnement	1,1	0,6	0,5
Total des dépenses publiques (somme des lignes précédentes)	56,5	44,8	11,7

Source : Eurostat, comptes nationaux sous format COFOG, base 2005, SEC 1995

Il reste néanmoins que la France consacre une part supérieure de sa production nationale à chacune des politiques publiques mentionnées dans ce tableau. Seule la part consacrée aux services généraux des administrations publiques est plus faible en France. Une fraction élevée de l'écart global entre les deux pays, 5 points sur 11,7, est imputable aux dépenses de protection sociale.

Certaines spécificités de l'organisation institutionnelle des deux pays dans le domaine de la protection sociale peuvent contribuer à expliquer les écarts de niveaux de dépenses publiques : ainsi, en Allemagne, les personnes ayant les revenus les plus élevés ne sont pas tenues de s'assurer auprès du régime obligatoire de santé et ont la faculté de le faire auprès de sociétés ou d'entités d'assurance privées. Dès lors,

³³ De la même manière que pour les graphiques précédents, la comparaison de ces graphiques doit être menée avec précaution, car certaines données peuvent ne pas être enregistrées de la même manière entre les différents pays. En particulier, un retraitement pourrait être nécessaire sur les catégories « logements et équipements collectifs » et « affaires économiques ».

leurs dépenses n'apparaissent pas dans les dépenses publiques³⁴, alors qu'elles pourraient représenter de l'ordre d'un point de PIB. En outre, les différences relatives à l'architecture des systèmes d'assurance vieillesse publique en Allemagne et en France (existence d'un régime de retraite complémentaire obligatoire en France) et un taux de remplacement offert par le régime public de retraite plus élevé en France expliquent une partie de l'écart entre les dépenses publiques de retraite des deux pays³⁵.

Par ailleurs, les écarts de dépenses dans le secteur de la défense rapportées au PIB sont de moins d'un point de PIB. Les responsabilités militaires et diplomatiques propres à la France, du fait en particulier de sa présence au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations-Unies, n'expliquent donc que très marginalement les écarts sur la dépense publique.

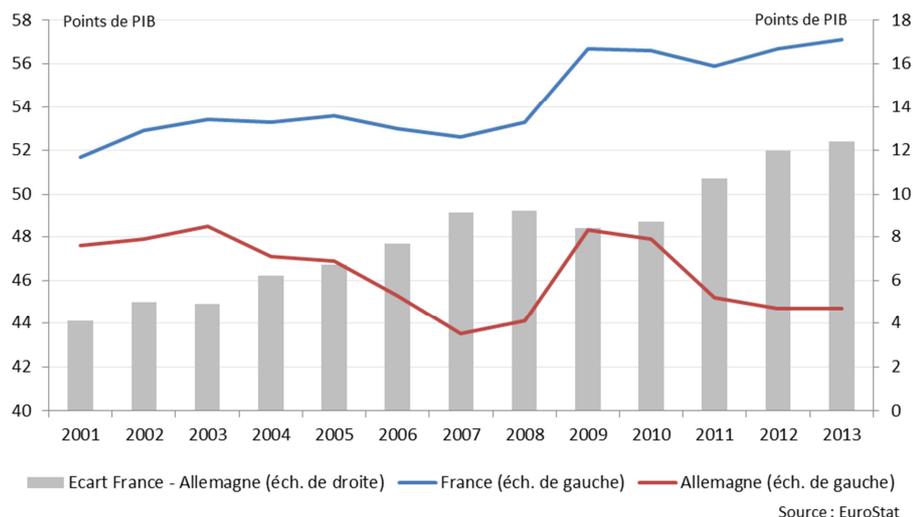
B - Des rythmes d'évolution des dépenses publiques très contrastés depuis le début des années 2000

La part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté en France de 51,7 % en 2001 à 57,1 % en 2013, soit un accroissement de 5,4 points, tandis qu'elle a diminué en Allemagne sur la même période de 2,9 points de PIB (passant de 47,6 % à 44,7 %). L'écart de dépenses publiques, rapportées au PIB, entre la France et l'Allemagne a ainsi plus que triplé en 12 ans.

³⁴ Elles sont enregistrées, pour une partie d'entre elle, dans les dépenses des institutions financières en comptabilité nationale, c'est-à-dire hors du champ des administrations publiques.

³⁵ Cf. notamment à ce titre le document de travail de la DG Trésor (cahiers de la DGT n° 2012/02, août 2012) « comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale » et la base de données SOCX et les publications correspondantes de l'OCDE.

Graphique n° 8 : évolution des dépenses publiques en France, en Allemagne depuis 2001



Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995

Pour la France, les variations annuelles du rapport de la dépense publique au PIB (cf. graphique précédent) proviennent essentiellement des fluctuations de la croissance du PIB et non pas de réformes particulières portant sur la dépense publique. Le même graphique fait également apparaître une variabilité un peu plus grande en Allemagne qu'en France de l'évolution du poids de la dépense publique. Ce caractère plus heurté provient de la plus forte volatilité de la croissance en Allemagne, et de l'importance du plan de relance mis en œuvre en 2009-2010 en Allemagne comparé à celui de la France³⁶.

Pour autant, sur l'ensemble de la période, cette divergence d'évolution de la dépense publique rapportée au PIB ne provient pas de différences de croissance du PIB mais de la croissance respective des dépenses publiques des deux pays. En outre, l'écart de dynamique des dépenses publiques entre la France et l'Allemagne ne trouve pas son

³⁶ Les plans de relance auraient représenté environ 1,1 point de PIB (dont 0,5 point de PIB de mesures affectant le calendrier de paiement) en France et 3,0 points de PIB en Allemagne (source : OECD economic outlook, interim report, mars 2009).

explication dans la répartition des dépenses entre politiques publiques (cf. ci-dessus).

C - Des dépenses publiques de fonctionnement courant et de prestations sociales plus maîtrisées en Allemagne

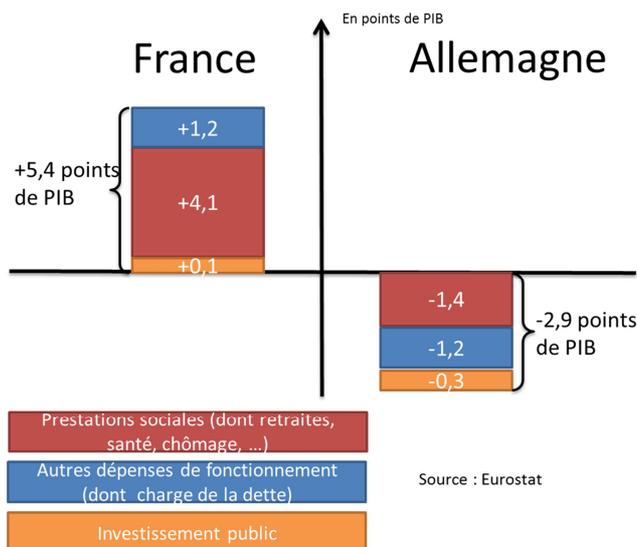
Les dépenses publiques peuvent être réparties en dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Ces dernières comprennent non seulement la masse salariale, les achats de biens et services, etc., mais également les prestations sociales. Par la suite, les prestations sociales, généralement encadrées par des règles particulières d'attributions, seront distinguées des autres dépenses de fonctionnement.

1 - Les dépenses par nature

Le graphique ci-dessous présente la contribution des grandes catégories de dépenses à la variation du poids des dépenses publiques entre la France et l'Allemagne entre 2001 et 2013. Alors que l'Allemagne a diminué le poids de ses prestations sociales de 1,4 point de PIB pendant cette période et ses autres dépenses de fonctionnement de 1,2 point, la France a, dans le même temps, accru ses prestations sociales de 4,1 points et ses autres dépenses de fonctionnement, correspondant principalement à la masse salariale des administrations publiques et aux achats courants et fournitures, de 1,2 point³⁷. En outre, l'Allemagne a diminué ses investissements en part de PIB au contraire de la France qui les a stabilisés : les administrations publiques françaises ont maintenu un niveau relativement élevé d'investissement public entre 2001 et 2013 (3,3 points de PIB en France contre 1,5 en Allemagne en 2013).

³⁷ Les prestations sociales correspondent dans ce graphique au Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature (D62) + Transferts sociaux en nature de biens et services marchands (D63 - partie), les dépenses d'investissement correspondent à la Formation brute de capital (FBCF) et acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits, et les autres dépenses de fonctionnement correspondent à l'ensemble du reste de la dépense.

Graphique n° 9 : variation des dépenses publiques par nature de la France et de l'Allemagne entre 2001 et 2013



Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995, calcul Cour des comptes

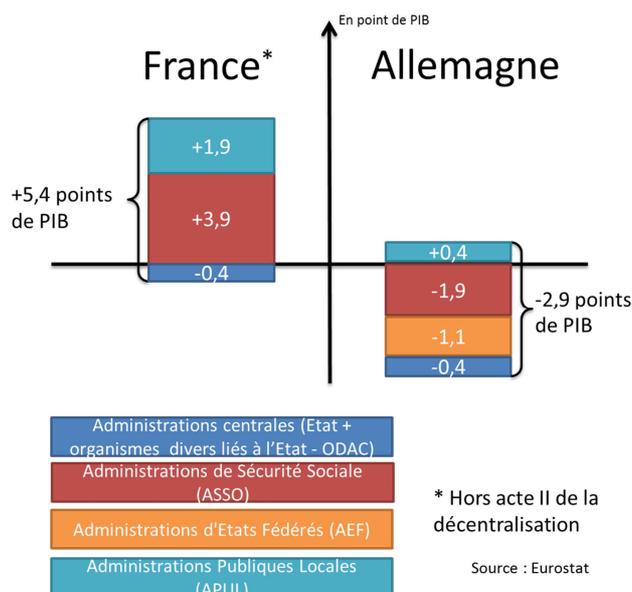
2 - Les dépenses par catégorie d'administration

Comme le présente le graphique ci-dessous, l'augmentation des dépenses publiques en France, à champ constant, résulte principalement des administrations de sécurité sociale et, dans une moindre mesure, des administrations publiques locales. En revanche, les dépenses de l'État ont légèrement diminué sur la période considérée.

Au contraire, en Allemagne, toutes les administrations publiques, sauf les collectivités locales, ont contribué à la diminution du poids des dépenses publiques.

Les importantes réformes réalisées en Allemagne en matière de protection sociale (réformes des retraites, réformes du marché du travail et de l'assurance chômage avec les lois *Hartz*, réformes du système de santé, etc.) ont en particulier conduit à une diminution sensible des dépenses des administrations de sécurité sociale.

Graphique n° 10 : variation des dépenses par sous-secteurs des administrations publiques de la France et de l'Allemagne entre 2001 et 2013, à champ constant³⁸



Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995, calcul Cour des comptes

Ce graphique est comparable au précédent mesurant la variation des dépenses par nature dans les deux pays, car les dépenses des administrations de sécurité sociale sont essentiellement composées, en France comme en Allemagne, de prestations sociales. En outre, une très large part des dépenses des collectivités locales en France correspond à des dépenses de masse salariale et de fonctionnement courant comme les achats courants et fournitures. En revanche, les efforts sur les autres dépenses de fonctionnement ont été portés en Allemagne par les *Länder* et par l'État fédéral.

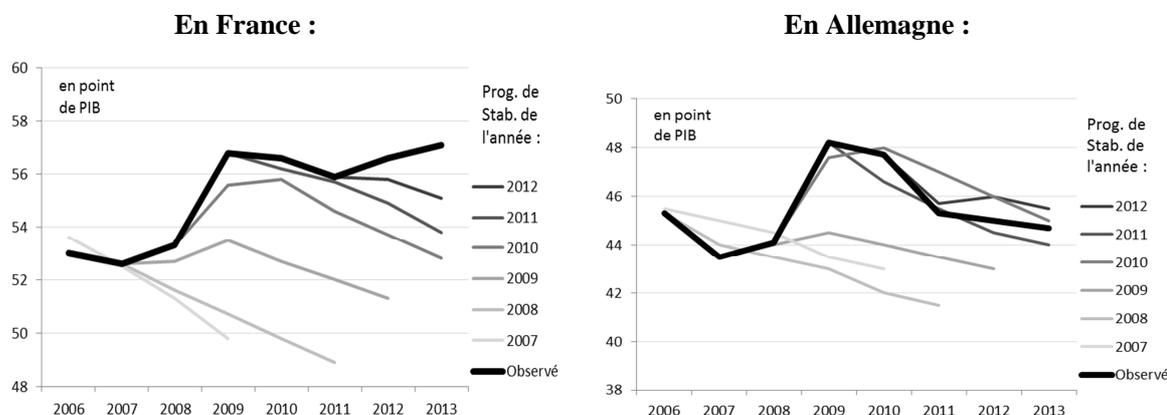
³⁸ Ce graphique neutralise les effets de l'acte II de la décentralisation en France qui ont, toutes choses égales par ailleurs, contribué à réduire les dépenses de l'État et augmenter celles des collectivités locales, à partir des retraitements présentés par la Commission Carrez-Thénault, afin de pouvoir comparer l'évolution des sous-secteurs des administrations publiques en France et en Allemagne.

D - Des prévisions de dépenses publiques marquées par plus de prudence en Allemagne

Les prévisions d'évolution des dépenses publiques paraissent plus prudentes en Allemagne qu'en France, comme le montrent les prévisions inscrites dans les derniers programmes de stabilité. Le graphique ci-dessous, compare les dépenses publiques constatées (en noir soutenu) et les prévisions des différents programmes de stabilité.

Si la hausse des dépenses publiques en points de PIB qui a résulté de la récession de 2008-2009 n'a été prévue dans aucun des deux pays, les programmes de stabilité français ont toujours prévu une forte baisse de ce ratio qui n'a presque jamais été réalisée alors que les programmes allemands ont prévu une baisse plus limitée qui a été réalisée au cours des années les plus récentes (la courbe en noir soutenu passant au-dessous des courbes décrivant les prévisions des programmes de stabilité).

Graphique n° 11 : objectifs de dépenses publiques dans les différents programmes de Stabilité en France et en Allemagne (en points de PIB)



Source : Programmes de stabilité de la France et de l'Allemagne de chaque année, Commission européenne. Note de lecture : la courbe en noir soutenu présente les données observées de dépenses publiques en points de PIB. Les autres courbes représentent les programmes de stabilités qui sont classés par année. Lorsque la courbe en noir soutenu est systématiquement au-dessous des autres courbes, ceci signifie que les prévisions des programmes de stabilité sous-estiment systématiquement les dépenses prévisionnelles des programmes de stabilité.

CONCLUSION

En dépit d'une croissance de l'activité économique supérieure, le déficit public français a été réduit dans des proportions comparables à ceux de ses partenaires européens en 2013. Il est ainsi demeuré plus élevé que ceux de la zone euro (3,0 % du PIB) et de l'Union européenne (3,3 %). De la même manière, le déficit structurel français est resté très nettement supérieur aux moyennes européennes (1,3 % du PIB dans la zone euro et 1,8 % du PIB dans l'Union européenne).

La croissance des dépenses publiques, comme celle des recettes, a été plus forte en France que dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne.

La dette publique a augmenté un peu plus en France que dans la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne. Fin 2013, rapportée au PIB, elle était, pour la première fois, supérieure à la fois à celles de la zone euro et de l'Union européenne. La dette publique de l'Allemagne a de nouveau diminué.

Pour autant, de nombreux pays ont réussi par le passé à réduire leur déficit public, en particulier en réduisant leurs dépenses. Ainsi l'Allemagne, proche de la France par la taille, la population et la structure de ses dépenses publiques a réussi, au cours de la dernière décennie, à réduire ses dépenses publiques.

L'augmentation de la dépense publique en France, en proportion du PIB et par rapport à l'Allemagne, provient très majoritairement des prestations sociales et des autres dépenses de fonctionnement, et pour une faible part des dépenses d'investissement. Cet accroissement des dépenses publiques en France est essentiellement imputable aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités locales. En revanche, l'Allemagne a su modérer l'ensemble de ses dépenses et la plupart des sous-secteurs des administrations publiques ont contribué à cette modération en mettant en œuvre des réformes structurelles ambitieuses.

Chapitre III

La situation en 2014

Ce rapport, destiné à nourrir les débats parlementaires sur les orientations des finances publiques en application de la loi organique relative aux lois de finances, analyse comme chaque année la situation et les perspectives des finances publiques pour l'exercice en cours. Il s'attache notamment à mettre en évidence les risques pesant sur l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que sur les prévisions du Gouvernement relatives à l'ensemble des administrations publiques.

Cette analyse s'appuie sur les documents budgétaires et sur le programme de stabilité transmis en mai à la Commission européenne, ainsi que sur les informations transmises à la Cour par les services du ministère des finances, notamment la direction générale du trésor et la direction du budget, et des autres ministères avant le 12 juin, date d'adoption de ce rapport. Les informations obtenues en 2014 ont été un peu plus précises qu'en 2013. Elles restent toutefois insuffisantes pour mesurer les risques avec précision et éclairer complètement les débats parlementaires.

Le déficit budgétaire inscrit dans la loi de finances initiale pour 2014 est de 82,6 Md€ et le déficit prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour le régime général est de 9,6 Md€. Ils sont cohérents avec le déficit public de 3,6 % du PIB inscrit à l'article liminaire de la loi de finances. Ces prévisions reposaient sur un scénario macroéconomique caractérisé par une croissance du PIB de 0,9 % en volume.

Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement ont été révisées pour établir le programme de stabilité présenté en avril 2014 par la France à la Commission européenne. La croissance en 2014 est désormais estimée à 1,0 % et le déficit public à 3,8 % du PIB, après 4,3 % en 2013. Le programme de stabilité intègre des prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale qui devraient figurer dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives déposés à la mi-juin.

La Cour a examiné les risques pesant sur l'évolution des recettes et des dépenses, par catégorie d'administrations publiques, avant d'en mesurer les conséquences sur les soldes et la dette publics.

I - Les recettes publiques

Les prévisions de recettes sont établies par l'administration en construisant un scénario macroéconomique, puis en estimant la croissance de chaque impôt ou contribution sociale, à législation constante, sur la base de ce scénario, enfin en ajoutant l'impact des mesures législatives nouvelles. À chacune de ces trois étapes sont associés des risques distincts qui doivent être identifiés et peuvent s'additionner.

Dans son rapport public annuel de février 2014, la Cour a souligné que les prévisions de recettes des administrations publiques figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 étaient affectées de risques importants.

Elle relevait que la croissance à législation constante de certains impôts, notamment les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, semblait surestimée à hauteur de 2 à 4 Md€. En outre, le rendement des mesures nouvelles risquait d'être inférieur de 2 Md€ au montant prévu en raison de la suspension de la taxe sur les poids lourds, des amendements apportés au cours du débat

parlementaire et de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances initiale³⁹.

Le scénario macroéconomique du programme de stabilité pour 2014 est peu différent de celui associé au projet de loi de finances. Les prévisions de recettes à législation constante et l'estimation du montant total des mesures nouvelles ont toutefois été revues légèrement à la baisse.

Tout en rappelant dans quelle mesure elles s'écartent des prévisions associées aux textes financiers de décembre 2013, la Cour a examiné les risques pesant sur les prévisions de recettes du programme de stabilité.

A - Une prévision de croissance élevée sans être hors d'atteinte

Le programme de stabilité repose sur une croissance du PIB de 1,0 % en volume et 2,2 % en valeur en 2014, contre respectivement 0,9 et 2,3 % dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances (RESF). L'augmentation de la masse salariale du secteur concurrentiel serait de 2,2 % (comme dans le RESF). L'inflation, hors tabac, serait en moyenne annuelle de 1,1 % (contre 1,3 %).

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives reposent sur le même scénario macroéconomique.

Dans son avis du 5 juin 2014 sur ces projets de loi, le Haut Conseil des finances publiques a constaté que les aléas baissiers qui affectent la prévision de croissance de 1,0 % en 2014 se sont accrus depuis la présentation du programme de stabilité. Il estime que les effets positifs attendus des décisions de la Banque centrale européenne annoncées le 5 juin ne pourront se faire sentir que progressivement. En conséquence, il considère que « sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2014 paraît désormais élevée ».

³⁹ Les amendements parlementaires ont notamment conduit à rétablir la réduction d'impôts pour frais de scolarité, supprimée dans le projet de loi de finances, et le Conseil constitutionnel a annulé des dispositions de la loi sur la fiscalité des plus-values immobilières.

Il estime aussi que la prévision d'inflation est élevée et que les créations d'emplois marchands, et par suite l'évolution de la masse salariale, paraissent surestimées.

Un risque à la baisse pèse donc sur les prévisions de recettes publiques du programme de stabilité et des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives.

Les développements des parties B à D qui suivent précisent les risques pesant sur les recettes autres que ceux résultant du scénario macroéconomique.

B - Un risque persistant sur les recettes de l'État

L'analyse des recettes de l'État porte, sauf mention contraire, sur les prévisions en comptabilité budgétaire, mais les risques mis en évidence sont de même ampleur en comptabilité nationale.

1 - Des recettes fiscales nettes revues à la baisse mais présentant encore un risque

a) La révision des prévisions, de la loi de finances initiale au programme de stabilité

La prévision de recettes fiscales de l'État pour 2014 sous-jacente au programme de stabilité est inférieure de 5,2 Md€ à celle de la LFI pour 2014. Cette baisse peut se décomposer en trois éléments :

- le report de la moins-value constatée en exécution sur 2013 par rapport à la prévision pour 2013 associée à la LFI 2014, pour - 3,7 Md€ dont -1,8 Md€ pour l'impôt sur le revenu (IR), - 2,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (IS) et + 0,7 Md€ pour la TVA ;
- une révision à la baisse de la croissance spontanée des recettes fiscales nettes, de -1,7 Md€ sur l'ensemble dont -1,2 Md€ sur l'IR et - 0,9 Md€ sur l'IS, compensée par des augmentations sur la TICPE (+ 0,3 Md€) et la TVA (+ 0,4 Md€) ;
- une légère révision à la hausse du rendement global des mesures nouvelles et de périmètre (0,4 Md€).

**Tableau n° 14 : prévision de recettes fiscales de l'État pour
2014 dans la LFI 2014 et dans le programme de stabilité d'avril 2014
(Md€)**

	2013	Croissance spontanée	Mesures nouvelles et de périmètre	2014
LFI 2014	287,7	8,8	- 12,3	284,4
Programme de stabilité	284,0	7,1	- 11,9	279,2
Écart	- 3,7	- 1,7	0,4	- 5,2

Source : Cour des comptes ; les mesures nouvelles correspondent pour une large part à la mise en place du CICE.

b) Les risques subsistant sur la croissance spontanée des recettes

S'agissant de l'IR, le taux de croissance spontanée des recettes a été ramené de 3,7 % dans la LFI à 2,1 % dans le programme de stabilité (-1,2 Md€), un taux qui reste toutefois nettement supérieur à la croissance de la masse salariale en 2013, de 1,3 %, qui constitue la majeure partie de l'assiette de l'impôt.

La progressivité du barème de l'IR entraîne certes mécaniquement une croissance de son produit plus forte que celle des revenus. Cependant, l'écart entre la progression de la masse salariale en 2013 et celle de l'IR en 2014 est important et il n'est pas certain qu'il puisse s'expliquer par les autres revenus imposés. De surcroît, la déformation de la structure des revenus en 2012 qui a affecté le rendement de l'IR en 2013, avec une croissance moins forte des hauts revenus, est susceptible de s'être poursuivie en 2013 compte tenu de la faible croissance économique et d'affecter également le rendement en 2014.

En ce qui concerne l'IS, la croissance spontanée des recettes a été réduite de 6,9 % dans la LFI à 5,5 % dans le programme de stabilité (- 0,9 Md€). Même si les prévisions d'IS sont toujours particulièrement difficiles à établir, ce taux de croissance de 5,5 % reste optimiste au

regard de l'évolution de l'excédent brut d'exploitation⁴⁰ des sociétés non financières, qui n'a été que de 0,2 % en 2013⁴¹ alors que les prévisions de la LFI 2014 reposaient sur une hypothèse de 0,9 %. Un autre élément d'incertitude réside dans le rendement très faible de l'IS en 2013, et notamment du cinquième acompte, qui reste à ce stade difficile à interpréter.

Seule l'analyse des soldes versés en mai 2014 sur l'impôt dû pour 2013 et du deuxième acompte, versé en juin, sur l'impôt dû pour 2014 permettront de mieux comprendre l'évolution de l'IS en 2013 et de préciser l'évolution prévisible en 2014, sous réserve de l'acompte de décembre dont le montant est toujours très difficile à anticiper.

Les révisions à la hausse des prévisions de croissance spontanée des recettes de TVA (+ 0,4 Md€) et de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (+ 0,3 Md€), entre la LFI et le programme de stabilité, sont justifiées, selon le ministère des finances, par des encaissements meilleurs que prévu au début de l'année 2014.

Au total, si la croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été corrigée à la baisse dans le programme de stabilité, cette correction est limitée et les informations disponibles depuis le début de l'année sur les revenus des ménages et les bénéfices des sociétés en 2013 conduisent à conclure qu'il subsiste un risque de l'ordre de 2 Md€ sur la croissance spontanée des recettes fiscales nettes de l'État .

c) Les risques subsistant sur l'impact des mesures nouvelles

La légère révision à la hausse (+0,4 Md€) de l'impact des mesures nouvelles et de périmètre en 2014, dont le montant global de - 12 Md€ traduit surtout le coût du CICE (- 10 Md€), recouvre de nombreux ajustements de sens contraire qui illustrent la fragilité du chiffrage de ces mesures. Les suivants appellent des observations particulières.

⁴⁰ Grandeur la plus proche de l'assiette de l'IS dans les comptes nationaux et sur laquelle s'appuie en pratique la prévision de l'IS.

⁴¹ INSEE Comptes nationaux trimestriels - Résultats détaillés du 4^{ème} trimestre 2013.

Le programme de stabilité prévoit une mesure de baisse des impôts, décidée dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en faveur des ménages modestes qui deviendraient imposables en 2014 et dont le coût serait de 0,5 Md€. Le gouvernement a toutefois décidé d'amplifier la réduction d'impôts envisagée qui pourrait dès lors avoir un coût proche de 1,0 Md€. Le surcoût de 0,5 Md€ environ par rapport à la prévision du programme de stabilité serait financé par une augmentation des recouvrements d'impôts à la suite d'un contrôle fiscal.

En 2013, une augmentation de 1,0 Md€ de ces recouvrements avait été inscrite en loi de finances initiale mais elle n'a pas été constatée en exécution. Pour 2014, une hausse de 1,4 Md€ est déjà prévue en LFI (IR, IS et ISF) qui serait donc portée à près de 1,9 Md€ dans la loi de finances rectificative. Les informations dont la Cour dispose en ce domaine ne lui permettent pas d'estimer le montant des encaissements qui résulteront en 2014 des opérations de contrôle fiscal et des recettes exceptionnelles liées à la régularisation d'actifs détenus à l'étranger et non déclarés. Une incertitude pèse donc sur le financement de la mesure de réduction d'impôt et sa pérennité.

L'impact des remboursements d'impôts qui résultent de contentieux communautaires de masse (précompte sur valeurs mobilières et dividendes versés par des sociétés résidentes à des OPCVM étrangers⁴²) a été révisé à la baisse entre la LFI et le programme de stabilité, ce qui se traduit par un gain de 0,7 Md€ sur les recettes fiscales nettes en 2014⁴³, en supposant que ces remboursements seront reportés en 2015. Leurs dates d'enregistrement comptable (en 2014, 2015 ou au-delà), qui dépendent du calendrier des décisions judiciaires relatives à ces contentieux, sont toutefois très incertaines.

⁴² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juillet 2012, 255 p., disponible sur www.ccomptes.fr pour une présentation de ces contentieux et du mode d'enregistrement des remboursements en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

⁴³ Ces remboursements viennent en déduction des recettes fiscales nettes. De moindres remboursements se traduisent donc pas un surcroît de recettes nettes.

d) Synthèse sur les recettes fiscales

Au total, les recettes fiscales nettes de l'État pourraient être inférieures de 2 à 3 Md€ à la prévision du programme de stabilité.

La comparaison des recouvrements sur les quatre premiers mois de 2013 et 2014 est particulièrement difficile à interpréter pour ce qui concerne les impôts sur le revenu et sur les sociétés en raison de modifications qui ont affecté le calcul et le calendrier des acomptes et des soldes⁴⁴. Elle ne permet pas, en conséquence, de corroborer la prévision du gouvernement, ni les risques mis ici en évidence.

2 - Des recettes non fiscales conformes à la LFI et sans risque significatif

Avec 13,8 Md€, la loi de finances initiale pour 2014 a prévu un montant de recettes non fiscales quasiment inchangé par rapport à l'exécution 2013, qui s'est élevée à 13,7 Md€. Ce montant de 13,8 Md€ n'a pas été modifié dans le programme de stabilité.

La prévision inscrite dans le programme de stabilité apparaît comme raisonnablement prudente au regard des évolutions des recettes non fiscales des années passées et en particulier par rapport à 2013.

a) Une diminution des produits des participations hors Caisse des dépôts et consignations et Banque de France

En premier lieu, le programme de stabilité prévoit une diminution significative des produits des participations hors Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et Banque de France. Cette baisse avait été anticipée dès le projet de loi de finances pour 2014 au motif que certaines entreprises devaient tenir « compte principalement d'anticipation de risques nécessitant un accroissement prévisionnel du besoin de provisions »⁴⁵.

⁴⁴ En particulier, les acomptes d'impôt sur le revenu sont désormais calculés sur la base de la somme de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital ; le solde de l'impôt sur les sociétés a été décalé d'avril à mai.

⁴⁵ Source : Tome 1 des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Or, selon les premières informations communiquées par l'Agence des Participations de l'État, les résultats nets sont stables entre 2012 et 2013 (hors effets de la reprise de la dette de l'EPFR) et les risques attendus au moment de l'élaboration du projet de loi de finances n'ont pas conduit à diminuer les résultats nets entre 2012 et 2013. De surcroît, la dette nette de ces entreprises apparaît en diminution par rapport à 2012 et le ratio de dette nette sur capitaux propres s'avère également en diminution de 1,22 en 2013 contre 1,41 en 2012. L'objectif de produit des participations hors CDC et Banque de France apparaît dès lors atteignable. Il correspond à une diminution du taux de distribution des résultats⁴⁶ des participations de l'État.

b) Une augmentation des produits issus de la Caisse des dépôts et consignations suite au redressement de son résultat

Par ailleurs, les versements de la CDC devraient augmenter de près d'un milliard d'euro entre 2013 et 2014. En effet, après deux années marquées par l'absence de prélèvements sur le Fonds d'épargne, ce dernier pourrait effectuer un versement à l'État en 2014 au titre de 2013 suite notamment à la réforme, à l'été 2013, des modalités de centralisation de l'épargne réglementée. De la même manière, le dividende de la CDC est prévu en hausse en 2014 alors qu'il était nul en 2013 et proche de 0 en 2012 (0,1 Md€). En effet, les résultats de la CDC ont été positifs en 2013 (2,1 Md€, avec une composante exceptionnelle de 0,8 Md€, en 2013, après -0,45 Md€ en 2012, selon les résultats publiés en avril 2014), laissant présager un dividende positif.

c) Une quasi-stabilisation du dividende de la Banque de France

Le dividende de la Banque de France s'élèverait à 1,3 Md€ en 2014 contre 1,4 Md€ en 2013. Cette prévision de dividende paraît compatible avec les résultats (2,5 Md€) présentés par la Banque de France dans son rapport d'activité daté de mars 2014.

⁴⁶ Le taux de distribution correspond au rapport dividendes versés / résultats de l'année précédente

Cette stabilisation du dividende de la Banque de France en 2014 serait la conséquence de deux effets de sens contraire sur ses résultats : d'une part, la Banque de France a vu certaines de ses recettes s'amoinrir, en particulier celles issues de la rémunération du portefeuille de titres acquis dans le cadre du programme PMT (programme pour les marchés de titres)⁴⁷. Dans le sens contraire, les rétrocessions de produits des titres grecs détenus par la Banque de France devraient diminuer.

d) Les autres recettes non fiscales en légère hausse

Plusieurs recettes non fiscales sont prévues en augmentation. Ainsi, le produit des amendes passerait de 1,1 Md€ en 2013 à 1,4 Md€ en 2014, sans que ce niveau ait été atteint sur les trois dernières années. Par ailleurs, les intérêts des avances du trésor augmenteraient de 0,5 Md€ en 2013 à 0,9 Md€ en 2014. Cette progression provient notamment d'un accroissement prévisionnel du nombre d'opérations de refinancement attendues.

Enfin, la prévision intègre d'une part une diminution de 0,9 Md€ en 2013 à 0,6 Md€ en 2014 des reversements de la part de la COFACE et de NATIXIS et d'autre part une stabilisation des autres recettes non fiscales.

Au total, les prévisions de recettes non fiscales apparaissent plausibles.

C - Des recettes des administrations sociales inférieures aux prévisions de la loi de financement

Après une hausse de 2,6 % en 2013, le programme de stabilité prévoit que les recettes des ASSO progresseront de 3,1 % en valeur en 2014, sous le triple effet d'une évolution de la masse salariale du secteur privée plus dynamique qu'en 2013, de hausses de taux de cotisation dans la plupart des régimes de retraite de base ainsi qu'à l'AGIRC-ARRCO et, enfin, de nouveaux transferts d'impôts d'État au bénéfice du régime général.

⁴⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013* (mai 2014), p. 63-64. La Documentation française, mai 2014, 266 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La progression des recettes du régime général devrait atteindre 3,4 % en valeur en 2014 tandis que celles du FSV seraient stables par rapport à 2013.

Au sein de cette progression, l'évolution spontanée des recettes serait proche de 1,5 %. Elle repose sur une hypothèse de croissance de 2,2 % pour la masse salariale du privé, progression identique à celle prévue en LFSS pour 2014. Cette évolution spontanée serait le résultat d'une progression différenciée entre les cotisations sociales, dont la masse augmenterait tendanciellement de 2,2 % (et même + 2,4 % pour le seul secteur privé sous l'effet d'un moindre dynamisme du coût des allègements généraux de charges patronales), la CSG, dont la hausse approcherait 1,6 %, et les impôts et taxes affectées, dont l'évolution spontanée (- 0,6 %) s'expliquerait par la décroissance programmée d'une recette affectée à la branche famille depuis 2011 (« préciput assurance-vie »), la stagnation des droits tabacs observée avec les hausses de prix intervenues depuis 2012 et l'atonie du produit des prélèvements sociaux sur le capital.

Plus de la moitié de la progression globale des recettes du régime général résulterait de la poursuite des hausses de taux de cotisation vieillesse décidée en juillet 2012 pour financer les « carrières longues » (+0,5 Md€) et surtout des mesures nouvelles adoptées dans le cadre des lois votées fin 2013 (LFSS, LFI 2014, LFR 2013 et loi portant réforme des retraites) : augmentations nettes de taux de cotisations, nouvelles assiettes et impact des augmentations de taux de TVA pour 1,4 Md€, nouveaux transferts d'impôts d'État pour 3 Md€, sous forme d'une affectation supplémentaire de TVA, dont 1 Md€ en compensation de la baisse de 0,25 point du taux de cotisations patronale à la branche famille et 1 Md€ au titre du transfert à la CNAF du produit de l'abaissement du plafond du quotient familial.

Par ailleurs, le régime général et le FSV devraient bénéficier au total de 1,7 Md€ de transferts internes aux ASSO depuis la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (pour l'équivalent de l'essentiel du produit 2014 de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie), depuis les réserves de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG), depuis les reliquats de contribution sociale de solidarité des sociétés non affectée antérieurement à 2011, et depuis la MSA, suite à l'intégration des prestations familiales extra-légales des régimes agricoles, et de leur financement, à la branche famille.

Au total, les recettes du régime général et du FSV devraient être inférieures de près de 1,7 Md€ au montant prévu en LFSS pour 2014. Les moindres recettes concerneraient essentiellement les impôts et taxes affectées, et notamment les prélèvements sociaux sur le capital.

Cette nouvelle prévision est conforme à celle qui est inscrite dans le programme de stabilité et ne présente pas d'aléas majeurs, sous réserve de l'hypothèse de croissance de la masse salariale.

D - Les recettes des administrations locales en progression modérée

Le programme de stabilité retient, pour 2014, une croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales, en comptabilité nationale, de 1,8 % à législation constante et de 3,1 % en prenant en compte les mesures nouvelles (hausse des taux et mesures de périmètres). Les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont en outre réduites de 1,5 Md€ par rapport à 2013.

1 - Une augmentation des recettes fiscales d'ampleur incertaine

Les recettes fiscales des collectivités territoriales proviennent pour 65 % de la fiscalité directe et pour 35 % de la fiscalité indirecte. Si la progression des recettes de la fiscalité directe est assez stable en raison de la croissance des bases fiscales, la fiscalité indirecte reste davantage soumise aux évolutions de la conjoncture économique. Alors qu'en 2013 la fiscalité directe a progressé de 4,7 % en valeur, la diminution de la fiscalité indirecte, liée au fort recul des droits de mutation à titre onéreux (-9 %), a freiné l'évolution des ressources fiscales des collectivités territoriales (+ 2,1 % en valeur).

a) La fiscalité directe

En 2014, le programme de stabilité table sur une croissance spontanée de 2,1 % pour la taxe sur le foncier bâti (après 3,1 % en 2013) et de 2,8 % pour la taxe d'habitation (après 3,6 %). Une moindre croissance du produit des impôts directs locaux pourrait en effet être enregistrée en raison d'une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives

limitée à 0,9 % par la loi de finances⁴⁸. La dynamique des bases pourrait également être affectée par les difficultés du secteur de la construction.

Toutefois, une hausse des taux supérieure à celle de 2013, dernière année des mandats municipaux, est probable. La baisse des concours financiers de l'État, qui se prolongerait jusqu'en 2017, pourrait en outre inciter les communes et les intercommunalités, ainsi que les départements, à davantage agir sur les taux en début de mandat. Une hausse des taux est prévue dans le programme de stabilité mais elle est proche de celle de 2012.

En comptabilité nationale, le produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVA) est imputé directement en recettes des collectivités locales l'année où il est encaissé par l'État. Pour 2014, le programme de stabilité table sur une progression de 2,6 % de ce produit, supérieure à la progression de la valeur ajoutée des sociétés non financières en 2013 (1,0 %) du fait de la correction d'éléments exceptionnels (régularisations sur exercices antérieurs) qui avaient entraîné une baisse de la CVAE en 2013.

La cotisation foncière des entreprises (CFE), dont ne bénéficie que le secteur communal, a également connu une forte croissance en 2013 (+ 4,1 %), principalement en raison de l'évolution des bases qui explique 3,8 % de la hausse, l'augmentation des taux n'intervenant qu'à hauteur de 0,3 %. La moindre revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, votée en 2014 par le Parlement, et la modification du régime de la cotisation minimale pourraient ralentir la croissance du produit de la CFE due à celle des bases. Toutefois, les collectivités pourraient être tentées d'agir sur les taux de cet impôt afin de compenser en partie les baisses de dotations et de CVAE.

Au total, les hypothèses de croissance des impôts directs locaux retenues dans le programme de stabilité apparaissent soumises à un aléa principal qui se rapporte au comportement des acteurs locaux en matière de taux. Ce programme intègre bien une hypothèse d'augmentation des taux mais elle repose sur la comparaison avec les cycles électoraux antérieurs. Une accentuation de la tendance à la hausse des taux des impôts locaux en réaction à l'évolution des concours financiers de l'État

⁴⁸ Cette revalorisation avait été de 1,8 % en 2013 et 2012, de 2 % en 2011 et de 1,2 % en 2010.

n'est pas à exclure pourrait se traduire par des recettes un peu plus élevées.

b) Les impôts indirects

Des mesures spécifiques ont été adoptées en loi de finances pour 2014 afin d'accroître les ressources de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements. Ils ont ainsi été autorisés à relever le taux plafond des DMTO pour deux ans. Fixé antérieurement à 3,80 %, le taux peut être relevé dans la limite de 4,50 % pour les actes passés entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016⁴⁹. Cette mesure est prise en compte dans le programme de stabilité à hauteur de 0,6 Md€. Il prévoit aussi une croissance spontanée de 2,2 % des DMTO en 2014 après leur diminution (-9 %) en 2013.

L'évolution des impôts indirects devrait moins affecter la progression d'ensemble des ressources fiscales des APUL en 2014. Les évolutions du marché de l'immobilier, qui déterminent la croissance spontanée des DMTO, sont toutefois très incertaines et les risques, à la baisse, qui en résultent sur les impôts indirects pourraient compenser le supplément de recettes envisageable sur les impôts directs.

2 - Des transferts financiers de l'État stables malgré la baisse des dotations aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont opérés par l'intermédiaire de plusieurs canaux. Certaines dotations sont prélevées sur les recettes de l'État (54,2 Md€ en 2014). D'autres sont imputées en dépenses du budget général ou de comptes d'affectation spéciale (17,1 Md€ en 2014). À ces dotations, s'ajoute le produit de la fiscalité transférée (32,2 Md€⁵⁰ en 2014). Au total, les transferts financiers de l'État aux collectivités représentent un montant global de 103,5 Md€.

⁴⁹ En début d'exercice 2014, un recensement de la direction générale des finances publiques fait état de 81 départements ayant utilisé cette faculté.

⁵⁰ Ce montant correspond à la somme du produit de la fiscalité transférée au titre des transferts de compétences (29,9 Md€) et du montant des frais de gestion d'impôts directs locaux que l'État rétrocède aux collectivités territoriales depuis 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale de 2010 (2,3 Md€).

La loi de finances pour 2014 a prévu une baisse de 1,5 Md€ des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales au titre de leur participation à l'effort de redressement des comptes publics. Entre 2011 et 2013, un certain nombre de dotations, constituant une enveloppe dite « normée » de 50,5 Md€, avaient été gelées en valeur. En neutralisant les changements de périmètre intervenus en 2014, cette enveloppe normée a été réduite de 1,5 Md€, soit une diminution de 3 % à périmètre constant. Cette baisse a été répartie entre les catégories de collectivités territoriales au prorata de leurs ressources totales, soit une diminution de 840 M€ pour le « bloc communal », de 476 M€ pour les départements et de 184 M€ pour les régions.

Toutefois, si l'enveloppe « normée » a effectivement baissé de 1,5 Md€ à périmètre constant, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a globalement augmenté de 319 M€ (+ 0,3 %).

