



**RAPPORT SUR LA SITUATION ET LES
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES**

Juin 2009

	Pages
Délibéré.....	V
Introduction.....	1
Première partie - La situation inquiétante des finances publiques.....	3
Chapitre I - Une dégradation accentuée dès 2008.....	5
I - Un déficit essentiellement structurel et une dette en forte hausse.....	6
A - Le déficit public.....	6
B - Les recettes et dépenses publiques.....	7
C - La dette publique.....	8
II - La France en position défavorable en Europe.....	11
A - La comparaison des soldes.....	11
B - La comparaison des ratios d'endettement.....	14
C - Les dépenses et les recettes publiques.....	15
Chapitre II - Une dégradation quasi générale pour toutes les catégories d'administrations.....	19
I - Le creusement du déficit de l'Etat.....	20
A - Le résultat.....	20
B - Les recettes et dépenses budgétaires.....	21
C - La dette et les charges d'intérêt.....	22
D - L'Etat et les organismes rattachables.....	23
II - Les organismes sociaux.....	24
A - La montée de la dette des organismes sociaux.....	25
B - Le déficit des régimes de base.....	27
C - L'assurance chômage.....	30
III - Les résultats des collectivités locales.....	31
A - Les résultats en comptabilité nationale.....	31
B - Les comptes des collectivités locales.....	31

Chapitre III - Un impact massif de la crise en 2009.....	37
I - L'ensemble des administrations publiques.....	37
II - Les différentes administrations.....	41
A - Une chute brutale du solde budgétaire de l'Etat.....	41
B - L'augmentation du déficit des organismes sociaux.....	46
C - Les administrations publiques locales.....	48
Deuxième partie Un ajustement inéluctable.....	53
Chapitre IV - La perspective de déséquilibres encore massifs à l'horizon de 2012.....	55
I - La stratégie affichée.....	55
II - Le risque de déséquilibres encore considérables.....	57
III - L'utilité d'une programmation pluriannuelle.....	60
Chapitre V - Les risques liés à une dérive incontrôlée de la dette.....	63
I - L'importance de la dette brute.....	63
II - Les risques d'un emballement de la dette.....	66
III - Le risque d'attendre des remèdes hypothétiques.....	70
Chapitre VI Les voies de l'ajustement nécessaire.....	75
I - L'ampleur et les modalités de l'ajustement.....	75
A - L'ampleur de l'effort nécessaire.....	75
B - La priorité à la maîtrise des dépenses.....	77
II - Les pistes possibles de réformes.....	79
A - L'Etat.....	79
B - Les collectivités locales.....	86
C - La sécurité sociale.....	91
Conclusion générale.....	99
Annexes.....	103
Glossaire.....	126
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....	129

La préparation du rapport et la procédure

Les travaux dont ce rapport est issu ont été effectués par MM. François Monier, Patrick Lefas, Jean-Raphaël Alventosa, Michel Thérond, Gilles Cazanave, Gérard Ganser, André Gauron, Denis Morin et Didier Guédon, conseillers maîtres ; MM. François Ecalte, Philippe Ravalet et Christophe Garat, conseillers référendaires ; Mme Alice Clérici, rapporteure ; Mmes Dominique Muzzi et Cathy Etienne assistantes.

Ont également été consultés M. Bertucci, président de chambre régionale des comptes, MM. Levionnois, Hernu et Kovarcik, présidents de section de chambre régionale des comptes ; MM. Horaist et Berthet, premiers conseillers de chambres régionales des comptes ; Melle. Blanc, commissaire de l'armée de terre.

Un séminaire animé par M. Ravalet, avec MM. Monier, Morin et Ecalte, a permis de recueillir les avis d'une quarantaine de personnalités, experts et représentants de l'administration.

Le texte du rapport a été établi par M. François Ecalte, conseiller référendaire, rapporteur, M. Denis Morin, conseiller maître, étant contre-rapporteur et M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître, rapporteur général de la Formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'Etat » de la Cour.

La Cour a recueilli l'avis des associations représentatives des élus locaux sur ses observations relatives aux collectivités locales, procédé aux auditions des administrations concernées, puis assuré la contradiction avec les ministères concernés.

Le projet de rapport a été adopté par la Formation interchambres le 3 juin 2009 sous la présidence de M. Babusiaux, en présence de M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général, MM. François Monier, Michel Thérond, Dominique Pannier, Patrick Lefas, André Gauron, Denis Morin, Mme. Jeanne Seyvet, MM. Jean-Philippe Vachia et Dominique Lefebvre, Mme Danièle Briguet, conseillers maîtres. L'avocat général était M. Jérôme Filippini.