**Tableau n° 15 : évolution 2013/2014 des transferts financiers
de l'État aux collectivités territoriales**

En Md€	LFI 2013	LFI 2014	Écart
Enveloppe normée hors formation professionnelle	48,826	47,291	-1,535
Autres concours financiers hors formation professionnelle dont :	22,455	22,884	
- PSR hors enveloppe normée	3,862	3,778	
- FCTVA	5,627	5,769	
- Subventions des ministères	2,349	2,551	
- Programme investissements d'avenir	0	0,200	
- Travaux divers d'intérêt local	0,125	0,112	
- Dégrèvements	9,805	9,744	
- Produits des amendes	0,687	0,680	
- Fonds emprunts structurés		0,050	
Total concours financiers hors fiscalité transférée et formation professionnelle	71,281	70,175	-1,106
Fiscalité transférée hors formation professionnelle dont :	29,671	31,212	1,541
- Compensation des transferts de compétences ⁵¹	23,190	23,567	
- Transferts au titre de la suppression de la taxe professionnelle ⁵²	6,481	6,818	
- Transfert de frais d'assiette et de recouvrement aux départements ⁵³	0	0,827	
Financement de la formation professionnelle	2,254	2,137	-0,117
Total des transferts financiers	103,206	103,524	0,318

Source : Cour des comptes – données direction du budget

⁵¹ La fiscalité transférée au titre des transferts de compétences comprend : la taxe sur les certificats d'immatriculation, les droits de mutation à titre onéreux, des fractions de taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers, une partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

⁵² La fiscalité transférée au titre de la suppression de la taxe professionnelle comprend : l'ancienne « part État » de droits de mutation à titre onéreux, l'ancienne « part État » de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, la taxe sur les surfaces commerciales et des frais de gestion d'impôts directs locaux.

⁵³ Ce transfert de frais d'assiette est nouveau et s'ajoute à ceux réalisés dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle (2,3 Md€ en 2014).

E - Les prélèvements obligatoires affectés dans leur ensemble d'un aléa baissier

Le programme de stabilité table sur une croissance de 2,2 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Les mesures nouvelles sont limitées (+ 1,5 Md€) et la croissance spontanée des prélèvements est de 2,0 %, ce qui correspond à une élasticité de 0,9 par rapport à la croissance du PIB (2,2 % en valeur).

1 - Les révisions opérées par le programme de stabilité

Par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2014, une perte de recettes de 6 Md€ a été constatée en 2013 et entraîne une perte de même montant en 2014.

Si la croissance du PIB est quasi-inchangée, l'élasticité des prélèvements au PIB et la progression spontanée des prélèvements obligatoires ont été revues à la baisse (de 1,0 à 0,9 pour l'élasticité et de 2,3 à 2,0 % pour la progression spontanée), ce qui se traduit par une diminution supplémentaire des recettes publiques de 3 Md€.

Enfin, les mesures nouvelles ont été ramenées de 2,7 à 1,5 Md€, soit une correction de 1,2 Md€ pour tenir compte notamment de la suspension de la taxe sur les poids lourds, des amendements introduits au cours des débats parlementaires et de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2014. Dans son rapport public annuel de février 2014, la Cour estimait la correction nécessaire entre 1,0 et 2,0 Md€ mais le ministère des finances a aussi revu à la hausse le chiffrage de certaines mesures nouvelles.

Au total, les prélèvements obligatoires inscrits dans le programme de stabilité pour 2014, qui se retrouveront pour la plupart dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives, sont inférieurs d'environ 10 Md€ à ceux qui étaient prévus en septembre 2013.

2 - Les risques au regard de la prévision du programme de stabilité

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que, sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement paraît désormais élevée, ce qui fait peser un risque à la baisse sur les prévisions de recettes du programme de stabilité.

Indépendamment de ce risque, l'élasticité des recettes fiscales de l'État au PIB paraît trop élevée cependant que les prévisions de recettes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale sont plausibles.

Le produit de l'impôt sur le revenu et celui de l'impôt sur les sociétés ont certes été révisés à la baisse dans le programme de stabilité, mais il subsiste à ce titre un risque de l'ordre de 2 Md€ sur les prévisions de recettes fiscales nettes de l'État ainsi qu'un aléa à la baisse sur le chiffrage des mesures nouvelles.

Dans la limite des informations dont la Cour a pu disposer, les prévisions de recettes publiques du programme de stabilité présentent donc un risque à la baisse compris entre 2 et 3 Md€, auquel s'ajoute celui qui résulte d'une prévision de croissance élevée.

II - Les dépenses publiques

A - Les dépenses de l'État sous de fortes contraintes

Après avoir rappelé les principales données budgétaires de la loi de finances initiale pour 2014, la Cour analyse les risques pesant sur l'objectif de dépenses dans le champ de la norme en volume. Cette analyse s'appuie sur les constats réalisés à l'issue de l'exercice 2013⁵⁴, sur l'examen de la consommation des crédits au cours des premiers mois de 2014, ainsi que sur les informations recueillies auprès de la direction du budget et des différents ministères. Les conditions dans lesquelles pourront être respectés les nouveaux objectifs de dépenses inscrits dans le programme de stabilité et dans le projet de loi de finances rectificative de juin 2014 sont enfin examinées.

⁵⁴ Cet examen est détaillé dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2013 (résultats et gestion)*. La Documentation française, mai 2014, 266 p., disponible sur www.ccomptes.fr, ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire.

1 - Un cadrage budgétaire strict en loi de finances initiale

a) Des crédits totaux ouverts en hausse du fait des investissements d'avenir

Tableau n° 16 : crédits sur le budget de l'État

En Md€	LFI 2013		Exécution 2013		LFI 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général	294,9	299,3	301,1	298,6	312,3	309,2
Budgets annexes	2,3	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4
Comptes d'affectation spéciale	74,6	74,5	71,0	70,9	70,8	70,9
Comptes de concours financiers	115,0	114,9	111,2	110,9	124,3	124,2

Sources : lois de finances et de règlement

La LFI 2014 a ouvert sur le budget général 312,3 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 309,2 Md€ en crédits de paiement (CP), soit sensiblement plus qu'en 2013. Cette augmentation des crédits s'explique surtout par le lancement du 2^e programme d'investissements d'avenir qui s'est traduit par l'ouverture de 11 Md€ en AE et CP sur le budget général.

b) Des crédits en baisse dans le champ des normes budgétaires

Les normes budgétaires

Les dépenses de l'État font l'objet de deux règles budgétaires.

Une norme d'évolution en valeur s'applique sur un périmètre comprenant : i) les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette, les pensions et les remboursements et dégrèvements, ii) les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne iii) le produit plafonné d'une partie des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public.

Une norme d'évolution en volume, ou euros constants, s'applique sur le périmètre précédent, auquel sont ajoutées les charges de la dette et les contributions au CAS *Pensions*.

Par rapport à la LFI 2013, la LFI 2014 prévoit une baisse nette de la dépense de 1,4 Md€ sur le champ des normes budgétaires en valeur et en volume. En estimant comme le Gouvernement une croissance tendancielle de la dépense de 7 Md€ par an sur le champ en valeur, et en intégrant les nouvelles dépenses prévues dans la LFI (pour 2 Md€), le respect de cette norme suppose des économies brutes à hauteur de 10,4 Md€ qui n'étaient pas toutes documentées dans le projet de loi de finances⁵⁵.

Les dépenses exécutées en 2013 ont toutefois été inférieures aux crédits votés en LFI, de 0,1 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 3,5 Md€ sur celui de la norme en volume. Pour respecter les crédits votés en LFI 2014, la baisse des dépenses devrait être légèrement plus faible, en exécution, sur le périmètre de la norme en valeur (- 1,2 Md€ au lieu de - 1,4 Md€) et une augmentation est possible sur celui de la norme en volume (+ 2,0 Md€ au lieu de -1,4 Md€).

Tableau n° 17 : dépenses exécutées et prévues sur le champ des normes (2013-2014)

En Md€	LFI 2013 (format 2014)	Exécution 2013 (format 2014)	LFI 2014	Variation LFI 2014 / LFI 2013	Variation LFI 2014 / exécution 2013
Dépenses du budget général, hors charges de la dette et pensions, y compris taxes affectées plafonnées	204,5	203,4	203,9	-0,6	+ 0,5
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19,6	20,7	20,1	0,5	-0,6
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	55,7	55,6	54,3	-1,4	-1,3
Dépenses sur le champ de la norme en valeur	279,8	279,7	278,4	-1,4	-1,2
Charge de la dette	46,9	44,9	46,7	-0,2	+ 1,8
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	45,2	43,9	45,4	0,2	+ 1,5
Dépenses sur le champ de la norme en volume	371,9	368,5	370,5	-1,4	+ 2,0

Source : Cour des comptes ; les dépenses sont exprimées en valeur, y compris sur le champ de la norme en volume.

⁵⁵ Voir les développements consacrés par la Cour dans son *Rapport public annuel 2014*, Tome I – Volume I-1. La situation d'ensemble des finances publiques, p. 25-60. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Sur le périmètre du budget général hors charges de la dette et pensions, et y compris les taxes affectées plafonnées, il n'est plus nécessaire de réduire les dépenses de - 0,6 Md€ pour respecter la norme mais seulement de limiter leur progression à + 0,5 Md€.

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

a) *Le rythme de consommation des crédits*

Au 30 avril 2014, le montant de crédits consommés⁵⁶ est de 131,4 Md€ en AE et 113,5 Md€ en CP sur le budget général. Aucun dérapage n'est globalement observable si l'on compare ces données avec le niveau d'exécution enregistré un an plus tôt (156,4 Md€ en AE ; 115,2 Md€ en CP) et si on note que le premier quadrimestre a été marqué par des dépenses exceptionnelles d'un montant voisin en 2014 (1,5 Md€ correspondant au 2^e programme des investissements d'avenir) et en 2013 (recapitalisation de la Banque européenne d'investissement à hauteur de 1,6 Md€).

Quelques missions présentent un profil de consommation légèrement supérieur à ce qui était constaté au 30 avril 2013 (*Culture ; Économie ; Égalité, logement et ville ; Enseignement scolaire*) sans qu'il soit possible à cette période de l'année d'en conclure à de véritables difficultés.

b) *Les risques par mission sur le champ de la norme en valeur*

Comme les années précédentes, quelques missions concentrent les risques budgétaires les plus importants⁵⁷. Ces risques sont estimés sur les crédits utilisables après dégel de la réserve de précaution.

Mission Défense

La mission *Défense* devrait connaître comme à l'ordinaire des dépassements significatifs concernant les opérations militaires extérieures (OPEX). Traditionnellement sous-budgétées ces opérations ont encore vu

⁵⁶ Hors remboursements et dégrèvements.

⁵⁷ Les missions pour lesquelles les risques présentent un faible enjeu budgétaire ou pour lesquelles des annulations de crédits sont possibles ne sont pas présentées.

leurs crédits réduits par la LFI 2014 de 0,18 Md€ par rapport à la LFI 2013 qui avait ouvert 0,63 Md€. Or l'exécution 2013 s'est élevée à 1,25 Md€, à la suite en particulier des interventions de l'armée française au Mali (opération Serval) et en Centrafrique (opération Sangaris). Les récentes annonces du ministre de la défense sur le redéploiement de 3 000 soldats dans le Sahel et le maintien des effectifs français en Centrafrique permettent de penser que la dotation prévue en LFI (0,45 Md€) sera insuffisante.

Elle le sera en particulier pour verser les primes et indemnités des militaires en opérations extérieures. En outre, les crédits de personnel présentent encore un risque de dépassement lié aux dysfonctionnements du système de paie Louvois.

En sens inverse, des économies pourraient être trouvées sur l'enveloppe catégorielle des crédits de rémunération et, comme les années précédentes⁵⁸, sur les crédits d'investissement afin de gager une partie du dépassement constaté sur les OPEX.

Au total, sur la mission *Défense*, après mobilisation de la réserve de précaution et annulations de certains crédits, les dépassements nets sont estimés à ce stade entre 0,2 Md€ et 0,5 Md€, mais une forte incertitude subsiste sur les conséquences budgétaires des opérations extérieures et des dysfonctionnements du système Louvois.

Mission Écologie, développement et aménagement durables

Les principaux risques concernent l'impact de la suspension de l'écotaxe qui devait contribuer en 2014 au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 0,8 Md€. Pour pallier cette impasse, les dépenses de l'AFITF ont été essentiellement limitées aux restes à payer sur les engagements antérieurs, et les engagements nouveaux ont été ramenés à 0,6 Md€, soit une baisse de plus de 2 Md€ par rapport à 2013. La subvention de l'État à l'Agence, prévue pour être de 0,4 Md€, a en outre été portée à 0,65 Md€ : ce complément a conduit à lever intégralement la réserve du programme *infrastructures* et supprime par conséquent toute marge de

⁵⁸ En 2012 et 2013, les annulations sur les crédits d'investissement avaient été de l'ordre de 650 M€.

sécurité, en particulier en cas de dérapage sur les concours à RFF au titre du fret ferroviaire.

Le financement du dispositif de bonus-malus automobile par cette mission constitue un risque supplémentaire. Aucun crédit n'est inscrit au budget général dans la LFI, mais il contribue depuis deux exercices, pour près de 0,1 Md€, au financement de ce dispositif à travers des versements directs à l'ASP, en parallèle de ceux qu'effectue le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*. Cette pratique pourrait se reproduire en 2014 en cas de déséquilibre du CAS.

Les risques financiers, contractuels et contentieux en cas de résiliation du contrat liant l'État au consortium Ecomouv, chargé de la collecte de la taxe sur les poids lourds, sont encore très largement méconnus. Les coûts de résiliation pourraient être très élevés et se monter au total à 0,9 Md€ selon des travaux parlementaires en cours mais il est peu probable, au cas où cette hypothèse se réaliserait et quel que soit le montant de ces coûts, qu'ils interviennent en 2014 compte-tenu des délais de négociation avec le consortium ou de recours en justice.

Mission Agriculture

Des dépassements sont à anticiper sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, pour l'essentiel liés à des refus d'apurement⁵⁹ par la Commission européenne. Jamais budgétés en LFI, ces refus d'apurement s'élèveront *a minima* à 0,4 Md€, ce montant correspondant à deux décisions certaines de la Commission dont une a déjà été publiée (pour 0,15 Md€). Plusieurs autres dossiers sont en discussion, dont deux, relatifs aux « aides à la surface FEAGA » et au « régime de paiement unique », ont des montants très importants (1,3 Md€) mais avec une faible probabilité d'être atteints en 2014. Au total, les risques s'établissent pour cette mission entre 0,4 Md€ et 0,7 Md€, la réserve de précaution (0,14 Md€) étant sans doute sollicitée pour financer les dispositifs d'intervention obligatoires.

⁵⁹ Il s'agit d'aides agricoles payées par l'État que la Commission refuse de rembourser parce qu'elle estime qu'elles ont été indûment versées au regard de la réglementation communautaire.

Mission Enseignement scolaire

Les risques identifiés sur la mission *Enseignement scolaire* (64,9 Md€ en LFI 2014) concernent principalement le sous-financement du GVT, récurrent depuis plusieurs années (cf. développements sur l'évolution de la masse salariale). Il n'est pas non plus exclu que les crédits prévus en LFI 2014 (239 M€) pour les contrats aidés des assistants de vie scolaire (AVS-i) permettent de financer la totalité du surcoût lié à la création de 30 000 de ces contrats à la rentrée 2013. Au total, le risque de dépassement pourrait se situer entre 0,2 et 0,4 Md€.

Mission santé

La mission *santé* est traditionnellement confrontée à une insuffisance des crédits consacrés à l'aide médicale d'État (AME). Alors que, fin 2013, les crédits d'AME se sont élevés en exécution à 0,74 Md€, soit un dépassement de 26,5 % de l'enveloppe initiale (0,59 Md€ en LFI pour 2013), les crédits inscrits en LFI pour 2014 n'ont été augmentés que de 2,9 % (0,60 Md€). Au total, après prise en compte de la dette à l'égard de la CNAMTS, le besoin de financement pourrait atteindre 0,26 Md€. La levée de la réserve de précaution (0,04 Md€) ne permettrait d'en financer qu'une partie.

Mission Immigration, asile et intégration

La LFI 2014 a prévu un montant de crédits pour la mission *Immigration, asile et intégration* (659 M€ en CP) inférieur à l'exécution 2013 (705 M€ en CP). Du fait de la forte dynamique des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile (allocation temporaire d'accueil et hébergement d'urgence) l'exécution 2013 sera très vraisemblablement dépassée en 2014. En ajoutant le remboursement de la dette contractée vis-à-vis de Pôle emploi (42 M€) qui a avancé les sommes dues aux demandeurs d'asile pour les mois de novembre et décembre 2013 au titre de l'ATA, le dépassement devrait se situer entre 0,1 et 0,2 Md€.

Missions des Ministères sociaux

Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, les risques portent comme tous les ans plus particulièrement sur l'allocation adulte handicapée et sur le RSA activité. S'agissant du RSA activité, les recettes du fonds national des solidarités actives (FNSA), qui ont enregistré une réduction importante en fin d'année 2013, pourraient se révéler insuffisantes pour le financer. S'y ajoute l'impact du remboursement d'une dette du FNSA résultant de la baisse de ses

versements à la sécurité sociale en fin d'année dernière (0,15 Md€). Le risque peut être évalué au total entre 0,3 et 0,5 Md€.

L'hébergement d'urgence et les aides personnelles au logement donnent souvent lieu à des dépassements sur la mission *Egalité des territoires, logement et ville*, et il en sera vraisemblablement de même en 2014 en raison de la forte dynamique de ces dépenses et d'un effort de rebasage sans doute insuffisant : le montant des crédits inscrits en LFI au titre de la subvention au fonds national d'aide au logement (FNAL) est ainsi inférieure de 60 M€ à l'exécution 2013. Au total, le risque serait compris entre 0,2 et 0,4 Md€ sur la base des dépassements constatés en 2013.

Sur la mission *Travail et emploi*, les risques concernent les dispositifs d'indemnisation des chômeurs, qui donnent fréquemment lieu à des ouvertures de crédits en fin d'année, et le financement d'un nombre plus important de contrats d'avenir que prévu en LFI. Ces dépassements possibles seraient toutefois couverts par des redéploiements en raison notamment de la montée en charge plus lente que prévu des contrats de génération. Les dépassements nets peuvent être estimés entre 0,1 et 0,2 Md€.

c) Les risques sur l'évolution de la masse salariale

Des risques spécifiques existent sur les dépenses de masse salariale (titre 2 hors contributions au CAS *Pensions* et hors fonds de concours, y compris budgets annexes) qui sont déjà compris dans les risques par mission présentés ci-dessus et ne doivent donc pas leur être ajoutés mais doivent être précisés.

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 81,4 Md€ en LFI pour 2014. À périmètre constant de 2013, elles augmentent de 0,4 Md€, soit 0,45 % par rapport à la LFI pour 2013 (81,1 Md€).

Les dépenses exécutées en 2013 étant supérieures de 0,2 Md€ aux montants inscrits en LFI pour 2013, l'augmentation de la masse salariale, d'exécution 2013 à exécution 2014, doit être inférieure à 0,2 Md€ pour que les crédits inscrits en LFI pour 2014 ne soient pas dépassés.

Les informations fournies par la direction du budget montrent que cette augmentation de 0,2 Md€ de 2013 à 2014 tiendrait à :

- une baisse de 0,1 Md€ au titre du schéma d’emplois. Si les effectifs doivent être globalement stables sur le quinquennat, une diminution de 3 280 ETP est prévue en 2014 ;
- une hausse de 0,2 Md€ au titre des mesures générales : compte tenu du maintien du gel du point d’indice, elles sont limitées au coût de la garantie individuelle du pouvoir d’achat (GIPA, 0,15 Md€), qui augmente avec la poursuite du gel du point, et aux mesures en faveur des bas salaires ;
- une hausse de 0,3 Md€ au titre des mesures catégorielles. Conformément aux annonces du Gouvernement, leur enveloppe, qui inclut la revalorisation des grilles de la catégorie C, est réduite de près de la moitié par rapport à la LFI pour 2012. Elle est d’un montant comparable à l’exécution pour 2013 ;
- une hausse de 0,15 Md€ au titre du GVT solde, qui se décompose à hauteur de 1,1 Md€ pour le GVT positif et -1 Md€ pour le GVT négatif ;
- une baisse de 0,35 Md€ au titre des « mesures diverses »⁶⁰.

Or un certain nombre de facteurs de risque existent, qui vont dans le sens d’une croissance plus forte que prévu de la masse salariale.

La sous-exécution du schéma d’emplois en 2013, qui s’explique essentiellement par des recrutements moins nombreux que prévu dans les ministères « prioritaires » (en particulier à l’Éducation nationale), pourrait se traduire par un rattrapage pour atteindre les cibles cumulées de recrutements nets sur le quinquennat. Le risque récurrent d’une surestimation du nombre de départs en retraite pourrait aussi se traduire par une moindre économie au titre du schéma d’emplois.

⁶⁰ Les mesures diverses constituent un ensemble hétérogène comprenant notamment les heures supplémentaires, les primes et indemnités liées aux restructurations de services, les indemnités de départ, les rachats de comptes épargne temps, les indemnités versés aux militaires en opérations extérieures.

Le GVT solde a été plus proche de 0,3 Md€ en 2012 et en 2013 que de 0,15 Md€. Il a été sous-estimé en prévision ces deux années, ce qui s'explique notamment pour 2013 par une sous-budgétisation du GVT au ministère de l'Education nationale et pourrait se reproduire en 2014.

Les dépassements récurrents de la mission *Défense* ces dernières années, dont les causes demeurent (défaut de prévision, notamment du GVT, dysfonctionnements du système de paie Louvois, coûts du repyramidage et des OPEX), font peser un risque permanent sur l'exécution de la masse salariale. Une baisse de 0,2 Md€ de la masse salariale du ministère est attendue par rapport à la LFI 2013. Elle suppose la réalisation du schéma d'emplois avec la suppression de 7 881 ETP ; en outre, l'exécution ayant dépassé les crédits votés de 0,3 Md€ en 2013, la baisse attendue entre 2013 et 2014 est de 0,5 Md€, ce qui paraît ambitieux. Enfin, les problèmes de pilotage de la masse salariale de cette mission ne sont pas tous réglés.

En particulier, la contribution attendue de la mission *Défense* à la baisse des « mesures diverses » est importante (-0,3 Md€), notamment avec la baisse prévue du coût des OPEX de 0,2 Md€. La provision en titre 2 pour les OPEX s'élève ainsi à 0,15 Md€ alors que le coût des OPEX pour le titre 2 a été proche de 0,35 Md€ chaque année en moyenne entre 2007 et 2013.

Pour l'ensemble des ministères, les « mesures diverses » sont depuis plusieurs années source d'un dépassement des crédits votés, et ont pesé à la hausse sur la dynamique de la masse salariale. Leur solde reste donc très incertain, avec un aléa historiquement défavorable.

En sens inverse, le dispositif de pilotage de la masse salariale a permis ces dernières années de réduire les mesures catégorielles et le coût des recrutements par rapport aux montants budgétés. Des économies de même nature sont donc probables en 2014.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI de l'ordre de 0,3 Md€, concentré sur les missions *Enseignement scolaire* et *Défense*.

d) Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales

L'exercice 2013 avait été marqué par des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne nettement supérieurs aux prévisions (22,46 Md€⁶¹, alors que la LFI avait prévu 20,43 Md€). Cette situation ne devrait pas se reproduire en 2014, mais il n'est pas exclu à ce stade de l'année que des budgets européens rectificatifs soient adoptés dans les mois à venir et entraînent un prélèvement plus élevé que prévu.

Par ailleurs, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales pourraient s'établir à un niveau supérieur à la prévision en raison de la croissance plus importante que prévu de l'investissement local en 2013 et de son impact sur les versements du fonds de compensation de la TVA en 2014.

Au total, les risques sur les prélèvements sur recettes se situeraient entre 0,1 et 0,3 Md€.

e) Synthèse des risques sur le champ de la norme en valeur

Le tableau ci-après recense les risques de dépassement sur le champ de la norme en valeur après dégel de la réserve de précaution sur les missions concernées.

⁶¹ Une partie seulement (20,7 Md€) avait été comptée dans la norme de dépenses par le ministère du budget.

Tableau n° 18 : risques sur le périmètre de la norme en valeur

En Md€	Risque estimé pour 2014	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	0,4	0,7
Défense	0,2	0,5
Ecologie, développement et aménagement durables	0	0,2
Enseignement scolaire	0,2	0,4
Egalité des territoires, logement, ville	0,2	0,4
Immigration, asile et intégration	0,1	0,2
Travail et emploi	0,1	0,2
Santé	0,1	0,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,3	0,5
Subvention CAS Véhicules propres	0	0,1
Autres missions	0	0,1
Total missions hors dette et pensions	1,6	3,5
Marge liée à la sous-consommation des crédits	-0,6	-0,6
Risques sur prélèvement sur recettes	0,1	0,3
Total norme en valeur après prise en compte de la marge de sous-consommation	1,1	3,2

Source : Cour des comptes ; il s'agit de risques de dépassement des crédits après dégel de la réserve de précaution.

Comme les années précédentes, il est en outre fait l'hypothèse que les ministères ne dépensent pas la totalité des crédits mis à leur disposition, ce qui permettra de compenser une partie des dépassements prévisibles. Cette marge de sous-consommation des crédits avait été estimée en 2012 puis 2013 à 0,8 Md€. Du fait d'une diminution des reports observés ces dernières années (respectivement 1,9 Md€ de CP de 2012 sur 2013 et 1,4 Md€ de CP de 2013 sur 2014), elle sera probablement plus faible en 2014 et, conventionnellement, le chiffre de 0,6 Md€ a été retenu pour 2014.

Les risques de dépassement sur le champ de la norme en valeur se situeraient au total entre 1 et 3 Md€, après prise en compte de la marge de sous-consommation. Les tensions perceptibles à ce stade de l'année sont donc un peu supérieures à celles qui étaient observées, hors prélèvements sur recettes, dans les RSPFP de juin 2012 et juin 2013: les risques étaient estimés sur ce périmètre entre 1 et 2 Md€ en 2012 comme en 2013.

f) Le champ de la norme en volume

La loi de finances initiale pour 2014 a prévu une charge de la dette de 46,7 Md€, en augmentation de 1,8 Md€ par rapport à l'exécution 2013 (44,9 Md€). Cette prévision s'appuyait sur un scénario de normalisation des taux d'intérêt et de remontée progressive de l'inflation.

Au début de l'année 2014, la France a continué de bénéficier de conditions de financement favorables. Les taux d'intérêt des BTF n'ont que légèrement augmenté tandis que les taux à moyen long termes sont restés à un niveau très bas. Surtout, l'inflation a continué d'évoluer à un rythme particulièrement faible. L'augmentation des prix de 0,7 % sur un an constatée en avril en France et dans la zone euro suggère ainsi que la charge d'indexation des emprunts indexés pourrait être sensiblement inférieure à la prévision.

Ce contexte, plus favorable que prévu, devrait se traduire par une économie sur la charge de la dette que l'on peut estimer, à ce stade de l'exécution du programme de financement de l'État, entre 1,0 et 1,5 Md€. L'économie intégrée dans le programme de stabilité est de 1,5 Md€.

Les dépenses de pensions pourraient être inférieures à la prévision en raison de départs en retraite inférieurs aux anticipations comme en 2013 et du gel de la revalorisation d'une partie des retraites jusqu'en octobre 2015. Les dépenses pourraient être réduites de 0,2 à 0,3 Md€ environ. Il en résulterait une diminution de la contribution des missions du budget général au CAS *Pensions*, donc une moindre dépense dans le champ de la norme en volume, ou un solde plus élevé du CAS *Pensions*, avec le même effet favorable sur le solde budgétaire.

La sécurisation des contrats de prêts structurés

Le Gouvernement a proposé au Parlement un projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, collectivités locales notamment. Il vise à valider rétroactivement les contrats qui pourraient être annulés par les tribunaux pour absence, ou insuffisance de précision du mode de calcul, du taux effectif global. En l'absence d'une telle validation, l'étude d'impact du projet de loi évalue à 9 Md€, dès la fin de 2014 ou le début de 2015, le risque financier maximal pour l'État du fait notamment de l'importance de ces prêts dans les actifs des sociétés issues de la restructuration du groupe Dexia. Sous réserve de la décision que pourrait rendre le Conseil constitutionnel s'il était saisi, cette disposition législative devrait permettre d'éviter ce risque.

3 - Synthèse sur les dépenses de l'État

Les risques de dépassement de la norme en valeur associée à la LFI pour 2014 sont compris entre 1 et 3 Md€. Ces dépassements devraient être compensés par des annulations de crédits mis en réserve sur les autres missions. Le taux de mise en réserve a été porté en 2014 à 7 % sur les crédits hors titre II et maintenu à 0,5 % sur les crédits de rémunérations. Le montant mis en réserve est ainsi de 7,5 Md€ en crédits de paiement.

Comme chaque année, une partie de cette réserve devra être « dégelée » en fin d'année pour financer des dépenses obligatoires. En 2014, ce sera notamment le cas pour les missions citées plus haut pour lesquelles il existe un risque de dépassement des crédits, après mobilisation de ceux mis en réserve.

En 2013, les annulations sur les crédits mis en réserve sur le champ de la norme en valeur ont finalement atteint 3,2 Md€ et, même si les schémas de fin de gestion sont chaque année plus tendus, il devrait être possible d'annuler le même montant en 2014, donc de compenser les risques exposés plus haut sur le champ de la norme en valeur.

Ces mouvements de crédits se feront en fin de gestion lorsque ces risques de dépassement et les possibilités d'annulation seront plus précisément identifiés, dans des décrets d'avance et une loi de finances rectificative de fin d'année.

Au-delà de ces mouvements qui ne modifieront pas le montant total des dépenses sur le périmètre de la norme en valeur, le programme de stabilité prévoit des annulations de crédits à hauteur de 1,6 Md€ sur ce même périmètre, qui devraient être présentées dans le projet de loi de finances rectificative⁶².

Ces annulations devraient ramener le plafond des crédits dans le champ de la norme en valeur de 278,4 Md€ à 276,8 Md€. L'objectif de dépenses visé étant plus strict, les redéploiements de crédits nécessaires en fin de gestion pour compenser les dépassements sur certaines missions, tout en étant possibles, seront plus difficiles.

Le programme de stabilité prévoit aussi une réduction de 1,5 Md€ des charges d'intérêts et de 0,3 Md€ des dépenses de pensions, par rapport à la loi de finances initiale, pour tenir compte de la baisse des taux et de l'inflation ainsi que de l'absence de revalorisation des retraites en octobre, ce qui est plausible (cf. plus haut).

Au total, une baisse de 3,4 Md€ des dépenses de l'État sur le champ de la norme en volume, par rapport à la loi de finances initiale, est inscrite dans le programme de stabilité et devrait se retrouver dans le projet de loi de finances rectificative.

B - Des dépenses publiques locales qui pourraient être supérieures à la prévision

La prévision de croissance des dépenses des administrations publiques locales en 2014 inscrite dans le programme de stabilité (0,5 % en volume et 1,6 % en valeur) est plus réaliste que celle du rapport économique, social et financier de septembre dernier (- 0,1 % en volume et + 1,2 % en valeur). Elle correspond néanmoins à une forte inflexion de la dépense publique locale qui a encore progressé de 2,7 % en volume et 3,4 % en valeur en 2013.

⁶² La Cour n'a pas été en mesure d'examiner le projet de loi de finances rectificative, présenté en conseil des ministres la veille de l'adoption de ce rapport.

La prévision d'une forte décélération pour 2014 repose en effet principalement sur les conséquences attendues de la baisse de 1,5 Md€ de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et sur des hypothèses d'évolution des dépenses notamment liées au « cycle électoral », c'est-à-dire au temps nécessaire pour que les nouveaux exécutifs des collectivités lancent des projets d'investissement et les mènent à bien, au cours d'un mandat.

En dépit de la centralisation mensuelle des données comptables des collectivités territoriales et de leurs groupements par la direction générale des finances publiques, les informations relatives à l'exécution infra-annuelle des budgets locaux manquent de fiabilité et ne permettent pas d'en apprécier les tendances, par exemple à mi-année. Cependant, au regard de l'évolution tendancielle des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements, le risque de dérapage par rapport à la prévision retenue par le programme de stabilité est bien réel.

1 - Le dynamisme des dépenses de fonctionnement

Les prévisions d'évolution des dépenses sous-jacentes au programme de stabilité sont inférieures à l'évolution constatée en 2013 qui demeure représentative de la croissance tendancielle de ces dépenses. Cependant, les paramètres pris en compte dans l'estimation de l'évolution de la dépense locale sont sujets à caution, la baisse des dotations de l'État ayant été plus que compensée par des ressources nouvelles pour les collectivités territoriales et l'amplitude de l'effet du « cycle électoral » étant incertaine.

Tableau n° 19 : les dépenses des administrations publiques locales

(évolution en %)	évolutions en 2013	Prévisions pour 2014
Dépenses totales	+3,4	+1,6
Masse salariale	+3,2	+3,0
Consommations intermédiaires	+3,6	+1,6
Prestations sociales et transferts sociaux	+6,3	+2,1
Investissements	+5,2	-2,5

Source : Programme de stabilité et DG Trésor

Au regard de la hausse tendancielle des dépenses de personnel des collectivités territoriales, le freinage de 0,2 point de la masse salariale constitue une prévision optimiste en dépit du gel du point d'indice de la

fonction publique. La progression des effectifs de la fonction publique territoriale n'a pas montré d'inflexion en 2011 et en 2012⁶³. La revalorisation de la rémunération des agents de catégorie C et l'augmentation des cotisations à CNRACL auront un effet mécanique sur la masse salariale des collectivités en 2014. Des règles de gestion souvent généreuses sont encore appliquées en matière d'avancements de grade et d'échelon ainsi que de durée du travail⁶⁴. En outre, le « bloc communal » supportera l'impact de la réforme des rythmes scolaires.

De la même manière, la diminution de deux points des consommations intermédiaires repose sur une hypothèse volontariste, très éloignée des évolutions passées, qui ne saurait être étayée par l'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Enfin, la prévision retenue pour l'évolution des dépenses sociales correspondrait à une décélération inédite et peu probable de ces dépenses, dans un contexte où la conjoncture économique constitue plutôt un facteur de croissance. L'octroi de nouvelles ressources aux départements, au moyen du transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties que l'État percevait pour un montant estimé de 827 M€, en complément de la faculté qui leur a été accordée d'augmenter le taux des DMTO, est d'ailleurs supposé couvrir une augmentation de ces dépenses.

2 - L'évolution incertaine des dépenses d'investissement

La prévision de l'administration repose sur l'hypothèse d'une nette inflexion des dépenses d'investissement des collectivités territoriales (-2,5 %) en lien avec le cycle électoral des communes. Au cours des cinq dernières années, l'investissement local a été porté de façon croissante par le secteur communal dont la part est passée de 56,4 % en 2009 à 63,5 % en 2013. Dès lors, le repli de l'investissement du bloc communal en début de mandat devrait avoir un impact sensible sur l'évolution d'ensemble de l'investissement local. La diminution de l'autofinancement des collectivités territoriales en raison d'une croissance des dépenses de

⁶³ Dernières données disponibles.

⁶⁴ Voir sur ce point, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. Chapitre V. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

fonctionnement plus rapide que celle des recettes, devrait également constituer un facteur de freinage de l'investissement.

Pour autant, la prévision d'une diminution des dépenses d'investissement demeure dépendante du comportement des acteurs locaux. Ceux-ci pourraient choisir de maintenir un certain effort d'équipement afin de soutenir l'activité locale. Cet effort pourrait être financé en recourant au levier fiscal ou au moyen de l'emprunt. L'offre et les conditions de crédits étant devenues plus favorables et la capacité moyenne de désendettement des collectivités locales demeurant bonne (inférieure à 5 années), elles risquent, pour certaines d'entre elles, de recourir à l'endettement.

3 - Synthèse sur les dépenses locales

La prévision de croissance des dépenses des administrations publiques locales, est par nature, très fragile. Bien qu'elle ait été révisée à la hausse par rapport à celle de l'automne dernier, la prévision du programme de stabilité apparaît encore trop basse.

C - Les dépenses publiques sociales revues à la baisse

1 - Les dépenses d'assurance maladie

Le niveau des dépenses d'assurance maladie dépendra essentiellement du respect de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) défini par la LFSS pour 2014. Cet objectif a été construit sur la base d'une prévision de dépenses pour 2013 estimée à 174,8 Md€, d'un taux d'évolution spontané de 3,8 % et d'un montant d'économies de 2,4 Md€ permettant de limiter la progression de l'ONDAM à 2,4 %.

Le niveau effectif des dépenses 2013, tiré de l'exploitation des données comptables des principaux régimes d'assurance maladie, est actuellement estimé à 174,0 Md€, soit environ 750 M€ de moins que la base utilisée pour la construction de l'ONDAM 2014. Cette sous-exécution est susceptible de jouer en base pour la réalisation de l'objectif 2014.

Dans son avis du 27 mai 2014, le comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM a estimé que l'effet base hérité de la sous-exécution 2013 sur les soins de ville, soit 450 M€, pourrait être intégralement conservée en 2014, en raison notamment d'une épidémie grippale d'ampleur modérée.

Il estime par ailleurs que le rendement des mesures d'économies intégrées à la construction de l'ONDAM 2014 devrait être conforme aux évaluations initiales, moyennant quelques incertitudes sur les prix de certains dispositifs médicaux.

Le comité considère par ailleurs que la mise en réserve de 415 M€ de crédits à destination des établissements de santé permet de sécuriser le respect en niveau du sous-objectif associé. La sous-exécution 2013 sur l'ONDAM hospitalier avait elle-même été permise par l'annulation des crédits mis en réserve.

Le comité estime au total que l'ONDAM 2014 devrait être respecté en niveau, avec une sous-exécution de plusieurs centaines de millions d'euros.

2 - Les prestations de retraite du régime général

La LFSS pour 2014 a prévu un montant de dépense de 117,2 Md€ pour la branche vieillesse du régime général, en augmentation de 2,3 % par rapport à 2013. Cette prévision se fondait notamment sur une revalorisation des pensions de 0,9 % au 1^{er} octobre 2014.

La seule révision des indices d'inflation 2013 et 2014 à l'occasion du programme de stabilité, par rapport aux hypothèses de la LFSS pour 2014, réduirait de 0,3 point cette revalorisation et limiterait à 2,2 % la progression des dépenses. Compte-tenu de l'ensemble des autres facteurs d'évolution des prestations vieillesse, les dépenses de la branche devraient être inférieures de 100 M€ aux prévisions de la LFSS. Au-delà, le gel désormais prévu par le gouvernement au 1^{er} octobre 2014 pour les pensions de base des retraités percevant plus de 1200 € de pension totale mensuelle aurait un impact limité sur 2014 (de l'ordre de 120 M€) et ramènerait l'évolution globale de la dépense à + 2,1 %.

3 - Les prestations de la branche famille

Les dépenses de la branche famille devaient progresser de 2,8 % cette année selon les prévisions de la LFSS pour 2014. Cette évolution intégrait l'ensemble des mesures de rénovation de la politique familiale et le décalage au 1^{er} octobre de la revalorisation 2014 des aides au logement, ainsi que l'intégration des prestations extra-légales de la MSA (+ 330 M€

y compris frais de gestion). Hors intégration de ces prestations, l'évolution des dépenses se limiterait ainsi à 2,1 % en 2014.

La revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales a été de 0,6 % au 1^{er} avril 2014, soit 0,3 point de moins que prévu lors de la LFSS, réduisant de 75 M€ les dépenses attendues en 2014.

Sous réserve de l'effet limité sur l'exercice 2014 du gel de la revalorisation prévue au 1^{er} octobre, les dépenses d'aide au logement ne devraient pas évoluer très différemment de ce que la LFSS avait prévu, les principaux déterminants de la dépense relevant essentiellement de paramètres relatifs à l'année 2012. Dans ces conditions, et compte tenu de la sous-exécution constatée en 2013 sur le fond national d'action sociale (soit 300 M€ dont 265 M€ au titre de la branche famille) pour la fixation des dépenses 2014, la progression en valeur des dépenses de la branche famille devrait atteindre 2,5 %, ou 1,8 % hors intégration des prestations extra-légales de la MSA.

Pour aboutir à une stabilité en valeur des prestations famille et logement sur 2014, le programme de stabilité a intégré cette économie de 300 M€, alors même que la majeure partie des dépenses d'action sociale n'entrent pas dans le champ des prestations sociales en comptabilité nationale. Corrigées de cet élément de présentation, les prestations famille et logement devraient progresser d'environ 0,7 % en valeur en 2014, sur le champ retenu par la comptabilité nationale.

Au total, les dépenses de la branche famille devraient être conformes à la LFSS pour 2014.

4 - Les dépenses du fonds de solidarité vieillesse (FSV)

La LFSS pour 2014 prévoyait une progression des dépenses du FSV de 3,5 %, dont +6,8 % sur les seules prises en charge de cotisations pour les périodes de chômage (compte tenu notamment des hausses de taux de cotisation) et une dépense quasiment stable au titre du minimum vieillesse, en dépit du « coup de pouce » alors prévu par le gouvernement à effet du 1^{er} octobre 2014.

5 - Les dépenses totales du régime général et du FSV

Au total, les dépenses du régime général et du FSV pourraient être inférieures de près de 1,3 Md€ aux montants prévus en LFSS pour 2014 si le taux de progression de l'ONDAM, soit 2,4 %, est bien respecté cette année. Cette révision des dépenses du régime général et du FSV par rapport à la LFSS a été anticipée dans le programme de stabilité.

6 - Les dépenses d'indemnisation du chômage

L'Unédic, dans ses prévisions de mai 2014, retient une augmentation de 1,0 % des dépenses d'indemnisation du chômage, mais sur la base d'un scénario macroéconomique moins favorable que celui du programme de stabilité, avec une croissance du PIB de + 0,8 % en 2014.

Avec la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage (2014-2016) à compter du 1^{er} juillet 2014⁶⁵⁵ (1^{er} octobre 2014 pour les droits rechargeables), le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés devrait continuer à augmenter : + 109 000 indemnisés sur l'année 2014, dont 83 000 en raison de l'application de la nouvelle convention. Toutefois, les autres mesures inscrites dans la nouvelle convention d'assurance chômage (différé d'indemnisation, notamment) auraient pour effet de réduire les dépenses de l'Unédic de 300 M€ en 2014.

Le programme de stabilité table sur une diminution de 0,5 % des dépenses d'indemnisation du chômage en 2014, ce qui présente un risque au vu des prévisions de l'Unédic (l'écart représente 0,4 Md€).

⁶⁵⁵ La nouvelle convention prévoit par exemple la suppression des seuils limitant le cumul entre l'allocation d'assurance chômage et le salaire perçu en cas d'activité réduite. La mise en place des droits rechargeables devrait également avoir pour effet d'augmenter significativement le nombre d'allocataires.

D - Un risque modéré de dépassement sur les dépenses publiques totales

1 - Les révisions opérées dans le programme de stabilité

Les dépenses publiques de 2013 ont été inférieures de 3,5 Md€ aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2014. Leur croissance de 2013 à 2014 a par ailleurs été révisée de 1,7 à 1,4 % en valeur. Au total, le montant des dépenses inscrit dans le programme de stabilité pour 2014 est inférieur de 7 Md€ à celui qui était prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

Ces 7 Md€ correspondent pour moitié à l'effet base des économies constatées en 2013 par rapport aux prévisions de septembre dernier, notamment dans le champ social, et pour moitié aux économies supplémentaires annoncées (en particulier, les annulations de crédits pour l'État et le report à 2015 de la revalorisation des prestations sociales dans le champ de la sécurité sociale).

Ces 3,5 Md€ d'économies nouvelles prévues pour 2014 seraient surtout réalisées par l'État, à raison de 1,6 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 1,8 Md€ sur les charges d'intérêt et de pensions. Des économies nouvelles seraient aussi réalisées sur le champ des administrations sociales (non revalorisation des retraites en octobre, notamment) mais elles compenseraient une croissance des dépenses locales un peu plus forte que prévu en septembre dernier.

2 - Les risques pesant sur la prévision du programme de stabilité

Les risques de dépassement des objectifs de la loi de finances initiale sont un peu plus importants que les années précédentes. Le fait que ces objectifs ont été révisés à la baisse dans le programme de stabilité et devraient l'être de la même façon dans le projet de loi de finances rectificative accroît les tensions probables en fin de gestion. Ces objectifs peuvent néanmoins, et doivent, être atteints, mais ils ne laissent aucune marge de sécurité pour des dépenses imprévues.

Sous réserve que les mesures annoncées aient les effets escomptés, les nouvelles prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale peuvent être réalisées, mais une stricte vigilance reste requise. Les dépenses de l'Unédic pourraient toutefois être sous-estimées.

Bien qu'elles aient été révisées à la hausse depuis septembre dernier, les prévisions de croissance des dépenses des administrations publiques locales restent trop optimistes.

Il subsiste enfin une incertitude, difficilement mesurable avec les informations disponibles, sur les dépenses des organismes divers d'administration centrale dont la croissance est de 3,4 % en volume dans le programme de stabilité. Cette croissance tient notamment aux opérateurs des programmes d'investissement d'avenir et au service public de l'électricité.

Au total, dans la limite des informations disponibles, il apparaît que la prévision de croissance des dépenses publiques inscrite dans le programme de stabilité pour 2014 (1,4 % en valeur) pourrait être légèrement dépassée, de l'ordre de 0,1 point de PIB.

III - Les soldes et l'endettement

A - Le déficit public pourrait être plus élevé

1 - Le déficit budgétaire de l'État plus élevé et sans marge de sécurité

a) Les révisions depuis le projet de loi de finances

Le déficit budgétaire s'établissait à 82,6 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2014 et il est de 84,3 Md€ dans le programme de stabilité. Il est supposé, à ce stade, que le projet de loi de finances rectificative se soldera par le même montant.

La différence avec la loi de finances initiale (+ 1,7 Md€) tient pour 5,2 Md€ à la révision à la baisse des recettes fiscales nettes ; les recettes non fiscales sont globalement inchangées ; dans le champ de la norme en valeur, les dépenses sont réduites de 1,6 Md€ ; les charges d'intérêt et de pensions sont diminuées de 1,8 Md€ ; le reste (0,1 Md€) provient surtout des soldes des comptes spéciaux hors CAS *Pension*.

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

	LFI	Programme de stabilité	Écart
Recettes fiscales nettes	284,4	279,2	-5,2
Dépenses norme valeur	278,4	276,8	- 1,6
Charges intérêt	46,7	45,2	- 1,5
Dépenses pensions	56,5	56,2	- 0,3
Déficit budgétaire	82,6	84,3	+ 1,7

Source : Cour des comptes ; le projet de loi de finances rectificative diffère légèrement du programme de stabilité.

b) Les risques sur la nouvelle prévision de solde budgétaire

Le principal risque, de 2 à 3 Md€, porte sur les recettes fiscales nettes qui pourraient être moins importantes que prévu, surtout du fait de leur croissance à législation constante.

Les risques de dépassement des crédits sont importants, d'autant plus que la norme en valeur devrait être abaissée de 1,6 Md€ dans la loi de finances rectificative, mais ils restent gérables. Il n'existe toutefois plus de marges de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues de montant significatif comme il en arrive souvent, y compris en fin d'exercice.

2 - Une légère dégradation du solde du régime général de sécurité sociale

Les prévisions associées à la LFSS pour 2014 faisaient apparaître un déficit de -9,6 Md€ en 2014 pour le régime général, et de -3,4 Md€ pour le FSV.

Le solde 2014 du régime général pourrait bénéficier d'un niveau de dépenses moindre que prévu, en particulier sur l'ONDAM et sur les prestations extra-légales des branches famille et vieillesse. Il s'agirait en grande partie des conséquences de moindres dépenses déjà constatées en 2013, pour un total de près d'1 Md€. La prise en compte de l'ensemble des autres ajustements réduirait les dépenses de 1,3 Md€.

En revanche, de moindres recettes en provenance des impôts et taxes affectées au régime général, notamment des prélèvements sociaux sur le capital, joueraient en sens inverse pour près d'1,7 Md€.

Au total, le déficit 2014 du régime général pourrait s'établir à 9,9 Md€ et celui du FSV à plus de 3,5 Md€, soit globalement une détérioration de 400 M€ par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2014.

Tableau n° 21 : soldes par branche du régime général

<i>En Md€</i>	2013	2014 (p)
Maladie	-6,8	-6,1
Accidents du travail	0,6	0,3
Famille	-3,2	-2,8
Retraite	-3,1	-1,4
Total régime général	-12,5	-9,9
FSV	-2,9	-3,5
Régime général + FSV	-15,4	-13,4

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale

Au-delà, la mise en œuvre d'un gel des revalorisations de prestations sociales au 1^{er} octobre prochain, intégré au plan d'économies du gouvernement, permettrait d'améliorer le solde 2014 du régime général d'un montant compris entre 100 et 200 M€.

Ces révisions avaient été pour l'essentiel anticipées dans le programme de stabilité dont les prévisions relatives au régime général sont plausibles, sous réserve des hypothèses de masse salariale.

3 - Une prévision fragile de solde de l'Unédic

Les prévisions de l'Unédic pour 2014 confirment le maintien du déficit de l'assurance chômage (variation de trésorerie) à un niveau élevé : - 3,7 Md€, portant l'endettement net bancaire à 21,3 Md€ fin 2014.

Tableau n° 22 : situation financière du régime d'assurance chômage⁶⁶

En M€	2012 (réalisation)	2013 (estimation)	2014 (prévision)
Recettes	32 466	33 233	33 803
Dépenses	35 193	37 230	37 755
Variation de trésorerie	- 2 765	- 3 797	- 3 747
Déficit cumulé	- 13 791	- 17 588	- 21 335

Source : Unédic – situation financière de l'assurance chômage, 22 mai 2014

Ces prévisions sont fondées sur les hypothèses suivantes : croissance du PIB de 0,8 % en 2014, variation de l'emploi affilié à l'assurance chômage de – 27 400 en 2014 et progression de la masse salariale à hauteur de 1,4 % en 2014.

Le programme de stabilité retient une prévision plus favorable résultant d'une croissance plus forte de l'activité économique, qui conduit à des recettes plus importantes et des dépenses d'indemnisation plus faibles.

4 - Le solde des administrations publiques locales ne devrait pas diminuer

Le programme de stabilité prévoit une légère amélioration du solde des administrations publiques locales en 2014, celui-ci s'établissant à -8 Md€ après -9,2 Md€ en 2013. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'un net infléchissement de la croissance des dépenses locales qui apparaît peu probable. Il faut plutôt s'attendre à des dépenses un peu plus élevées et à un besoin de financement des administrations publiques locales un peu plus important, qui pourrait ne pas diminuer en 2014 par rapport à 2013.

⁶⁶ L'impact de la nouvelle convention d'assurance chômage est pris en compte dans les prévisions pour 2014.

5 - Un risque de dépassement sur le solde des administrations publiques

Entre septembre 2013 (rapport économique, social et financier) et mai 2014 (programme de stabilité), les recettes publiques ont été révisées à la baisse d'environ 10 Md€ et les dépenses d'environ 7 Md€, ce qui explique la hausse d'environ 3 Md€, soit 0,2 point de PIB, de la prévision de déficit (3,8 % du PIB dans le programme de stabilité contre 3,6 % dans le rapport économique, social et financier).

Malgré ces révisions, des aléas baissiers, de 2 à 3 Md€, subsistent sur les prévisions de recettes, principalement sur le produit des impôts sur le revenu des ménages et les bénéfices des sociétés auxquels s'ajoutent les risques résultant d'une prévision de croissance élevée.

Les normes de dépenses de l'État doivent et peuvent être respectés malgré des tensions plus fortes que les années précédentes, mais une stricte vigilance est nécessaire et il n'existe aucune marge de sécurité pour des dépenses imprévues. Un dépassement des prévisions de dépenses des administrations publiques locales est probable.

Il en résulte que, sur la base des informations disponibles à ce stade de l'année, le déficit public pourrait être proche de 4,0 % du PIB en 2014, voire légèrement supérieur à ce chiffre si la prévision de croissance économique du Gouvernement ne se réalisait pas.

Le déficit public trimestriel

Les comptes nationaux trimestriels comportent depuis qu'ils existent un compte trimestriel simplifié des administrations publiques, mais celui-ci n'était jusqu'à présent pas publié car il était considéré comme trop fragile par l'INSEE. La France, comme l'Allemagne, communiquait à Eurostat un déficit public trimestriel qui n'était pas publié mais permettait d'estimer le déficit trimestriel de la zone euro ou de l'Union européenne. Une directive du 8 novembre 2011 prévoit désormais la publication de ces déficits publics trimestriels et celui du premier trimestre 2014 sera publié le 27 juin prochain.

L'INSEE a engagé d'importants travaux pour fiabiliser son estimation du déficit public trimestriel en vue de sa publication, mais cette estimation reste fragile car elle repose sur des données limitées. En outre, même si le déficit trimestriel ainsi estimé correspondait exactement à la réalité des recettes et dépenses des administrations publiques, il serait très risqué d'en déduire une prévision de déficit annuel.

En effet, certaines dépenses ou recettes sont concentrées sur des trimestres particuliers dans des proportions variables d'une année à l'autre. Les investissements publics des collectivités locales et les mesures nouvelles relatives aux impôts sur le revenu et sur les sociétés portent ainsi surtout sur le dernier trimestre. De nombreuses dépenses d'intervention (subventions, notamment) sont effectuées à des dates très variables d'une année à l'autre.

6 - Le solde et l'effort structurels

Le programme de stabilité prévoit que le déficit structurel diminue, de 2,9 % du PIB en 2013 à 2,1 % en 2014. L'effort structurel serait de l'ordre de 0,8 point de PIB et résulterait pour l'essentiel (0,7 point) de la maîtrise des dépenses publiques.

Le projet de loi de finances rectificative devrait tenir compte des révisions du PIB des années 2011 à 2013 opérées par l'INSEE après la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne. Du fait de ces révisions du PIB, les déficits structurels de 2013 et 2014 sont portés respectivement à 3,1 et 2,3 % du PIB. L'effort structurel prévu pour 2014 est inchangé.

Les risques sur les recettes et dépenses présentés ci-dessus, autres que ceux résultant de la prévision de croissance du PIB, affecteraient autant le solde structurel que le solde effectif. S'ils se réalisaient, le déficit structurel serait donc plutôt de l'ordre de 2,5 % du PIB.

L'effort structurel ne dépend pas de l'élasticité des recettes au PIB et son montant ne serait réduit que de 0,1 point de PIB (de 0,7 à 0,6 point), du fait d'un moindre rendement des mesures fiscales nouvelles et d'une croissance des dépenses plus forte que prévu.

B - Une dette publique supérieure à 2 000 Md€ à la fin de 2014

Le programme de stabilité prévoit que la dette publique passe de 93,5 % du PIB fin 2013 à 95,6 % du PIB fin 2014. Elle serait, après 1 925 Md€ à la fin 2013, de 2 013 Md€ à la fin de 2014.

Son augmentation (88 Md€) serait un peu plus forte que le montant du déficit public (80 Md€), notamment parce que l'État doit continuer à s'endetter pour accroître le capital du mécanisme européen de stabilité (MES) et parce que les emprunts du fonds européen de stabilité financière (FESF) lui sont imputés en comptabilité nationale au prorata de sa part

des garanties apportées au fonds (il est prévu en 2014 une dernière tranche d'emprunts du FESF pour financer des prêts à la Grèce et au Portugal).

Si le déficit est plus élevé que prévu dans le programme de stabilité en 2014, la dette publique en sera mécaniquement accrue d'autant.

CONCLUSION

Le déficit public prévu pour 2014 a été révisé de 2,2 % du PIB dans la loi de programmation de décembre 2012 à 3,6 % dans le rapport économique, social et financier de septembre 2013 puis à 3,8 % dans le programme de stabilité de mai 2014.

Dans son avis du 5 juin 2014, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que, sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement paraissait désormais élevée, ce qui fait peser un risque sur la prévision de recettes.

En outre, malgré sa révision à la baisse dans le programme de stabilité par rapport à la loi de finances initiale, l'élasticité des prélèvements obligatoires paraît encore trop forte, ce qui fait peser un risque supplémentaire, de 2 à 3 Md€, sur la prévision de recettes. Il porte principalement sur le produit des impôts sur le revenu des ménages et les bénéfices des sociétés.

Les risques de dépassement des crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2014 dans le champ de la norme en valeur (1 à 3 Md€) sont un peu plus importants que les années précédentes. Les objectifs de dépenses dans ce périmètre ont, en outre, été révisés à la baisse de 1,6 Md€ dans le programme de stabilité, ce que devrait traduire le projet de loi de finances rectificative. Comme les annulations, en fin de gestion, de crédits mis en réserve pourraient ne pas suffire pour respecter ce nouvel objectif, la loi de finances rectificative devra annuler des crédits au-delà de ceux qui ont été mis en réserve. Le respect de ce nouvel objectif impliquera une très grande rigueur dans la gestion budgétaire d'ici la fin de l'exercice et ne laisse aucune marge de sécurité pour des dépenses imprévues.

Sous réserve que les mesures annoncées aient les effets escomptés, les nouvelles prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale peuvent aussi être réalisées, mais une stricte vigilance reste requise. Les dépenses de l'Unédic pourraient toutefois être sous-estimées.

Bien que la prévision ait été révisée à la hausse depuis septembre dernier, la croissance des dépenses des administrations publiques locales en 2014 est probablement sous-estimée.

Au total, et dans la limite des informations dont dispose la Cour, le déficit public pourrait être proche de 4,0 % du PIB en 2014, voire légèrement supérieur à ce chiffre si la prévision de croissance économique du Gouvernement ne se réalisait pas, et le déficit structurel pourrait s'élever à 2,5 % du PIB.

Si ce risque se concrétisait, la trajectoire des finances publiques pour les années 2015 à 2017 s'en trouverait fragilisée.

Chapitre IV

Les perspectives pour 2015 à 2017

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en mai 2014 prévoit une trajectoire de finances publiques différente de celle inscrite dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012. En particulier, les objectifs de retour du déficit public effectif à 3,0 % du PIB et d'équilibre structurel du compte des administrations publiques sont reportés, de 2013 à 2015 pour le premier et de 2016 à 2017 pour le deuxième.

Ce chapitre analyse les modalités retenues pour réduire le déficit public conformément aux prévisions du programme de stabilité, lequel comporte une baisse des prélèvements obligatoires. La réduction du déficit repose notamment sur un fort ralentissement de la croissance des dépenses publiques, plus important que celui prévu à l'automne 2013 pour tenir compte des mesures décidées début 2014 dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité.

L'objectif de croissance des dépenses publiques du programme de stabilité suppose ainsi de réaliser des économies de l'ordre de 50 Md€ sur les années 2015 à 2017, économies par rapport à une progression tendancielle de ces dépenses dont les modalités d'évaluation sont explicitées et les fragilités soulignées.

Les risques pesant sur la réalisation de ces économies, les éléments de fragilité des prévisions de recettes ainsi que les aléas qui en résultent sur la réalisation des objectifs de déficit public sont enfin analysés.

I - Le programme de stabilité d'avril 2014

A - La nouvelle trajectoire des soldes

Les objectifs de soldes effectif et structurel du programme de stabilité sont décalés dans le temps par rapport à ceux de la loi de programmation et du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014. L'écart constaté dès 2013 sur le déficit structurel par rapport à la loi de programmation devrait entraîner la mise en œuvre du mécanisme de correction. Le programme de stabilité reporte toutefois de 2016 à 2017 l'équilibre structurel des comptes publics. Cette nouvelle trajectoire de soldes effectifs et structurels devra être validée par le Conseil de l'Union européenne et, le cas échéant, inscrite dans une nouvelle loi de programmation.

1 - Un décalage des objectifs dans le temps malgré un effort structurel plus important sur 2014-2017

Le scénario macroéconomique du programme de stabilité est caractérisé par une croissance du PIB en volume de 1,7 % en 2015 puis de 2,25 % chacune des années 2016 et 2017 (respectivement 3,2 % en 2015 et 4,0 % en 2016 et 2017 en valeur). La masse salariale du secteur concurrentiel augmenterait de 3,5 % en 2015 et de 4,3 % chacune des années 2016 et 2017. L'inflation serait de 1,5 % en 2015 et de 1,75 % en 2016 et en 2017. La nouvelle trajectoire des finances publiques, présentée dans le tableau ci-dessous, s'inscrit dans ce scénario macroéconomique.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde structurel	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-0,25
Effort structurel	1,5	0,8	0,8	0,4	0,4
Croissance des dépenses en volume	1,3	0,3	-0,3	0,3	0,2
Taux des prélèvements obligatoires	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Dette publique	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9

Source : programme de stabilité ; en % du PIB pour tous les indicateurs sauf la croissance des dépenses (% des dépenses) ; les données pour 2013 ne tiennent pas compte de la révision du PIB opérée par l'INSEE le 15 mai 2014.

Cette trajectoire se caractérise par un déficit public de 3,0 % du PIB en 2015, contre 2,8 % prévu dans le rapport économique, social et financier (RESF) de septembre 2013 et 1,3 % dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2012. Le déficit public serait ramené à 1,3 % du PIB en 2017 (contre 1,2 % dans le RESF de septembre dernier et 0,3 % dans la LPFP).

Le solde structurel, qui devait être à l'équilibre dès 2016 selon la loi de programmation et qui était de - 0,2 % du PIB en 2016 dans le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2014, est désormais prévu à - 0,8 % du PIB en 2016 et - 0,25 % en 2017.

L'écart entre les soldes structurels inscrits dans la LPFP et le nouveau programme de stabilité résulte pour une large part d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB inférieure aux prévisions de la LPFP.

La notion d'effort structurel, qui n'utilise pas l'élasticité des prélèvements au PIB, permet de mieux apprécier ce qui relève de la responsabilité directe du gouvernement. Aussi la Commission européenne attache-t-elle une importance particulière à la variation du solde structurel corrigée des effets des fluctuations de l'élasticité des recettes, ce qui revient en fait à privilégier un concept très proche de l'effort structurel.

À cet égard, il convient de noter que, si l'effort structurel réalisé en 2013 (1,5 point de PIB) est inférieur à celui qui était prévu par la LPFP (1,9 point de PIB), les efforts structurels inscrits dans le programme de stabilité pour chacune des années 2014 à 2017 (2,4 points de PIB au total) sont, eux, nettement supérieurs à ceux qui étaient prévus dans la LPFP (1,5 point de PIB).

2 - La mise en œuvre du mécanisme de correction

Un écart important, au sens de la loi organique, apparaît entre le déficit structurel constaté pour 2013 par le Haut Conseil des finances publiques (3,1 % du PIB⁶⁷) et celui inscrit dans la loi de programmation

⁶⁷ L'INSEE ayant révisé à la hausse le PIB des années 2011 à 2013 (en restant dans le cadre du SEC 1995) après le dépôt du programme de stabilité, le déficit structurel constaté par le Haut Conseil pour 2013 est supérieur de 0,2 point à celui inscrit dans le programme de stabilité.

(1,6 % du PIB). Le Haut Conseil a estimé en conséquence, dans son avis du 23 mai 2014, que le mécanisme de correction prévu par la loi organique devait être enclenché.

En conséquence, le Gouvernement doit expliquer les raisons de cet écart lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2013 et devra proposer des mesures de correction dans son rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques. La loi de programmation de décembre 2012 précise que ces mesures doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel qu'elle a définie dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'exercice en cours.

Ces dispositions devraient donc conduire à atteindre l'équilibre structurel en 2016, comme prévu dans la LPFP de décembre 2012⁶⁸ et dans les recommandations de juin 2013 du Conseil de l'Union européenne.

3 - De nouveaux objectifs à faire valider par le Conseil de l'Union européenne et à inscrire dans une nouvelle loi de programmation

Le programme de stabilité de mai 2014 ne s'inscrit pas dans cette perspective. L'objectif d'équilibre structurel à moyen terme y est en effet reporté à 2017 en utilisant la marge de tolérance prévue par les textes communautaires et la loi organique (0,5 point de PIB sur un an et 0,25 point en moyenne sur deux ans) : le solde structurel prévu pour 2017 est de - 0,25 % du PIB. Cette nouvelle trajectoire est soumise à validation par le Conseil de l'Union européenne et, si elle est validée, devra être inscrite dans la prochaine loi de programmation des finances publiques prévue pour l'automne 2014.

B - La construction du programme de stabilité

Le programme de stabilité repose sur des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires dont l'effet net représente 14 Md€ et sur un ralentissement des dépenses publiques plus fort que celui prévu dans le rapport économique, social et financier de septembre 2013.

⁶⁸ Il est à noter que la loi organique ne fixe pas elle-même d'échéance pour la réalisation de l'équilibre structurel et renvoie sa fixation à la loi de programmation.

1 - Des mesures de baisse des prélèvements obligatoires limitées au total à 14 Md€

a) Le pacte de responsabilité et de stabilité et la montée en charge du CICE représentent un allègement de 35 Md€ des prélèvements

Le pacte de responsabilité et de solidarité prévoit 10,5 Md€ pour les allègements de cotisations des employeurs et des indépendants, 6 Md€ pour la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), 5 Md€ pour la non reconduction de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les grandes sociétés et la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés, 2,5 Md€ pour les allègements de cotisations salariales sur les bas salaires, 2,5 Md€ pour des mesures à déterminer en faveur des ménages modestes.

Il se traduit donc par une baisse de 26 Md€ des prélèvements obligatoires de 2014 à 2017 à laquelle s'ajoute l'impact de la montée en charge du CICE sur cette période (9 Md€), soit 35 Md€ de réduction des prélèvements obligatoires.

b) D'autres prélèvements augmenteraient pour un total de 21 Md€

Le programme de stabilité prévoit une hausse de certains prélèvements obligatoires pour un total de 21 Md€.

D'une part, le produit des impôts sur les bénéficiaires des sociétés et sur le revenu des ménages augmenterait de 5 Md€ en raison de l'effet de la baisse des charges fiscales et sociales des entreprises et de la hausse des salaires nets des ménages induites par les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité.

D'autre part, des mesures de hausse des prélèvements obligatoires déjà prises, ou anticipées dans le programme de stabilité, contribueraient à accroître les recettes publiques de 16 Md€ sur la période, les principales étant : la hausse des taux de la contribution climat-énergie (2 Md€) et de la contribution au service public de l'électricité (3 Md€) ; le remplacement de la taxe sur les poids lourds par un autre impôt (1 Md€) ; la hausse des taux des impôts locaux (4 Md€), dont le rendement demeure hypothétique ; la hausse des cotisations d'assurance retraite de base et complémentaires (2 Md€) ; diverses mesures relatives à l'impôt sur les sociétés (1 Md€).

Au total, l'effet net des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires serait limité à une baisse de 14 Md€, selon l'échéancier figurant dans le tableau suivant.

Tableau n° 24 : l'impact total des mesures nouvelles sur le montant des prélèvements obligatoires (Md€)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-10	-2	-7	18	22	29	1	-6	-5	-3

Source : Cour des comptes d'après les rapports annexés aux projets de loi de finances et le programme de stabilité ; hors impact des mesures de relance de 2009-2010 et des contentieux communautaires.

c) En dépit de cet allègement, le produit des prélèvements obligatoires augmenterait de 111 Md€ entre 2014 et 2017

Simultanément à cette baisse de 14 Md€ due aux mesures nouvelles, les hypothèses de croissance de l'activité économique conduisent à une hausse du rendement des prélèvements obligatoires.

La croissance du PIB en valeur prévue dans le programme de stabilité sur la période 2015-2017 (+ 11 %) entraîne en effet une augmentation des recettes à législation constante de 125 Md€, avec l'élasticité unitaire retenue.

Les mesures nouvelles fiscales et sociales réduisant les recettes de 14 Md€, ce qui correspond à la baisse de 0,6 point de PIB du taux des prélèvements obligatoires figurant dans le tableau n°23, les recettes publiques augmenteraient au total de 111 Md€.

La réduction de 49 Md€ du déficit public qui est prévue de 2014 à 2017 dans le programme de stabilité impose donc de limiter la hausse des dépenses publiques à 62 Md€, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 0,1 % en volume compte-tenu de l'inflation prévue.

Tableau n° 25 : les prévisions de finances publiques dans le rapport économique, social et financier de septembre 2013 et le programme de stabilité de mai 2014 (Md€)

Administrations publiques		2014	2017	Variation de 2014 à 2017
Solde	RESF	- 76	- 27	+49
	PS	- 80	- 30	+ 49
Recettes	RESF	1 124	1 243	+ 119
	PS	1 114	1 225	+ 111
Dépenses	RESF	1 200	1 270	+ 70
	PS	1 193	1 255	+ 62

Source : Cour des comptes ; RESF désigne le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2014 ; PS désigne le programme de stabilité de mai 2014 ; les recettes comprennent les recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

2 - Une augmentation des dépenses publiques inférieure de 8 Md€ aux prévisions de l'automne 2013

Alors que le programme de stabilité prévoit une réduction des prélèvements obligatoires de 14 Md€ (0,6 point de PIB) entre 2014 et 2017 au lieu de 6 Md€ (0,3 point de PIB) dans le RESF de septembre 2013⁶⁹, la diminution du déficit public de 2014 à 2017 est quasiment identique (49 Md€) dans ces deux documents⁷⁰.

L'explication réside dans le fait que cette perte de recettes de 8 Md€ est compensée par une moindre progression de 8 Md€ des dépenses en valeur entre 2014 et 2017 dans le programme de stabilité par rapport à la prévision du RESF⁷¹. L'augmentation des dépenses publiques

⁶⁹ Le RESF prévoyait une baisse des prélèvements obligatoires de 16 Md€, résultant de la montée en charge du CICE (9 Md€) et d'une mesure de baisse des impôts en 2017 (7 Md€), dont les modalités restaient à déterminer, qui étaient compensées par une hausse de 10 Md€ des autres prélèvements.

⁷⁰ La croissance du PIB en volume est plus forte en 2016 et 2017 dans le programme de stabilité que dans le RESF, ce qui résulterait de l'impact des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité sur l'activité économique, mais la progression du prix du PIB est plus faible. Au total, la croissance du PIB en valeur et, en conséquence, la progression des recettes publiques à législation constante sont proches dans le RESF et dans le programme de stabilité.

⁷¹ Dont 2 à 3 Md€ sur la charge d'intérêt, du fait d'une révision des taux à la baisse, et 1 Md€ sur les dépenses sociales indexées, du fait d'une inflation un peu plus faible.

sur cette période est en effet ramenée de 70 Md€ dans le RESF de septembre 2013 à 62 Md€ dans le programme de stabilité (cf. tableau n° 25).

3 - Des économies qui devraient s'élever à 58 Md€ par rapport à l'estimation précédente de la croissance tendancielle des dépenses

Dans son rapport public annuel de février 2014, la Cour avait noté que les économies nécessaires sur la période 2015-2017 pour atteindre les objectifs de dépenses publiques du Gouvernement s'élevaient à plus de 50 Md€ et les ministres chargés de l'économie et du budget lui avaient répondu que cette évaluation était cohérente avec celle du Gouvernement. La Cour avait aussi observé qu'il ne s'agissait pas de réduire le montant des dépenses publiques, contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'usage courant du mot « économie », mais de faire en sorte que leur croissance soit inférieure à leur progression « tendancielle ».

Ces 50 Md€ d'économies devaient permettre de limiter à environ 70 Md€ l'augmentation des dépenses de 2014 à 2017, conformément aux objectifs retenus en septembre 2013, leur hausse « tendancielle » étant alors estimée à 120 Md€ en utilisant la méthode du gouvernement pour mesurer cette tendance.

Le programme de stabilité prévoit désormais une augmentation des dépenses publiques de 62 Md€ sur la période 2015-2017, ce qui correspond à une croissance moyenne annuelle de 1,8 % en valeur et 0,1 % en volume sur l'ensemble de ces trois années, plus faible que prévu en septembre 2013 (2,0 % en valeur et 0,2 % en volume). Si la croissance tendancielle des dépenses retenue par le Gouvernement était la même qu'à l'automne dernier (120 Md€ de 2014 à 2017), les économies nécessaires auraient dû être estimées à 58 Md€ dans le programme de stabilité. Pour garder le même montant d'économies de 50 Md€, le Gouvernement a implicitement révisé à la baisse son estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques, de 120 à 112 Md€, croissance tendancielle au demeurant assez largement conventionnelle.

II - La croissance tendancielle des dépenses et la mesure des économies

L'estimation de la croissance tendancielle des dépenses pose d'importants problèmes méthodologiques et repose sur des conventions qu'il conviendrait d'explicitier.

A - Des méthodes d'estimation diverses et fragiles

À politique constante, les dépenses publiques tendent à augmenter spontanément. Si, par exemple, les règles applicables aux retraites ne changent pas, les dépenses augmentent automatiquement en raison notamment de l'augmentation du nombre de retraités et de l'indexation des pensions sur les prix. Pour réduire leur croissance, il faut prendre des mesures législatives ou réglementaires nouvelles et une économie est alors enregistrée même si les dépenses continuent à augmenter.

Il existe plusieurs méthodes pour estimer la croissance tendancielle, c'est-à-dire à politique constante, des dépenses publiques, méthodes qui sont toutes fragiles et discutables. Il en est de même pour la mesure des économies par rapport à cette croissance tendancielle (cf. annexe IX).

1 - Les méthodes d'estimation de la tendance des dépenses

a) Les méthodes « déterministes »

Elles s'appliquent à des dépenses, comme les retraites, qui augmentent à politique inchangée sous l'effet de « déterminants » socio-économiques tels que la démographie et l'inflation. Pour estimer leur croissance tendancielle, il faut prévoir l'évolution de leurs déterminants et en évaluer l'impact sur ces dépenses. L'exercice est difficile car, pour les dépenses autres que les pensions, ces déterminants sont souvent nombreux, mal identifiés et peu prévisibles.

Une autre solution, appliquée par exemple aux dépenses de santé, consiste à estimer l'impact de seulement deux ou trois facteurs⁷² sur ces dépenses, à en prévoir l'évolution et à calculer la croissance des dépenses qui en résulte. Cette approche laisse toujours apparaître un « résidu » inexplicé qui peut prendre une ampleur inattendue au cours des années suivantes et conduire à d'importantes erreurs de prévision.

b) Les méthodes « historiques »

Elles s'appliquent plutôt aux dépenses discrétionnaires, dont les investissements publics constituent un exemple. Les dépenses tendanciennes ne peuvent pas se limiter aux crédits de paiement nécessaires chaque année à venir pour payer les investissements déjà engagés, car la « tendance » qui en résulterait serait un investissement public tendant vers zéro, ce qui ne reflèterait pas une « politique inchangée ».

Pour ce type de dépenses, les « méthodes historiques » consistent à mesurer leur croissance moyenne sur une période de référence, caractérisée par une « politique constante », et à la retenir comme tendance pour les années futures. Cette tendance dépend fortement de la période de référence retenue qui, en pratique, peut être un cycle économique complet, mais leur datation est souvent approximative, la durée d'un mandat politique ou un nombre d'années tel que la moyenne puisse être considérée comme représentative d'une politique.

c) Les méthodes utilisées en pratique

Les dépenses publiques, comme la masse salariale, ont souvent à la fois des composantes discrétionnaires et d'autres qui sont déterminées par des facteurs socio-économiques. Le GVT est principalement déterminé par la pyramide des âges dans les corps et leurs règles d'avancement alors que les revalorisations du point de la fonction publique, les mesures catégorielles et l'évolution des effectifs ont un caractère discrétionnaire.

⁷² Comme le revenu des ménages ou la structure par âge de la population pour les dépenses de santé.

En pratique, les méthodes utilisées en France sont « mixtes ». Dans le cas de la masse salariale, elles combinent une approche « déterministe » pour le GVT et une approche « historique » pour la valeur du point ou les mesures catégorielles.

2 - Des méthodes hétérogènes selon les pays

Les pratiques des autres pays sont mal connues. Les économies semblent, comme en France, mesurées par rapport à une croissance tendancielle mais celle-ci est rarement explicitée, du moins dans les documents tels que les programmes de stabilité.

Un règlement européen de 2011 impose désormais aux États membres de présenter dans leurs programmes de stabilité une trajectoire de finances publiques fondée sur une évolution des dépenses « à *politique inchangée* ». Les indications méthodologiques données par la Commission européenne sont toutefois limitées et les conventions adoptées par les différents pays pour l'estimer sont hétérogènes. La croissance « à *politique inchangée* » qui figure dans le programme de stabilité de la France est elle-même très différente de la croissance tendancielle utilisée, dans le même programme, pour estimer à 50 Md€ les économies nécessaires sur trois ans et sa pertinence est assez limitée⁷³.

La Commission suit en pratique surtout l'effort structurel sur les dépenses en utilisant ses propres estimations de la croissance potentielle du PIB pour chaque pays. Cet effort en dépenses est ainsi mesuré avec une méthodologie homogène pour les différents pays de l'Union européenne mais c'est un indicateur macro-budgétaire qui ne peut pas être décomposé pour faire apparaître des économies par postes de dépenses⁷⁴.

⁷³ Elle est en effet estimée en supposant que les règles budgétaires inscrites dans la loi de programmation sont toujours respectées. La croissance des dépenses d'assurance maladie « à *politique inchangée* » est, par exemple, égale à la croissance de l'ONDAM prévue dans la loi de programmation et aucune économie n'apparaît alors nécessaire pour atteindre cet objectif.

⁷⁴ La différence entre l'effort structurel sur les dépenses et les économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses est expliquée en annexe VI.

B - Des estimations de la croissance tendancielle des dépenses en France à actualiser et expliciter

1 - Une pratique ancienne mais rarement documentée

Les estimations de la croissance tendancielle des dépenses, et la mesure des économies par rapport à cette tendance, sont anciennes en France.

Une pratique ancienne

Depuis longtemps, les directions du Trésor et du budget établissent des scénarios tendanciels à moyen terme et évaluent les économies ou les hausses de prélèvements nécessaires pour atteindre une cible de déficit. Leurs travaux ne sont pas publiés. Des études académiques et des rapports administratifs présentent aussi des estimations de la croissance tendancielle de certaines dépenses sociales, de retraites et d'assurance maladie en particulier, ainsi que l'éventail des mesures qui permettent de rétablir l'équilibre financier des régimes concernés. Le ministère des affaires sociales estime ainsi une croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie dont il déduit les économies nécessaires pour respecter l'ONDAM⁷⁵.

Depuis leur origine, les programmes de stabilité comparent la prévision de croissance de la dépense publique et de ses principales composantes (État, administrations sociales, etc.) à l'horizon de la programmation avec leur croissance passée sur une période de référence.

Des informations plus précises sont apparues à la fin des années 2000. Le rapport annexé à la loi de programmation 2009-2012 fait ainsi apparaître la nécessité d'une économie de 9 Md€ sur les dépenses de l'État pour les années 2009 à 2011 par rapport à leur progression tendancielle. Le plan de redressement de novembre 2011 présente, année par année sur 2012-2016, les économies envisagées par rapport à une croissance tendancielle.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2008, la Cour avait noté que l'objectif du Gouvernement d'une croissance des dépenses publiques de 1,1 % en volume sur 2009-2012 correspondait à une économie de 40 Md€ par rapport à une croissance tendancielle qu'elle estimait alors à 2,2 % en retenant une méthode historique (moyenne des années 1997-2007).

⁷⁵ Cf. en annexe VII les observations de la Cour sur la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie.

Dans son rapport public annuel de janvier 2012, la Cour avait noté que les économies présentées dans le plan de redressement de novembre 2011 étaient mesurées par rapport à une tendance non explicitée.

En mai 2012, l'inspection générale des finances a remis aux ministres un rapport, non publié, sur les dépenses de l'État où elle estime leur croissance tendancielle (1,3 % en volume) et les économies nécessaires pour respecter les normes budgétaires. Elle a aussi estimé la croissance tendancielle des dépenses publiques totales à 1,5 % en volume en retenant une tendance historique (2007-2010) pour les ODAC (2,3 %) et les APUL (1,0 %) et des estimations tirées de diverses sources, comme la commission des comptes de la sécurité sociale ou les annexes des PLFSS, pour les ASSO (1,75 %).

Dans son rapport sur les finances publiques de juin 2012, la Cour a repris cette estimation de 1,5 % en volume. Le Gouvernement a retenu un taux très proche, de 1,6 % à l'automne 2013, ce qui a conduit à estimer les économies nécessaires à 15 Md€ en 2014 et 50 Md€ sur 2015-2017 pour atteindre les objectifs de croissance des dépenses⁷⁶.

2 - Une légère révision implicite à la baisse de la croissance tendancielle des dépenses dans le programme de stabilité

Le programme de stabilité repose sur une croissance des dépenses publiques de 0,1 % en volume et 1,8 % en valeur en moyenne annuelle sur les années 2015-2017. De 2014 à 2017, l'augmentation prévue des dépenses est ainsi de 62 Md€ alors qu'elle était de 70 Md€ à l'automne dernier. Si la croissance tendancielle des dépenses était identique à celle retenue l'automne dernier, les économies à réaliser devraient être de 58 au lieu de 50 Md€.

En conservant une cible d'économies de 50 Md€ sur 2015-2017 alors qu'il a revu à la baisse son objectif de croissance des dépenses publiques, le ministère des finances a révisé à la baisse son estimation de la croissance tendancielle des dépenses d'environ 0,1 point en volume, la ramenant ainsi à de 1,6 à 1,5 %, et 0,2 point en valeur, la ramenant de 3,3

⁷⁶ L'écart avec la Cour et l'inspection générale des finances tenait surtout à la méthode retenue pour estimer la progression tendancielle du point de la fonction publique : « historique » pour la Cour et l'inspection ; « normative » pour le Gouvernement (maintien du pouvoir d'achat du point).

à 3,1 %. Cette révision est implicite, la croissance tendancielle des dépenses n'apparaissant pas dans le programme de stabilité, ni *a fortiori* sa révision par rapport à l'estimation de l'automne dernier.

3 - La nécessité d'une explicitation et d'une actualisation de la croissance tendancielle

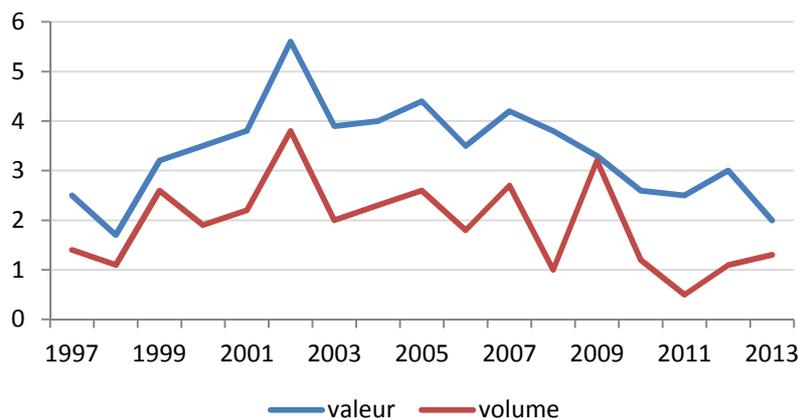
La croissance tendancielle des dépenses est estimée en valeur (dépenses de l'État, ONDAM...), sur la base d'une prévision d'inflation pour celles qui sont indexées, puis convertie en volume en retenant l'inflation prévue.

Sur la base d'une prévision d'inflation de 1,7 % par an à moyen terme, dans les derniers programmes de stabilité comme dans les travaux de l'inspection générale des finances, la croissance tendancielle des dépenses était estimée par le Gouvernement à 3,3 % en valeur et 1,6 % en volume par an l'automne dernier.

Ce taux de 3,3 % en valeur correspond à peu près à la moyenne des années 1997 à 2012 mais, comme le montre le graphique suivant, si la croissance des dépenses a été de 3,9 % par an sur les années 1999-2009, elle a nettement ralenti depuis pour se situer entre 2,0 et 3,0 %.

Graphique n° 12

Croissance des dépenses publiques (en %)



Source : Cour des comptes d'après données INSEE ; hors relance pour les années 2009 à 2011.

Ce ralentissement est moins net pour ce qui concerne la croissance des dépenses en volume dont l'évolution est plus heurtée, mais il est significatif. Le taux en volume est passé d'une fourchette de 2,0 à 3,0 % dans les années 2000⁷⁷ à une fourchette de 0,5 à 1,5 % depuis 2010.

Ce ralentissement résulte pour partie des mesures d'économies qui ont été prises à partir de 2010 et ne peut pas être totalement considéré comme spontané. Toutefois, la croissance tendancielle des dépenses pourrait désormais intégrer l'impact de certaines réformes passées, comme celles des retraites de 2010, ou la fin de la montée en charge de dépenses créées au début des années deux mille, comme l'allocation personnalisée d'autonomie. De plus, les déterminants de certaines dépenses sont moins dynamiques que dans le passé (cf. annexe VII pour ce qui concerne la masse salariale).

Enfin, la croissance tendancielle des charges d'intérêt est estimée sur la base d'un scénario d'évolution des taux qui doit être périodiquement réexaminé, ce qui a été implicitement le cas entre septembre 2013 et avril 2014.

L'estimation d'une croissance tendancielle des dépenses publiques, à partir de laquelle les économies sont mesurées, est nécessaire. Elle est réalisée depuis longtemps en France, mais elle est rarement documentée et elle a d'ailleurs été implicitement révisée à la baisse dans le dernier programme de stabilité.

Compte-tenu de l'importance prise dans les débats par le chiffrage des économies et de son caractère conventionnel, il serait souhaitable que le ministère des finances rende publiques, dans le rapport annexé à la prochaine loi de programmation, les hypothèses et méthodes qu'il utilise pour estimer la croissance tendancielle des dépenses publiques ainsi que les modalités de leur actualisation.

⁷⁷ Sauf en 2008 où une inflation forte et imprévue a ramené cette croissance à 1,0 %.

III - Les risques pesant sur la nouvelle trajectoire de finances publiques

A - Les risques sur les objectifs de dépenses

Le programme de stabilité prévoit une croissance des dépenses publiques de 0,1 % en volume et 1,8 % en valeur en moyenne sur les années 2015 à 2017. Compte-tenu de la croissance tendancielle des dépenses qu'il retient implicitement (1,5 % en volume et 3,1 % en valeur, en légère baisse par rapport aux estimations antérieures), les économies nécessaires s'élèvent à 50 Md€ environ.

Leur répartition entre l'État et ses opérateurs (36 % du total des économies), les administrations de sécurité sociale (42 %) et les administrations publiques locales (22 %) correspond à peu près à leurs parts respectives des dépenses publiques totales (32, 47 et 21 %).