Ce projet a ensuite été arrêté le 9 juin 2009 par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Philippe Séguin, premier Président, avant d'être communiqué à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des Comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport établi en application de l'article 58-3° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce texte est arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de la réponse fournie par ce dernier.

En application des dispositions précitées, cette réponse est publiée ; elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Étaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Bazy-Malaurie, Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, MM. Fragonard, Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenu en activité, MM. Berthet, de Mourgues, Mayaud, Hourri, Devaux, Bouquet, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Therond, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Freches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Lafaure, Frangialli, Mme Morell, MM. Morin, Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Bernicot, Deconfin, Mme Ulmann, MM. Barbé, Tournier, Vermeulen, Mmes Darragon, Seyvet, M. Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Sabbe, Pétel, Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, Korb, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Levallois, Mmes Briguët, Carrère-Gée, M. Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Baccou, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Antoine, Mousson, Guéroult, conseillers maîtres, MM. Schaefer, Zeller, d'Aboville, André, Cadet, Blanc, Schott, Cazenave, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Filippini, avocat général.

Était présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Ecalle, conseiller référendaire.

Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 juin 2009.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Son dépôt est conjoint à celui du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de cette loi organique. Il vise à nourrir le débat d'orientation budgétaire que doit tenir le Parlement ainsi que le débat sur l'orientation des finances sociales qui peut lui être couplé, en application de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Il est publié après l'acte de certification des comptes et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat pour l'exercice 2008. Son champ, qui couvre l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, est plus vaste que celui de ces deux documents et la période concernée est différente car il couvre 2009 et dégage les perspectives des finances publiques pour les années suivantes.

Dans ses rapports de juin 2007 et juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour écrivait déjà que le déficit public avait été insuffisamment réduit et que le déficit structurel restait trop élevé.

Dans son rapport de juin 2008, elle a noté que des risques significatifs pesaient sur la réalisation du déficit public prévu alors par le gouvernement pour 2008 (2,5 % du PIB) et elle a souligné dès ce moment que le rééquilibrage des comptes publics annoncé alors pour 2012 reposait sur des hypothèses trop ambitieuses. En particulier, les réformes engagées ne lui paraissaient pas suffisantes pour atteindre les objectifs de maîtrise des dépenses publiques retenues dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne.

En janvier 2009, dans son rapport public annuel, la Cour a souligné que la France avait abordé la crise avec des finances publiques structurellement plus dégradées que celles de ses partenaires européens, faute d'avoir rééquilibré ses comptes dans les années de croissance relativement soutenue.

Dans ce même rapport, elle a signalé le risque d'une forte hausse du déficit public en 2009 et 2010, principalement sous l'effet de la crise et, dans une moindre mesure, du fait du plan de relance. Tout en relevant le caractère inévitable de l'alourdissement du déficit public dans les circonstances actuelles, elle a souligné que le déficit et l'endettement

publics risquaient de se dégrader bien au-delà des prévisions du gouvernement. Elle a rappelé que la dette publique s'était accrue de 19 points de PIB après la récession de 1993, la simple répétition de ce scénario risquant de la porter à 83 % du PIB en 2012.

Les principales orientations de la loi de programmation des finances publiques alors à l'examen du Parlement - maîtrise des dépenses publiques hormis celles directement liées à la crise et absence de baisse durable des prélèvements obligatoires - lui paraissaient essentielles pour stabiliser puis réduire la dette publique. Les réformes engagées ou annoncées lui semblaient toutefois insuffisantes pour freiner sensiblement la croissance des dépenses publiques.

Les comptes, statistiques et prévisions publiées depuis janvier dernier confirment que ses observations étaient largement fondées.

La première partie du présent rapport fait le point sur la situation des finances publiques. Tout d'abord, le diagnostic sur leur situation à fin 2008, au début de la crise, est essentiel pour apprécier les risques à venir et les perspectives de redressement. Il met en évidence une dégradation, avec un impact encore limité de la crise, dont l'ampleur a différé selon les catégories d'administrations publiques (centrales, sociales et locales). La situation de la France était plus préoccupante que celle des autres pays européens. C'est surtout en 2009 qu'à ces difficultés structurelles commence à s'ajouter l'impact de la crise, avec des risques de dérive des déficits et de l'endettement dont les données d'ores et déjà disponibles montrent l'ampleur exceptionnelle.

La seconde partie de ce rapport dégage les perspectives des finances publiques au-delà de 2009. Elle montre que le déficit public pourrait être encore très élevé en 2012 et que la dette pourrait fortement augmenter à cet horizon. Dans ces conditions, un risque de dérive incontrôlée de la dette, lourd de conséquences, ne peut pas être écarté. Pour l'éviter, un effort d'ajustement est inéluctable et ce rapport s'attache à en évaluer l'ampleur. Sur la base des travaux de la Cour, il présente des pistes de réformes pouvant conduire à ce redressement.