Tableau n° 26 : les économies prévues dans le programme de stabilité (Md€)

État et opérateurs	18,0
Collectivités locales	11,0
Assurance-maladie	10,0
Réformes déjà mises en œuvre dans le champ social	2,9
Non revalorisation de certaines prestations sociales	2,0
Nouvelle réforme des retraites complémentaires	2,0
Réforme de l'indemnisation du chômage	2,0
Nouvelle réforme de la politique familiale	0,8
Amélioration de la gestion des organismes de protection sociale	1,2
Total	50

Source : programme de stabilité

1 - Des objectifs ambitieux, malgré des économies déjà acquises

Ces 50 Md€ d'économies correspondent à la différence entre l'augmentation tendancielle des dépenses sur la période 2015-2017 et l'objectif de croissance des dépenses du programme de stabilité. Or certaines décisions prises depuis 2012 se traduiront par des dépenses

supplémentaires sur cette période⁷⁸ : plan pauvreté ; extension du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz ; création de crèches. Le montant brut des économies nécessaires doit donc être supérieur à 50 Md€ pour que le montant net, après déduction de ces nouvelles dépenses, soit lui-même de 50 Md€.

a) Un calendrier faisant porter un effort important sur 2015

L'année 2015 est marquée dans le programme de stabilité par une baisse de la dépense en volume (- 0,3 %) et une augmentation en valeur de seulement 1,2 %. Le tendancier retenu conduit à estimer à 21 Md€ l'économie à réaliser.

Elle est nettement plus élevée que celle réalisée en 2013 et de moitié plus importante que celles prévues pour les années 2014, 2016 et 2017, caractérisées par une croissance plus forte des dépenses prévues, en volume comme en valeur, qui conduit à estimer les économies nécessaires à environ 14 Md€ par an.

Tableau n° 27 : les économies réalisées (2013) et prévues (2014 à 2016), en Md€

2013	2014	2015	2016	2017
3	15	21	14	15

Source : Cour des comptes

b) Des économies plus importantes sur la masse salariale et l'investissement

Le programme de stabilité prévoit une baisse de 3 points du rapport des dépenses publiques au PIB, qui passerait de 56,6 % du PIB en 2014 à 53,5 % en 2017.

Environ 30 % de cette diminution proviendraient des prestations sociales, hors indemnités de chômage, qui passeraient de 24,8 % du PIB en 2014 à 23,9 % en 2017, alors qu'elles représentent 44 % des dépenses

⁷⁸ Leur montant exact n'est pas encore déterminé, car il dépend souvent d'un calendrier incertain de montée en charge (créations de crèches par exemple).

totales en 2014. Les indemnités de chômage contribueraient, en plus, à la baisse des dépenses en pourcentage du PIB à hauteur de 0,2 point, surtout sous l'effet de la baisse du chômage telle qu'elle est évaluée par le Gouvernement.

Environ 33 % tiendraient aux dépenses de personnel, qui passeraient de 13,2 % du PIB en 2014 à 12,2 % en 2017, alors qu'elles représentent 23 % des dépenses publiques en 2014. Ces dépenses de personnel incluent les cotisations à la charge des employeurs qui augmentent sur cette période pour financer les régimes de retraite. La réduction, en pourcentage du PIB, de la rémunération brute des agents est donc plus forte. Le programme de stabilité repose sur une stricte maîtrise de la masse salariale publique que le gel du point ne suffira pas à assurer comme il est montré plus loin (chapitre V).

Environ 17 % proviendraient de l'investissement public, qui passerait de 3,1 à 2,6 % du PIB, alors qu'il représente 5 % des dépenses publiques en 2014. Sa baisse est particulièrement marquée en 2015 (0,3 point de PIB), ce qui correspond notamment à la poursuite de la baisse des investissements des collectivités territoriales au début d'une nouvelle mandature municipale, mais il se poursuit en 2016 et 2017, alors que l'investissement local devrait repartir dans cette phase du cycle électoral. Une amélioration des procédures de choix des investissements devrait permettre de s'assurer que les projets dont la rentabilité socio-économique est satisfaisante sont maintenus et que les autres sont abandonnés.

Seule la charge d'intérêt voit son poids s'accroître (de 2,4 % du PIB en 2014 à 2,7 % en 2017), ce qui résulte de l'augmentation de la dette publique et d'une hypothèse de remontée des taux d'intérêt de 50 points de base par an. La même hypothèse de remontée des taux avait été faite dans les précédents programmes de stabilité et n'a pas été vérifiée, entraînant d'importantes économies de constatation sur la charge d'intérêt ces dernières années. Elle reste néanmoins raisonnable.

c) Des économies déjà acquises

Les réformes de 2012 et 2013 des retraites, de base et complémentaires, ainsi que les mesures déjà décidées concernant les prestations familiales devraient se traduire par des économies pour un montant de 2,9 Md€.

La nouvelle convention d'assurance chômage adoptée par les partenaires sociaux en mars 2014 devrait permettre une économie de 0,5 Md€.

En considérant, comme le fait le Gouvernement, que la référence pour l'évolution du point de la fonction publique est la croissance des prix à la consommation, son gel sur la période 2015-2017 entraîne une économie de 9,3 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques.

Au total, les économies correspondant aux mesures déjà décidées s'élèvent à 13 Md€, sur les 50 Md€ nécessaires.

d) Des économies correspondant à la prolongation d'efforts déjà réalisés

La croissance de l'ONDAM a été en moyenne de 2,4 % par an sur la période 2010-2013. Sa croissance tendancielle étant estimée à 3,8 % par le ministère des affaires sociales, les économies réalisées pour obtenir ce résultat sont de 2,5 Md€ par an. Leur seule prolongation sur la période 2015-2017 représente une économie de 7,5 Md€.

2 - Des économies supplémentaires encore peu documentées

a) L'État

Les économies attendues de l'État et de ses opérateurs sur la période 2015-2017 (18 Md€) correspondent à celles qui sont nécessaires pour respecter la norme « zéro valeur », la croissance tendancielle des dépenses sur ce champ étant estimée entre 6 et 7 Md€ par an par le Gouvernement.

Celles qui résulteront de la baisse des dotations aux collectivités territoriales doivent toutefois être exclues des économies imputées à l'État car elles sont imputées aux administrations publiques locales dans le programme de stabilité. Il s'agit donc pour l'État de réaliser 18 Md€ d'économies sur trois ans sans tenir compte de la baisse des dotations aux collectivités locales (c'est-à-dire en les supposant conventionnellement stables). Cet effort n'est pas très différent de ce qui a été réalisé en 2012-2013 puisque les dépenses de l'État ont été stabilisées en valeur, ce qui correspond à 6 Md€ d'économies chaque année, avec une stabilité des dotations aux collectivités locales.

À ce stade, ces économies ne sont pas documentées, hormis le gel du point (économie de 4 Md€ sur trois ans pour l'État et les opérateurs) et

une réduction des mesures catégorielles (0,7 Md€ sur trois ans) en matière salariale ainsi que des objectifs de baisse des dépenses de fonctionnement qui portent sur des assiettes limitées (environ 10 Md€ pour les dépenses de fonctionnement civiles de l'État et 25 Md€ pour les subventions pour charges de service public aux opérateurs).

Sans réexamen des missions de l'État et des conditions dans lesquelles elles sont assurées, ces économies seront très difficiles à réaliser. Par exemple, comme indiqué dans le chapitre suivant, la seule masse salariale augmenterait de 750 M€ par an malgré le gel du point et la réduction des mesures catégorielles.

b) Les administrations publiques locales

L'effort demandé aux administrations publiques locales est important puisque leurs dépenses diminueraient en volume de 0,3 % par an sur la période 2015-2017, alors qu'elles n'ont baissé qu'une fois dans le passé en volume, en 2010, en raison d'une chute de l'investissement. Leur croissance tendancielle est estimée à 1,0 % par l'inspection générale des finances et l'écart de 1,3 point par an avec la croissance prévue correspond à une économie annuelle de 3,5 Md€, soit presque 11 Md€ sur la période 2015-2017 comme indiqué dans le programme de stabilité.

Une telle économie est loin d'être acquise. Il faut d'abord que la diminution des dotations de l'État ne soit pas compensée, comme en 2014, par le transfert de nouvelles ressources fiscales. Même si cette condition nécessaire est satisfaite, les collectivités locales pourraient augmenter les taux des impôts locaux, ce qui est prévu à hauteur de 4 Md€ dans le programme de stabilité, ou s'endetter plus fortement pour compenser la baisse de leurs dotations, ce que les règles budgétaires actuelles (« règle d'or ») n'empêchent pas. Le ralentissement progressif puis le gel des dotations de l'État au cours des dernières années n'ont ainsi pas empêché les communes et intercommunalités d'accroître sensiblement leurs dépenses.

Enfin, la contrainte exercée par la baisse des dotations de l'État sera très différente selon les catégories de collectivités locales, en fonction du niveau de leur autonomie fiscale, et à l'intérieur de chaque catégorie, en fonction de la situation financière propre de chaque collectivité, ce qui nécessitera une adaptation délicate des mécanismes de péréquation qui permettent de redistribuer les ressources entre collectivités.

L'hypothèse d'une répercussion immédiate et intégrale de la baisse des concours de l'État sur la dépense publique locale est donc très fragile, d'autant qu'aucune mesure n'a été prise pour réduire les marges d'ajustement des collectivités en matière de fiscalité et d'endettement.

Les dépenses des collectivités locales devront donc être mieux encadrées (cf. chapitre VI) pour qu'elles réalisent les économies, possibles et nécessaires, qui sont prévues dans le programme de stabilité.

c) Les administrations de sécurité sociale

Les 21 Md€ d'économies dans le champ des administrations de sécurité sociale, soit 7 Md€ par an, correspondent à l'écart entre une croissance tendancielle estimée à 1,7 % par an par l'inspection générale des finances et l'objectif de 0,3 % par an retenu dans le programme de stabilité.

Elles proviendraient pour moitié (10 Md€) de l'assurance maladie, la progression de l'ONDAM étant fixée à 2,0 % en moyenne annuelle pour une croissance tendancielle estimée par le ministère des affaires sociales à 3,8 % (soit une économie annuelle de 3,3 Md€). La ministre chargée des affaires sociales a précisé certaines des mesures qui permettront de l'atteindre⁷⁹. La poursuite de la politique de maîtrise des dépenses de rémunération dans la fonction publique, notamment le gel du point, contribue également à son respect. Des mesures définies de façon plus précises, appuyées sur une réforme de l'organisation des soins, restent cependant nécessaires pour consolider les économies sur la durée, comme la Cour le recommande dans ses rapports (cf. chapitre V).

L'autre moitié des économies dans le champ social (11 Md€) résulte notamment des réformes décidées avant la fin de 2013 (régimes de retraite de base et complémentaires ; politique familiale) pour 3 Md€, du report de la revalorisation de certaines prestations sociales, notamment les retraites, pour 2 Md€, d'une nouvelle réforme de l'assurance retraite complémentaire pour 2 Md€, de la poursuite des réformes de l'indemnisation du chômage pour 2 Md€, dont un quart au titre des

⁷⁹ Réorganisation des soins hospitaliers avec notamment développement de la chirurgie ambulatoire (1,5 Md€) ; rationalisation des achats hospitaliers (2 Md€) ; action sur les prix des médicaments (3,5 Md€) ; actions sur la pertinence et le bon usage des soins (2,5 Md€).

accords de mars 2014, et d'une plus grande efficacité de la gestion des caisses de sécurité sociales pour 1 Md€.

Les économies résultant du report des dates de revalorisation des prestations sociales n'auront d'effet au-delà de 2015 que s'il n'y a pas de rattrapage à la fin de 2015 des pertes de revenus pour les bénéficiaires résultant de l'absence de revalorisation d'octobre 2014 à octobre 2015. En cas de rattrapage, les économies de 2015 seraient compensées par une dépense supplémentaire équivalente en 2016 et aucune économie ne serait constatée au titre de l'ensemble de la période 2015-2017.

Les pensions des personnes dont la retraite (de base et complémentaire) est inférieure à 1200 € par mois devant finalement être revalorisées, l'économie sera plus faible, d'environ 300 M€, que le montant inscrit dans le programme de stabilité (1,3 Md€). Les difficultés techniques de la mise en œuvre de cette mesure en faveur des retraités modestes font toutefois peser un aléa sur le chiffrage de son impact budgétaire.

Les économies escomptées de nouvelles réformes de l'assurance retraite complémentaire et de l'assurance chômage (3,5 Md€ au total) dépendent de négociations à venir entre les partenaires sociaux, alors même qu'une nouvelle convention d'assurance chômage vient d'être signée et entre en application au 1^{er} juillet 2014. Elles sont, de plus, incertaines en l'absence d'un encadrement des dépenses de ces régimes (cf. chapitre VI de ce rapport).

Les économies attendues d'une meilleure gestion des administrations de sécurité sociale (1,2 Md€, après 0,5 Md€ en 2014) ne sont pas encore précisées et, s'agissant du régime général, devront être traduites dans les prochaines conventions d'objectif et de gestion.

B - Les risques sur les prévisions de recettes

Les risques précisés dans le chapitre précédent sur les prévisions de recettes pour 2014 font peser, par un « effet de base », un aléa sur le niveau des recettes prévu pour les années 2015 à 2017 qui s'ajoute aux risques suivants, qui portent sur la croissance des recettes prévue pour les années 2015 à 2017.

1 - Les risques liés aux hypothèses macroéconomiques

Dans son avis du 22 avril 2014, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % en 2015 n'est pas hors d'atteinte, mais que ce scénario repose sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables. Il estime en particulier que la masse salariale des entreprises devrait progresser moins vite que prévu par le Gouvernement.

Il a jugé optimiste le scénario macroéconomique pour 2016-2017 car il repose sur des hypothèses favorables tant pour le soutien apporté par l'environnement international que pour le dynamisme de la demande intérieure. En particulier, le contexte de faibles marges des entreprises pourrait conduire à une croissance moins dynamique de la masse salariale marchande et de l'investissement productif.

L'enjeu pour les finances publiques peut être illustré de la manière suivante.

Pour une croissance donnée du PIB, si le partage de la valeur ajoutée est moins favorable à la masse salariale⁸⁰ et plus favorable à l'excédent brut d'exploitation des entreprises, ce que suggère l'avis du Haut Conseil, les prélèvements assis sur la masse salariale sont moins élevés et ceux assis sur les résultats des entreprises plus élevés. Comme les premiers sont plus importants que les seconds, les recettes publiques sont au total plus faibles et le déficit est accru.

Si, par exemple, la croissance de la masse salariale du secteur marchand en 2015 était inférieure de 0,5 point à celle prévue dans le programme de stabilité⁸¹, les recettes publiques seraient inférieures d'environ 0,1 point de PIB à la prévision du programme de stabilité.

La croissance du PIB pourrait aussi être inférieure à la prévision du programme de stabilité. Si elle était seulement de 2,0 % en volume, et 3,75 % en valeur, en 2016 et 2017, les recettes publiques seraient inférieures de 0,1 point de PIB en 2016 puis de 0,2 point de PIB en 2017 à la prévision du programme de stabilité.

⁸⁰ Donc moins riche en emplois et salaires.

⁸¹ Soit une croissance de la masse salariale de 3,0 % au lieu de 3,5 %.

Si ces deux risques se matérialisaient (croissance moins riche en emplois et salaires en 2015 et croissance du PIB plus faible en 2016 et 2017), les recettes publiques seraient réduites de 0,1 point de PIB en 2015, puis de 0,2 point en 2016 et de 0,3 point en 2017.

2 - Les risques liés à l'élasticité des recettes au PIB

Le programme de stabilité repose sur une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires au PIB pour chacune des années 2015 à 2017, ce qui est cohérent avec le scénario macroéconomique du Gouvernement, marqué par une reprise puis une consolidation de la croissance économique à un taux relativement élevé (2,25 %). En effet, dans une telle phase du cycle économique, l'élasticité des prélèvements obligatoires se rapproche de l'unité puis la dépasse.

Compte-tenu des prévisions de croissance du Gouvernement, cette élasticité pourrait néanmoins être encore un peu inférieure à 1,0 en 2015 et, en revanche, être un peu supérieure à 1,0 en 2017.

3 - Les risques sur les mesures nouvelles

Le coût et le rendement des mesures nouvelles inscrites dans le programme de stabilité est encore incertain, le chiffrage de ces mesures étant parfois fragile (effet des baisses de charges sur le produit de l'impôt sur les sociétés, par exemple) et certaines d'entre elles relevant seulement d'une prévision (hausse des taux des impôts locaux).

C - Les risques sur les soldes et l'endettement

Les déficits prévus dans le programme de stabilité pour les années 2015 à 2017 reposent sur l'hypothèse du respect des objectifs pour 2014. Tout écart défavorable sur les résultats de 2014 par rapport à ces objectifs risque de se reporter sur ceux des années suivantes. Au-delà de cet aléa tenant à l'année 2014 (cf. chapitre III), plusieurs facteurs de risque pèsent sur les soldes de 2015 à 2017.

1 - Les risques spécifiques sur les soldes de 2015

La réduction du déficit public est du même ordre de grandeur (0,8 point de PIB) chacune des années 2015 à 2017, mais l'année 2015 est caractérisée, dans le programme de stabilité, par une croissance économique plus faible et une baisse plus forte des prélèvements obligatoires. En conséquence, l'effort prévu sur les dépenses est plus

important, avec une baisse en volume des dépenses publiques de 0,3 % en 2015 contre des hausses de 0,3 et 0,2 % en 2016 puis 2017.

Les risques sur les recettes ne sont pas négligeables. En effet, la croissance pourrait être moins riche en emplois et salaires que prévu et l'élasticité des recettes pourrait être un peu plus faible.

Mais la principale difficulté pour 2015 est de réaliser des économies à hauteur de 21 Md€. Le programme de stabilité ne donne que des indications partielles sur la nature de ces économies et leurs modalités de mises en œuvre.

Il apparaît que beaucoup d'économies seront identiques chaque année ou croissantes dans le temps, ce qui est peu compatible avec une concentration de leurs effets sur 2015. La baisse des dotations aux collectivités locales serait ainsi la même (3,7 Md€) chaque année. Les nouvelles réformes des régimes complémentaires et de l'Unédic qui sont anticipées n'interviendraient probablement pas avant 2015 avec des effets surtout sur 2016 et 2017.

Les économies dans le domaine de la santé seraient croissantes dans le temps, la progression prévue de l'ONDAM étant de 2,1 % en 2015, de 2,0 % en 2016 et 1,9 % en 2017, alors que l'objectif attendu d'économies sur l'ensemble des dépenses publiques est le plus important en 2015.

Seule la désindexation pendant un an des prestations sociales porte principalement sur 2015.

Le respect de l'objectif de croissance des dépenses publiques pour 2015 repose en fait sur l'hypothèse d'une forte baisse de l'investissement local et sur la construction d'un budget très serré pour l'État .

L'investissement des collectivités locales diminuerait de 6,9 % en 2015 (soit une baisse d'environ 3 Md€) après une diminution de 2,5 % en 2014. Certes, les dépenses d'équipement des communes sont généralement faibles dans les deux premières années d'une mandature et la baisse des dotations de l'État aura probablement pour effet de les réduire encore plus. Toutefois, les collectivités locales pourraient moins réduire leurs investissements en augmentant le taux des impôts locaux et en empruntant plus, leurs conditions de financement s'étant améliorées.

Le programme de stabilité repose de surcroît sur l'adoption d'un budget de l'État pour 2015 caractérisé par une baisse significative des crédits dans le champ de la norme en valeur, ce qui suppose de profondes réformes.

Or les économies qui résultent de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) sont encore loin d'être à la hauteur de cet enjeu (cf. chapitre V). Dans ces conditions, la construction du budget de l'État pour 2015 sera très tendue alors qu'elle est déterminante pour respecter les objectifs de dépenses et de déficit publics.

Le respect des objectifs de déficit public, effectif et structurel, pour 2015 sera, dans ces conditions, très difficile.

2 - Les risques spécifiques sur les soldes de 2016 et 2017

La réduction des déficits, effectif et structurel, en 2016 et en 2017 est supposée s'opérer à un rythme moins élevé qu'en 2015, mais elle suppose de maintenir dans la durée un effort très significatif. Une croissance des dépenses publiques de moins de 0,3 % en volume en moyenne sur deux ans (2016 et 2017) serait inédite, surtout après une baisse en 2015.

Pour ce qui concerne les recettes, la croissance du PIB pourrait être moins forte que prévu mais, en revanche, l'élasticité des recettes au PIB pourrait être un peu plus élevée, notamment en 2017.

3 - Les risques sur l'endettement

Le programme de stabilité prévoit une stabilisation de la dette publique, à 95,6 % du PIB entre fin 2014 et fin 2015 puis sa décade jusqu'à 91,9 % du PIB fin 2017. Cette trajectoire suppose que la variation de la dette d'une année à l'autre est exactement égale au montant du déficit public. Autrement dit, les opérations financières (attributions et remboursements de prêts, cessions et acquisitions d'actions, etc.) auraient un impact globalement nul, ce qui suppose notamment l'absence de toute nouvelle intervention en faveur d'établissements bancaires français, en particulier de ceux qui sont issus de la restructuration de Dexia, ou de pays en difficulté de la zone euro par l'apport de nouveaux fonds propres au mécanisme européen de stabilité.

En outre, toute variation du déficit public, à la hausse, et du PIB, à la baisse, par rapport au programme de stabilité se traduirait automatiquement par un rapport de la dette publique au PIB plus élevé.

Il est donc probable que l'endettement public, rapporté au PIB, continue à augmenter au moins jusqu'à la fin de 2015.

CONCLUSION

Les déficits publics effectifs prévus dans le programme de stabilité sont plus élevés que ceux inscrits dans la loi de programmation et dans le rapport économique, social et financier (RESF) de septembre 2013. L'équilibre structurel des comptes publics, prévu en 2016 dans la loi de programmation et le RESF, est reporté à 2017. Si la loi organique ne fixe pas d'échéance pour l'atteindre, en renvoyant sa fixation à la loi de programmation, cette nouvelle trajectoire devra être validée par le Conseil de l'Union européenne et, le cas échéant, inscrite dans une nouvelle loi de programmation.

Le programme de stabilité intègre 35 Md€ de baisse de prélèvements obligatoires correspondant au pacte de responsabilité et de solidarité décidé au début de 2014 (26 Md€) et à la montée en charge du CICE (9 Md€), mais l'augmentation d'autres prélèvements, prévue dans le programme, limite la baisse nette des prélèvements obligatoires à 14 Md€. Pour être compatible avec la réduction prévue du déficit public, cette baisse des prélèvements impose un fort ralentissement de la croissance des dépenses.

Pour tenir compte des mesures décidées début 2014 dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, ce ralentissement est encore plus important que celui prévu à l'automne 2013. L'augmentation des dépenses publiques de 2014 à 2017 est ainsi limitée à 62 Md€, contre 70 Md€ à l'automne.

Les 50 Md€ d'économies annoncées pour atteindre ce nouvel objectif sont mesurées par différence avec la croissance tendancielle des dépenses publiques estimée par le Gouvernement sur cette période à 112 Md€. Cette croissance tendancielle repose sur des hypothèses conventionnelles peu documentées, non harmonisées entre les pays européens, et qui ont été révisées à la baisse dans le programme de stabilité, conduisant à maintenir inchangé l'effort d'économie. S'il est logique que la croissance tendancielle des dépenses soit révisée périodiquement, les conventions et méthodes utilisées pour l'estimer et mesurer, par différence, les économies nécessaires au respect des objectifs devraient être rendues publiques.

Les économies annoncées ne sont pas toutes documentées et certaines sont hypothétiques car elles devront être réalisées par des administrations publiques dont l'État ne maîtrise pas les dépenses : les régimes complémentaires d'assurance vieillesse, l'Unédic et, surtout, les collectivités territoriales à hauteur de 11 Md€. Ces dernières peuvent en effet compenser en partie la baisse de leurs dotations par une hausse des taux des impôts locaux ou un accroissement de leur endettement.

Le respect des objectifs de dépenses du programme de stabilité est loin d'être acquis. Il existe aussi des risques non négligeables sur les prévisions de recettes tenant notamment au scénario macroéconomique retenu. Le Haut Conseil des finances publiques a notamment jugé optimistes les prévisions de croissance pour 2016 et 2017.

Les déficits effectifs et structurels, ainsi que la dette publique, pourraient donc être plus élevés que ceux inscrits dans le programme de stabilité. Ce risque est plus particulièrement important pour l'année 2015, caractérisée par un objectif d'économies plus élevé que pour les suivantes. Les déficits prévus pour 2016 et 2017 ne sont pas pour autant faciles à atteindre car une croissance des dépenses publiques de moins de 0,3 % en volume en moyenne sur deux ans (en 2016 et 2017) après une baisse (en 2015) serait inédite.

Chapitre V

Des mesures structurelles d'économies à engager

La modernisation de l'action publique (MAP) engagée par le gouvernement issue des élections de 2012 pourrait permettre d'identifier une partie importante des 50 Md€ d'économies nécessaires sur les années 2015-2017 pour atteindre les objectifs de croissance des dépenses du programme de stabilité. Il apparaît toutefois que le montant des économies pouvant résulter des travaux entrepris dans le cadre de la MAP est très en-deçà des objectifs du programme de stabilité et que d'autres mesures doivent être envisagées.

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a présenté, de façon plus complète que les années précédentes, les pistes d'économies qui résultaient, pour toutes les catégories de dépenses publiques, de ses travaux sur l'efficacité des politiques publiques. Cette année, elle centre ses observations sur les pistes d'économies structurelles envisageables dans trois domaines qui lui paraissent particulièrement importants pour la maîtrise des finances publiques dans les années 2015-2017 : la masse salariale des administrations publiques, les prestations d'assurance maladie et les dépenses des collectivités territoriales.

I - La modernisation de l'action publique

Dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2012, la Cour avait relevé les limites de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui s'était principalement focalisée sur la réforme des organisations et sur la recherche de gains en matière de dépenses de fonctionnement dans la seule sphère des administrations et des opérateurs de l'État. Étaient exclues de son périmètre les administrations locales et sociales de même que la recherche d'une meilleure efficacité des dépenses d'intervention de l'État. Au moment où se mettait en place la nouvelle démarche de modernisation de l'action publique (MAP), la Cour appelait à une démarche de refondation et de modernisation « globale et partagée » dont le périmètre couvrirait à la fois la maîtrise de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement, l'efficacité des dépenses d'intervention et de leurs quelque 1300 dispositifs de mise en œuvre (pour le seul État), ainsi que la rentabilité des dépenses d'investissement.

Depuis, la RGPP a fait l'objet, à la demande du Gouvernement, d'une évaluation par trois inspections générales⁸², tandis qu'en octobre 2014, la MAP comptera deux années de mise en œuvre, permettant une première appréciation de son impact budgétaire.

A - L'impact budgétaire modéré de la RGPP

La première loi de programmation des finances publiques (LPPF), qui couvrait les années 2009 à 2012, avait affiché un objectif d'économies de 10 à 15 Md€ pour le seul périmètre de l'État. Le rapport des trois inspections sur le bilan de la RGPP relève que le lien entre réforme de l'État, porté par la RGPP, et l'approche budgétaire a été rapidement établi. « *Le lien s'est encore renforcé lorsque les comités de modernisation des politiques publiques ont affiché, concernant la RGPP, des objectifs d'économies proches du montant total des économies à réaliser dans la sphère de l'État* ».

⁸² IGF/IGA/IGAS – Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État. Septembre 2012.

La logique de recherche d'économies *ex ante* appliquée par la RGPP, en se privant d'une évaluation préalable des politiques publiques qui aurait pu faciliter la redéfinition de leurs périmètres, a progressivement centré l'exercice sur des améliorations d'organisation et de processus de production.

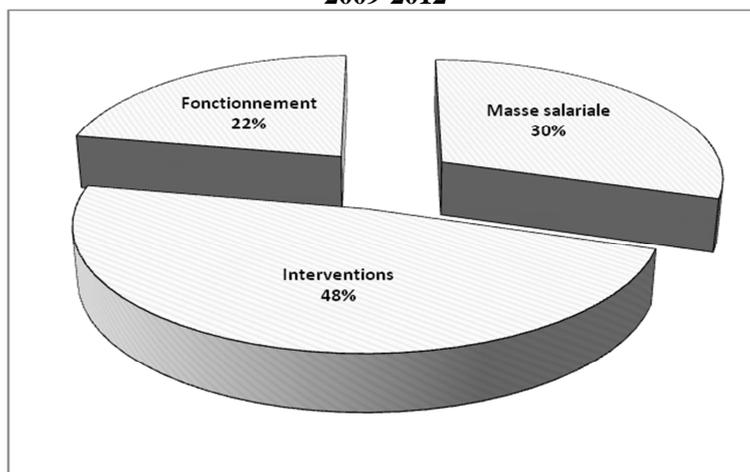
Pour autant, les économies réalisées, de 2009 à 2011, et qui devaient l'être en 2012 et 2013 grâce aux mesures prises dans le cadre de la RGPP se sont élevées, selon le rapport précité de 2012, à 11,9 Md€ sur cinq ans, partagées entre la masse salariale (30 %), le fonctionnement (22 %) et les dépenses d'intervention (48 %).

Tableau n° 28 : économies cumulées annoncées en décembre 2011, réalisées de 2009 à 2011 et devant être réalisées en 2012 et 2013 selon le bilan de la RGPP à mi-2012

	2009	2010	2011	2012	2013	Révisé IGF/IGA/IGAS
Personnels	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6	3,6
Fonctionnement	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5	2,6
Interventions	1,3	1,7	5	6,1	6,9	5,7
Total	2,6	4,3	9,5	12,3	15	11,9

Source : CMPP6 et mission IGF/IGAS/IGA, sur données de la direction du budget

Graphique n° 13 : Répartition des économies RGPP attendues sur 2009-2012



Source : IGF/IGA/IGA à partir de données de la direction du budget – septembre 2012

Le bilan de la RGPP établi par la mission des trois inspections a analysé l'écart constaté (« déperdition ») entre les économies proposées initialement, les économies décidées et les économies effectives, à partir de mesures décidées en 2008 pour un gain attendu en 2011⁸³. La déperdition est estimée à 56 % entre l'économie hors titre 2 proposée et l'objectif d'économie décidé, puis à nouveau de 27 % entre la décision et la mise en œuvre. Au total, pour les mesures d'économies hors titre 2, la déperdition est de 68 %. Pour les suppressions d'emplois, elle est moindre de 38 % par rapport à l'objectif initial. Ce constat illustre l'importance d'un portage politique à haut niveau au stade de l'identification des mesures d'économie et de la décision, puis de l'existence d'un processus étroit de suivi de la mise en œuvre effective des décisions prises.

B - La modernisation de l'action publique (MAP) tardivement orientée vers la recherche d'économies

La modernisation de l'action publique a été officiellement mise en place avec la création le 31 octobre 2012 du comité interministériel de la modernisation de l'action publique⁸⁴ (CIMAP) et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) rattaché au Premier ministre.

Quatre CIMAP se sont réunis depuis sa création, les 18 décembre 2012, 2 avril, 17 juillet et 18 décembre 2013. Au cours de ces instances présidées par le Premier ministre, 185 décisions ont été prises, réparties selon cinq axes :

- 1) simplifier et améliorer la qualité de service (98 décisions) ;
- 2) mobiliser les leviers numériques (26 décisions) ;
- 3) évaluer pour rénover (12 décisions) ;
- 4) moderniser la gestion publique (41 décisions) ;
- 5) associer les agents et les partenaires (8 décisions).

Conformément aux objectifs fixés par le Gouvernement, le périmètre de la MAP couvre l'État, les APUL, les ASSO et leurs

⁸³ Sur l'ensemble des 503 mesures RGPP, c'est-à-dire décidées en CMPP, seules 40 % d'entre elles étaient accompagnées d'indications sur les gains d'économie attendus en crédits ou en emplois et pouvaient faire l'objet d'un suivi budgétaire.

⁸⁴ Décrets n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 (SGMAP) et 2012-1199 du 30 octobre 2012 (CIMAP).

opérateurs. Les trois principaux outils mis en œuvre par la MAP sont les évaluations de politiques publiques (EPP), au nombre de 60 à ce jour, les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) placés sous la responsabilité des ministres ainsi que diverses mesures de modernisation de la gestion publique.

Si les trois premiers CIMAP n'ont pas été accompagnés d'objectifs chiffrés d'économies, les décisions du CIMAP du 18 décembre 2013 sont présentées comme devant permettre de dégager 5 à 7 Md€ d'économies sur la période 2015-2017⁸⁵.

L'organisation mise en place pour moderniser l'action publique et identifier des mesures d'économie a été modifiée plus récemment avec la création du Conseil stratégique de la dépense publique qui est chargé, aux termes du décret du 23 janvier 2014 l'instituant, « *de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France* ».

Son secrétariat est assuré par le secrétaire général du Gouvernement. Le SGMAP et le directeur du budget ne sont pas membres de ce Conseil, ni explicitement associés, même si, dans les faits, ils contribuent indirectement à ses travaux. La contribution des EPP n'est pas non plus évoquée par le décret fondateur, mais le SGMAP dans ses réponses à la Cour estime que « *de futures évaluations de politiques publiques pourraient être mobilisées afin de mettre en œuvre les orientations prises par le Président de la République dans le cadre du Conseil stratégique* ». La logique d'origine des EPP, étapes préalables à la décision, se trouve donc inversée, celle-ci intervenant désormais en aval des décisions politiques de principe.

1 - Les économies attendues des évaluations de politiques publiques

a) Au titre du PLF 2014

Les économies issues des 49 premières évaluations, lancées avant le CIMAP du 18 décembre 2013, devraient, selon le Gouvernement, contribuer à hauteur de 3 Md€ à la réduction du déficit de 2014.

⁸⁵ Dossier de presse du CIMAP du 18 décembre 2013.

Cet objectif reste toutefois peu documenté et les réponses apportées par la direction du budget et par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique permettent seulement d'en affecter les deux tiers à des évaluations de politiques publiques identifiées.

Tableau n° 29 : tableau de synthèse des économies – PLF 2014 (en M€)

SPHERE SOCIALE <i>dont :</i>	5 800	<i>dont Impact des décisions MAP</i>	650
Maîtrise des dépenses d'assurance maladie	2 900		
Réformes des retraites	1 900		
Economies sur les frais de gestion des caisses de sécurité sociale	500	<i>EPP-« Efficience de la gestion des prestations d'assurance maladie</i>	450
Economies attendues de la renégociation de la convention d'assurance chômage	300		
Economies sur les prestations familiales ⁸⁶	200	<i>EPP « Aides à la famille » (Fragonard)⁸⁷</i>	200
ÉTAT - PLF 2014 <i>dont :</i>	9 000		1 426
Dépenses de fonctionnement	2 600		
<i>Masse salariale</i>	<i>1 700</i>		
<i>Fonctionnement courant</i>	<i>900</i>		
Concours aux autres entités	3 300	<i>-Politique de l'eau</i>	210
		<i>-Formation alternance</i>	550
		<i>-Aides entreprises</i>	635
Autres dépenses (hors dette et pensions)	2 600	<i>- Aide juridictionnelle</i>	21
		<i>- Pol. Territ. Emploi</i>	10
Charge de la dette	500		
TOTAL	14 800	Impact total décisions MAP	2 076

Source : rapport de présentation du PLF2014 – « Cap sur la croissance et l'emploi » et SGMAP / Direction du Budget

⁸⁶ S'ajoute à ces économies, un supplément de recettes d'IR généré par l'abaissement du plafond du quotient familial d'environ 1 Md€

⁸⁷ Réforme des dispositifs de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et du complément de libre choix d'activité (CLCA)

Les mesures reliées à la MAP représentent 14 % des 14,8 Md€ d'économies annoncées au titre du PLF 2014.

b) Pour la période 2015-2017

Parmi les décisions annoncées lors du CIMAP du 18 décembre 2013, douze nouvelles évaluations de politiques publiques (EPP) devraient contribuer aux économies à hauteur de 3 à 4 Md€ à l'horizon 2015-2017. Le programme de stabilité 2014-2017 confirme cet objectif.

Trois exemples d'EPP sont mis en avant pour illustrer cet objectif :

- le développement de la chirurgie ambulatoire, qui présente un potentiel d'économies important pour la branche maladie de la sécurité sociale⁸⁸ ;
- la promotion des médicaments génériques, suivant le modèle allemand ou britannique où leur part de marché est trois fois supérieure à celle constatée en France (19 %) ;
- la rationalisation de la politique du logement, dont les dispositifs représentent deux points de PIB (environ 40 Md€), poids deux fois supérieur à la moyenne des autres pays de l'Union européenne.

Pour autant, les CIMAP ne précisent ni les mesures ni le calendrier (étapes et trajectoires) qui permettent de sécuriser les montants d'économies importantes qui sont attendues de la mise en œuvre des propositions issues des EPP.

Ceci reflète l'orientation initiale donnée aux EPP, dont l'objectif prioritaire n'était pas, à la différence des audits de modernisation de l'État lancés en avril 2006 ou des audits associés à la RGPP, la recherche d'économies budgétaires. La circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013, qui encadre le processus d'élaboration des EPP, ne fixe à ces dernières aucun objectif de recherche d'économies. Ainsi, sur les soixante évaluations de politiques publiques décidées à la date du quatrième CIMAP, dont 51 déjà lancées à la fin du premier trimestre

⁸⁸ Le rapport de la Cour sur *La loi de financement de la sécurité sociale de 2013* évalue à 5 Md€ ce potentiel.

2014, seules quatre d'entre elles sont accompagnées d'une lettre de mission qui fixe explicitement un objectif d'économie :

- *EPP n° 6 – Interventions économiques en faveur des entreprises* : 2 Md€, 1 Md€ en 2014 et 1 Md€ en 2015 ;
- *EPP n° 10 – Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille* : retour à l'équilibre financier de la branche au plus tard en 2016 ;
- *EPP n° 48 – Implantation territoriale des organismes de recherche* : baisse de 10 % des fonctions support des établissements ;
- *EPP n° 54 – Politique du logement* : demande générique de baisse de la dépense publique, sans objectif explicite.

Les autres lettres de mission signées du Premier ministre indiquent seulement *in fine* que « ces travaux d'évaluation doivent contribuer au respect de la trajectoire de redressement de nos finances publiques prévue dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 ».

2 - Les économies attendues des autres décisions de la MAP

Au-delà des évaluations de politiques publiques, d'autres chantiers ont été lancés dans le cadre de la MAP : mesures de modernisation de la gestion publique, programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), développement des services publics numériques et de l'*open data*, développement du dialogue social et de la culture managériale.

a) Modernisation de la gestion publique

Au titre des mesures d'amélioration de la gestion publique, le gouvernement prévoit 2 à 3 Md€ d'économies à l'horizon 2017, qui viendront compléter les 3 à 4 Md€ attendus des EPP, pour constituer la contribution totale attendue de la MAP aux économies à hauteur de 5 à 7 Md€ sur la période 2015-2017.

Quelques mesures sont mises en avant dans le relevé de décision du CIMAP du 18 décembre 2013 pour éclairer cet objectif :

- la modernisation de l'achat public : 2 Md€ d'économies sur la période 2013-2015 (État et établissements publics), ont été répartis entre les ministères en septembre 2013 ;

- de plus, 910 M€ d'économies sont attendues des achats hospitaliers pour 2015-2017 (programme PHARE), reproduisant les gains visés pour la période 2012-2014 ;
- enfin, la modernisation des infrastructures informatiques de l'État vise à dégager entre 500 et 800 M€ d'économies d'ici 2017-2020.

D'autres chantiers de rationalisation de la gestion publique font l'objet de missions d'inspection ou de travaux interministériels et doivent contribuer aux économies attendues d'ici 2017 : modernisation de la gestion des caisses de retraite, rationalisation de la gestion des prélèvements obligatoires et des dépenses fiscales, modernisation de la fonction financière de l'État (rationalisation de la chaîne de la dépense), procédures de recouvrement des créances hospitalières, politique immobilière de l'État, de ses opérateurs et des caisses de sécurité sociale, réorganisation de la communication gouvernementale, etc. Ces chantiers ont fait l'objet de six décisions du CIMAP du 18 décembre 2013⁸⁹, sans que soient fixées explicitement des cibles d'économies à atteindre.

b) Les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS)

Les PMMS ont été lancés par la circulaire du Premier ministre du 7 janvier 2013⁹⁰ qui faisait suite au premier CIMAP du 18 décembre 2012. La circulaire a fixé deux objectifs principaux aux PMMS : améliorer les services aux citoyens et usagers, d'une part, améliorer l'organisation et le fonctionnement des administrations, d'autre part, en conciliant l'exercice optimal des missions et le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire prévu par la loi de programmation.

Répondant à un objectif de responsabilisation, l'élaboration des PMSS a été conduite par les ministères eux-mêmes, dans des délais très contraints (mi-mars 2013), et devaient « *identifier l'impact budgétaire des mesures envisagées et préciser leur articulation avec le cadre fixé par le budget triennal 2013-2015, en emplois et en crédits* ».

⁸⁹ Décisions n° 8 à 13

⁹⁰ Circulaire n° 5629 du 7 janvier 2013 – « Modernisation de l'action publique - suites du CIMAP du 18 décembre 2012 »

Une synthèse des PMMS a été annexée au relevé de décision du CIMAP du 17 juillet 2013, sans toutefois afficher d'objectif chiffré d'économie. Les PMMS ne faisant l'objet d'aucune validation interministérielle et la direction du budget n'étant pas associée à leur élaboration, leur suivi par le SGMAP ou la direction du budget reste limité et leur articulation avec les budgets ministériels, ténue.

3 - Synthèse sur les économies qui peuvent être attendues

Au total, l'orientation initiale de la MAP, contrastant avec celle de la RGPP, avait placé au second rang l'objectif de recherche d'économies, centrant en priorité son approche sur l'évaluation qualitative des politiques publiques. Le troisième CIMAP, du 17 juillet 2013 et, plus encore, celui du 18 décembre 2013, marquent une évolution notable de la MAP vers la fixation d'objectifs chiffrés d'économies, dont certains ont été repris dans le programme de stabilité pour 2014-2017⁹¹. Pour autant, le potentiel attendu des 185 mesures décidées au cours des quatre premiers CIMAP reste très en deçà de l'objectif de 50 Md€ d'économies. Ce sont 5 à 7 Md€ d'économies, résultant des évaluations de politiques publiques et de mesures de modernisation de la gestion publique qui ont été annoncées lors du CIMAP du 18 décembre 2013, sans toutefois que des mesures documentées et un calendrier précis aient été présentés.

II - Des pistes d'économies à explorer

La Cour présente ses observations sur trois catégories de dépenses dont la maîtrise lui semble plus particulièrement importante dans les trois années à venir : la masse salariale publique, les dépenses d'assurance-maladie et les dépenses des collectivités territoriales.

A - La masse salariale publique

Les observations suivantes portent sur les trois versants de la fonction publique (État, territorial et hospitalier) et sur l'ensemble des administrations publiques.

⁹¹ in 6.1-Qualité des dépenses publiques, p.56 et suivantes.

1 - Un défi pour la soutenabilité des finances publiques

a) La masse salariale est un enjeu central pour atteindre les objectifs de finances publiques

Dans le contexte de poursuite des efforts de consolidation budgétaire pour les prochaines années, la masse salariale des administrations publiques est un enjeu de première importance. Elle représente en effet 273 Md€ en 2013, soit 23,2 % de la dépense publique totale, et 13,3 % du PIB (8,8 % hors cotisations sociales employeurs).

En pourcentage du PIB, la masse salariale publique reste en France plus importante que dans quasiment tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception des pays nordiques.

La masse salariale publique a augmenté en moyenne en France de 0,5 % par an en volume depuis 2002 et le programme de stabilité pour 2014-2017 prévoit qu'elle diminue de 0,3 % par an de 2013 à 2017 pour l'ensemble des administrations publiques. En conséquence, sa maîtrise est l'une des conditions de la crédibilité et de la réussite de ce programme.

La question de la maîtrise budgétaire des évolutions de la masse salariale ne doit toutefois pas faire perdre de vue les enjeux de plus long terme pour la gestion des ressources humaines, notamment en termes d'attractivité des carrières du secteur public⁹².

b) La stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État suppose des mesures d'économies supplémentaires

Pour le seul État, les dépenses de personnel (hors pensions) représentent un tiers des dépenses incluses sous la norme « zéro valeur ». Ces dernières années, leur croissance a ralenti, à périmètre constant, sous l'effet d'abord d'une diminution des effectifs (avec le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux), puis d'une politique salariale moins dynamique (notamment avec le gel du point depuis 2010). La croissance de la masse salariale de l'État a ainsi été ramenée de 2 % par an en

⁹² Le salaire net moyen par tête dans le secteur public a augmenté en moyenne de 0,3 % par an en euros constants depuis 2002, quand il progressait de 0,5 % dans le secteur privé, une partie de cet écart pouvant s'expliquer par l'effet de structures d'emploi différentes.

moyenne entre 2000 et 2005 à 0,6 % entre 2006 et 2013 à périmètre constant, et s'est même quasiment stabilisée (0,1 % par an) depuis 2011.

Cependant, si les efforts déjà consentis sont importants, ils seront insuffisants pour atteindre les objectifs ambitieux affichés pour les années qui viennent et devront être complétés. En effet, pour l'État :

- la croissance tendancielle « historique » de la masse salariale à effectifs constants est d'environ 1,4 Md€ par an sur la base des évolutions observées entre 2002 à 2012, avec notamment 650 M€ pour les mesures générales⁹³ et 500 M€ pour les enveloppes catégorielles, le reste tenant au Glissement Vieillesse Technicité (GVT) solde⁹⁴ et aux autres mesures ;
- si la politique mise en œuvre à partir de 2013 (stabilité globale des effectifs, poursuite du gel du point d'indice et réduction de l'enveloppe des mesures catégorielles) est maintenue constante, la masse salariale augmentera encore d'environ 750 M€ par an, ce qui est bien supérieur à l'objectif du budget triennal 2013-2015 (250 M€ par an), sous l'effet des mesures générales (150 M€)⁹⁵, des mesures catégorielles (300 M€) et du GVT solde (300 M€).

Tableau n° 30 : évolution tendancielle de la masse salariale de l'État

<i>en M€</i>	Evolution tendancielle « historique »	Evolution à politique 2013 inchangée
Schéma d'emplois	0	0
Mesures générales	650	150
Mesures catégorielles	500	300
GVT solde	150	300
Mesures « diverses »	100	0
Total	1400	750

Source : Cour des Comptes

⁹³ Avec une évolution moyenne du point d'indice de 0,7 %, soit moitié moins que l'inflation sur la période 2002-2012.

⁹⁴ Le GVT solde résulte de l'écart entre le GVT positif, qui mesure la progression individuelle de carrière des agents par avancement ou promotion, et le GVT négatif (ou effet de noria) qui mesure la différence entre le gain des départs définitifs et le coût des agents nouvellement embauchés.

⁹⁵ Qui tiennent notamment, dans un contexte de gel du point, à la garantie individuelle du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

En 2013, la progression de la masse salariale a été modérée par l'impact en année pleine des suppressions d'emplois de 2012 pour 350 M€ et par l'effet de mesures non reconductibles, effets qui ne joueront plus en 2014. En complément du maintien du gel du point d'indice, des mesures supplémentaires devront donc être mises en œuvre pour poursuivre la stabilisation en valeur de la masse salariale, à hauteur de plus de 700 M€ chaque année.

c) Les collectivités locales et les hôpitaux doivent accroître sensiblement leurs efforts

À ce jour, l'État a fait beaucoup plus d'efforts que les collectivités locales et les hôpitaux pour maîtriser sa masse salariale. En comptabilité nationale, les dépenses de personnel des administrations publiques locales et de sécurité sociale ont augmenté respectivement de 2,8 % et 1,2 % par an en volume ces dix dernières années, quand celles des administrations centrales reculaient de 0,1 %. Ainsi, si dans son ensemble la masse salariale publique a progressé à peu près au même rythme que la richesse nationale, cette évolution masque des dynamiques contrastées au sein des administrations publiques.

Cette divergence reflète surtout l'évolution des effectifs : entre 2002 et 2012, alors que les effectifs des ministères baissaient en moyenne de 3 % par an, ceux des opérateurs de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière augmentaient respectivement de 10 %, 2,8 % et 1,5 %, sous l'effet des transferts de personnel mais aussi de leur politique de recrutement propre. Les effectifs de la fonction publique territoriale ont ainsi par exemple continué d'augmenter après l'achèvement des transferts de compétences, de 1,3 % par an depuis 2009. Sur la même période, les effectifs de la fonction publique hospitalière augmentaient dans les mêmes proportions.

Par ailleurs, si les décisions salariales prises par l'État se diffusent pour une part à l'ensemble des trois fonctions publiques, les collectivités territoriales et les hôpitaux appliquent parfois des règles de gestion moins strictes que l'État. La Cour a par exemple constaté que, dans de nombreuses collectivités locales, les avancements sont systématiquement accordés à l'ancienneté minimale, sans tenir compte de la manière de

servir des agents⁹⁶. Les carrières y sont donc beaucoup plus rapides à statut équivalent que dans la fonction publique d'État .

Les objectifs du programme de stabilité ne pourront être atteints sans une contribution significative des autres administrations publiques. Sous l'hypothèse, déjà ambitieuse, d'un recul en volume de -1 % par an de la masse salariale des administrations centrales (y compris cotisations sociales employeurs), il faudra que les autres administrations publiques stabilisent leur masse salariale en volume pour atteindre l'objectif du programme de stabilité d'un recul en volume de 0,3 % par an.

Le pilotage des dépenses de personnel reste de plus embryonnaire dans les collectivités locales et les hôpitaux. Les méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale et de ses déterminants, comme le GVT positif, y sont bien plus frustes que pour l'État . Il est donc indispensable de continuer à développer un système statistique homogène et fiable pour l'ensemble des fonctions publiques, en renforçant les obligations des employeurs en termes de remontées d'informations.

Ces faiblesses des systèmes d'information et des outils de prévision doivent être prises en compte avant d'engager des réformes, mais ne peuvent justifier de limiter les efforts à ce qui est directement pilotable. Le manque de données et les incertitudes qui en résultent sur l'impact des mesures, ainsi que l'autonomie de gestion dont ils bénéficient ne doivent pas exempter les collectivités locales et les hôpitaux de prendre part à l'effort.

À l'inverse, l'État doit aussi tenir compte de l'impact des mesures qu'il prend sur la masse salariale et les coûts de gestion des autres fonctions publiques. Si certaines économies se diffusent à l'ensemble des agents (comme le gel du point d'indice), certaines mesures de revalorisation sont plus coûteuses pour les autres employeurs publics que pour l'État (par exemple les mesures en faveur des bas salaires qui touchent davantage la fonction publique territoriale).

⁹⁶ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales* - p.226. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - La nécessité de lier politique salariale, politique des effectifs et durée du travail

Les observations suivantes portent, sauf mention contraire, sur les trois versants de la fonction publique. Des précisions supplémentaires sur les enjeux pour les administrations publiques locales et sociales sont données dans les parties B et C qui suivent.

a) Les mesures utilisées dans la période récente risquent d'être insuffisantes pour atteindre durablement les objectifs de maîtrise de la masse salariale

Le gel du point d'indice est une mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du programme de stabilité, mais son rendement décroît

Dans la double perspective de consolidation des finances publiques à court terme et de participation des trois versants de la fonction publique à l'effort, le gel du point d'indice est le levier budgétairement le plus efficace pour agir sur les dépenses de personnel de l'ensemble des administrations publiques : chaque augmentation de 1 % de la valeur du point a un coût brut⁹⁷ de 1,85 Md€ pour les trois fonctions publiques, dont 0,85 Md€ pour celle d'État (y compris 0,1 Md€ pour les opérateurs employant des fonctionnaires d'État) et de 1,0 Md€ pour les fonctions publiques locale et hospitalière.

Si le gel du point d'indice reste impératif pour atteindre les objectifs du programme de stabilité, les économies engendrées diminuent progressivement car elles sont compensées par le coût croissant de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), qui a représenté près de 250 M€ en 2012, et de l'alignement du minimum de traitement sur le SMIC (mesures en faveur des bas salaires), qui ont atteint 650 M€ en 2012 pour les administrations publiques, dont 470 M€ pour les seules collectivités locales. En outre, les économies sont d'autant moins importantes que l'inflation est faible.

⁹⁷ Hors coût de la GIPA et des mesures bas salaires.

L'enveloppe des mesures catégorielles de l'État peut difficilement être plus fortement réduite

Pour l'État, l'enveloppe des mesures catégorielles a été réduite de moitié depuis 2012, passant d'une moyenne de 500 M€ par an sur les dix dernières années à une dépense exécutée de 250 M€ en 2013. Sur le moyen terme, il sera difficile de réduire durablement les mesures catégorielles nettement au-dessous de ce niveau, d'autant qu'il inclut déjà le coût de certaines mesures interministérielles (comme la revalorisation de la grille de la catégorie C). Les mesures catégorielles sont en effet mobilisées pour faciliter les restructurations de services et les fusions de corps, permettre une certaine convergence indemnitaire entre ministères et faciliter les mobilités. Les autres administrations publiques ont également besoin de conserver quelques marges de manœuvre salariales pour mener une politique incitative de ressources humaines.

Le reprofilage des carrières en rénovant les grilles est nécessaire, mais son rendement est incertain

La refonte des grilles salariales est nécessaire, pour les décompresser dans le bas et tenir compte de l'allongement de la vie active dans le haut, et alors que les agents sont en moyenne de plus en plus qualifiés. Le tassement des grilles s'est accentué ces dernières années avec la revalorisation du minimum de traitement : l'écart entre le bas de la grille C (agents peu qualifiés) et celui de la grille A (cadres) a été divisé par deux depuis 2002. En l'absence de réforme, il existe désormais un risque de talonnement de la grille A par le SMIC qui pourrait se matérialiser avant la fin de la décennie. Il est donc nécessaire de recréer des espaces indiciaires suffisants pour que les carrières du secteur public restent attractives.

Une telle réforme est par nature compliquée, et doit s'étaler sur un temps plus long que celui de la consolidation budgétaire de court terme. Elle implique en effet au préalable d'harmoniser les règles de déroulement de carrières, entre corps comparables et entre fonctions publiques, et de fusionner des corps.

La rénovation des grilles indiciaires et des règles d'évolution des carrières va en pratique poser la question des conditions de modération du GVT positif, qui est désormais le principal facteur du dynamisme de la masse salariale⁹⁸.

La mesure et la prévision du GVT positif sont toutefois particulièrement difficiles. Celui-ci constitue souvent la mesure des évolutions de la masse salariale inexplicables par ses autres facteurs. Si en théorie la réforme des grilles peut permettre une réduction du GVT positif, en allongeant les carrières et en ralentissant le rythme des avancements, le gain budgétaire qui pourrait en résulter est en pratique très incertain. Les récentes modifications des conditions d'avancement et de carrière (fusion et alignement sur le corps le plus favorable, rééchelonnement des grilles pour tenir compte de la hausse du SMIC, etc.) ne vont pas dans le sens des économies.

Il serait donc peu prudent de compter sur la rénovation des grilles pour réaliser des économies significatives à l'horizon du programme de stabilité. Cette refonte aura plutôt un coût, mais très incertain, à court terme. S'y ajoute le coût potentiel de la convergence des régimes indemnitaires, réforme également souhaitable pour favoriser la mobilité.

Certaines mesures sont tout de même envisageables pour modérer à la marge le GVT positif. Il s'agirait par exemple de mieux encadrer l'application des règles d'avancement automatique ou à l'ancienneté minimale et de les harmoniser entre fonctions publiques, ou encore de renforcer la sélectivité des avancements d'échelons et de grades (par exemple en baissant les taux de promus-promouvables).

La seule mesure qui aurait un impact budgétaire très important à court terme serait le gel temporaire des avancements, en neutralisant la prise en compte de l'ancienneté des agents pendant une période prédéfinie. Cette mesure peut toutefois s'avérer relativement inégalitaire entre fonctionnaires, certains étant affectés et pas les autres, selon les modalités de sa mise en œuvre. Elle ne participe par ailleurs pas d'une réforme structurelle des grilles améliorant leur soutenabilité à long terme pour les finances publiques.

⁹⁸ Pour l'État, il est estimé à 2 % par an, soit 1 300 M€.

b) D'autres leviers, non utilisés à ce jour, pourraient être mobilisés pour modérer l'évolution des rémunérations

À ce jour, le pouvoir d'achat individuel des agents en poste a été maintenu y compris depuis la crise de 2008-2009. La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), qui mesure la progression salariale des agents en poste deux années consécutives, a augmenté de 1,0 % par an en moyenne en termes réels sur la période 2010-2012. Le ralentissement des salaires publics a d'ailleurs été moins prononcé en France que, en moyenne, dans les autres pays de la zone euro. Il reste ainsi des marges de manœuvre en matière de politique salariale :

- des économies supplémentaires peuvent être trouvées dans les autres mesures générales : un meilleur ciblage de la GIPA, par exemple en limitant son bénéfice aux agents dont la rémunération globale – et pas seulement indiciaire – a progressé moins vite que l'inflation, et une réforme des règles de calcul du minimum de traitement, en incluant les primes et indemnités dans la base de calcul⁹⁹ – les rémunérations minimales restant plus élevées dans la fonction publique que dans le secteur privé ;
- les rémunérations accessoires et régimes indemnitaires communs à tous les fonctionnaires sont nombreux, souvent hérités du passé et devenus inadaptés. Leur rénovation pourrait ainsi dégager quelques économies tout en harmonisant les situations entre ministères et entre fonctions publiques : intégration de l'indemnité de résidence dans la base indiciaire et mise en extinction du dispositif ; meilleur ciblage des primes de mobilité pour les recentrer sur leur objectif et éliminer les effets d'aubaine ; forfaitisation et gel du supplément familial de traitement ; révision des majorations en faveur des agents travaillant outre-mer selon le différentiel effectif de coût de la vie ; suppression de la sur-rémunération du temps partiel¹⁰⁰ ; etc. ;
- le coût des mesures salariales ponctuelles, qui comprennent par exemple les heures supplémentaires et les primes et indemnités liées

⁹⁹ Le minimum de traitement brut de la fonction publique est mesuré hors primes et indemnités et doit être, selon la loi, égal au SMIC brut qui, lui, inclut les primes et indemnités.

¹⁰⁰ Les agents travaillant à 80 % perçoivent les 6/7^e de la rémunération d'un temps complet, soit 85,7 % ; et ceux travaillant à 90 % les 32/35^e soit 91,4 %.

aux restructurations, doit pouvoir être stabilisé alors qu'il a augmenté ces dernières années.

Ces mesures peuvent être mobilisées en totalité ou en partie, à court terme ou progressivement. Plus les mesures salariales qui seront mises en œuvre seront nombreuses et ambitieuses, moins les économies complémentaires à trouver dans l'évolution des effectifs et de la durée du travail seront importantes.

c) Les leviers de la baisse globale des effectifs et de l'augmentation de la durée effective du travail devraient être utilisés à titre complémentaire

Les mesures salariales examinées précédemment ne suffiront probablement pas à respecter durablement les objectifs ambitieux en termes de maîtrise de la masse salariale du programme de stabilité. Par ailleurs, pour conserver une fonction publique attractive, il est utile de préserver des marges de manœuvre salariales. Dans ce contexte, il ne faut donc pas renoncer à utiliser, en complément des efforts sur les rémunérations, le levier de la baisse des effectifs, qui est porteur d'économies importantes.

Pour l'État, conformément à l'article 7 de la LPFP 2012-2017, les effectifs sont actuellement stabilisés au niveau global : les ministères jugés prioritaires (éducation nationale, justice et sécurité) bénéficient de créations nettes d'emplois (10 011 ETP en LFI pour 2014), tandis que les autres ministères poursuivent la baisse de leurs effectifs avec un taux d'effort moyen de 2 % (-12 298 ETP en LFI pour 2014). Par rapport à cette situation, le gel des effectifs des ministères prioritaires combiné à la poursuite au même rythme de la baisse des effectifs dans les ministères non-prioritaires, opérateurs compris¹⁰¹, permettrait de dégager une économie annuelle de 450 M€.

À titre d'illustration, si s'ajoutait à cet effort de l'État le non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'économie annuelle serait majorée de 400 M€, portée au total à 850 M€ (soit au total une baisse annuelle des effectifs d'environ 30 000 postes dans les trois fonctions publiques,

¹⁰¹ Soit le non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre (ou d'un départ définitif sur six) dans l'ensemble de la fonction publique d'État.

correspondant à 0,5 % des effectifs totaux). L'effort globalement réalisé serait équivalent à celui porté par le seul État entre 2008 et 2012, mais il serait partagé cette fois avec l'ensemble des administrations publiques.

Si une telle politique devait être mise en œuvre, elle devrait vraisemblablement s'accompagner de mesures d'incitations financières. Le gain brut estimé précédemment est donc un majorant. Pour que le rendement net des économies engendrées par la baisse des effectifs ne soit pas amputé du coût des mesures indemnitaires éventuellement prises pour accompagner les restructurations, ces mesures devront être compensées par d'autres économies. Pour l'État, cela signifie qu'elles devront être prises à l'intérieur d'une enveloppe globale de mesures catégorielles maintenue au-dessous de 300 M€.

Des réformes sont nécessaires pour dégager des marges de réduction des effectifs, mais des travaux de la Cour¹⁰² ont montré que ces marges existent dans certains services. Elle peuvent provenir des gains de productivité permis par les nouvelles technologies et la simplification des procédures administratives, même s'ils sont difficiles à évaluer. Les mesures d'accompagnement financier de la réduction des effectifs devraient d'ailleurs être ciblées sur les services où les gains de productivité sont avérés.

Les gains de productivité seront toutefois insuffisants et une remise en cause des missions dont l'utilité n'est pas avérée ou jugée non prioritaire serait nécessaire.

Des mesures de gestion permettraient également d'accompagner les baisses d'effectifs. Une diminution globale du nombre d'agents publics ne peut être obtenue que si des agents sont transférés des services en situation de sureffectifs vers ceux qui sont en sous-effectifs : la mobilité dans l'intérêt du service doit donc être renforcée en utilisant des incitations financières mieux ciblées, en réduisant l'hétérogénéité des rémunérations pour les agents (notamment des régimes indemnitaires) et du coût du travail pour les employeurs, en développant les dispositifs tels

¹⁰² « Les effectifs de l'État 1980-2008, Un état des lieux », 2009 ; « La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan », 2011 ; Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

que les bourses d'emploi, en limitant la mobilité à l'initiative des agents quand elle n'est pas compatible avec l'intérêt général, enfin en obligeant plus souvent dans certaines circonstances les agents à accepter les postes qui leur sont proposés. La réduction et le redéploiement des effectifs doivent aussi faire l'objet d'une gestion prévisionnelle à moyen et long terme donnant aux agents et aux gestionnaires la visibilité dont ils ont besoin sur l'évolution des emplois et des carrières.

Au-delà de ces aménagements structurels soutenant la réorganisation et l'adaptabilité des services, une hausse de la durée effective du travail dans les administrations peut permettre de diminuer les effectifs sans réduire la quantité et la qualité des services publics rendus. Une telle hausse pourrait prendre des formes diverses : alignement de la durée effective sur la durée légale, réduction du nombre de jours d'absence (par exemple en rétablissant la journée de carence en cas de maladie), éventuellement augmentation de la durée légale.

La hausse de la durée du travail ne permet pas mécaniquement de diminuer les effectifs dans une proportion équivalente : elle peut être en partie compensée par une baisse de la productivité horaire des agents, et nécessite au préalable la réorganisation de certains services. Sous l'hypothèse conventionnelle d'un partage à 50 % entre baisse des besoins en emplois et baisse de la productivité, une augmentation du temps de travail effectif de 1 % (soit l'équivalent de la suppression de 2 jours de congés) permettrait de dégager une économie pour l'ensemble de la fonction publique de 700 M€ en réduisant les recrutements nécessaires.

Un allongement du temps de travail permettrait probablement aussi de dégager des économies à travers la baisse du nombre d'heures supplémentaires effectuées ou le moindre rachat de jours de congés épargnés.

L'impact potentiel d'un allongement de la durée effective du travail est cependant très difficile à mesurer car les régimes sont très hétérogènes entre administrations et les données statistiques sur le temps de travail et l'absentéisme sont rares et peu fiables. Le bilan du passage à 35 heures dans les trois fonctions publiques n'a d'ailleurs jamais été établi.

Plusieurs enquêtes menées récemment par la Cour¹⁰³ montrent néanmoins que la durée effective de travail est assez souvent inférieure à la durée légale et qu'il serait nécessaire de ramener la première au niveau de la deuxième.

Dans ce contexte, il est indispensable d'établir sans délai un état des lieux de la durée du travail dans les trois fonctions publiques, en dressant un bilan complet de la durée effective du travail et de l'impact de son alignement sur la durée légale. La faisabilité et les conséquences d'une hausse éventuelle de la durée légale pourraient également être examinées.

B - Les dépenses des collectivités locales

Les conséquences sur les dépenses des collectivités locales de la réforme de leur organisation présentée le 3 juin en conseil des ministres n'ont pas été analysées par la Cour et ne sont pas traitées dans ce rapport.

Le programme de stabilité de la France pour 2013-2017 prévoyait deux baisses successives de 1,5 Md€ en 2014 et en 2015 des dotations de l'État aux collectivités territoriales. La loi de finances pour 2014 a mis en œuvre la première de ces réductions. Le programme de stabilité pour 2015-2017 accentue la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics en prévoyant une baisse des concours financiers de l'État de 11 Md€ d'ici 2017, soit 3,7 Md€ par an à compter de 2015.

Cette baisse des ressources de fonctionnement sera difficilement compensée par l'évolution de la fiscalité. Bien que la hausse tendancielle du produit de la fiscalité directe locale (+ 4 % par an environ) soit susceptible d'apporter un surcroît de recettes de 3,3 Md€ aux collectivités territoriales, l'évolution de la fiscalité indirecte, qui a baissé de 1 Md€ en 2013 en raison de la conjoncture économique, pourrait réduire la progression globale des recettes fiscales. Par ailleurs, la réduction des

¹⁰³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

dotations de l'État devrait conduire les collectivités territoriales à rechercher des pistes d'économies alors que leurs charges de fonctionnement augmentent tendanciellement de près de 3 % par an (soit de 4,8 Md€).

En outre, il est assez probable que la baisse des dotations de l'État se traduise par une diminution des dépenses d'investissement comme le montre déjà l'exemple des départements, confrontés depuis 2009 à un effet de ciseau entre leurs dépenses et les recettes.

1 - La recherche d'économies en fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont progressé de 4,4 Md€ en 2013 après avoir augmenté de 5 Md€ en 2012. Cette augmentation est venue principalement de la masse salariale (+1,7 Md€ en 2013 et +1,8 Md€ en 2012), des « autres charges de gestion courante » (+1,6 Md€ en 2013 et +1,7 Md€ en 2012) et des achats de biens et services (+0,8 Md€ en 2013 et en 2012).

a) Les dépenses de personnel

La croissance des dépenses de personnel (+3,1 % en 2013 et +3,5 % en 2012) est intervenue alors même que la fonction publique territoriale est soumise au gel du point d'indice à l'instar de celle de l'État et de la fonction publique hospitalière. Cette croissance découle notamment de la hausse des effectifs (+1,7 % en 2012 et +1,6 % en 2011)¹⁰⁴, de l'évolution des rémunérations indiciaires sous l'effet des avancements d'échelon et de la progression des régimes indemnitaires. Elle résulte également de l'augmentation des cotisations à la caisse nationale de retraite des collectivités territoriales (CNRACL) et de la revalorisation du SMIC qui a un effet sur la rémunération des agents appartenant à la catégorie C.

Hormis ces deux derniers facteurs exogènes, les collectivités territoriales disposent de marges de manœuvre pour stabiliser leur masse salariale. La diminution des effectifs devrait être favorisée par la recherche de gains de productivité et par une plus grande mutualisation des services entre les communes et leurs groupements. La hausse

¹⁰⁴ Dernières données connues.

tendancielle des dépenses de personnel pourrait être freinée par le ralentissement des recrutements ainsi qu'une révision des règles de gestion souvent généreuses en ce qui concerne les avancements, la durée du travail et les régimes indemnitaires jusqu'à maintenant en progression constante.

La stabilisation de la masse salariale constituerait une moindre dépense d'un montant supérieur à la baisse des dotations réalisée en 2014 et équivaldrait à 56 % de celle prévue en 2015.

b) Les autres dépenses de gestion

Les achats de biens et de services s'élevaient à 30 Md€ en 2013 (+2,8 %). Si leur montant est soumis à l'évolution générale des prix, il reste possible de faire des économies au moyen d'une politique d'achats plus efficiente et notamment mieux coordonnée entre les intercommunalités et leurs communes-membres. Une stabilisation en volume induirait une moindre dépense de près de 300 M€ ; celle-ci atteindrait près de 850 M€ avec une stabilisation en valeur. La fixation par les collectivités territoriales d'un objectif de stabilisation des achats de biens et de services permettrait d'éviter qu'une éventuelle baisse des dépenses de personnel soit compensée par une externalisation accrue de certains services venant augmenter les achats de services.

Le poste « autres charges de gestion courante » (23,2 Md€ hors subventions versées et hors dépenses sociales des départements) se compose de dépenses de nature très diverse. Il comprend notamment des contingents et participations obligatoires (16,3 Md€) et des indemnités et frais de missions (1,8 Md€) qui présentent des marges d'économies.

Les dépenses au titre des contingents et participations obligatoires sont plus difficilement flexibles à court terme notamment pour celles se rapportant à l'aide sociale départementale ou aux services d'incendie ou de secours. Néanmoins, les contributions aux organismes de regroupements des communes et intercommunalités (1,3 Md€) reflètent la persistance de trop nombreux syndicats mixtes ou intercommunaux dont la rationalisation pourrait être source d'économies.

En ce qui concerne les régions, les contingents et participations comprennent une partie des dépenses au titre des transports régionaux de voyageurs (2,3 Md€) sur lesquelles les régions disposent de marges d'économies en ce qui concerne la consistance de l'offre de transports et la politique tarifaire régionale.

c) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention des collectivités territoriales représentent 45,2 Md€ dont 29,2 Md€ au titre des dépenses d'aide à la personne et d'hébergement des départements et 16 Md€ au titre des subventions de fonctionnement versées.

Les départements ne sont pas totalement maîtres de la hausse de leurs dépenses sociales (+3,2 % en 2013), particulièrement de celles relatives au revenu de solidarité active (8,9 Md€) qui ont progressé de 8,7 % en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de cette allocation. Les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie des personnes âgées (5,5 Md€) se sont stabilisées à leur niveau de 2012. Celles relatives aux allocations pour personnes handicapées (2,1 Md€) ont continué de croître à un rythme soutenu (+4,3 %) mais très inférieur à ceux des dernières années. De même, la progression des frais d'hébergement des enfants ou des personnes âgées et handicapées (11,8 Md€) s'est ralentie (+1,9 %).

Une remise en cause profonde de ces dispositifs n'étant guère envisageable sur le plan social, la poursuite de la décélération des dépenses sociales doit venir d'une accentuation des efforts de gestion des départements, d'ailleurs déjà entrepris par certains, même si les marges de manœuvre sont limitées en ce domaine.

Au regard de leur volume, les subventions de fonctionnement versées offrent des possibilités d'économies. Les collectivités territoriales ont d'ailleurs commencé à en réduire l'évolution qui a été de moins de 1 % en 2013.

2 - L'impact de la baisse des dotations sur l'investissement

Les dépenses d'investissement hors emprunts des collectivités territoriales et de leurs groupements (55,1 Md€ en 2013) ont progressé de 2,5 Md€ par rapport à 2012. Cette augmentation a été portée par le secteur communal et les régions dont les investissements ont augmenté respectivement de 2,3 Md€ et 0,5 Md€ tandis que les départements réduisaient les leurs de 0,3 Md€. La forte augmentation des dépenses des communes et des intercommunalités a correspondu à l'achèvement des opérations en fin de mandats municipaux. Selon un effet de cycle électoral, l'année 2014 devrait se traduire par une stabilisation voire une baisse des dépenses d'investissements du secteur communal. Ainsi, en 2009, l'effort d'équipement des communes n'avait pas progressé tandis

que celui des intercommunalités diminuait (-1,5 %). Le contexte n'est néanmoins pas comparable à celui du mandat précédent.

En 2014, la baisse des dotations de l'État (-1,5 Md€), portant pour plus de la moitié sur le secteur communal (- 0,8 Md€), pourrait accentuer l'effet de cycle bien qu'elle ait été plus que compensée par l'évolution d'ensemble des transferts financiers de l'État en raison notamment de l'effort particulier consenti en faveur des départements. Au-delà, la réduction de 3,7 Md€ par an jusqu'en 2017 aura probablement un impact important sur l'investissement des collectivités locales dans la mesure où elle devrait, toutes choses égales par ailleurs, réduire leur autofinancement de 10 % en 2015, de 20 % en 2016 et de 30 % en 2017. Les collectivités pourraient cependant être tentées de limiter cette évolution en recourant au levier fiscal (du moins les communes, intercommunalités et départements)¹⁰⁵ ou à un endettement accru.

La contraction de l'investissement local pourrait prendre diverses formes : diminution des programmes d'investissement par rapport aux mandats antérieurs, étalement sur des durées plus longues, limitation aux seuls travaux de maintenance du patrimoine, voire reports de ces derniers.

La plus grande sélectivité des choix d'investissements pourrait avoir un impact modérateur sur les dépenses de fonctionnement dont la réalisation des équipements nouveaux est l'un des moteurs. Elle favoriserait la contribution des collectivités territoriales à la recherche de pistes d'économies et à l'effort de redressement des comptes publics.

C - Les dépenses d'assurance maladie

Le programme de stabilité 2014-2017 prévoit de limiter à partir de 2015 la progression de l'ONDAM à + 2 % en moyenne par an, en évoquant de façon générale plusieurs axes liés à la future stratégie nationale de santé, comme la réduction des actes et interventions inutiles, la poursuite du développement des médicaments génériques et la politique de prix, la réorganisation des parcours de soins, notamment hospitaliers.

¹⁰⁵ Les régions ne disposent plus d'un pouvoir de taux depuis la suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale qui en a découlé.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 avait déjà ramené la progression annuelle de l'ONDAM de + 2,6 % en 2014, puis + 2,5 % de 2015 à 2017 comme prévu par la LFSS pour 2013, à + 2,4 % pour chacune des années 2014 à 2017. Cette nouvelle inflexion dans le programme de stabilité 2014-2017 conduit à un effort d'économies d'environ 3,3 Md€ par an par rapport à une évolution tendancielle des dépenses de + 3,8 % selon le gouvernement. La portée réelle de cet effort ne doit toutefois pas être surestimée. Comme chaque point de croissance de l'ONDAM représente une dépense supplémentaire de 1,8 Md€, une progression moyenne de +2 % autorise en effet 3,6 Md€ de dépenses nouvelles chaque année. Elle est en outre supérieure à l'évolution des prix, ce qui permet une progression en volume des dépenses sur la période considérée. Elle s'inscrit enfin dans un contexte de modération salariale, de faible inflation et de faible taux d'intérêt, autant de facteurs de nature à faciliter un ralentissement de la croissance des dépenses de l'ONDAM.

Au-delà de ces facteurs généraux de modération de la dépense, il apparaît nécessaire et possible d'asseoir une stratégie tendant à mobiliser les gisements d'économies considérables que recèle le système de santé, sans compromettre l'égalité d'accès aux soins ni leur qualité. Les comparaisons internationales montrent que l'assurance maladie paie souvent très cher des services ou produits que d'autres pays se procurent à coût moindre. À titre d'exemple, s'agissant des analyses médicales, le coût de la numération formule sanguine serait, selon la CNAMTS, 10 fois plus élevé en France qu'en Allemagne. Toujours par rapport à l'Allemagne, le prix unitaire des génériques de statines, rapporté au poids de principe actif, était, en 2011, 3 fois plus élevé en France.

L'indispensable retour à l'équilibre de l'assurance maladie devrait ainsi reposer sur des réformes structurelles conduisant à des économies documentées et chiffrées de façon beaucoup plus fine que jusqu'ici présenté dans les lois de financement. La Cour identifie chaque année de nombreuses pistes d'économies et de réorganisation à même à la fois de dégager des gains d'efficience et d'améliorer la qualité des prises en charge selon un effort partagé entre les acteurs du système de soins, les assurés sociaux et les caisses de sécurité sociale.

1 - Les établissements de santé

Le premier point d'application de ces réorganisations dans le système de soins devrait être les établissements de santé, dont les

dépenses représentent à elles-seules 44 % de l'ONDAM. Le considérable effort d'investissement de la dernière décennie s'est traduit par un triplement de la dette hospitalière, qui atteint désormais près de 30 Md€. Mais il n'a pas permis, autant qu'il aurait été possible, la rationalisation et la réorganisation de l'offre de soins et le dégagement de gains d'efficience au sein des établissements. Le développement des alternatives à l'hospitalisation conventionnelle, notamment l'hospitalisation à domicile, bien moins développée qu'à l'étranger, la mutualisation des plateaux médico-techniques, le regroupement des fonctions logistiques, la densification des surfaces existantes et leur diminution n'ont pas été aussi activement recherchés qu'il aurait été nécessaire pour que l'assurance maladie soit assurée d'un retour d'investissement effectif et rapide en contrepartie des financements complémentaires qu'elle a apportés et qui continueront à peser sur elle encore longtemps au travers du remboursement des emprunts.

La Cour a mis en lumière une dynamique d'efficience encore insuffisamment enclenchée dans les différentes composantes du système hospitalier et la nécessité de conduire plus fermement les restructurations. Une offre de soins plus efficiente, dont les premiers bénéficiaires seront les patients, contribuerait aussi à un redressement plus durable des comptes des établissements, redevenus déficitaires en 2013 alors qu'ils n'ont été soumis ces dernières années qu'à des contraintes d'économies relativement modestes dans le cadre de l'ONDAM. Les efforts de meilleure gestion et de réorganisation doivent ainsi être amplifiés de manière à permettre d'améliorer la productivité et d'assainir durablement leur situation financière tout en proposant de meilleures conditions de prise en charge des patients.

La Cour a illustré en particulier l'enjeu majeur que représente l'accélération du développement de la chirurgie ambulatoire. Considérée à l'étranger comme la pratique de référence, pouvant y représenter jusqu'à près de 80 % du total de l'activité chirurgicale, elle connaît en France un retard persistant et important. Son potentiel d'économies n'est pas exploité. Actuellement, l'assurance maladie paie deux fois : des lits d'hospitalisation conventionnelle remplis seulement aux deux tiers et des places de chirurgie ambulatoire utilisées deux fois moins qu'à l'étranger pour des actes facturés au même tarif qu'en hospitalisation complète alors qu'elle est beaucoup moins coûteuse. La pleine utilisation des capacités de chirurgie ambulatoire existantes, couplée à due concurrence avec la fermeture de lits conventionnels, permettrait à terme de l'ordre de 5 Md€ d'économies selon les estimations de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP).

Pour des actes identiques, les tarifs de la chirurgie conventionnelle sont ainsi désormais à aligner sur les coûts de la chirurgie ambulatoire, en cohérence avec la volonté des pouvoirs publics de considérer désormais celle-ci, dès lors que c'est médicalement justifié, comme la pratique de référence. Il conviendrait au demeurant de fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle dans l'ONDAM permettant un pilotage spécifique de ces réorganisations de l'offre de soins.

2 - Les dépenses de médicaments

La consommation française de médicaments, bien qu'elle ait nettement ralenti, est encore de 22 % supérieure en volume à celle observée par les pays voisins, comme l'illustrent les comptes nationaux de la santé. La France dépense toujours bien davantage pour sa consommation pharmaceutique que ses voisins sans que l'état de santé de sa population soit significativement différent.

La Cour a appelé en 2011 à une refonte d'ensemble de la politique suivie depuis vingt ans dans le domaine du médicament, avec pour objectif non pas seulement l'infléchissement du rythme de croissance de la dépense de médicaments mais sa baisse. Elle invitait à reconsidérer le système d'admission au remboursement, de fixation des prix et de régulation économique, à remettre en cause une culture de prescription qui privilégie les médicaments nouveaux et chers, tant en médecine de ville qu'à l'hôpital, et à relancer la politique en faveur des génériques pour que leur part de marché soit comparable à terme à ce qui est constaté chez nos voisins.

Des mesures ont été prises depuis ces recommandations de la Cour mais le potentiel d'ajustement des dépenses de médicaments est loin d'avoir été mobilisé comme l'illustre la pénétration encore très insuffisante des médicaments génériques comparée à celle atteinte dans des pays voisins.

Si la part de marché des médicaments génériques en volume était du même ordre qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, c'est-à-dire équivalente à 75 % au lieu de 28 %, l'assurance maladie pourrait économiser entre 2 et 5 Md€ en remboursement de médicaments, tout en préservant la qualité des soins. Une politique beaucoup plus déterminée de diffusion des génériques s'impose pour pouvoir dégager ces marges

considérables, en responsabilisant plus directement et plus fortement les prescripteurs et en définissant une politique de prix plus active.

3 - Les dépenses d'analyses médicales

Sur des dépenses qui s'élèvent à environ 6 Md€ pour l'assurance maladie, la Cour a également mis en évidence un potentiel très important d'économies après avoir constaté une action insuffisante sur les tarifs et sur le volume de ces actes. Elle estime qu'une action traduisant de façon plus déterminée les gains considérables de productivité du secteur permettrait de dégager rapidement 500 M€ d'économies annuelles, portant pour moitié sur les dépenses de ville, notamment en baissant d'au moins deux centimes la valeur de l'unité de tarification (la lettre clef B) tout en modernisant la nomenclature, et pour l'autre moitié sur les dépenses de biologie hospitalière.

Un protocole d'accord du 10 octobre 2013 entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les représentants des laboratoires de ville n'a eu pour objectif que de stabiliser, à un niveau très élevé, la dépense d'assurance maladie en prévoyant une limitation des remboursements à + 0,25 % par an sur la période 2014-2016, en net décalage avec les gains d'efficacité considérables que le secteur est en mesure de dégager. Cet accord a été négocié hors convention et donc sans avoir été juridiquement agréé par les pouvoirs publics, ce qui rend possible sa remise en cause.

4 - Les dépenses de transport de patients

S'agissant des dépenses de transport de patients à la charge de l'assurance maladie (3,5 Md€), qui augmentent systématiquement à un rythme plus soutenu que les autres postes, la Cour a illustré qu'une partie très notable pourrait être évitée sans fragiliser aucunement l'accès aux soins. Elle a constaté une action de maîtrise de la demande encore très partiellement mise en œuvre, en raison notamment d'une responsabilisation des acteurs trop limitée, et une offre de transports très mal maîtrisée et organisée.

Une action plus ferme sur la prescription, notamment hospitalière, une redéfinition plus stricte de certaines modalités de prise en charge, un contingentement global de l'offre d'ambulances, de véhicules sanitaires et

de taxis conventionnés plus rigoureusement construit pour éviter les contournements du dispositif actuel, un contrôle et une lutte contre les abus et les fraudes plus affirmés sont indispensables. La Cour estime au minimum à 450 M€ par an les dépenses de transport sanitaire évitables, soit 13 % de la dépense totale.

5 - Les dépenses d'indemnités journalières

La Cour a souligné à plusieurs reprises la complexité des modalités de calcul des indemnités journalières (IJ) selon qu'elles résultent de la maladie, de la maternité, ou d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Le niveau des taux de remplacement des IJ maladie pourrait notamment être réexaminé en fonction de plusieurs considérations.

Une différenciation des taux de remplacement selon la durée des arrêts, à l'instar des IJ accidents du travail et maladies professionnelles, pourrait par exemple contribuer à lutter contre l'absentéisme de courte durée tout en réduisant la dépense globale supportée par l'assurance maladie. À titre d'illustration, une réduction du taux de remplacement à 40 % au lieu de 50 % des IJ maladie de courte durée (moins de trente jours) permettrait un peu plus de 200 M€ d'économies.

Une autre voie possible consisterait à prendre en compte le fait que le taux de remplacement des IJ maladie a de fait augmenté par rapport au revenu net depuis le début des années 1990 en raison de son mode de calcul. Il est en effet fondé sur la rémunération brute qui a plus augmenté que le revenu net du fait des relèvements successifs des prélèvements sociaux assis sur les salaires. Cette situation pourrait conduire à réexaminer le taux appliqué à l'ensemble des IJ maladie. À titre d'illustration, une réduction de 50 % à 47 % de ce taux permettrait une économie annuelle de près de 400 M€.

6 - Les dépenses de gestion

La Cour a souligné la nécessité de systématiser l'effort en matière de productivité des organismes de sécurité sociale, invitant à réexaminer les rigidités dans la gestion des ressources humaines, à développer plus fermement des stratégies de mutualisation d'activités entre caisses et à restructurer, au-delà des fusions juridiques, les réseaux de production et

de proximité. S'agissant du régime général, le prochain renouvellement de plusieurs conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les organismes de sécurité sociale, dont la branche maladie, devrait ainsi prévoir des objectifs de productivité renforcés à l'instar des efforts demandés à d'autres administrations publiques.

La Cour a en particulier recommandé une politique beaucoup plus active de mobilisation des gisements de productivité induits par la dématérialisation accrue des procédures. La seule généralisation de la feuille de soins électronique permettrait un gain de 4 000 emplois, soit une économie de l'ordre de 200 M€.

S'agissant des délégations de gestion à des organismes tiers des prestations d'assurance maladie obligatoire, qui représentent 10 % des dépenses du régime général, la Cour a constaté les limites d'un mode de gestion à la fois coûteux et à la qualité fréquemment insatisfaisante. Au regard des difficultés persistantes et graves éprouvées par les étudiants pour être remboursés et du coût de la sécurité sociale des étudiants, la Cour a recommandé la reprise de la gestion de la population étudiante par les caisses d'assurance maladie pour une économie de près de 70 M€. Elle a aussi constaté que la qualité de service des mutuelles de fonctionnaires demeure inégale et globalement insuffisante pour une rémunération d'un niveau élevé, en net décalage avec la qualité de service et les coûts de gestion des caisses primaires d'assurance maladie. Ce mode de gestion devrait également être reconsidéré au bénéfice d'une reprise en gestion directe des personnes concernées par le réseau de l'assurance maladie obligatoire, pour une économie brute de l'ordre de 270 M€.

Par ailleurs, l'assurance maladie prend à sa charge une large partie des cotisations maladie et famille des médecins libéraux exerçant en secteur 1 et de ceux du secteur 2 ayant adhéré à l'option de coordination, pour un coût annuel de 2,2 Md€. La Cour a pu constater que ces prises en charge ne remplissaient plus leur rôle au regard des objectifs d'accès aux soins des patients et de régulation des dépassements d'honoraires. Si elles devaient demeurer de pures mesures de pouvoir d'achat au bénéfice des professionnels, leur portée pourrait être limitée aux honoraires inférieurs à 100 000 €, seuil qui correspond au revenu moyen des médecins libéraux. Une telle mesure permettrait de réduire de 200 M€ par an les dépenses de l'assurance maladie.