Pour cet examen d'ensemble de la situation des finances publiques, la Cour a mené diverses enquêtes et utilisé les observations formulées dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2008* et dans la certification des comptes de 2008 de l'Etat. Elle a aussi réuni, sous la forme d'un séminaire hebdomadaire, une quarantaine de personnalités, experts et représentants de l'administration qui lui ont apporté leurs analyses sur les finances publiques dans la crise.

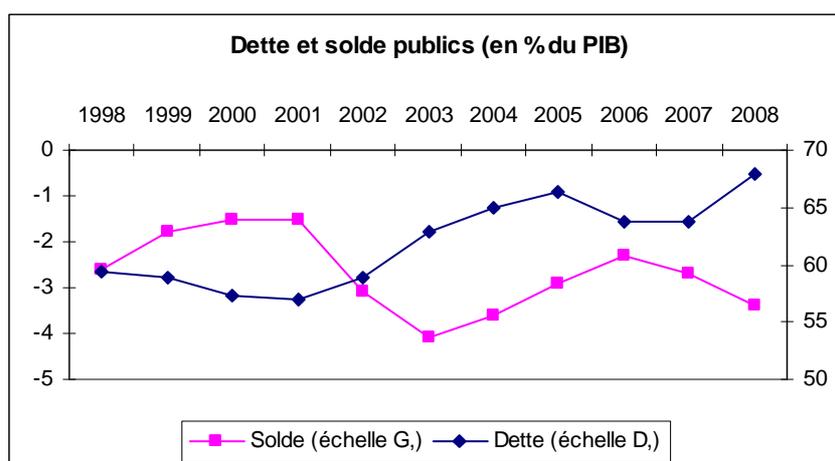
Première partie

La situation inquiétante des finances publiques

Chapitre I

Une dégradation accentuée dès 2008

Le diagnostic sur la situation des finances publiques à fin 2008 est essentiel pour apprécier les risques futurs. La hausse du déficit, qui a repris dès 2007, s'est accélérée en 2008 et a contribué à une forte augmentation de la dette. Certes, la croissance du PIB s'est fortement ralentie en France en 2008, comme dans presque tous les pays, mais l'impact de ce ralentissement sur les finances publiques est resté relativement modéré. Leur situation à fin 2008 révèle surtout des problèmes de fond qui n'ont pas été traités, alors que la très forte récession que connaît la France aura un effet considérable sur le déficit et l'endettement publics en 2009 et au cours des années ultérieures.



Source : INSEE

Tableau 1 – Le déficit et l’endettement publics

	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit en % du PIB	3,6	2,9	2,3	2,7	3,4
Dette en % du PIB	64,9	66,4	63,7	63,8	68,1
Croissance du PIB (volume)	2,5	1,9	2,2	2,3	0,4

Source : INSEE ; le PIB est estimé à 1950 Md€ en 2008.

I - Un déficit essentiellement structurel et une dette en forte hausse

A - Le déficit public

Le besoin de financement des administrations publiques (APU)¹, ou déficit public, a atteint 3,4 % du PIB en 2008.

Il a été supérieur de 1,1 point à la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2008. Cet écart s’explique pour près des deux tiers par des recettes plus faibles qu’escompté, en raison d’une moindre croissance, mais aussi pour près d’un tiers par une progression des dépenses publiques de 3,6 % au lieu de 3,0 %.

Comparé à celui de 2007, le déficit de 2008 a été supérieur de 0,7 point de PIB. Le ralentissement de l’activité en 2008 explique pour environ 0,4 point cette augmentation de 2007 à 2008. Le reste tient à une dégradation du solde structurel résultant surtout des baisses d’impôts et cotisations sociales mises en œuvre en 2008, dont certaines décidées antérieurement, qui n’ont pas été compensées par un ralentissement suffisant des dépenses publiques².

Si le ministère des finances considère aujourd’hui que le déficit structurel a très peu augmenté en 2008³, les organisations internationales font état d’une hausse de l’ordre de 0,3 point de PIB. Cette hausse a eu lieu au moment où arrivait la crise et où allait donc se gonfler la composante conjoncturelle du déficit.

1) Cf. périmètre et définition en annexes I et II.

2) Le calcul d’un « effort structurel », tenant compte de l’élasticité des recettes au PIB (Cf. définition en annexe II), aboutit aussi à constater une dégradation de l’ordre de 0,3 point en 2008..

3) En mars 2009, dans ses « perspectives économiques », il estimait toutefois sa hausse à 0,3 point de PIB en 2008.