*

Ces différents exemples documentés par la Cour mettent en lumière l'importance particulièrement considérable des marges d'économies dans le domaine de l'assurance maladie. Leur mobilisation résolue est à même de permettre un retour rapide et indispensable à un équilibre durable de l'assurance maladie.

CONCLUSION

Alors que la RGPP avait affiché des objectifs d'économies budgétaires, sur un périmètre principalement centré sur l'État et ses dépenses de personnel et de fonctionnement, la MAP a, dans un premier temps, adopté une approche plus qualitative et élargie à l'ensemble des administrations publiques. Aucun objectif budgétaire explicite n'a été fixé aux premières démarches de modernisation lancées par les deux premiers comités interministériels pour la modernisation de l'action publique : les évaluations de politiques publiques et les programmes ministériels de modernisation et de simplification.

Par la suite, les deux derniers CIMAP, de juillet et de décembre 2013, ont défini un objectif d'économie de 3 Md€ en 2014 et de 5 à 7 Md€ pour la période 2015-2017, qui constitue la contribution de la MAP aux 50 Md€ d'économies annoncées par le programme de stabilité pour 2014-2017. Toutefois, ces mesures ne sont pas précisément documentées et leur insertion dans un processus plus formalisé de suivi de leur mise en œuvre reste nécessaire.

Le ralentissement de la masse salariale est un enjeu essentiel pour les finances publiques et toutes les administrations publiques, pas seulement l'État, doivent y contribuer. Si le coût de certains dispositifs indemnitaires peut être réduit en les ciblant davantage, les marges d'action sur la politique salariale sont limitées : la poursuite du gel du point d'indice est nécessaire pour atteindre les objectifs du programme de stabilité, mais son rendement budgétaire diminue ; les enveloppes de mesures catégorielles peuvent difficilement être plus réduites ; si la rénovation des grilles est nécessaire, il est peu probable qu'elle se traduise par un gain budgétaire significatif.

Dans ces conditions, le ralentissement de la masse salariale implique une reprise de la réduction des effectifs de l'État, une forte inflexion des recrutements dans la fonction publique territoriale ainsi que l'accentuation des réorganisations dans les établissements de santé pour mettre fin à l'augmentation continue des effectifs hospitaliers. La hausse de la durée effective du travail, au moins jusqu'à la durée légale,

pourrait permettre de diminuer les effectifs sans dégrader les services rendus.

D'importantes économies sont attendues des collectivités locales dans le programme de stabilité et une grande partie d'entre elles peut être trouvée dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal, notamment dans la masse salariale. Les autres dépenses de gestion et les dépenses d'intervention, en particulier celles des régions, constituent aussi des sources importantes d'économies potentielles. Une plus grande sélectivité des investissements locaux est enfin nécessaire.

Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre de l'assurance maladie, qui représente encore le principal déficit de la sécurité sociale, passe par une mobilisation résolue des très importants gisements d'économies que recèle notre système de soins, sans pour autant en réduire l'accès ni la qualité. La Cour a ainsi documenté la nécessité de conduire en priorité plus fermement les restructurations de l'offre de soins hospitalière, avec en particulier une accélération du développement de la chirurgie ambulatoire, d'accentuer l'inflexion des dépenses de médicament notamment par le développement nettement accru des médicaments génériques, ou de mobiliser d'autres marges de réorganisation dans des domaines comme les analyses médicales, les transports de patients, les indemnités journalières ou encore les dépenses de gestion.

Chapitre VI

La programmation des finances publiques

Comme la Cour l'avait indiqué dès son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la mise en cohérence de la loi de programmation des finances publiques avec la nouvelle trajectoire sur laquelle la France s'est accordée avec ses partenaires européens implique une nouvelle loi de programmation, que le Gouvernement a annoncée pour l'automne prochain.

Afin d'éclairer les débats sur la programmation des finances publiques, la Cour s'est livrée à un exercice de comparaison entre les prévisions de finances publiques associées aux projets de lois de finances et les comptes publiés par l'INSEE pour les années 2003 à 2013.

À la suite de cette analyse, elle examine les améliorations envisageables des lois de programmation, dans le cadre de la loi organique du 17 décembre 2012, afin d'assurer un pilotage pluriannuel plus efficace des finances publiques en faisant notamment participer tous les secteurs des administrations publiques au respect de la trajectoire des finances publiques.

I - Les écarts entre réalisations et prévisions de finances publiques

La Cour a examiné, pour chacune des années 2003 à 2013, les écarts entre les déficits, recettes et dépenses publics des comptes des administrations publiques publiés par l'INSEE¹⁰⁶ et les prévisions présentées en septembre de l'année précédente dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de lois de finances.

Ces prévisions sont présentées en pourcentage du PIB ou en taux de croissance avec une décimale. Il est possible d'en déduire le déficit, les recettes et dépenses prévus en euros avec une incertitude de l'ordre du milliard d'euros qui correspond à la précision maximale de ce type de prévisions. Les écarts entre prévisions et réalisations sont donc donnés en milliards d'euros.

Les écarts constatés correspondent à la différence entre les soldes, recettes et dépenses constatés et prévus. Un écart positif sur les recettes améliore le solde alors qu'un écart positif sur les dépenses le dégrade. D'une année à l'autre, les écarts peuvent changer de signe et leur moyenne sur plusieurs années peut masquer des écarts annuels importants qui se compensent. La valeur absolue de ces écarts annuels, qui ne tient pas compte de leur signe, positif ou négatif, illustre mieux les incertitudes qui s'attachent aux prévisions annuelles de finances publiques.

Les résultats détaillés de cette analyse sont présentés en annexe VI.

A - Les écarts sur le solde public

Au cours des années 2003 à 2013, le solde des administrations publiques publié par l'INSEE a été en moyenne inférieur de 11 Md€ à celui qui était prévu dans le projet de loi de finances. Cet écart a été exceptionnellement fort en 2009 (88 Md€), année marquée par une crise d'ampleur inédite qui a entraîné une chute des recettes. Les analyses qui suivent portent sur les années 2003-2013 hors 2009.

¹⁰⁶ Comptes publiés par l'INSEE le 31 mars 2014.

Sur cette période, le solde public a été surestimé de 3 Md€ en moyenne, ce qui tient assez peu à un écart sur la prévision de solde de l'exercice en cours au moment du dépôt du projet de loi de finances et surtout à un écart sur la prévision d'évolution du solde entre l'exercice en cours et l'exercice suivant, qui a été surestimée d'environ 4 Md€.

L'évolution du solde a été surestimée cinq fois et sous-estimée trois fois (en 2006, 2010 et 2011), l'écart constaté en 2004 et 2005 étant quasiment nul.

La valeur absolue des écarts est en moyenne de 10 Md€. Elle est presque deux fois plus forte sur les années 2010-2013 (14 Md€) que sur les années 2003-2008 (8 Md€). Cet accroissement des incertitudes provient des recettes, ce qui témoigne de la difficulté des prévisions économiques dans les années d'après crise, alors que la prévision des dépenses est devenue plus précise.

Tableau n° 31 : les écarts sur l'évolution du solde, des recettes et des dépenses

Md€	2003	2004	2005	2006	2007
Écart sur l'évolution du solde	-13	1	0	8	-11
Dont croissance des recettes	-5	12	10	10	-2
Dont croissance des dépenses	8	12	11	1	10
	2008	2010	2011	2012	2013
Écart sur l'évolution du solde	-13	14	5	-17	-18
Dont croissance des recettes	-5	12	6	-13	-24
Dont croissance des dépenses	8	-2	1	5	-7

Source : Cour des comptes ; L'écart sur l'évolution du solde est égal à la différence entre les écarts sur la croissance des recettes et sur la croissance des dépenses, ce qui n'apparaît pas certaines années à cause des arrondis.

Au total, le solde public a été le plus souvent surestimé (de 3 Md€ en moyenne) et les écarts annuels en valeur absolue, qui peuvent certes tenir à des événements imprévisibles intervenus en cours d'année, sont importants (10 Md€ en moyenne, hors 2009).

B - Les écarts sur la croissance des recettes

L'examen des écarts sur la croissance des recettes publiques est centré sur l'évolution des prélèvements obligatoires, ceux-ci représentant 87 % des recettes des administrations publiques. Sur la période 2003-2013, hors 2009, l'écart sur la croissance des prélèvements obligatoires

est, au final, faible : elle a été surestimée en moyenne de seulement 1 Md€ par an.

L'évolution des prélèvements à législation courante résulte à la fois de leur croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, et de l'impact des mesures nouvelles, législatives ou réglementaires. Or, en moyenne, les mesures de hausse des prélèvements obligatoires prises en cours d'année (3 Md€ par an)¹⁰⁷ ont presque compensé la surestimation de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires (de 4 Md€ par an). Celle-ci illustre donc mieux la fragilité des prévisions.

Cette croissance spontanée des prélèvements a été surestimée six fois (de 11 Md€ en moyenne), plutôt dans les périodes où la croissance était ralentie ou en baisse (2003, 2008-2009 et 2012-2013), et sous-estimée quatre fois, pour des montants de plus faible ampleur (7 Md€ en moyenne), plutôt dans les périodes où l'activité économique était porteuse (2004 à 2007 et 2010).

Sur la base d'un scénario macroéconomique établi par la direction générale du Trésor, la croissance spontanée de chaque prélèvement est prévue en tenant compte de l'évolution de son assiette spécifique et de sa sensibilité à cette évolution. L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le rapport entre, d'une part, la croissance de l'ensemble des prélèvements qui résulte de l'agrégation des prévisions établies pour chacun d'eux et, d'autre part, la croissance du PIB en valeur.

L'écart sur la croissance spontanée de l'ensemble des prélèvements obligatoires peut ainsi être décomposé en un écart sur la croissance du PIB et un écart sur l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

¹⁰⁷ Le montant par année figure en annexe VI. L'écart sur les mesures nouvelles correspond à l'impact des dispositions prises en cours d'année mais aussi aux révisions du rendement ou du coût de ces mesures. Il n'a pas été possible de distinguer précisément ces deux effets.

Tableau n° 32 : les écarts sur la croissance spontanée des prélèvements

Md€	2003	2004	2005	2006	2007
Écart sur la croissance spontanée	-12	11	-3	7	2
Écart sur la croissance du PIB	-13	4	-9	5	5
Écart sur l'élasticité	1	7	6	2	-2
	2008	2010	2011	2012	2013
Écart sur la croissance spontanée	-10	9	-1	-19	-19
Écart sur la croissance du PIB	-10	2	-5	-18	-11
Écart sur l'élasticité	0	6	4	-1	-8

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart sur la croissance spontanée des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts sur la croissance du PIB et sur l'élasticité.

Les prévisions de croissance du PIB ont conduit à surestimer la croissance spontanée des prélèvements en moyenne de 5 Md€ par an¹⁰⁸, ce qui a été en partie compensé par un écart favorable, mais limité, sur l'élasticité des prélèvements au PIB (1 Md€).

Les écarts annuels sont beaucoup plus importants : la moyenne de leurs valeurs absolues est de 8 Md€ pour l'impact de la croissance du PIB et de 4 Md€ pour l'impact de l'élasticité des recettes¹⁰⁹.

Au total, les prévisions de recettes sont marquées par une forte incertitude sur leur croissance à législation constante. Celle-ci a été dans l'ensemble surestimée, ce qui a été compensée par des mesures fiscales nouvelles prises en cours d'année.

Si les prévisions de recettes sont naturellement incertaines, l'ampleur de ces écarts rappelle que des progrès importants restent à faire pour améliorer la précision et la transparence des méthodes, comme la Cour l'avait observé dans un référé du 16 décembre 2013 sur les recettes fiscales de l'État et l'a rappelé dans son rapport sur le budget de l'État en 2013.

¹⁰⁸ Elle a ainsi été surestimée six fois (de 11 Md€ en moyenne) et sous-estimée quatre fois (de 4 Md€ en moyenne).

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Référé, Les prévisions de recettes fiscales de l'État*, 16 décembre 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr, porte sur les prévisions hors impact de la croissance du PIB sur les recettes et conclut aussi à un écart sur l'impact de l'élasticité qui est faible en moyenne mais très important année par année.

C - Les écarts sur la croissance des dépenses

L'augmentation des dépenses publiques en valeur a été sous-estimée en moyenne de 5 Md€ par an, ce qui correspond à l'essentiel de l'écart sur l'évolution du solde¹¹⁰, mais cet écart sur les prévisions de dépenses décroît nettement au cours du temps. Alors que la croissance des dépenses a toujours été sous-estimée avant 2010, elle a été surestimée deux fois depuis (en 2010 et en 2013).

Les écarts étant presque toujours dans le même sens, l'écart moyen sur longue période ne masque pas des écarts annuels significativement plus importants.

Cette réduction des écarts entre réalisation et prévision a été obtenue en même temps qu'un ralentissement de la croissance des dépenses publiques. Celle-ci est en effet passée de 4,0 % sur la période 2003-2009 à 2,3 % sur la période 2010-2013.

Certaines dépenses publiques font l'objet de règles budgétaires chiffrées, c'est-à-dire de plafonds (crédits limitatifs de l'État par exemple) ou d'objectifs assortis de dispositifs de suivi et de pilotage (ONDAM par exemple).

Ces règles budgétaires ont été renforcées au cours des dix dernières années, ce qui a contribué à une meilleure qualité des prévisions de dépenses des administrations publiques : pour l'État, la norme en volume a été instaurée en 2004 puis la norme en valeur, plus contraignante, en 2011 ; la hausse de ses concours financiers aux collectivités locales a été réduite progressivement pour faire place à un gel en 2013 ; les dépenses des opérateurs ont été plus strictement encadrées ; la croissance de l'ONDAM a été ralentie et son pilotage renforcé à compter de 2010.

Au cours des années 2003-2008, la progression des dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM a, par exemple, été sous-estimée en moyenne de 1,6 Md€ par an. Dans les années 2010-2013,

¹¹⁰ Les écarts moyens sont de - 4 Md€ sur l'évolution du solde, de + 5 Md€ sur la croissance des dépenses et de - 1 Md€ sur la croissance des prélèvements obligatoires. Ces résultats sont rendus cohérents en tenant compte de l'écart sur les recettes publiques hors prélèvements obligatoires (+ 1 Md€) et de l'effet des arrondis.

elle a au contraire été surestimée, de 0,7 Md€ par an, dont 1,4 Md€ en 2013.

Les autres dépenses publiques, en particulier celles des collectivités territoriales, de l'Unédic et des régimes complémentaires de sécurité sociale, sont prévues, à politique constante, en prolongeant leur tendance des années antérieures ou en s'appuyant sur des prévisions, souvent fragiles, d'évolution de leurs déterminants (demandeurs d'emplois indemnisés, notamment).

Au cours des années 2003-2008, la croissance annuelle de l'investissement local a, par exemple, été sous-estimée en moyenne de 0,9 Md€. Dans les années 2009-2013, elle a au contraire été surestimée de 1,0 Md€. Les outils de prévision utilisés n'ont pas permis d'anticiper la forte croissance de l'investissement local jusqu'à la crise, ni son ralentissement depuis lors. Sa reprise en 2012-2013 n'a pas été non plus précisément prévue.

Ces observations plaident en faveur d'une extension du champ des règles budgétaires et de leur renforcement.

II - Les lois de programmation

Les études économiques sur les finances publiques mettent souvent en avant l'utilité de « *règles budgétaires chiffrées* » pour en maîtriser l'évolution. Ces règles prennent la forme de limites fixées au niveau ou au taux de croissance des dépenses, des déficits ou de l'endettement. Elles s'appliquent parfois aux recettes¹¹¹. Elles peuvent être exprimées en monnaie nationale ou en pourcentage du PIB, en valeur ou en volume.

La directive du 8 novembre 2011 sur « *les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres* » précise les caractéristiques de ces « *règles budgétaires chiffrées* ». Elles doivent notamment prévoir des « *objectifs cibles et leur champ d'application... le suivi efficace et en temps utile de leur respect... les conséquences d'un non-respect* ». Si

¹¹¹ Il peut s'agir d'une limite inférieure au montant des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires ou d'un plafonnement des dépenses fiscales.

elles comportent des clauses dérogatoires, « *elles prévoient un nombre limité de circonstances spécifiques* » et « *des procédures strictes dans lesquelles le non-respect temporaire d'une règle est autorisé* ». Un règlement du 21 mai 2013 ajoute que « *les États membres mettent en place des organismes indépendants chargés de surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées visées* » par la directive du 8 novembre 2011.

Même si la frontière est imprécise, ces règles budgétaires se distinguent ainsi des objectifs indicatifs, ou des prévisions, par leur caractère plus contraignant, qui peut résulter du caractère limitatif des crédits votés, de dispositifs de pilotage en cours d'exercice, voire de mécanismes de correction en cas de dépassement des limites fixées.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que les lois de programmation comportent des règles de ce type mais aussi des objectifs indicatifs d'évolution des soldes, des recettes ou des dépenses. Elle en donne une liste en précisant qu'elle peut être complétée.

Trois orientations pourraient être retenues pour préparer la nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui sera présentée au Parlement à l'automne prochain : les règles budgétaires, comme la règle d'équilibre structurel, pourraient être mieux distinguées des objectifs indicatifs ; certaines règles pourraient être adaptées pour être rendues plus efficaces ; la loi de programmation pourrait comporter un objectif de croissance des dépenses publiques totales, décliné par catégories d'administrations (État, ODAC, ASSO et APUL).

A - La distinction nécessaire entre objectifs et règles budgétaires

La loi organique prévoit que les lois de programmation définissent les « *orientations pluriannuelles des finances publiques* » qui comprennent notamment, pour chaque exercice concerné, les objectifs et règles prévus par les textes communautaires : l'objectif à moyen terme de

solde structurel, la trajectoire des soldes structurels et effectifs, les efforts structurels annuels¹¹² (article 1 de la loi organique).

Ces « *orientations pluriannuelles* » comprennent aussi des règles et objectifs non prévus par les textes communautaires (norme de dépenses de l'État ou objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, par exemple) (article 2).

L'article 5 prévoit enfin qu'un rapport annexé au projet de loi de programmation et donnant lieu à approbation du Parlement présente des éléments d'information tels que les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des administrations publiques et de leurs sous-secteurs, ou les hypothèses et méthodes retenues pour établir la programmation.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, la Cour avait noté que les dispositions seulement indicatives et celles plus contraignantes des lois de programmation « *pourraient être mieux distinguées* ». Cette distinction devrait trouver à s'appliquer tant aux objectifs et règles d'origine communautaire qu'à ceux dont l'origine est nationale.

1 - Les objectifs et règles prévus par les textes communautaires

a) Les obligations communautaires

Le traité de Maastricht a créé des règles budgétaires communautaires, en fixant des limites au déficit public effectif (3,0 % du PIB) et à la dette publique (60 % du PIB) qui ne doivent pas être dépassées, sauf circonstances exceptionnelles, et en mettant en place une procédure de correction des « *déficits publics excessifs* ». S'il a, comme tout traité, une autorité supérieure à celle des lois, il ne prévoit pas l'inscription de ces règles dans les législations nationales. En particulier, les programmes de stabilité, qui doivent présenter l'évolution des finances publiques à moyen terme, ne sont pas inscrits dans le droit français bien qu'ils fassent l'objet d'un vote du Parlement.

¹¹² Le règlement du 16 novembre 2011 prévoit que, pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'OMT, le Conseil et la Commission examinent l'augmentation annuelle des dépenses publiques corrigée des mesures nouvelles en matière de recettes par référence à la croissance potentielle du PIB, ce qui revient en pratique à suivre un indicateur proche de l'effort structurel.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé en 2012, a instauré de nouvelles règles budgétaires selon lesquelles le déficit structurel ne doit pas dépasser un objectif cible à moyen terme (OMT) et, sinon, doit converger rapidement vers cet OMT. Un mécanisme de correction doit être « déclenché automatiquement » si des « écarts importants » sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement.

Le TSCG a innové par rapport au traité de Maastricht en ajoutant que « ces règles prennent effet dans le droit national des parties contractantes... au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

b) La différence entre les objectifs de déficit effectif et la règle budgétaire d'équilibre structurel

Parmi les dispositions des lois de programmation prévues à l'article 1 de la loi organique, seule la trajectoire de solde structurel a les caractéristiques d'une règle budgétaire au sens de la directive de 2011. En effet, la loi organique prévoit son suivi par un organisme indépendant, le Haut Conseil des finances publiques, et un mécanisme de correction en cas d'écart important par rapport à la trajectoire fixée. Le Gouvernement et le Parlement sont libres de choisir les mesures de correction, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

La trajectoire des soldes effectifs, prévue aussi à l'article 1 de la loi organique, est un objectif indicatif. Comme la Cour l'a noté dans son rapport sur les finances publiques de 2013, une règle contraignante de solde effectif est très difficile, voire impossible, à tenir en période de crise. En outre, elle peut conduire à un relâchement inopportun de la discipline budgétaire lorsque la conjoncture économique est bonne.

L'effort structurel est aussi un objectif indicatif. En effet, la loi organique ne prévoit ni suivi par un organisme indépendant, ni correction au cas où il ne serait pas réalisé.

c) La clarification des dispositions de la loi de programmation

Dans la loi de programmation de décembre 2012, l'article 2 présente la trajectoire des finances publiques à la fois en termes de solde effectif et de solde structurel, pour l'ensemble des administrations

publiques et, pour le solde effectif, par sous-secteur¹¹³. L'article liminaire des lois de finances doit être cohérent avec la trajectoire de solde structurel décrite à cet article 2. L'article 3 présente « *l'objectif d'effort structurel* ».

Afin de bien distinguer règles budgétaires et objectifs indicatifs, il serait souhaitable de ne faire figurer dans l'article 2 que la seule trajectoire de solde structurel, parce qu'elle donne lieu à une règle budgétaire en droit national.

L'article 3 pourrait, comme actuellement, présenter l'objectif d'effort structurel qui est indicatif.

Un article 4 nouveau pourrait décrire la trajectoire du solde effectif, avec sa décomposition par sous-secteurs et par composante (conjoncturelle, structurelle et exceptionnelle), en précisant qu'il s'agit d'un objectif indicatif dont la réalisation dépend de l'évolution de la conjoncture économique¹¹⁴.

2 - Les objectifs et règles d'origine nationale

Les chapitres II et III de la loi de programmation sont consacrés respectivement aux dépenses des administrations publiques et aux seules dépenses de l'État. Une distinction pourrait être faite entre les articles dont les dispositions ont les caractères d'une règle au sens de la directive de 2011 et ceux qui ont une nature seulement indicative.

a) Les règles

Les normes de dépenses de l'État ont des caractéristiques de règles budgétaires. Les crédits sont en effet pour la plupart limitatifs et il existe des dispositifs de contrôle et de pilotage qui permettent de les faire respecter. La Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, alerte le Parlement sur les risques de dépassement en cours d'année.

¹¹³ L'article 1 approuve le rapport annexé.

¹¹⁴ Un article 4 bis pourrait reprendre l'actuel article 4 qui précise « *les objectifs* », en pourcentage du PIB, de dépenses publiques, de taux de prélèvements obligatoires et d'endettement en précisant qu'il s'agit d'objectifs indicatifs.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie s'analyse comme une règle budgétaire au sens de la directive de 2011. En effet, il existe un dispositif de suivi et de pilotage infra-annuel ; il est suivi par un organisme indépendant, le comité d'alerte, qui peut déclencher des mesures de correction si un risque de dépassement supérieur à un seuil prédéfini apparaît en cours d'année ; comme il est fixé en niveau sur plusieurs années, un dépassement de l'objectif une année donnée devrait entraîner la mise en œuvre de mesures correctrices permettant de le respecter l'année suivante. Il est d'ailleurs compris dans le recensement des règles budgétaires nationales effectué par la Commission européenne.

b) Les objectifs

Les dépenses des régimes de base de sécurité sociale, pour la plupart, sont des dépenses de guichet rendues obligatoires par la législation en vigueur et ne peuvent être que des objectifs.

L'incidence minimale des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires est un simple objectif et son respect est difficile à vérifier. Comme l'a noté la Cour dans son référé de décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales de l'État, le chiffrage de ces mesures nouvelles pose de difficiles problèmes méthodologiques dont le traitement par le ministère des finances n'est pas assez transparent.

Si des objectifs de dépenses des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, au sens des comptes nationaux, étaient inscrits dans les lois de programmation, comme il est envisagé plus loin, il ne s'agirait que d'objectifs indicatifs, seule la mise en place éventuelle ultérieure de mécanismes de pilotage et de suivi par un organisme indépendant, comme pour l'ONDAM, étant susceptible de les faire évoluer vers des règles budgétaires.

c) Les dispositions de portée incertaine

Si les normes de dépenses de l'État ont le caractère de règles budgétaires, la portée des plafonds de crédits par mission figurant à l'article 11 est moins certaine. Tout en respectant la norme globale, les crédits par missions sont fréquemment redéployés d'une loi de finances initiale à l'autre et par les lois de finances rectificatives en cours d'exécution. Comme la Cour l'avait noté dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, le suivi du respect des plafonds de crédits par mission du budget triennal est quasiment impossible du fait des changements incessants de périmètre des missions.

B - Adapter certaines règles pour les rendre plus efficaces

Le renforcement des règles budgétaires explique pour partie que la croissance des dépenses publiques a été mieux tenue ces dernières années en France et cette orientation devrait donc être poursuivie.

L'efficacité des règles budgétaires

L'efficacité des règles budgétaires chiffrées a fait l'objet de nombreux débats entre économistes, notamment lors de la révision du pacte de stabilité et de croissance européen dans les années 2002 à 2005. Les études économiques publiées sur ce thème aboutissent aux conclusions suivantes.

Une corrélation empirique entre la maîtrise des dépenses publiques ou des déficits et l'existence de règles budgétaires est mise en évidence dans certaines études. Cependant, le sens de la causalité est ambigu: si les règles peuvent avoir permis de mieux maîtriser les finances publiques, les pays dont la gestion était spontanément la plus rigoureuse ont aussi été souvent enclins à mettre en place des règles contraignantes. En outre, l'efficacité des règles semble beaucoup dépendre de leurs caractéristiques (périmètre, modalités de suivi et de sanction, etc.) sans qu'il soit possible de mesurer précisément la contribution de chacune.

Certains économistes en concluent que la politique budgétaire ne doit pas être encadrée par des règles qui, sauf à les compliquer excessivement, risquent de lui retirer la flexibilité nécessaire pour s'adapter à toutes les situations. La sophistication croissante des règles budgétaires européennes, qui deviennent de moins en moins lisibles, illustre la difficulté d'adapter les règles à la complexité et, souvent, à l'imprévisibilité de l'économie.

Cependant, l'interdépendance des États d'une zone monétaire ne permet pas de leur laisser une totale autonomie budgétaire. Des règles communes doivent permettre, autant que possible, d'éviter les déficits excessifs et de préserver la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Indépendamment de l'appartenance ou non à une zone monétaire, la maîtrise des finances publiques est un impératif. Elle peut être renforcée en se dotant d'objectifs indicatifs et de règles budgétaires qui, même si leur efficacité n'est pas totalement démontrée, ont au moins le mérite de donner des repères aux gestionnaires des dépenses publiques et à ceux qui les contrôlent et d'obliger à expliquer pourquoi ils n'ont pas été respectés.

Certaines règles, qui concernent l'État, pourraient être adaptées pour être plus efficaces.

1 - Élargir le périmètre des normes de dépenses de l'État

Les normes de dépenses de l'État couvrent les dépenses du budget général, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et certaines affectations de taxes à des opérateurs. Or les rapports de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État recommandent régulièrement d'y intégrer d'autres dépenses, comme celles de certains comptes spéciaux qui ne se différencient pas de celles du budget général.

Comme l'a recommandé le Conseil des prélèvements obligatoires, le champ des taxes affectées aux opérateurs qui sont incluses dans la norme pourrait aussi être sensiblement étendu.

Au cours de ces dernières années, ces normes ont souvent été respectées en retirant de leur périmètre des dépenses considérées comme exceptionnelles et imprévisibles par le ministère chargé du budget (par exemple, une partie du prélèvement au profit de l'Union européenne en 2013 et les versements à Dexia en 2012).

Les études sur les règles budgétaires chiffrées montrent que des « clauses de sauvegarde » sont nécessaires pour tenir compte des événements exceptionnels et imprévisibles et préserver leur crédibilité si de tels événements surviennent. Elles montrent aussi que ces clauses doivent définir les types d'événements (catastrophe naturelle entraînant des dommages supérieurs à un certain montant, par exemple) pouvant être retenus et les conditions dans lesquelles leur coût doit être pris en compte avant qu'ils ne surviennent. À défaut, toutes les dépenses importantes conduisant à ne pas respecter les règles pourraient être retirées de leur champ d'application.

La charte de budgétisation, incluse dans le rapport annexé au projet de loi de programmation, pourrait donc préciser la nature des dépenses susceptibles d'être considérées comme « hors norme¹¹⁵ ».

2 - Mieux encadrer les dépenses fiscales

La loi de programmation de 2012 comporte un objectif de gel des dépenses fiscales à leur niveau prévu pour 2013 (hors impact du CICE)¹¹⁶. Aucun dispositif de suivi, ni de correction en cas de dépassement n'est prévu. Le pilotage des dépenses fiscales est d'ailleurs difficile car leur bénéfice ne peut pas être refusé aux contribuables qui remplissent les conditions nécessaires. Les dépenses fiscales qui concernent les impôts sur le revenu des ménages et sur les bénéfices des sociétés sont seulement constatées après le dépôt des déclarations.

Les crédits d'impôts constituent la catégorie de dépenses fiscales la plus proche des dépenses budgétaires, notamment parce qu'ils sont indépendants de l'impôt dû et peuvent donner lieu à des reversements de l'administration aux contribuables. Pour cette raison, ils sont d'ailleurs comptabilisés comme des dépenses publiques depuis mai 2014 dans les comptes nationaux présentés selon le nouveau système européen de comptes. En outre, le chiffrage de leur coût est plus fiable et plus rapide que celui des autres dépenses fiscales. Ce sont donc les seules qui peuvent donner lieu à une règle budgétaire.

Le coût des crédits d'impôts peut être connu rapidement après les déclarations de solde des sociétés en mai et les émissions d'impôt sur le revenu en août. S'il augmente pour l'année en cours, une baisse de leur taux pourrait être inscrite dans le projet de loi de finances de sorte de réduire leur coût l'année suivante. La loi de programmation pourrait donc distinguer une règle d'évolution des crédits d'impôts et un simple objectif d'évolution du coût des autres dépenses fiscales.

¹¹⁵ Ces dépenses exceptionnelles sont souvent aussi des dépenses ponctuelles et temporaires qui sont déduites du solde structurel. Dans son avis du 23 mai 2013, le Haut Conseil des finances publiques a recommandé au Gouvernement de définir les mesures ponctuelles et temporaires de façon claire et précise. Une même définition pourrait être donnée aux « dépenses hors norme » et aux dépenses « ponctuelles et temporaires ».

¹¹⁶ Il n'existe plus de règle de plafonnement des niches sociales dans la loi de programmation de décembre 2012, à la différence de la précédente.

C - Fixer un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administrations

Dans son rapport de novembre 2011 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour appelait à mieux assurer le pilotage des finances publiques dans leur ensemble et à appréhender globalement leurs enjeux.

Les lois de programmation pourraient à cette fin comporter un objectif de dépenses de l'ensemble des administrations publiques, décliné en objectifs par sous-catégories (administrations centrales sociales et locales). Ceux-ci pourraient s'appuyer sur les normes et objectifs de dépenses des lois de finances, de « lois de financement de la protection sociale obligatoire » étendant le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires et à l'Unédic ainsi que de « lois de finances locales ». Les objectifs de dépenses de protection sociales et de dépenses locales pourraient, le cas échéant, être ultérieurement transformés en règles budgétaires au sens de la directive en instaurant des dispositifs de pilotage infra-annuel, de suivi par un organisme indépendant et de correction en cas de dépassement des cibles.

Les articles 2 et 4 de la loi organique permettent en effet d'ajouter dans les lois de programmation de nouvelles « orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes, du solde ou du recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques ».

Cette évolution de l'architecture des lois de programmation est d'autant plus souhaitable que les économies attendues dans le programme de stabilité proviennent pour une large part des collectivités locales (11 Md€), de l'Unédic (1,5 Md€ au-delà de celles prévues dans la convention d'assurance chômage signée au printemps 2014) et des régimes de retraite complémentaire (2 Md€ au-delà de celles prévues dans l'accord de 2013), soit d'administrations publiques situées en-dehors du périmètre des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

1 - Un objectif couvrant toutes les dépenses publiques

a) Les limites des dispositions actuelles de la loi de programmation

L'actuel article 4 de la loi de programmation de décembre 2012 fixe un objectif annuel de dépenses sous la forme du rapport entre les dépenses des administrations publiques et le PIB. Les actuels articles 6 à

13 définissent des règles ou des objectifs relatifs à des dépenses particulières (normes budgétaires de l'État, notamment).

Le rapport des dépenses publiques au PIB est très dépendant de la valeur du PIB. Si celle-ci s'écarte de 1 % de la prévision associée à la loi de programmation, le ratio s'éloigne automatiquement d'environ 0,5 point de l'objectif. C'est donc un objectif dont le respect est assez largement indépendant de l'action des pouvoirs publics.

Les objectifs et règles visés aux articles 6 à 13 ont un caractère plus opérationnel, mais ils ne couvrent qu'une partie des dépenses publiques et sont exprimés selon des normes comptables (comptabilité budgétaire de l'État par exemple) différentes de celles de la comptabilité nationale.

Les dépenses publiques totales elles-mêmes ne donnent pas lieu à un objectif dans la loi de programmation alors qu'elles peuvent être maîtrisées par les pouvoirs publics, que cette maîtrise est primordiale et qu'elles devraient donner lieu à un des principaux objectifs de la loi de programmation.

Celle-ci comporte certes un objectif de croissance des dépenses, mais il figure seulement dans le rapport annexé et non dans la loi elle-même, ce qui limite sa portée.

b) Ajouter un objectif d'évolution des dépenses publiques totales

Les chapitres de la loi de programmation relatifs aux dépenses devraient donc être complétés par un article présentant l'objectif de croissance des dépenses publiques totales pour chaque année de la période couverte.

Il pourrait être décliné en objectifs de croissance des dépenses par sous-catégorie d'administration publique : État, ASSO, APUL et ODAC (ces derniers sont pour la plupart des opérateurs de l'État). Ceux-ci s'appuieraient eux-mêmes sur les objectifs et règles actuels des articles 6 à 13 (normes de dépenses de l'État, ONDAM, etc.), éventuellement complétés, dans le champ social, par l'objectif de dépense d'une « loi de financement de la protection sociale » et, dans le champ local, par

l'objectif de dépense d'une « loi de finances des collectivités locales » (cf. plus loin)¹¹⁷.

Les règles et objectifs des actuels articles 6 à 13 sont en valeur¹¹⁸, les budgets et comptes des organismes publics sont en valeur et le pilotage des dépenses ne peut se faire qu'en valeur. L'objectif de croissance de l'ensemble des dépenses publiques à inscrire dans les lois de programmation devrait donc être lui-même exprimé en valeur pour être cohérent avec les objectifs et règles de dépenses par catégorie d'administrations publiques.

Le choix d'un objectif de croissance en valeur ou en volume

L'objectif de croissance des dépenses figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation se présente sous la forme d'un taux de croissance en volume, ce qui permet de neutraliser l'effet de l'inflation sur les dépenses.

Une inflation plus forte que prévu entraîne en effet une croissance plus importante des dépenses en valeur dans la mesure où certaines sont indexées sur les prix à la consommation. Toutefois, seule une partie est indexée, de droit (environ le quart) ou de fait, et cette indexation n'est pas immédiate (les prestations ne sont revalorisées qu'une fois par an). Dans ces conditions, un choc d'inflation imprévu a en réalité des effets opposés sur les dépenses en valeur et en volume et ces effets sont plus forts en volume¹¹⁹, ce qui rend un objectif en volume moins maîtrisable qu'un objectif en valeur¹²⁰.

¹¹⁷ Comme le total des dépenses publiques est estimé en appliquant les règles de la comptabilité nationale, alors que les objectifs et règles propres à chaque sous-secteur sont exprimés en appliquant leurs normes comptables spécifiques, le rapport annexé à la loi de programmation devra expliciter les clés de passage entre ces comptabilités.

¹¹⁸ À l'exception de la norme « en volume » de l'État.

¹¹⁹ Si l'objectif de croissance des dépenses est de 1,0 % en volume et de 2,5 % en valeur, un surcroît d'inflation de 1 point, avec, par exemple, une indexation de 50 % des dépenses au 1^{er} juillet, entraîne mécaniquement un supplément de croissance des dépenses de 0,25 point en valeur et une diminution de leur croissance en volume de 0,75 point.

¹²⁰ Certaines années (2008, 2009 et 2013) ont été marquées par un écart important entre l'inflation constatée et prévue des prix : elle a été plus forte que prévu en 2008 et plus faible en 2009 et 2013. Le surplus d'inflation en 2008 par rapport à la prévision n'ayant pas entraîné une hausse de même ampleur des dépenses en valeur, il en est résulté une croissance beaucoup plus faible que prévu des dépenses en volume. La situation inverse a été constatée en 2009 et 2013.

L'analyse des écarts annuels entre la croissance des dépenses constatée et celle qui était prévue sur la période 2003-2013 montre ainsi que ces écarts sont plus importants sur la croissance des dépenses en volume que sur leur croissance en valeur.

En outre, pour mesurer la croissance des dépenses en volume, il faut faire un choix difficile entre l'indice des prix à la consommation hors tabac, retenu jusqu'à présent par le ministère des finances, et l'indice des prix du PIB, retenu pour calculer l'effort structurel en suivant la méthode de la Commission européenne, sachant qu'il n'existe aucun indice de prix spécifique correspondant aux dépenses publiques¹²¹.

L'objectif de croissance des dépenses en volume doit être maintenu, dans le rapport annexé comme actuellement. En tenant compte de l'inflation, il permet en effet de faire des comparaisons utiles avec les évolutions passées sur longue période et avec les évolutions observées dans les autres pays. Pour être cohérent avec les budgets et les comptes des organismes publics, l'objectif de dépenses à inscrire dans la loi de programmation doit toutefois être exprimé en valeur.

2 - Adopter des objectifs d'évolution des dépenses sociales et locales

Selon la directive du 8 novembre 2011, « *les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle* ».

Les règles et objectifs de la loi de programmation de décembre 2012 couvrent les dépenses de l'État, des ODAC (à travers les opérateurs de l'État) et des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (le champ des lois de financement de la sécurité sociale), soit environ 75 % des dépenses publiques. Elles ne couvrent ni les régimes complémentaires

¹²¹ Le premier a l'avantage d'être plus facilement prévisible. Il est en outre connu rapidement au début de l'année suivante sans jamais être corrigé par l'INSEE, au contraire du deuxième qui est connu plus tard et peut être corrigé pendant plusieurs années mais qui a l'avantage d'être cohérent avec les indicateurs de solde (effectif ou structurel) et de dépenses rapportés au PIB.

de sécurité sociale, ni le régime d'indemnisation du chômage, ni les administrations publiques locales.

Pour faire face au risque d'une évolution imprévue des dépenses des organismes non couverts, les objectifs et règles de la loi de programmation doivent actuellement être fixés à un niveau plus strict que nécessaire, ce qui fait porter l'ajustement et les marges de sécurité sur une partie des administrations publiques alors que les engagements de la France doivent toutes les impliquer.

a) Un objectif couvrant l'ensemble des dépenses de protection sociale obligatoire

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, la Cour a noté que des réflexions pourraient être engagées sur une éventuelle extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire pour les transformer en « *lois de financement de la protection sociale obligatoire* ».

S'agissant des régimes sociaux conventionnels, les lois de financement de la protection sociale obligatoire pourraient préciser le cadre financier dans lequel, à l'issue d'une concertation avec ces régimes, devront évoluer leurs recettes et dépenses en cohérence avec les lois de programmation des finances publiques.

Celles-ci pourraient elles-mêmes comprendre un objectif de dépenses de protection sociale obligatoire, cohérent avec l'objectif global de dépenses publiques et décliné, dans la loi ou le rapport annexé, en objectifs par catégories de régimes. L'agrément ministériel des accords passés par les partenaires sociaux pourrait être lié au respect de ce cadre financier et de cet objectif de dépenses sociales obligatoires.

b) Un objectif d'évolution des dépenses locales

La loi de programmation de décembre 2012 prévoit que « *les collectivités locales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* » (article 9). Elle fixe aussi des plafonds annuels au montant des concours financiers de l'État .

Le levier des concours financiers de l'État est toutefois insuffisant pour maîtriser la croissance des dépenses locales. La baisse des dotations

de l'État incite certes les collectivités locales à ralentir la progression de leurs dépenses, mais ce résultat n'est pas assuré car elles peuvent aussi augmenter le taux des impôts locaux et emprunter pour financer leurs dépenses.

La « règle d'or » spécifique aux collectivités locales est très utile, mais elle est insuffisante. Elle les oblige à équilibrer leur section de fonctionnement, mais cet équilibre peut être obtenu, malgré une forte augmentation des dépenses de fonctionnement, par une hausse du taux des impôts locaux. Elle leur interdit aussi d'emprunter pour rembourser les prêts déjà contractés mais ne les empêche pas de s'endetter pour financer des équipements. Or ceux-ci contribuent à accroître les dépenses et le déficit publics en comptabilité nationale.

Dans son rapport de septembre 2013 sur les finances publiques locales, la Cour a souligné qu'[...], « *une gouvernance financière permettant à l'État d'assumer pleinement les responsabilités qui découlent des engagements européens de la France reste à construire en ce qui concerne le secteur public local. Un tel dispositif devrait associer les collectivités territoriales à la définition des objectifs financiers qui les concerne et permettre de veiller à leur respect* ». Elle recommandait de préciser les règles d'encadrement des finances publiques locales qui pourraient être mises en place en application de l'article 4 de la loi organique et dans le respect des dispositions constitutionnelles (article 72) selon lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi.

Dans cette perspective, la création d'une « loi de finances des collectivités territoriales » mérite d'être étudiée¹²². Cette loi comporterait des objectifs indicatifs de dépenses fixés en association avec les collectivités territoriales, dans le cadre d'une gouvernance à construire, et cohérents avec un objectif pluriannuel de dépenses des administrations publiques locales inscrit dans la loi de programmation des finances publiques.

¹²² Favorable à cette création, le président de l'association des départements de France la justifiait ainsi dans sa réponse au rapport public thématique de la Cour sur les finances publiques locales (page 373, septembre 2013) : « *Seule la création d'une loi de finances des collectivités territoriales permettra de clarifier les relations entre les collectivités et les autres administrations, d'améliorer la gouvernance des finances locales et d'identifier les responsabilités* ».

Ces propositions visant à inscrire dans la loi de programmation un objectif d'évolution des dépenses locales et à créer une loi de finances des collectivités territoriales sont très proches de celles de M. Malvy et A. Lambert dans leur rapport d'avril 2014 « *pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* ». Ils recommandent notamment de « *formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier les objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités* ».

Les collectivités territoriales devraient être associées à la fixation de cet objectif de croissance de leurs dépenses et à la préparation de cette loi de finances locales dans le cadre d'une gouvernance financière qui reste à construire.

CONCLUSION

Au cours des années 2003 à 2013, hors 2009, l'évolution du solde public a presque toujours été surestimée, de 4 Md€ en moyenne. Cet écart moyen masque des écarts année par année beaucoup plus importants, de l'ordre de 10 Md€, qui se compensent en partie.

L'impact de la croissance économique a été souvent surestimé, de 5 Md€ en moyenne par an. La surestimation de la croissance à législation constante des recettes qui en est résulté a dû être compensée par des mesures nouvelles prises en cours d'année.

L'écart sur le solde provient surtout d'une sous-estimation importante de la croissance des dépenses (5 Md€ en moyenne par an). Son ampleur a progressivement diminué au cours des dix dernières années sous l'effet notamment d'un durcissement et d'une extension du champ des règles budgétaires d'encadrement des dépenses.

Les objectifs indicatifs et les règles budgétaires, notamment la règle d'équilibre structurel des comptes publics, qui figurent dans les lois de programmation pourraient être mieux distingués et certaines règles en matière de dépenses, comme les normes budgétaires de l'État, pourraient être adaptées pour être rendues plus efficaces.

Il est aussi nécessaire de faire partager l'effort de maîtrise des dépenses publiques par l'ensemble des administrations publiques. Alors que les engagements de la France concernent toutes les administrations publiques, l'autonomie dont dispose une grande partie d'entre elles peut

conduire à des évolutions de leurs dépenses incompatibles avec les orientations des lois de programmation.

Celles-ci pourraient ainsi comprendre un objectif global d'évolution des dépenses des administrations publiques, qui actuellement n'existe pas, lequel serait décliné en objectifs d'évolution des dépenses pour chaque catégorie d'administrations (État, ODAC, ASSO et APUL).

Ces objectifs par catégories d'administrations pourraient eux-mêmes s'appuyer sur les règles existantes (normes budgétaires de l'État, par exemple) et sur les objectifs indicatifs de dépenses d'une « loi de finances des collectivités territoriales » et d'une « loi de financement de la protection sociale obligatoire » couvrant les régimes obligatoires de base et complémentaires ainsi que le régime d'indemnisation du chômage. Ces lois financières préciseraient les objectifs indicatifs de dépenses spécifiques à chaque catégorie de collectivités locales ou d'organismes de protection sociale.

Ces objectifs donneraient aux collectivités et organismes concernés une référence cohérente avec les engagements de finances publiques de la France pour établir leur propre budget et adopter des mesures nouvelles d'augmentation ou de diminution de leurs dépenses.

Conclusion générale

En 2013, un déficit public en baisse mais sensiblement plus élevé que prévu

La réduction du déficit public s'est poursuivie en 2013 (4,3 % du PIB après 4,9 % en 2012), mais beaucoup plus lentement que prévu dans la loi de programmation de décembre 2012 (3,0 % en 2013 après 4,5 % en 2012). Si la croissance des dépenses en valeur a été plus faible qu'anticipé, en partie grâce à la forte baisse des charges d'intérêt, la progression des recettes a été beaucoup moins favorable. La reprise attendue de l'activité n'a pas eu lieu. Surtout, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB avait été fortement surestimée.

La dette a en conséquence continué à augmenter (de 3,2 points de PIB) pour atteindre 94,1 % du PIB à fin 2013.

En dépit d'un effort structurel considérable (1,5 point de PIB), tenant aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires, un « écart important » a été constaté entre le déficit structurel de 2013 (3,1 % du PIB) et celui inscrit dans la loi de programmation (1,6 % du PIB), déclenchant le mécanisme de correction prévu par la loi organique de 2012.

Une situation qui reste plus dégradée en 2013 que dans les autres pays européens, surtout en raison de dépenses moins bien maîtrisées

Malgré une croissance économique plus faible, les pays de la zone euro et de l'Union européenne ont, en moyenne, réduit leur déficit dans des proportions semblables à la France. Celle-ci continue ainsi à présenter une situation plus dégradée : son déficit effectif (4,3 % du PIB) excède sensiblement la moyenne des pays de la zone euro (3,0 %) et de l'Union européenne (3,3 %) ; il en va de même pour le déficit structurel (3,1 % du PIB contre respectivement 1,3 % et 1,8 %).

La dette publique de la France se situe fin 2013 pour la première fois au-dessus de la moyenne tant de la zone Euro que de l'Union européenne. Alors qu'elle a diminué de 2,6 points de PIB en Allemagne en 2013, elle a augmenté de 3,2 points en France.

La réduction du déficit a été obtenue en France en 2013 avec une croissance des recettes mais aussi des dépenses plus forte que dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne. Ses dépenses publiques, rapportées au PIB, ont augmenté de 0,5 point alors qu'elles ont diminué de 0,1 point dans la zone euro et de 0,3 point dans l'Union.

De nombreux pays ont pourtant réussi par le passé à rééquilibrer leurs finances publiques en réduisant leurs dépenses, notamment l'Allemagne, qui est proche de la France en termes de niveau de vie, de population et de structure de dépenses publiques. Entre 2001 et 2013, les dépenses publiques ont progressé de 5,4 points de PIB en France alors qu'elles diminuaient de 2,9 points en Allemagne.

En 2014, un risque de dépassement des objectifs de déficits

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que, sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2014 paraissait désormais élevée, ce qui fait peser un risque sur la prévision de déficit.

Malgré sa révision à la baisse dans le programme de stabilité par rapport à la loi de finances initiale, l'élasticité des prélèvements obligatoires paraît encore trop forte, ce qui fait peser un risque supplémentaire, de 2 à 3 Md€, sur les prévisions de recettes. Il porte principalement sur le produit des impôts sur le revenu des ménages et les bénéfices des sociétés.

Pour le budget de l'État, les risques de dépassement des objectifs de la loi de finances initiale sur le champ de la norme en valeur (de 1 à 3 Md€) sont un peu plus importants que les années précédentes. Ces objectifs ont, de plus, été révisés à la baisse de 1,6 Md€ dans le programme de stabilité et le projet de loi de finances rectificative de juin devrait traduire cette révision. Les annulations, en fin de gestion, de crédits mis en réserve pouvant ne pas suffire pour respecter ce nouvel objectif, la loi de finances rectificative devra annuler des crédits au-delà de ceux qui ont été mis en réserve. Le respect de ce nouvel objectif impliquera en outre une extrême vigilance dans la gestion budgétaire d'ici la fin de l'exercice et ne laisse aucune marge de sécurité pour des dépenses imprévues.

Bien que révisées à la hausse depuis septembre dernier, les prévisions de croissance des dépenses des administrations publiques locales présentent encore un risque de sous-estimation.

Au total, et dans la limite des informations dont dispose la Cour, le déficit public pourrait être proche de 4,0 % du PIB en 2014 (au lieu de 3,6 % prévu en loi de finances initiale et 3,8 % mentionné dans le programme de stabilité), voire légèrement supérieur à ce chiffre si la prévision de croissance économique du Gouvernement ne se réalisait pas. Le déficit structurel pourrait s'élever à 2,5 % du PIB (au lieu de 1,7 et 2,1 %).

Si ce risque se concrétisait, la nouvelle trajectoire des finances publiques pour les années 2015 à 2017 inscrite dans le programme de stabilité de mai 2014 s'en trouverait fragilisée avant même sa première année d'application.

Pour 2015-2017, une réduction des déficits reposant sur une inflexion forte, mais encore très incertaine à ce stade, de la croissance des dépenses

Bien que les objectifs de déficit aient été de nouveau décalés dans le temps, ce qui devra être validé par le Conseil de l'Union européenne et inscrit dans une nouvelle loi de programmation, la nouvelle trajectoire des finances publiques contenue dans le programme de stabilité reste fragile.

Elle intègre les 35 Md€ de baisses de prélèvements obligatoires correspondant au pacte de responsabilité et de solidarité et à la montée en charge du CICE, mais l'augmentation prévue d'autres impôts limite l'effet net des mesures de baisse des prélèvements obligatoires à 14 Md€. Pour être compatible avec la réduction du déficit visée, cette baisse des prélèvements exige un fort ralentissement de la croissance des dépenses.

Les économies nécessaires pour atteindre cet objectif sont estimées par le Gouvernement à 50 Md€ par différence avec la progression tendancielle des dépenses. Celle-ci repose sur des hypothèses conventionnelles peu formalisées et a été implicitement révisée légèrement à la baisse dans le programme de stabilité. S'il est normal que la croissance tendancielle des dépenses soit révisée périodiquement, encore faudrait-il que les conventions et méthodes utilisées pour l'estimer soient rendues publiques.

Les économies annoncées ne sont encore pas toutes documentées précisément et certaines sont particulièrement hypothétiques car devant être réalisées par des administrations publiques dont l'État ne maîtrise pas les dépenses. C'est le cas en particulier des collectivités territoriales où rien ne garantit que la réduction de 11 Md€ des dotations de l'État se

traduira immédiatement et à due concurrence par un ralentissement équivalent de leurs dépenses.

Au-delà des risques pesant sur les objectifs de dépenses du programme de stabilité, des risques non négligeables pèsent sur les prévisions de recettes tenant notamment au scénario macroéconomique retenu. Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que, si la prévision de croissance pour 2015 n'était pas hors d'atteinte, le scénario macroéconomique pour 2016 et 2017 était optimiste.

Les déficits effectifs et structurels, ainsi que la dette publique, pourraient donc être plus élevés que ceux inscrits dans le programme de stabilité, notamment en 2015, année caractérisée par un objectif d'économies plus élevé que les années suivantes.

* * *

Le processus de consolidation budgétaire entamé tardivement par la France à partir d'une situation dégradée de longue date a produit de premiers résultats : les déficits ont commencé à se réduire, les normes d'évolution des dépenses de l'État et de l'assurance maladie sont mieux respectées. Dans un contexte de croissance économique faible, la réduction du déficit public est toutefois lente à se concrétiser et reste très en-deçà des objectifs visés. À la différence de beaucoup d'autres pays, l'effort a très majoritairement reposé sur une augmentation continue et forte des prélèvements, levier dont l'année 2013 a montré les limites avec l'affaïssissement constaté du volume des recettes collectées par l'État à législation constante.

La poursuite du rééquilibrage des finances publiques est indispensable vu l'alourdissement ininterrompu de la dette et les menaces qu'il fait peser à terme sur l'indépendance des choix économiques et sociaux du pays. Elle doit prendre la forme d'une réduction significative et durable de la dépense publique rapportée au PIB.

L'effort visé dans le programme de stabilité d'avril 2014 participe de cette orientation. Il n'a rien d'inaccessible : les économies nécessaires chaque année ne représentent que 1,4 % de la dépense publique et la réalisation de l'objectif visé n'empêcherait pas celle-ci de continuer à progresser de 62 Md€ entre 2014 et 2017.

Un effort de cette nature a d'ailleurs pu être réalisé dans un passé récent et dans des proportions souvent plus fortes par nombre de pays comparables, dont l'Allemagne sur la dernière décennie.

Si la modernisation de l'action publique (MAP) a privilégié à son démarrage une approche qualitative et est loin d'avoir à ce jour identifié des économies à la hauteur des enjeux, de nombreux travaux d'évaluation n'en sont pas moins disponibles, tant en matière de dépenses budgétaires *stricto sensu* que de dépenses fiscales, sur lesquels il est possible de s'appuyer pour fonder les décisions politiques.

Dans trois domaines-clés, la maîtrise de la masse salariale publique, les dépenses d'assurance maladie et celles des collectivités territoriales, le rapport illustre les leviers d'action utilisables pour contenir la dépense et améliorer son efficacité.

Il fournit également, dans la perspective de la prochaine loi de programmation des finances publiques, des pistes visant à renforcer la cohérence et l'efficacité des outils de pilotage d'ensemble de nos finances publiques : renforcement des règles budgétaires, fixation d'un objectif global de dépenses des administrations publiques, décliné dans une « loi de finances des collectivités territoriales » et dans une « loi de financement de la protection sociale obligatoire ».

L'effort de réduction de la dépense publique visé dans le programme de stabilité, pour nouveau et important qu'il soit dans notre pays, peut donc être réalisé. Il impose de reconsidérer chacune des politiques publiques où les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des moyens que la collectivité y consacre, de réexaminer les missions qui se sont accumulées au fil du temps et leur partage entre acteurs, de cibler au plus juste et au plus efficace les dépenses d'intervention et d'impliquer effectivement toutes les administrations publiques, et non seulement l'État, dans l'effort nécessaire.

Annexes

Annexe n° I : le périmètre des administrations publiques	206
Annexe n° II : les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques	208
Annexe n° III : définition et mesure du solde et de l'effort structurels	210
Annexe n° IV : les référentiels comptables	212
Annexe n° V : le nouveau système européen de comptes nationaux	214
Annexe n° VI : la différence entre effort structurel sur les dépenses et économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses	216
Annexe n° VII : la croissance tendancielle des dépenses de l'État et de l'ONDAM	217
Annexe n° VIII : les écarts entre réalisation et prévision de finances publiques	218
Annexe n° IX : la méthode de mesure des économies dans le programme de stabilité	228
Annexe n° X : les comparaisons internationales	230

Annexe n° I : 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* (27 % du total des dépenses des APU en 2013), 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)* (5 % des dépenses des APU en 2013). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'État ;
- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (47 % du total des dépenses des APU en 2013) 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 2013) 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.).

Le champ des administrations publiques locales (APUL), au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la communauté, est sensiblement plus large que celui des seules collectivités territoriales. Ces dernières comprennent les collectivités territoriales – communes,

départements et régions – ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre – communautés urbaines, communautés d’agglomération et communautés de communes – et un certain nombre de syndicats intercommunaux. À cet ensemble s’ajoute pour constituer les APUL celui des organismes divers d’administration locale (ODAL). Ceux-ci correspondent à diverses catégories d’organismes à compétence spécialisée sur le territoire d’une commune ou d’un département et aux chambres consulaires. Les APUL ne couvrent pas la totalité du secteur public local : celui-ci comprend en outre des organismes classés en sociétés non financières, tels que les régies à autonomie financière et dotées de la personnalité morale, les syndicats intercommunaux relevant du secteur marchand, les offices publics de l’habitat (ex offices publics d’aménagement et de construction et offices publics d’habitations à loyer modéré) ou encore les caisses de crédit municipal

Cette répartition en quatre sous-secteurs n’est pas modifiée par la mise en place du nouveau système européen des comptes nationaux (SEC 2010).

Annexe n° II : les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques

- *La capacité de financement (ou solde de financement) des APU*, correspond à peu de choses près au **solde public** au sens du traité de Maastricht et au résultat du calcul suivant : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement – investissements matériels + subventions d'investissement reçues – subventions d'investissement versées. **Le besoin de financement des APU (déficit public)** est l'opposé de leur capacité de financement et est égal, si les actifs financiers sont inchangés, à la variation de la dette des APU au sens des comptes nationaux.

- *la dette brute des administrations publiques au sens des comptes nationaux* est la somme de leurs passifs, consolidée et en valeur de marché.

- *la dette publique au sens du traité de Maastricht* est la dette brute consolidée des APU en valeur nominale et après déduction de certains passifs plus difficiles à estimer (dettes commerciales...).

- *Le solde stabilisant* correspond au solde (capacité de financement en comptabilité nationale) pour lequel le niveau de la dette publique reste stable par rapport au produit intérieur brut à un certain horizon, hors cessions d'actifs. Le déficit stabilisant la dette à l'horizon d'un an est égal au produit du ratio dette / PIB à fin N-1 par le taux de croissance du PIB en valeur au cours de l'exercice N.

- *Le solde primaire* retrace l'écart entre les recettes et les dépenses hors charges d'intérêt de la dette.

- *La « croissance potentielle »* retrace l'évolution du PIB à taux d'utilisation inchangée des principaux facteurs de production (population active, équipements). Elle correspond à la croissance du PIB potentiel, qui est lui-même défini comme la production réalisable sans générer de tensions, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix. La croissance potentielle est principalement déterminée par les évolutions des facteurs de production disponibles et du progrès technique.

- *Le solde structurel* : voir annexe III.

- *Les « mesures temporaires et exceptionnelles »* désignent les mesures qui ont une incidence ponctuelle d'ampleur significative sur le déficit et non un impact durable sur la situation des finances publiques à moyen terme. Le Pacte de stabilité et de croissance met l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles et la Commission en dresse la liste au cas par cas. Celle-ci comprend notamment les modifications

importantes du calendrier des recettes et des dépenses ayant une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées de la cession de licences de fréquences hertziennes et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soultes).

- *L'« élasticité » des recettes au PIB* mesure le rapport entre le taux de progression des recettes, à périmètre et législation constants, et celui du PIB en valeur. Cette élasticité connaît des fluctuations importantes autour d'un niveau à moyen-long terme généralement considéré comme étant de l'ordre de l'unité (soit une progression des recettes égale à celle du PIB en valeur). On peut aussi calculer des élasticité spécifiques à chaque prélèvement obligatoire ; la croissance de leur produit, à législation et périmètres constants, est alors rapportée à celle de leur assiette propre ou à celle du PIB.

- *L'effort structurel* : voir annexe III.

Annexe n° III : définition et mesure du solde et de l'effort structurels

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact de ces variations conjoncturelles du PIB sur le solde des administrations publiques et estimer ainsi un solde structurel.

Ce **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle¹²³ ;
- 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

¹²³ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

déformée des évolutions de fond des finances publiques¹²⁴. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 57 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 57 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

Un solde structurel et un effort structurel primaires peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêt des dépenses publiques.

¹²⁴ Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable.

Annexe n° IV : 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 -74,9 Md€ en 2013 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne, était de -67,6 Md€, soit un écart de -7,3 Md€.

Le déficit en comptabilité nationale correspond au déficit qui est examiné par la Commission européenne dans le cadre des engagements de la France énoncés par le traité de Maastricht.

Le déficit de l'État en comptabilité nationale se distingue du déficit budgétaire pour trois raisons principales :

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements. Pour ce qui concerne les recettes fiscales de l'État ce facteur améliore le déficit en comptabilité nationale d'1 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire. Par ailleurs, l'amende versée par une grande entreprise ayant fait appel de la décision pour 2,2 Md€, améliorant le déficit budgétaire, n'améliore pas le déficit en comptabilité nationale, car l'attribution de cette recette

à l'État n'est pas définitive – l'encaissement ayant été effectué à titre conservatoire seulement¹²⁵. Enfin, les versements du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne décidés fin 2012 mais ayant donné lieu à un décaissement en 2013 sont pris en compte au titre de l'exercice 2012 (pour 0,6 Md€). Les autres décalages de droits constatés représentent 0,1 Md€.

2. Certaines opérations ont un effet sur le solde budgétaire alors qu'elles n'en ont pas sur le solde en comptabilité nationale car elles ne sont enregistrées que dans des comptes de patrimoine¹²⁶. À ce titre, les retraitements de 2013 correspondent essentiellement à la non prise en compte dans le solde en comptabilité nationale des dotations de 6,5 Md€ au Mécanisme européen de stabilité (MES), de 1,6 Md€ de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), alors que ces opérations ont dégradé à due concurrence le déficit budgétaire. Les autres opérations budgétaires traitées en opérations financières, donc neutres sur le déficit de l'État en comptabilité nationale, représentent -0,5 Md€.
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. Ainsi, la reprise de la dette de l'Établissement public de financement de restructuration (EPFR) pour 4,5 Md€ dégrade la situation patrimoniale de l'État et conduit donc à dégrader le déficit en comptabilité nationale, alors qu'elle n'a aucun effet sur le solde budgétaire.

Enfin, les retraitements sur les charges d'intérêt (prise en compte de la charge d'indexation, des primes et décotes, et.) ont représenté en 2013 de l'ordre de 4,6 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale, et en comptabilité générale, par rapport au solde budgétaire.

¹²⁵ Cet encaissement a amélioré à due concurrence le solde budgétaire de l'État .

¹²⁶ Ces opérations sont appelées « opérations financières » en comptabilité nationale.

Annexe n° V : le nouveau système européen des comptes nationaux (SEC 2010)

Les grandeurs macro-économiques publiées par l'INSEE (Produit Intérieur Brut ou PIB, déficit public, dépenses publiques, etc.) sont estimées différemment à partir du 15 mai 2014.

L'INSEE utilise désormais pour l'élaboration des comptes nationaux le règlement de la Commission européenne (Eurostat) appelé système européen de comptes (ou SEC 2010), lui-même issu du système de comptes nationaux (SCN 2008) publié par l'Organisation des Nations-Unies (ONU), applicable simultanément à tous les pays de l'Union européenne, qui remplace le SEC 1995.

Ce nouveau système de comptes nationaux va conduire à évaluer différemment de nombreuses grandeurs macro-économiques, comme :

- Le niveau du PIB, qui augmente, principalement du fait des nouvelles règles de comptabilisation des investissements en recherche et développement et en matériel militaire.
- Les crédits d'impôts, qui sont désormais considérés comme des dépenses et non plus comme des moindres recettes, ce qui se traduit par un montant plus élevé des dépenses publiques comme des prélèvements obligatoires.
- Les investissements militaires qui sont désormais considérés comme des investissements et non plus comme des dépenses de fonctionnement.
- Les soules versées aux administrations publiques, dans le cadre de reprises d'engagements de retraites, qui ne seront plus comptabilisées en une seule fois, mais seront étalées en fonction de la durée de vie des pensionnés.

En outre, indépendamment de ce changement du système de comptes, l'INSEE a procédé à des reclassements. En particulier, une partie de la dette de Réseau Ferré de France a été reclassée en dette publique, ce qui fait notamment suite aux observations de la Cour formulées dans son rapport public thématique de 2008 sur le réseau ferroviaire.

Au total, les ratios usuels (déficit public, dépenses publiques, dette publique, etc.) diminue légèrement par rapport aux comptes nationaux publiés précédemment, principalement du fait de l'accroissement en niveau du PIB.

Principaux écarts entre les deux bases pour l'exercice 2013 (en Md€ et en % de PIB)

	SEC 1995		SEC 2010	
	en Md€	en % du PIB	en Md€	en % du PIB
Déficit public	-88	-4,3 %	-89	-4,2 %
Dette publique	1925	94,1 %	1940	91,8 %
Dépenses publiques	1175	57,4 %	1208	57,2 %
Prélèvements Obligatoires	945	46,2 %	946	44,7 %
Produit Intérieur Brut (PIB)	2047	100 %	2114	100 %

Annexe n° VI : la différence entre effort structurel sur les dépenses et économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses

Un effort structurel sur les dépenses est constaté si le rapport entre les dépenses publiques et le PIB est durablement réduit, ce qui revient à dire que le taux de croissance des dépenses est inférieur à celui du PIB potentiel. Ces deux taux doivent être exprimés soit en valeur, soit en volume mais en utilisant alors le même indice de prix, celui du PIB.

La croissance tendancielle des dépenses publiques n'étant pas forcément égale à la croissance potentielle du PIB, des économies peuvent être constatées, à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses, sans qu'il y ait d'effort structurel, et inversement.

En pratique, le ministère des finances retient toutefois des taux de croissance très proches pour le PIB potentiel (3,3 % en valeur, soit 1,55 % en volume et 1,7 % pour son prix) et pour la tendance des dépenses publiques (3,1 % en valeur, soit 1,5 % en volume et 1,6 % pour son prix) sur les années 2014 à 2017. Les économies prévues sur cette période correspondent donc à peu près à un effort structurel en dépenses.

Les économies pourraient être mesurées autrement, en faisant la différence entre la croissance potentielle du PIB (1,55 % en volume) et la croissance des dépenses, ce qui réconcilierait les deux approches. Si une telle méthode de mesure des économies peut avoir un sens pour le total des dépenses publiques¹²⁷, sa signification est toutefois plus limitée pour chacune prise isolément. Il est en effet peu pertinent, pour la plupart des dépenses, de prendre la croissance potentielle du PIB comme mesure de leur progression tendancielle¹²⁸. En conséquence, une décomposition de l'effort structurel par catégories de dépenses ne serait pas pertinente.

¹²⁷ Une telle approche repose sur l'hypothèse d'une stabilité à moyen terme, à politique constante, du rapport des dépenses publiques au PIB.

¹²⁸ Les dépenses de retraite augmentent tendanciellement plus vite et les dépenses en faveur des anciens combattants moins vite.

Annexe n° VII : la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État et de l'ONDAM

La Cour a revu son estimation de la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État, estimée à 1 300 M€ par an dans le rapport sur les finances publiques de juin 2013 : sur la base des évolutions observées dans les années 2002 à 2012, elle serait plutôt de 1 400 M€ par an ; sur la base de la politique mise en œuvre à partir de 2013 (stabilité globale des effectifs, gel du point et réduction de l'enveloppe des mesures catégorielles) elle serait de 750 M€ par an.

Comme la Cour l'a déjà souligné, la construction de l'ONDAM tendanciel demeure largement conventionnelle et souffre d'une instabilité et d'une hétérogénéité des méthodes entre sous-objectifs.

Ainsi, L'ONDAM « soins de ville » (soit 45 % de l'ONDAM) repose-t-il sur une estimation tendancielle obtenue de manière statistique par extrapolation des tendances historiques d'évolution de la dépense en volume, augmentée de l'évolution moyenne des tarifs¹²⁹.

En revanche, le tendanciel de l'ONDAM « hospitalier » (soit 42 % de l'ONDAM) est calculé à partir d'une prévision de la progression des dépenses des établissements dont une partie des déterminants est normés (GVT sur la masse salariale) et qui intègre souvent des mesures nouvelles et des « réserves prudentielles » (provision pour revalorisation du point fonction publique par exemple). Cette prévision repose par ailleurs sur des hypothèses très conventionnelles, notamment un facteur de 35 % figurant l'impact de l'évolution du volume d'activité sur les charges des établissements, et sur des volumes prévisionnels d'activité sous-estimant l'effet de structure entre les différents types de séjours. Enfin, les méthodes appliquées et le périmètre des charges incluses dans le calcul ont régulièrement évolué au fil des années, modifiant la signification du tendanciel d'une année sur l'autre¹³⁰.

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*. Chapitre II. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*. Chapitre VI. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° VIII : les écarts entre réalisation et prévision de finances publiques

1) Les écarts sur le solde des administrations publiques

La moyenne des écarts annuels

Au cours des années 2003 à 2013, le solde des administrations publiques publié par l'INSEE a été en moyenne inférieur de 11 Md€ à celui qui était prévu dans le projet de loi de finances. Cet écart a été exceptionnellement fort en 2009 (88 Md€), année marquée par une crise d'ampleur inédite qui a entraîné une chute des recettes. Les analyses qui suivent sur les prévisions de solde et de recettes portent sur les années 2003-2013 hors 2009.

Sur cette période, l'écart moyen sur le solde est de 3 Md€ et résulte assez peu d'un écart sur le solde de l'année de base (l'exercice en cours au moment du dépôt du projet de loi de finances). Il tient beaucoup plus à un écart sur la variation du solde d'une année à l'autre, qui est surestimée d'environ 4 Md€. Cette surestimation de 4 Md€ en moyenne est quasi-identique sur la période 2003-2008 (5 Md€) et sur la période 2010-2013 (4 Md€).

Les écarts moyens sur l'évolution du solde public (Md€)

	2003-2013 hors 2009	2003-2008	2010-2013
Écart sur l'évolution du solde	- 4	- 5	- 4
Écart sur la croissance des recettes	0	3	- 5
Écart sur la croissance des dépenses	5	8	- 1

Source : Cour des comptes ; L'écart sur l'évolution du solde est égal à la différence entre les écarts sur la croissance des recettes et sur la croissance des dépenses, sauf sur certaines périodes à cause des arrondis.

Elle résulte presque entièrement d'une sous-estimation de la croissance des dépenses publiques. L'écart sur la croissance des recettes est en moyenne nul. Les périodes avant et après la crise de 2009 sont toutefois différentes.

Sur les années 2003-2008, la croissance des recettes a été sous-estimée de 3 Md€ par an et celle des dépenses de 8 Md€, en moyenne, si bien que l'évolution du solde a été inférieure de 5 Md€ à la prévision.

Sur les années 2010-2013, la croissance des recettes a été, au contraire, nettement surestimée, alors que l'écart sur la progression des dépenses a été relativement limité. L'écart sur l'évolution du solde est resté au total du même ordre qu'avant-crise (- 4 Md€).

La moyenne des valeurs absolues des écarts annuels

L'évolution du solde a été surestimée cinq fois et significativement sous-estimée trois fois (en 2006, 2010 et 2011), l'écart constaté en 2004 et 2005 étant très faible.

Les écarts annuels sur l'évolution du solde, des recettes et des dépenses (Md€)

	2003	2004	2005	2006	2007
Écart sur l'évolution du solde	-13	1	0	8	-11
Dont croissance des recettes	-5	12	10	10	-2
Dont croissance des dépenses	8	12	11	1	10
	2008	2010	2011	2012	2013
Écart sur l'évolution du solde	-13	14	5	-17	-18
Dont croissance des recettes	-5	12	6	-13	-24
Dont croissance des dépenses	8	-2	1	5	-7

Source : Cour des comptes ; L'écart sur l'évolution du solde est égal à la différence entre les écarts sur la croissance des recettes et sur la croissance des dépenses, sauf certaines années à cause des arrondis.

Sur la période 2003-2013, hors 2009, la valeur absolue des écarts sur l'évolution du solde est en moyenne de 10 Md€. Elle s'est élevée à 10 Md€ sur la progression des recettes et à 6 Md€ sur celle des dépenses¹³¹. Les écarts annuels sont donc plus forts sur les recettes que sur les dépenses.

La valeur absolue des écarts annuels sur l'évolution du solde est presque deux fois plus forte sur les années 2010-2013 (14 Md€) que sur les années 2003-2008 (8 Md€). Cet accroissement des incertitudes provient des recettes, alors que la prévision des dépenses a été plus précise.

Les écarts annuels sur la croissance des recettes sont en effet deux fois plus importants sur la période 2010-2013 (14 Md€) que sur la période 2003-2008 (7 Md€), ce qui témoigne de la difficulté persistante des prévisions macroéconomiques dans les années d'après crise (cf. plus loin). En revanche, les écarts sur la croissance des dépenses sont deux fois plus faibles sur la période 2010-2013 (4 Md€ pour la moyenne des valeurs absolues) que sur la période 2003-2008 (8 Md€).

2) Les écarts sur la croissance des prélèvements obligatoires

La croissance des prélèvements à législation courante

Sur la période 2003-2013, hors 2009, la croissance des prélèvements obligatoires à législation courante a été surestimée en moyenne de 1 Md€.

¹³¹ La valeur absolue de l'écart sur une somme ou une différence (ici la variation du solde) diffère toujours, plus ou moins, de la somme des valeurs absolues des écarts sur chacun des termes de cette somme ou de cette différence (ici la variation des recettes et celle des dépenses).

**Les écarts moyens sur la croissance des prélèvements
obligatoires (Md€)**

	2003-2013 hors 2009	2003-2008	2010-2013
Écart sur la croissance des prélèvements	- 1	1	- 4
Écart sur les mesures nouvelles	3	3	4
Écart sur la croissance spontanée	- 4	- 1	- 8

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart moyen sur la croissance des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts sur les mesures nouvelles et la croissance spontanée.

L'écart moyen sur les mesures nouvelles a représenté 3 Md€. Il correspond à des révisions *a posteriori* du rendement ou du coût de ces mesures mais aussi, et surtout, à l'impact des dispositions prises en cours d'année dans les lois de finances rectificatives. Il n'a pas été possible de distinguer précisément ces deux effets.

Les écarts annuels sur la croissance des prélèvements (Md€)

	2003	2004	2005	2006	2007
Écart sur la croissance des prélèvements	-6	13	3	10	-2
Dont écart sur la croissance spontanée	-12	11	-3	7	2
Dont écart sur les mesures nouvelles	5	3	6	3	-3
	2008	2010	2011	2012	2013
Écart sur la croissance des prélèvements	-10	13	3	-10	-21
Dont écart sur la croissance spontanée	-10	9	-1	-19	-19
Dont écart sur les mesures nouvelles	1	3	4	10	-2

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart sur la croissance des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts sur la croissance spontanée et sur les mesures nouvelles.

Les mesures nouvelles ont permis de compenser pour partie la surestimation de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires qui s'est élevée en moyenne à 4 Md€.

L'analyse des écarts annuels montre que la croissance spontanée des prélèvements a été plutôt sous-estimée dans les périodes où l'activité économique était porteuse (2004-2007 et 2010-2011) et surestimée lorsque l'activité économique était ralentie ou en baisse (2003, 2008-2009 et 2012-2013).

Les mesures nouvelles prises en cours d'année, ou la révision de leur estimation, ont presque toujours contribué à augmenter les recettes publiques.

Les écarts sur la croissance spontanée des prélèvements

Sur la période 2003-2013 hors 2009, les prévisions de croissance du PIB ont conduit à surestimer la croissance spontanée des prélèvements obligatoires en moyenne de 5 Md€ par an. Cet écart a été beaucoup plus important sur la période 2010-2013 (8 Md€), marquée par de fortes incertitudes macroéconomiques sur les conditions de sortie de la crise, que sur la période 2003-2008 (3 Md€).

Sur les années 2003-2013, hors 2009, l'écart sur l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a conduit, en sens inverse, à une sous-estimation de leur croissance spontanée, mais elle a été limitée à 1 Md€. Les différences entre les périodes 2003-2008 et 2010-2013 sont faibles.

Les écarts moyens sur la croissance spontanée des prélèvements (Md€)

	2003-2013 hors 2009	2003-2008	2010-2013
Écart sur la croissance spontanée	- 4	- 1	- 8
Écart sur la croissance du PIB	- 5	- 3	- 8
Écart sur l'élasticité	1	2	0

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart moyen sur la croissance spontanée des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts moyens sur la croissance du PIB et sur l'élasticité.

Ce faible impact budgétaire de l'écart sur l'élasticité en moyenne sur longue période masque des écarts annuels plus importants qui se compensent. En valeur absolue, ils sont en moyenne de 4 Md€ par an sur 2003-2013 hors 2009 et s'accroissent au cours de la période (5 Md€ sur 2010-2013 contre 3 Md€ sur 2003-2008).

Ils résultent principalement des recettes fiscales de l'État ¹³² pour lesquelles la Cour a souligné, dans un référé du 16 décembre 2013, que des progrès importants restent à faire pour améliorer la précision et la transparence des méthodes de prévision.

Les écarts annuels sur la croissance du PIB ont aussi un impact budgétaire beaucoup plus fort que leur moyenne sur plusieurs années. En valeur absolue, cet impact annuel est en moyenne de 8 Md€ sur la période 2003-2013 hors 2009 et il s'accroît de 2003-2008 (7 Md€) à 2010-2013 (9 Md€), du fait d'une conjoncture moins prévisible après la crise.

Les écarts annuels sur la croissance spontanée des prélèvements (Md€)

	2003	2004	2005	2006	2007
Écart sur la croissance spontanée	-12	11	-3	7	2
Écart sur la croissance du PIB	-13	4	-9	5	5
Écart sur l'élasticité	1	7	6	2	-2
	2008	2010	2011	2012	2013
Écart sur la croissance spontanée	-10	9	-1	-19	-19
Écart sur la croissance du PIB	-10	2	-5	-18	-11
Écart sur l'élasticité	0	6	4	-1	-8

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart sur la croissance spontanée des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts sur la croissance du PIB et sur l'élasticité.

¹³² Les écarts sur l'élasticité au PIB de l'ensemble des prélèvements obligatoires sont parfois plus faibles que les écarts sur les seules recettes fiscales de l'État. Les écarts sur les recettes locales et sociales sont en effet parfois d'un sens opposé.

3) Les écarts sur la croissance des dépenses publiques

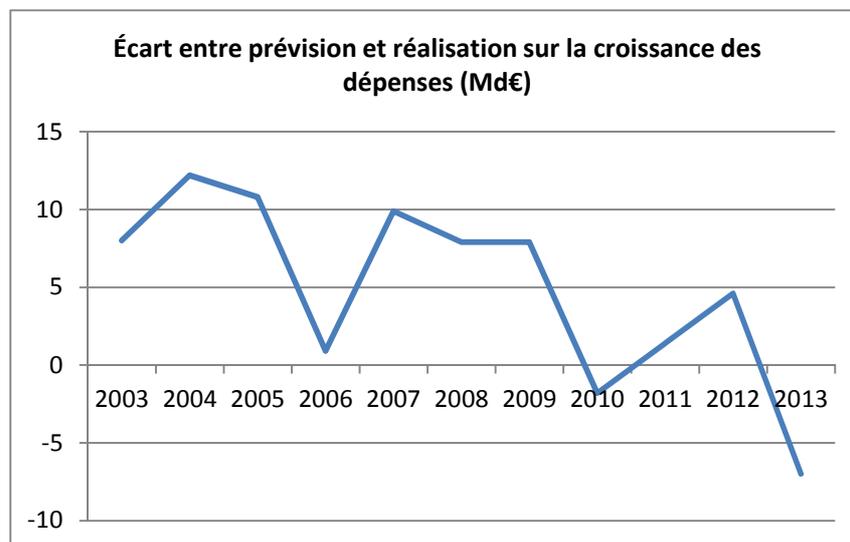
L'augmentation des dépenses publiques en valeur a été sous-estimée en moyenne de 5 Md€ par an sur la période 2003-2013, mais cet écart sur les prévisions de dépenses décroît nettement au cours du temps.

Les dépenses totales des administrations publiques

L'augmentation des dépenses publiques en valeur a été sous-estimée en moyenne de 5 Md€ par an sur la période 2003-2013. Cet écart reste modeste car il ne représente que 0,5 % du montant moyen des dépenses sur cette même période, mais il explique la moitié de l'écart moyen sur le solde.

Cet écart sur les dépenses décroît nettement au fil des années, comme le montre le graphique ci-dessous. Alors que la croissance des dépenses a toujours été sous-estimée avant 2010, elle a été surestimée deux fois depuis (en 2010 et en 2013).

Graphique



Source : Cour des comptes d'après les rapports économiques, sociaux et financiers (prévisions) et les comptes publiés par l'INSEE (réalisation).

Cette réduction des écarts entre réalisation et prévision a été obtenue en même temps qu'un ralentissement de la croissance des dépenses publiques. Celle-ci est en effet passée de 4,0 % sur la période 2003-2009 à 2,3 % sur la période 2010-2013.

Les écarts étant presque toujours dans le même sens, l'écart moyen sur longue période ne masque pas des écarts annuels significativement plus importants.

Certaines dépenses publiques font l'objet de règles budgétaires chiffrées au sens des textes communautaires (cf. plus loin), c'est-à-dire de plafonds (crédits limitatifs de l'État par exemple) ou d'objectifs assortis de dispositifs de suivi et de pilotage (ONDAM par exemple). Pour établir ses prévisions de dépenses des administrations publiques, la direction générale du Trésor transcrit en comptabilité nationale ces plafonds et objectifs.

Ces règles budgétaires ont été renforcées au cours des dix dernières années, ce qui a pu contribuer à une meilleure qualité des prévisions de dépenses des administrations publiques : pour l'État, la norme en volume a été instaurée en 2004 puis la norme en valeur, plus contraignante, en 2011 ; la hausse de ses concours financiers aux collectivités locales a été réduite progressivement pour faire place à une baisse ; les dépenses des opérateurs ont été plus strictement encadrées ; la croissance de l'ONDAM a été ralentie et son pilotage renforcé.

Les autres dépenses publiques, en particulier celles des collectivités territoriales, de l'Unédic et des régimes complémentaires de sécurité sociale, sont prévues en prolongeant leur tendance des années antérieures ou en s'appuyant sur des prévisions d'évolution de leurs déterminants (demandeurs d'emplois indemnisés...). Ces prévisions sont plus fragiles.

Les écarts sur certaines catégories de dépenses

Il est très difficile de décomposer les écarts sur la prévision de dépense publique totale entre les diverses catégories d'administrations publiques, notamment du fait des transferts de compétences et de

dépenses ou des reclassements d'organismes publics¹³³ entre ces différentes catégories. En effet, les prévisions sont présentées à périmètre constant alors que l'INSEE publie des comptes à périmètre courant, et les effets des changements de périmètre en prévision n'ont pas pu être précisément reconstitués. Les conclusions pouvant être tirées de cette décomposition sont en conséquence trop fragiles pour être présentées. Il est néanmoins possible d'examiner les écarts entre réalisation et prévision pour certaines dépenses particulières, notamment les dépenses d'assurance maladie et les investissements des collectivités locales.

Au cours des années 2003-2008, la progression des dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM a été sous-estimée en moyenne de 1,6 Md€ par an. Dans les années 2010-2013, elle a au contraire été surestimée, de 0,7 Md€ par an. Dans le même temps, la croissance de ces dépenses est passée de 4,3 % par an à 2,4 %.

Le renforcement du pilotage de l'ONDAM a permis de mieux respecter les objectifs. Il a notamment reposé sur le renforcement en 2011 des conditions d'intervention du comité d'alerte de l'ONDAM et sur l'application de techniques de régulation s'appuyant, comme pour le budget de l'État, sur des gels de crédits en début d'année afin de couvrir les risques de dépassement.

Au cours des années 2003-2008, la croissance annuelle de l'investissement local a été sous-estimée en moyenne de 0,9 Md€. Dans les années 2009-2013, elle a au contraire été surestimée, en moyenne, de 1,0 Md€.

Le ralentissement puis le gel, en 2013, des concours financiers de l'État ont contribué à une certaine modération des dépenses locales. Leur prévision, notamment pour ce qui concerne les dépenses d'équipement, est néanmoins restée difficile, notamment parce que les collectivités locales peuvent trouver d'autres ressources que les dotations de l'État, par exemple en empruntant ou en augmentant le taux des impôts locaux.

¹³³ Ce fut le cas de la CADES et du FRR, reclassés des ODAC dans les ASSO en 2011.

Les outils de prévision de la direction générale du trésor ne lui ont pas permis d'anticiper la forte croissance de l'investissement local jusqu'à la crise, ni son fort ralentissement, voire sa diminution certaines années, depuis lors. Sa reprise en 2012-2013 n'a pas été non plus précisément prévue.

L'enjeu de ces fortes incertitudes sur l'évolution de l'investissement local peut être illustré par la moyenne sur 2003-2013 de l'écart annuel en valeur absolue qui s'élève à 1,1 Md€.

Les écarts sur la croissance des dépenses en volume

Les écarts sur la croissance des dépenses publiques en valeur peuvent être décomposés en écarts sur leur croissance en volume et sur l'évolution des prix. Cette décomposition montre que l'écart sur les dépenses en valeur résulte, en moyenne sur la période 2003-2013, presque entièrement de l'écart sur les dépenses en volume. L'inflation a été prévue en moyenne avec une relative précision.

Ces écarts moyens sur les volumes et les prix masquent toutefois des écarts annuels beaucoup plus forts. Certaines années (2008, 2009 et 2013) ont été marquées par un écart important sur l'évolution des prix : l'inflation a été plus forte que prévu en 2008 et plus faible en 2009 et 2013. Le surplus d'inflation en 2008 par rapport à la prévision n'ayant pas entraîné une hausse de même ampleur des dépenses en valeur, il en est résulté une croissance plus faible des dépenses en volume. La situation inverse a été constatée en 2009 et 2013.

Les écarts annuels en valeur absolue sur la croissance des dépenses sont plus importants en volume qu'en valeur.

Annexe n° IX : la méthode de mesure des économies dans le programme de stabilité

Les économies prévues (ou constatées) une année donnée sont mesurées en faisant la différence entre l'augmentation tendancielle des dépenses et leur augmentation prévue (ou constatée).

La méthode appliquée peut être illustrée en prenant l'exemple conventionnel d'une dépense sociale de 100 Md€ en 2014 qui augmente de 1,5 % chaque année, parce que le nombre de bénéficiaire s'accroît et qu'elle est indexée sur l'inflation.

Si une réforme permet de ramener cette croissance à 0,5 %, mais seulement l'année 2015, par exemple en désindexant cette prestation pendant 1 an, une économie de 1,0 Md€ est constatée en 2015 et aucune autre économie n'est mesurée les années suivantes : la règle d'indexation étant de nouveau appliquée, il n'y a aucune nouvelle économie par rapport à la croissance tendancielle de la dépense.

Un exemple conventionnel de mesure des économies (Md€)

Année	2014	2015	2016	2017
Dépense tendancielle	100	101,5	103,0	104,5
Dépense après réforme	100	100,5	102,0	103,5
Economie	0	1,0	0	0

Sur chacune des années 2015 à 2017, et au-delà, les dépenses sont inférieures de 1,0 Md€ à leur niveau tendanciel. Une telle mesure ne compterait cependant que pour 1,0 Md€ dans les 50 Md€ d'économies nécessaires de 2015 à 2017 et elle serait imputée à l'exercice 2015.

Si cette mesure de désindexation est renouvelée en 2016, une nouvelle économie de 1,0 Md€ est alors constatée, en 2016. Cette réforme compterait pour 2,0 Md€ sur les 50 Md€ nécessaires de 2015 à 2017.

Si cette dépense a deux composantes dont les montants sont de 90 et 10 Md€ et si la deuxième est complètement supprimée en 2015, l'économie est de 10 Md€ en 2015 et compterait, dans cet exemple, pour 10 Md€ dans le total de 50 Md€ sur les années 2015 à 2017¹³⁴.

¹³⁴ L'économie est plus précisément de 10,15 Md€ si la croissance tendancielle de cette composante de la dépense est aussi de 1,5 % car son montant aurait atteint 10,15 Md€ en 2015 à défaut de réforme.

ANNEXE n° X : les comparaisons internationales

Les tableaux 1 à 10 donnent, avec la mention des sources utilisées :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 18 et Union à 28) ;

- les données relatives à chacun des dix-huit États membres de la zone euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal depuis 1999 ; Grèce depuis 2001 ; Slovénie depuis 2007 ; Chypre et Malte depuis 2008 ; Slovaquie depuis 2009 ; Estonie depuis 2011 ; Lettonie depuis le 1^{er} janvier 2014).

- les données des trois États qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;

- et, s'agissant des autres États non encore membres de la zone euro (quatre autres des dix États entrés en mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées en janvier 2007 + Croatie entrée le 1^{er} juillet 2013), pour des raisons de taille de tableaux, les données de la Pologne et de la République tchèque, deux premières économies, par le poids de leur PIB, de cet ensemble d'États. Tous les États de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2013 (tableau n° 8).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 23 avril 2014 par Eurostat (communiqué 64/2014) ont donné, pour 2013, le classement suivant (en % de la somme des PIB des dix-huit États de la zone) : Allemagne (28,5 %), France (21,5 %), Italie (16,3 %), Espagne (10,7 %), Pays-Bas (6,3 %), Belgique (4 %), Autriche (3,3 %), Finlande (2 %), Grèce (1,9 %), Portugal et Irlande (1,7 %), Slovaquie (0,8 %), Luxembourg (0,5 %), Slovénie (0,4 %), Lettonie (0,2 %), Estonie et Chypre (moins de 0,2 % chacun), Malte (0,07 %).

Dans l'Union à 28, le classement devient le suivant (en % de la somme des PIB des vingt-huit États de l'UE) : Allemagne (20,9 %), France (15,8 %), Royaume-Uni (14,6 %), Italie (11,9 %), Espagne (7,8 %), Pays-Bas (4,6 %), Suède (3,2 %), Pologne (3 %), Belgique (2,9 %), Autriche (2,4 %), Danemark (1,9 %), Finlande, Grèce, Portugal, Irlande (entre 1,2 et 1,5 % chacun), République tchèque et Roumanie (1,1 %), Hongrie (0,8 %), Slovaquie (0,6 %), Luxembourg, Croatie, Bulgarie, Slovénie et Lituanie (autour de 0,3 %), Lettonie (près de 0,2 %), Estonie et Chypre (autour de 0,1 %), Malte (autour de 0,05 %). La somme des PIB des États de la zone euro a représenté 73,4 % du total de l'Union.

Tableau 1 : Déficits (ou excédents) publics (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde public)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	-6,3	z. € (18)	-6,2	z. € (18)	-4,1	z. € (18)	-3,7	z. € (18)	-3,0
UE (28)	-6,8	UE (28)	-6,5	UE (28)	-4,4	UE (28)	-3,9	UE (28)	-3,3
Luxembourg	-0,7	Estonie	0,2	Estonie	1,1	Allemagne	0,1	Luxembourg	0,1
Estonie	-2,0	Luxembourg	-0,8	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,0	Allemagne	0,0
Finlande	-2,5	Finlande	-2,5	Finlande	-0,7	Estonie	-0,2	Estonie	-0,2
Allemagne	-3,1	Malte	-3,5	Allemagne	-0,8	Lettonie	-1,3	Lettonie	-1,0
Malte	-3,7	Belgique	-3,8	Autriche	-2,5	Finlande	-1,8	Autriche	-1,5
Autriche	-4,1	Allemagne	-4,2	Malte	-2,7	Autriche	-2,6	Finlande	-2,1
Italie	-5,5	Italie	-4,5	Lettonie	-3,5	Italie	-3,0	Pays-Bas	-2,5
Belgique	-5,6	Autriche	-4,5	Italie	-3,7	Malte	-3,3	Belgique	-2,6
Pays-Bas	-5,6	Pays-Bas	-5,1	Belgique	-3,8	Slovénie	-4,0	Slovaquie	-2,8
Chypre	-6,1	Chypre	-5,3	Portugal	-4,3	Belgique	-4,1	Malte	-2,8
Slovénie	-6,3	Slovénie	-5,9	Pays-Bas	-4,3	Pays-Bas	-4,1	Italie	-3,0
France	-7,5	France	-7,0	Slovaquie	-4,8	Slovaquie	-4,5	France	-4,3
Slovaquie	-8,0	Slovaquie	-7,5	France	-5,2	France	-4,9	Portugal	-4,9
Lettonie	-9,2	Lettonie	-8,2	Chypre	-6,3	Chypre	-6,4	Chypre	-5,4
Portugal	-10,2	Espagne	-9,6	Slovénie	-6,4	Portugal	-6,4	Espagne	-7,1
Espagne	-11,1	Portugal	-9,8	Espagne	-9,6	Irlande	-8,2	Irlande	-7,2
Irlande	-13,7	Grèce	-10,9	Grèce	-9,6	Grèce	-8,9	Grèce	-12,7
Grèce	-15,7	Irlande	-30,6	Irlande	-13,1	Espagne	-10,6	Slovénie	-14,7
<i>Danemark</i>	-2,7	<i>Danemark</i>	-2,5	<i>Danemark</i>	-1,9	<i>Danemark</i>	-3,8	<i>Danemark</i>	-0,8
<i>Suède</i>	-0,7	<i>Suède</i>	0,3	<i>Suède</i>	0,2	<i>Suède</i>	-0,6	<i>Suède</i>	-1,1
<i>Roy. Uni</i>	-11,4	<i>Roy. Uni</i>	-10,0	<i>Roy. Uni</i>	-7,6	<i>Roy. Uni</i>	-6,1	<i>Roy. Uni</i>	-5,8
<i>Pologne</i>	-7,5	<i>Pologne</i>	-7,8	<i>Pologne</i>	-5,1	<i>Pologne</i>	-3,9	<i>Pologne</i>	-4,3
<i>R. tchèque</i>	-5,8	<i>R. tchèque</i>	-4,7	<i>R. tchèque</i>	-3,2	<i>R. tchèque</i>	-4,2	<i>R. tchèque</i>	-1,5

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Tableau 2 : Soldes primaires (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde primaire)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	-3,5	z. € (18)	-3,4	z. € (18)	-1,1	z. € (18)	-0,6	z. € (18)	-0,1
UE (28)	-4,2	UE (28)	-3,8	UE (28)	-1,5	UE (28)	-1,0	UE (28)	-0,5
Luxembourg	-0,3	Estonie	0,3	Allemagne	1,7	Italie	2,5	Italie	2,2
Allemagne	-0,4	Italie	0,1	Estonie	1,2	Allemagne	2,5	Allemagne	2,2
Malte	-0,6	Luxembourg	-0,3	Italie	1,2	Luxembourg	0,5	Autriche	1,0
Italie	-0,8	Belgique	-0,5	Luxembourg	0,7	Autriche	0,0	Lettonie	0,7
Finlande	-1,3	Malte	-0,6	Finlande	0,4	Lettonie	0,0	Belgique	0,6
Autriche	-1,3	Finlande	-1,4	Malte	0,3	Estonie	-0,1	Luxembourg	0,6
Estonie	-1,8	Allemagne	-1,6	Autriche	0,2	Malte	-0,2	Malte	0,2
Belgique	-1,9	Autriche	-1,8	Portugal	-0,3	Belgique	-0,7	Estonie	0,0
Pays-Bas	-3,4	Chypre	-3,0	Belgique	-0,5	Finlande	-0,8	Portugal	-0,6
Chypre	-3,6	Pays-Bas	-3,1	Lettonie	-2,0	Slovénie	-1,9	Pays-Bas	-0,7
Slovénie	-5,0	Slovénie	-4,2	Pays-Bas	-2,3	Portugal	-2,1	Slovaquie	-0,8
France	-5,0	France	-4,6	Grèce	-2,4	Pays-Bas	-2,2	Finlande	-1,2
Slovaquie	-6,6	Grèce	-5,1	France	-2,5	France	-2,3	France	-2,0
Portugal	-7,3	Slovaquie	-6,2	Slovaquie	-3,2	Slovaquie	-2,7	Chypre	-2,0
Lettonie	-7,6	Lettonie	-6,8	Chypre	-4,0	Chypre	-3,2	Irlande	-2,5
Espagne	-9,3	Portugal	-7,0	Slovénie	-4,5	Grèce	-3,9	Espagne	-3,7
Grèce	-10,5	Espagne	-7,7	Espagne	-7,0	Irlande	-4,5	Grèce	-8,7
Irlande	-11,6	Irlande	-27,5	Irlande	-9,9	Espagne	-7,6	Slovénie	-12,1
<i>Danemark</i>	-0,9	<i>Danemark</i>	-0,9	<i>Danemark</i>	-0,1	<i>Danemark</i>	-2,2	<i>Danemark</i>	0,7
<i>Suède</i>	0,2	<i>Suède</i>	1,1	<i>Suède</i>	1,2	<i>Suède</i>	0,2	<i>Suède</i>	-0,5
<i>Roy. Uni</i>	-9,4	<i>Roy. Uni</i>	-7,1	<i>Roy. Uni</i>	-4,4	<i>Roy. Uni</i>	-3,1	<i>Roy. Uni</i>	-2,8
<i>Pologne</i>	-4,8	<i>Pologne</i>	-5,1	<i>Pologne</i>	-2,4	<i>Pologne</i>	-1,0	<i>Pologne</i>	-1,7
<i>R. tchèque</i>	-4,5	<i>R. tchèque</i>	-3,3	<i>R. tchèque</i>	-1,8	<i>R. tchèque</i>	-2,7	<i>R. tchèque</i>	-0,1

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Tableau 3 : Soldes "structurels" calculés par la COMMISSION (en points de PIB et, au sein de la zone euro, avec classement par taille)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	-4,5	z. € (18)	-4,4	z. € (18)	-3,5	z. € (18)	-2,1	z. € (18)	-1,3
UE (28)	-5,0	UE (28)	-4,8	UE (28)	-3,8	UE (28)	-2,6	UE (28)	-1,8
Luxembourg	1,7	Luxembourg	0,4	Luxembourg	1,0	Luxembourg	1,7	Grèce	2,0
Finlande	0,5	Estonie	-0,8	Estonie	-0,5	Allemagne	0,3	Luxembourg	1,4
Allemagne	-0,7	Finlande	-1,1	Finlande	-0,6	Estonie	0,0	Allemagne	0,6
Estonie	-1,0	Allemagne	-2,2	Allemagne	-1,0	Lettonie	-0,1	Estonie	-0,4
Autriche	-2,7	Lettonie	-2,9	Lettonie	-1,4	Grèce	-1,0	Finlande	-0,6
Malte	-3,6	Autriche	-3,2	Autriche	-2,2	Finlande	-1,0	Italie	-0,9
Belgique	-3,9	Belgique	-3,4	Malte	-3,3	Italie	-1,5	Lettonie	-1,0
Pays-Bas	-4,2	Italie	-3,8	Belgique	-3,5	Autriche	-1,6	Autriche	-1,1
Italie	-4,2	Pays-Bas	-4,2	Italie	-3,7	Pays-Bas	-2,7	Pays-Bas	-1,3
Lettonie	-4,6	Malte	-4,5	Pays-Bas	-3,8	Slovénie	-2,7	Slovaquie	-2,0
Slovénie	-4,7	Slovénie	-4,9	Slovaquie	-4,8	Belgique	-3,0	Belgique	-2,3
France	-6,2	Chypre	-5,6	France	-4,8	Portugal	-3,5	Portugal	-2,6
Chypre	-6,3	France	-5,9	Slovénie	-5,0	France	-3,8	Espagne	-2,8
Slovaquie	-7,8	Espagne	-7,1	Grèce	-6,0	Malte	-3,9	Malte	-2,9
Portugal	-8,5	Slovaquie	-7,2	Portugal	-6,1	Slovaquie	-3,9	Slovénie	-2,9
Espagne	-8,6	Portugal	-8,4	Chypre	-6,4	Espagne	-4,1	France	-3,0
Irlande	-9,6	Grèce	-9,1	Espagne	-6,5	Chypre	-6,5	Chypre	-3,5
Grèce	-14,7	Irlande	-9,3	Irlande	-8,4	Irlande	-7,9	Irlande	-6,2
<i>Danemark</i>	0,2	<i>Danemark</i>	-0,1	<i>Danemark</i>	0,3	<i>Danemark</i>	0,6	<i>Danemark</i>	0,6
<i>Suède</i>	2,7	<i>Suède</i>	1,2	<i>Suède</i>	0,4	<i>Suède</i>	0,3	<i>Suède</i>	0,1
<i>Roy. Uni</i>	-8,7	<i>Roy. Uni</i>	-8,1	<i>Roy. Uni</i>	-6,0	<i>Roy. Uni</i>	-6,2	<i>Roy. Uni</i>	-4,8
<i>Pologne</i>	-8,5	<i>Pologne</i>	-8,4	<i>Pologne</i>	-5,8	<i>Pologne</i>	-4,1	<i>Pologne</i>	-3,8
<i>R. tchèque</i>	-5,6	<i>R. tchèque</i>	-4,6	<i>R. tchèque</i>	-3,0	<i>R. tchèque</i>	-1,6	<i>R. tchèque</i>	-0,1

Source : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Tableau 4 : Soldes "sous-jacents" calculés par l'OCDE (en points de PIB ; classement, au sein de la zone euro, par taille de solde sous-jacent)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)									
	-5,1		-4,5		-3,6		-2,3		-1,5
Luxembourg	0,6	Luxembourg	0,9	Luxembourg	1,5	Luxembourg	2,3	Grèce	3,9
Finlande	-0,8	Estonie	-0,3	Estonie	-0,3	Estonie	1,0	Luxembourg	2,5
Estonie	-1,3	Finlande	-2,0	Finlande	-1,1	Grèce	0,7	Estonie	0,6
Allemagne	-1,3	Allemagne	-2,3	Allemagne	-1,1	Allemagne	-0,5	Italie	-0,1
Autriche	-3,6	Italie	-2,6	Autriche	-1,8	Italie	-0,6	Allemagne	-0,5
Italie	-3,8	Autriche	-2,9	Italie	-2,7	Autriche	-1,2	Autriche	-0,6
Belgique	-4,3	Belgique	-3,7	Pays-Bas	-3,7	Finlande	-1,7	Pays-Bas	-0,9
Pays-Bas	-5,0	Pays-Bas	-3,8	Belgique	-4,0	Slovénie	-2,6	Finlande	-1,0
Slovénie	-5,5	Slovénie	-5,4	France	-4,7	Pays-Bas	-2,7	Portugal	-1,2
France	-6,7	France	-6,2	Portugal	-4,8	Belgique	-3,0	Belgique	-1,9
Portugal	-7,5	Portugal	-7,3	Slovénie	-4,8	Portugal	-3,5	France	-2,8
Irlande	-9,1	Irlande	-7,5	Grèce	-5,5	France	-4,0	Slovénie	-2,8
Espagne	-10,7	Espagne	-9,0	Irlande	-6,1	Irlande	-4,9	Irlande	-3,5
Grèce	-15,3	Grèce	-9,3	Espagne	-8,7	Espagne	-6,2	Espagne	-5,3
Danemark	-1,8	Danemark	-0,7	Danemark	-0,3	Danemark	-0,6	Danemark	1,0
Suède	1,6	Suède	0,7	Suède	0,3	Suède	-0,3	Suède	-0,5
Roy. Uni	-9,0	Roy. Uni	-8,5	Roy. Uni	-7,0	Roy. Uni	-7,3	Roy. Uni	-6,3
Pologne	-6,9	Pologne	-8,3	Pologne	-6,6	Pologne	-4,6	Pologne	-4,4
R. tchèque	-6,3	R. tchèque	-5,0	R. tchèque	-3,7	R. tchèque	-1,3	R. tchèque	0,4
Suisse	1,0	Suisse	0,4	Suisse	0,7	Suisse	0,1	Suisse	0,5
Australie	-4,2	Australie	-4,2	Australie	-3,1	Australie	-2,6	Australie	-1,1
Canada	-3,5	Canada	-4,2	Canada	-3,4	Canada	-3,1	Canada	-2,8
États-Unis	-10,2	États-Unis	-9,9	États-Unis	-8,7	États-Unis	-7,8	États-Unis	-5,2

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2014 de l'OCDE.

Tableau 5 : Dettes publiques (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de dette publique)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	79,9	z. € (18)	85,5	z. € (18)	87,4	z. € (18)	90,7	z. € (18)	92,6
UE (28)	74,3	UE (28)	79,9	UE (28)	82,4	UE (28)	85,2	UE (28)	87,1
Estonie	7,1	Estonie	6,7	Estonie	6,1	Estonie	9,8	Estonie	10,0
Luxembourg	15,5	Luxembourg	19,5	Luxembourg	18,7	Luxembourg	21,7	Luxembourg	23,1
Slovénie	35,2	Slovénie	38,7	Lettonie	42,0	Lettonie	40,8	Lettonie	38,1
Slovaquie	35,6	Slovaquie	41,0	Slovaquie	43,6	Slovaquie	52,7	Slovaquie	55,4
Lettonie	36,9	Lettonie	44,5	Slovénie	47,1	Finlande	53,6	Finlande	57,0
Finlande	43,5	Finlande	48,8	Finlande	49,3	Slovénie	54,4	Slovénie	71,7
Espagne	54,0	Chypre	61,3	Pays-Bas	65,7	Malte	70,8	Malte	73,0
Chypre	58,5	Espagne	61,7	Malte	68,8	Pays-Bas	71,3	Pays-Bas	73,5
Pays-Bas	60,8	Pays-Bas	63,4	Espagne	70,5	Autriche	74,4	Autriche	74,5
Irlande	64,4	Malte	66,0	Chypre	71,5	Allemagne	81,0	Allemagne	78,4
Malte	66,5	Autriche	72,5	Autriche	73,1	Espagne	86,0	France	93,5
Autriche	69,2	Allemagne	82,5	Allemagne	80,0	Chypre	86,6	Espagne	93,9
Allemagne	74,5	France	82,7	France	86,2	France	90,6	Belgique	101,5
France	79,2	Irlande	91,2	Belgique	99,2	Belgique	101,1	Chypre	111,7
Portugal	83,7	Portugal	94,0	Irlande	104,1	Irlande	117,4	Irlande	123,7
Belgique	95,7	Belgique	96,6	Portugal	108,2	Portugal	124,1	Portugal	129,0
Italie	116,4	Italie	119,3	Italie	120,7	Italie	127,0	Italie	132,6
Grèce	129,7	Grèce	148,3	Grèce	170,3	Grèce	157,2	Grèce	175,1
<i>Danemark</i>	40,7	<i>Danemark</i>	42,8	<i>Danemark</i>	46,4	<i>Danemark</i>	45,4	<i>Danemark</i>	44,5
<i>Suède</i>	42,6	<i>Suède</i>	39,4	<i>Suède</i>	38,6	<i>Suède</i>	38,3	<i>Suède</i>	40,6
<i>Roy. Uni</i>	67,1	<i>Roy. Uni</i>	78,4	<i>Roy. Uni</i>	84,3	<i>Roy. Uni</i>	89,1	<i>Roy. Uni</i>	90,6
<i>Pologne</i>	50,9	<i>Pologne</i>	54,9	<i>Pologne</i>	56,2	<i>Pologne</i>	55,6	<i>Pologne</i>	57,0
<i>R. tchèque</i>	34,6	<i>R. tchèque</i>	38,4	<i>R. tchèque</i>	41,4	<i>R. tchèque</i>	46,2	<i>R. tchèque</i>	46,0

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Tableau 6 : Charges de la dette (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de charges)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	2,9	z. € (18)	2,8	z. € (18)	3,1	z. € (18)	3,1	z. € (18)	2,9
UE (28)	2,6	UE (28)	2,7	UE (28)	2,9	UE (28)	2,9	UE (28)	2,8
Estonie	0,2	Estonie	0,1	Estonie	0,1	Estonie	0,2	Estonie	0,1
Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,5	Luxembourg	0,5	Luxembourg	0,5
Finlande	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,0	Finlande	1,0
Slovénie	1,4	Slovaquie	1,3	Lettonie	1,5	Lettonie	1,3	Lettonie	1,7
Slovaquie	1,4	Lettonie	1,4	Slovaquie	1,6	Slovaquie	1,8	Pays-Bas	1,8
Lettonie	1,5	Slovénie	1,6	Slovénie	1,9	Pays-Bas	1,9	Slovaquie	2,0
Espagne	1,8	Espagne	1,9	Pays-Bas	2,1	Slovénie	2,2	Allemagne	2,2
Irlande	2,0	Pays-Bas	2,1	Chypre	2,4	Allemagne	2,4	France	2,3
Pays-Bas	2,2	Chypre	2,2	Espagne	2,5	France	2,6	Autriche	2,6
France	2,4	France	2,4	Allemagne	2,5	Autriche	2,6	Slovénie	2,6
Chypre	2,6	Allemagne	2,5	Autriche	2,6	Espagne	3,1	Malte	3,0
Allemagne	2,7	Autriche	2,7	France	2,6	Malte	3,1	Belgique	3,2
Autriche	2,8	Portugal	2,8	Malte	3,0	Chypre	3,2	Chypre	3,4
Portugal	2,8	Malte	2,9	Irlande	3,3	Belgique	3,4	Espagne	3,4
Malte	3,1	Irlande	3,1	Belgique	3,3	Irlande	3,7	Grèce	4,0
Belgique	3,6	Belgique	3,4	Portugal	4,0	Portugal	4,3	Portugal	4,3
Italie	4,7	Italie	4,6	Italie	5,0	Grèce	5,0	Irlande	4,7
Grèce	5,2	Grèce	5,8	Grèce	7,1	Italie	5,5	Italie	5,3
<i>Danemark</i>	1,8	<i>Danemark</i>	1,7	<i>Danemark</i>	1,8	<i>Danemark</i>	1,6	<i>Danemark</i>	1,5
<i>Suède</i>	1,0	<i>Suède</i>	0,8	<i>Suède</i>	1,0	<i>Suède</i>	0,7	<i>Suède</i>	0,6
<i>Roy. Uni</i>	2,0	<i>Roy. Uni</i>	3,0	<i>Roy. Uni</i>	3,3	<i>Roy. Uni</i>	3,0	<i>Roy. Uni</i>	3,0
<i>Pologne</i>	2,6	<i>Pologne</i>	2,7	<i>Pologne</i>	2,7	<i>Pologne</i>	2,8	<i>Pologne</i>	2,6
<i>R. tchèque</i>	1,3	<i>R. tchèque</i>	1,4	<i>R. tchèque</i>	1,4	<i>R. tchèque</i>	1,5	<i>R. tchèque</i>	1,4

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 7 : Emprunts d'État à 10 ans : rendements moyens observés au sein de la zone euro

	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2013 (1)											
	2010	2011	2012	2013 (1)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	3,11	3,30	2,52	2,20	2,16	2,24	2,06	1,81	1,90	2,21	2,24	2,36	2,48	2,32	2,19	2,45
Allemagne	2,78	2,65	1,56	1,63	1,56	1,60	1,41	1,25	1,37	1,62	1,63	1,80	1,93	1,81	1,72	1,85
Italie	4,05	5,35	5,47	4,30	4,23	4,52	4,66	4,26	3,96	4,40	4,42	4,29	4,41	4,24	4,10	4,12
Espagne	4,28	5,44	5,87	4,56	5,09	5,27	4,93	4,60	4,23	4,67	4,68	4,49	4,41	4,21	4,09	4,14
Pays-Bas	3,01	2,98	1,95	1,96	1,73	1,82	1,73	1,66	1,68	2,00	2,03	2,19	2,32	2,17	2,05	2,15
Belgique	3,46	4,24	2,96	2,41	2,27	2,46	2,25	2,04	2,05	2,46	2,55	2,66	2,75	2,56	2,41	2,44
Autriche	3,21	3,32	2,35	2,00	1,90	1,94	1,71	1,63	1,74	2,03	2,06	2,20	2,33	2,19	2,07	2,17
Finlande	3,00	3,01	1,87	1,84	1,73	1,79	1,60	1,45	1,56	1,88	1,90	2,06	2,17	2,03	1,93	2,03
Portugal	5,30	10,17	10,65	6,21	6,23	6,37	6,05	6,09	5,41	6,25	6,72	6,46	6,98	6,24	5,91	5,98
Irlande (2)	5,76	9,94(2)	ND	3,76	ND	ND	4,15	3,82	3,48	4,01	3,88	3,93	3,95	3,63	3,52	3,46
Grèce	9,14	18,69	24,23	9,94	11,03	11,00	11,26	11,42	9,06	10,09	10,44	9,81	9,98	8,62	8,34	8,53

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg

- (1) Certaines données sont manquantes pour certaines dates des Pays-Bas, du Portugal et de l'Irlande. Les moyennes ont été calculées en faisant abstraction de ces manques.
- (2) L'Irlande n'a plus eu de titre de référence à dix ans entre le 11 octobre 2011 et mars 2013.

Tableau 8 : Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2013 (en points de PIB ou %)

États membres (* = zone €)	Dette publique		Excédent ou déficit public	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) Déficit
	en baisse	en hausse					
z. € (18)		92,6	-3,0	-0,1	2,9	obligation de refinancement	-1,3
UE (28)		87,1	-3,3	-0,5	2,8	obligation de refinancement	-1,8
Grèce*		175,1	-12,7	-8,7	4,0	obligation de refinancement	2,0
Italie*		132,6	-3,0	2,2	5,3	41,5	-0,9
Portugal*		129,0	-4,9	-0,6	4,3	obligation de refinancement	-2,6
Irlande*		123,7	-7,2	-2,5	4,7	obligation de refinancement	-6,2
Chypre*		111,7	-5,4	-2,0	3,4	obligation de refinancement	-3,5
Belgique*		101,5	-2,6	0,6	3,2	18,8	-2,3
Espagne*		93,9	-7,1	-3,7	3,4	obligation de refinancement	-2,8
France*		93,5	-4,3	-2,0	2,3	obligation de refinancement	-3,0
Royaume Uni		90,6	-5,8	-2,8	3,0	obligation de refinancement	-4,8
Hongrie	79,2		-2,2	2,1	4,2	50,0	-0,8
Allemagne*	78,4		0,0	2,2	2,2	100,0	0,6
Autriche*		74,5	-1,5	1,0	2,6	38,5	-1,1
Pays-Bas*		73,5	-2,5	-0,7	1,8	obligation de refinancement	-1,3
Malte*		73,0	-2,8	0,2	3,0	6,7	-2,9
Slovénie*		71,7	-14,7	-12,1	2,6	obligation de refinancement	-2,9
Croatie		67,1	-4,9	-1,9	3,1	obligation de refinancement	-3,5
Pologne		57,0	-4,3	-1,7	2,6	obligation de refinancement	-3,8
Finlande*		57,0	-2,1	-1,2	1,0	obligation de refinancement	-0,6
Slovaquie*		55,4	-2,8	-0,8	2,0	obligation de refinancement	-2,0

Tableau 8 (suite)

États membres (*=-zone €)	Dettes publiques		Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) Déficit
	en baisse	en hausse				
Rép. tchèque	46,0	-1,5	-0,1	1,4	obligation de refinancement	-0,1
Danemark	44,5	-0,8	0,7	1,5	46,7	0,6
Suède	40,6	-1,1	-0,5	0,6	obligation de refinancement	0,1
Lituanie	39,4	-2,2	-0,5	1,7	obligation de refinancement	-2,1
Roumanie	38,4	-2,3	-0,5	1,8	obligation de refinancement	-1,7
Lettonie*	38,1	-1,0	0,7	1,7	41,2	1,7
Luxembourg*	23,1	-0,1	0,6	0,5	120,0	0,5
Bulgarie	18,9	-1,5	-0,7	0,8	obligation de refinancement	0,8
Estonie*	10,0	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,1
<i>Sources :</i>						
<i>Commission : Prévisions de printemps 2014</i>			<i>Cour des comptes</i>		<i>Commission</i>	

(1) ce ratio n'a de sens que s'il existe un excédent primaire ; s'il n'y en a pas (déficit primaire), les intérêts sont à refinancer en totalité.

Tableau 9 : Total des dépenses publiques (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)									
UE (28)	51,0	UE (28)	50,6	UE (28)	49,0	UE (28)	49,4	UE (28)	49,1
France	56,7	Irlande	65,5	France	55,9	France	56,7	Slovénie	59,4
Finlande	55,9	France	56,5	Finlande	54,8	Finlande	56,3	Grèce	58,5
Grèce	54,0	Finlande	55,5	Belgique	53,4	Belgique	55,0	Finlande	58,1
Belgique	53,7	Autriche	52,8	Grèce	51,8	Grèce	53,3	France	57,0
Autriche	52,6	Belgique	52,5	Autriche	50,8	Autriche	51,6	Belgique	54,6
Italie	52,0	Portugal	51,5	Pays-Bas	49,9	Italie	50,7	Autriche	51,2
Pays-Bas	51,4	Pays-Bas	51,4	Slovénie	49,9	Pays-Bas	50,5	Italie	50,8
Portugal	49,7	Grèce	51,3	Italie	49,8	Slovénie	48,4	Pays-Bas	49,9
Slovénie	48,7	Italie	50,6	Portugal	49,3	Espagne	47,8	Portugal	48,6
Allemagne	48,3	Slovénie	49,5	Irlande	47,2	Portugal	47,4	Chypre	45,8
Irlande	48,2	Allemagne	47,9	Chypre	46,3	Chypre	45,8	Espagne	44,9
Chypre	46,2	Espagne	46,3	Espagne	45,7	Allemagne	44,7	Allemagne	44,7
Espagne	46,2	Chypre	46,2	Allemagne	45,2	Luxembourg	43,9	Malte	43,9
Luxembourg	45,2	Luxembourg	43,5	Luxembourg	42,6	Malte	43,1	Luxembourg	43,5
Estonie	44,8	Lettonie	43,5	Malte	41,3	Irlande	42,7	Irlande	43,1
Lettonie	43,7	Malte	41,2	Slovaquie	38,9	Estonie	39,5	Slovaquie	38,7
Malte	42,5	Estonie	40,5	Lettonie	38,4	Slovaquie	38,2	Estonie	38,3
Slovaquie	41,6	Slovaquie	39,8	Estonie	37,6	Lettonie	36,4	Lettonie	36,1
<i>Danemark</i>	58,0	<i>Danemark</i>	57,5	<i>Danemark</i>	57,5	<i>Danemark</i>	59,2	<i>Danemark</i>	57,0
<i>Suède</i>	54,7	<i>Suède</i>	52,0	<i>Suède</i>	51,3	<i>Suède</i>	51,8	<i>Suède</i>	52,6
<i>Roy. Uni</i>	50,9	<i>Roy. Uni</i>	49,9	<i>Roy. Uni</i>	48,0	<i>Roy. Uni</i>	48,1	<i>Roy. Uni</i>	47,1
<i>Pologne</i>	44,6	<i>Pologne</i>	45,4	<i>Pologne</i>	43,4	<i>Pologne</i>	42,2	<i>Pologne</i>	41,9
<i>R. tchèque</i>	44,7	<i>R. tchèque</i>	43,8	<i>R. tchèque</i>	43,2	<i>R. tchèque</i>	44,5	<i>R. tchèque</i>	42,4

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Tableau 10 : Total des recettes publiques (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)									
UE (28)	44,1	UE (28)	44,1	UE (28)	44,6	UE (28)	45,4	UE (28)	45,7
Finlande	53,4	Finlande	53,0	Finlande	54,1	Finlande	54,5	Finlande	56,0
France	49,2	France	49,5	France	50,7	France	51,8	France	52,8
Autriche	48,5	Belgique	48,7	Belgique	49,6	Belgique	51,0	Belgique	52,0
Belgique	48,1	Autriche	48,3	Autriche	48,3	Autriche	49,1	Autriche	49,7
Italie	46,5	Pays-Bas	46,3	Italie	46,1	Italie	47,7	Italie	47,7
Pays-Bas	45,8	Italie	46,1	Pays-Bas	45,6	Pays-Bas	46,4	Pays-Bas	47,3
Allemagne	45,2	Allemagne	43,7	Portugal	45,0	Allemagne	44,8	Grèce	45,8
Luxembourg	44,5	Slovénie	43,6	Allemagne	44,3	Grèce	44,4	Slovénie	44,7
Estonie	42,8	Luxembourg	42,8	Slovénie	43,5	Slovénie	44,4	Allemagne	44,7
Slovénie	42,3	Portugal	41,6	Luxembourg	42,7	Luxembourg	44,0	Portugal	43,7
Chypre	40,1	Chypre	40,9	Grèce	42,2	Portugal	40,9	Luxembourg	43,6
Portugal	39,6	Estonie	40,7	Chypre	39,9	Malte	39,9	Malte	41,1
Malte	38,8	Grèce	40,4	Estonie	38,7	Chypre	39,4	Chypre	40,3
Grèce	38,3	Malte	37,7	Malte	38,6	Estonie	39,2	Estonie	38,1
Espagne	35,1	Espagne	36,7	Espagne	36,2	Espagne	37,2	Espagne	37,8
Lettonie	34,5	Lettonie	35,3	Lettonie	34,9	Lettonie	35,1	Slovaquie	35,9
Irlande	34,5	Irlande	34,9	Slovaquie	34,1	Irlande	34,5	Irlande	35,9
Slovaquie	33,5	Slovaquie	32,3	Irlande	34,0	Slovaquie	33,7	Lettonie	35,1
<i>Danemark</i>	55,3	<i>Danemark</i>	55,0	<i>Danemark</i>	55,7	<i>Danemark</i>	55,5	<i>Danemark</i>	56,2
<i>Suède</i>	54,0	<i>Suède</i>	52,3	<i>Suède</i>	51,5	<i>Suède</i>	51,2	<i>Suède</i>	51,5
<i>Roy. Uni</i>	39,6	<i>Roy. Uni</i>	39,8	<i>Roy. Uni</i>	40,3	<i>Roy. Uni</i>	42,0	<i>Roy. Uni</i>	41,3
<i>Pologne</i>	37,2	<i>Pologne</i>	37,5	<i>Pologne</i>	38,4	<i>Pologne</i>	38,3	<i>Pologne</i>	37,5
<i>R. tchèque</i>	38,9	<i>R. tchèque</i>	39,1	<i>R. tchèque</i>	40,0	<i>R. tchèque</i>	40,3	<i>R. tchèque</i>	40,9

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

**RÉPONSE COMMUNE DU
MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU
BUDGET, AUPRÈS DU
MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS**

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET
AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES
PUBLICS**

Si ce rapport apporte des éclairages intéressants sur la situation et les perspectives des finances publiques, nous souhaiterions toutefois apporter quelques nuances.

1. L'effort de redressement initié en 2012 se poursuit en 2013

Comme le souligne la Cour des comptes, la situation des finances publiques s'améliore en 2013, notamment sous l'effet d'une bonne tenue des dépenses. Aussi bien sur le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) que sur le champ de la norme en valeur de l'État, les objectifs ont été plus que respectés en gestion. Comme la Cour le souligne, ceci prouve l'intérêt de ces outils de pilotage de la dépense.

Sur les recettes fiscales, la Cour souligne l'écart de 14,6 Md€ entre la prévision de la loi de finances initiale (LFI) et l'exécution, remettant en cause la qualité et la sincérité des prévisions. Il faut ici rappeler la difficulté de l'exercice de prévision et les incertitudes inhérentes à cet exercice, en particulier en période de faiblesse prolongée de la croissance ou de retournement. Cette moins-value s'explique avant tout par la dégradation du contexte économique dont l'ampleur n'était pas anticipée au moment de la LFI 2013 et une composition de la croissance particulièrement défavorable aux recettes.

Nous estimons que les interrogations émises par la Cour sur la sincérité de la prévision de recettes fiscales ne sont pas fondées. L'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que la sincérité « s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. » Les prévisions de recettes de la loi de finances initiale étaient fondées sur les informations disponibles au moment de l'adoption de cette loi. Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur cette même loi, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rejeté le grief d'insincérité soulevé par les sénateurs requérants. Dans le but de maintenir la sincérité de la prévision et d'assurer la transparence due à la représentation nationale, les informations nouvelles apparues ultérieurement ont été prises en compte tout au long de l'année et les prévisions révisées progressivement en conséquence, à chaque fois que le Gouvernement en a eu l'opportunité.

De surcroît, comme l'indiquait la Cour dans son récent référé sur la prévision de recettes fiscales, les prévisions de recettes ne présentent pas de biais systématique, ni à la hausse, ni à la baisse, sur les dix dernières années.

Nous partageons le constat de la Cour sur l'évolution des finances publiques locales, dont la gouvernance gagnerait à être améliorée, ainsi que le soulignent MM. Lambert et Malvy dans leur rapport remis au Président de la République en avril dernier.

2. Comparaison avec les autres pays européens

Le deuxième chapitre du rapport, consacré à une comparaison de l'évolution des finances publiques en Europe, souligne la croissance plus soutenue en France des dépenses locales et sociales. Il conforte en cela la stratégie du Gouvernement exposée dans le programme de stabilité, fondée sur une meilleure association des sous-secteurs local et social à la réalisation de notre trajectoire de finances publiques notamment dans le cadre du plan d'économies à 50 Md€.

3. Prévision 2014

Le rapport développe une analyse de l'exécution de l'année en cours. Il s'agit d'un exercice particulièrement complexe à ce stade de l'exécution, et il convient en conséquence d'interpréter les résultats avec prudence. La fourchette haute des risques identifiés par la Cour des comptes sur les différentes missions du budget de l'État nous semble ainsi surévaluée.

La norme de dépense, qui se verra diminuée de 1,6 Md€ suite aux annulations de crédits mis en œuvre dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR), sera strictement respectée. Une vigilance particulière a ainsi été apportée au positionnement des annulations afin de garantir la soutenabilité de l'exécution budgétaire pour la suite de l'année, ce qui permettra d'assurer la tenue du nouvel objectif de dépense dans de bonnes conditions. De plus, les crédits mis en réserve seront peu concernés par les annulations, ce qui permet de conserver des marges importantes (6,8 Md€ après annulation) pour couvrir les aléas susceptibles de peser sur l'exécution du budget.

Sur les recettes fiscales, la Cour souligne l'existence d'aléas baissiers de l'ordre de 2 à 3 Md€ en particulier sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés. Il paraît prématuré de se prononcer à ce stade de l'année, d'autant plus que comme le souligne la Cour, les modifications opérées sur le calcul et le calendrier de ces deux impôts altèrent la comparabilité des données comptables avec les années antérieures.

4. Perspectives pour 2015 à 2017

Concernant le chapitre III sur les perspectives 2015-2017, le travail réalisé par la Cour des comptes sur les modalités de calcul des économies et du tendanciel des dépenses apporte des éléments utiles au débat. Néanmoins et comme le souligne la Cour, l'estimation d'un tendanciel (qui n'est par définition jamais observé) repose par nature sur des bases conventionnelles, et toute méthode présente une marge d'erreur inhérente à ce type d'exercice. Par ailleurs, le tendanciel est susceptible d'évoluer au fil du temps car il traduit pour partie les décisions passées ayant un effet, direct ou indirect, sur les finances publiques, ainsi que sur les développements macroéconomiques et démographiques.

Par ailleurs, nous nous félicitons du jugement de la Cour des comptes selon lequel les prévisions d'évolution des dépenses publiques sont devenues de plus en plus précises avec le temps. La Cour souligne également le ralentissement progressif du rythme d'évolution de la dépense publique. Cette tendance confirme l'efficacité du pilotage de la dépense publique, en particulier celle des normes budgétaires.

5. Les mesures structurelles d'économie

Dans son cinquième chapitre, la Cour s'interroge sur la manière de documenter les économies qui nous permettront d'atteindre nos objectifs de finances publiques. Elle suggère également au Gouvernement de conduire des réformes structurelles dans trois domaines importants : la masse salariale des fonctions publiques, les prestations d'assurance maladie et les dépenses des collectivités locales. Ces pistes rejoignent certaines des mesures identifiées dans le programme de stabilité.

Les analyses de la Cour des comptes sur les effets de la baisse des concours financiers doivent cependant être nuancées. Les collectivités devront réduire leurs dépenses pour s'adapter à la réduction de leurs ressources, dans des proportions qui dépendront notamment de leur situation financière initiale. La baisse des concours devrait notamment se traduire par une sélectivité plus grande des investissements locaux.

6. La programmation des finances publiques

Comme le Président de la République et le Premier ministre l'ont indiqué, une nouvelle loi de programmation, qui s'impose pour mettre en cohérence la trajectoire des finances publiques avec le programme de stabilité, sera présentée à l'automne. Le dernier chapitre du rapport expose un grand nombre de pistes pour cette prochaine LPFP. Elles seront toutes examinées avec attention par les services du ministère des finances et des comptes publics, et nous retenons comme objectif de poursuivre

l'amélioration des règles de gouvernance des finances publiques dans ce nouveau texte.