Le niveau du déficit structurel, c'est-à-dire du déficit corrigé de l'impact des variations conjoncturelles du PIB constatées non seulement en 2008 mais aussi au cours des années antérieures⁴, peut actuellement être évalué à environ 3,5 % du PIB en 2008⁵. Il s'agit d'un ordre de grandeur mais il montre que le besoin de financement des administrations publiques constaté en 2008 (3,4 % du PIB) est essentiellement structurel.

B - Les recettes et dépenses publiques

Tableau 2 : dépenses et recettes publiques (% du PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses publiques	53,2	53,4	52,7	52,3	52,7
Recettes publiques	49,6	50,4	50,4	49,6	49,3
Prélèvements obligatoires	43,2	43,6	43,9	43,2	42,8

Source : INSEE

1 - Des recettes diminuées par des mesures nouvelles

Le taux des prélèvements obligatoires a décré de 0,4 point en 2008⁶, alors que la croissance spontanée de ces prélèvements a été à peu près égale à celle du PIB (élasticité quasi unitaire).

Cette baisse est imputable aux mesures nouvelles fiscales et sociales qui ont diminué les ressources publiques d'environ 10 Md€(soit 0,5 % du PIB) en 2008. La loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) y a contribué à hauteur de 6,5 Md€ et les dégrèvements de taxe professionnelle⁷ à hauteur de 2,9 Md€

4) Cf. définition en annexe II.

5) Les estimations données, dans leurs dernières publications, par l'OCDE (3,7 % dans le rapport de juin 2009), le FMI (3,1 % du PIB ; prévision du printemps 2009) et la Commission européenne (4,3 % ; prévision du printemps 2009) sont en moyenne un peu supérieure à 3,5 % du PIB. Le ministère des finances n'a pas publié récemment de déficit structurel mais estimait celui de 2007 à 2,7 % du PIB dans le dernier programme de stabilité. Le premier chapitre de la seconde partie de ce rapport montre que les difficultés de mesure du déficit structurel se sont accrues.

6) Les recettes publiques ont un champ un peu plus large (en incluant, par exemple, les dividendes reçus) et leur rapport au PIB a diminué de 0,3 point.

7) Plafonnement des cotisations à 3,5 % de la valeur ajoutée.

2 - Un ralentissement modeste des dépenses publiques

Les dépenses publiques en valeur ont crû de 3,6 % en 2008. Si on les déflate, comme de coutume, par l'indice moyen des prix à la consommation hors tabac⁸, leur croissance en volume ressort à 0,8 %. Elle apparaît donc sensiblement inférieure à la tendance de 2,3 % par an observée sur la période 1998-2007 et légèrement plus faible que l'objectif associé à la loi de programmation des finances publiques pour la période 2008-2012 (1,0 % par an).

La croissance des dépenses en valeur a toutefois été plus forte que prévu lors du dépôt du PLF pour 2008 (3,6 % contre 3,0 %). Si leur progression en volume a été aussi faible, c'est surtout parce que l'inflation a été beaucoup plus forte que prévu, avec un taux constaté de 2,8 % contre une prévision de 1,6 %. Ce constat vaut pour toutes les catégories d'administrations publiques (centrales, sociales et locales).

La croissance des dépenses en valeur a légèrement ralenti en 2008 par rapport à 2007 (3,6 contre 4,1 %), mais elle a été plus rapide que celle du PIB en valeur (2,8 %). En outre, ce ralentissement tient seulement à la stagnation en 2008 de l'investissement public (+0,2 %), qui avait augmenté de 7,8 % en 2007 : les dépenses de fonctionnement n'ont pas ralenti. Enfin, l'analyse des comptes de l'Etat (cf. chapitre suivant) conduit à relativiser ce ralentissement des dépenses car, par exemple, les dépenses fiscales ont, elles, fortement progressé.

C - La dette publique

1 - Une augmentation de 118 Md€

La dette publique est un critère déterminant pour apprécier la situation des finances publiques, notamment par comparaison avec les autres pays⁹. Au sens du traité de Maastricht¹⁰, la dette brute a progressé de 10 %, passant de 1 209 Md€ fin 2007 (63,8 % du PIB) à 1 327 Md€ fin 2008 (68,1 % du PIB), soit 20 600 € par habitant et 47 400 par actif.

Cette augmentation de 118 Md€ a résulté pour 66 Md€ du déficit public. Elle a aussi traduit, pour 25 Md€, les emprunts contractés pour le financement des banques. La société de financement de l'économie française (SFEF) et la société de prise de participations de l'Etat (SPPE) ont été classées par l'INSEE et Eurostat parmi les administrations

8) D'autres indices seraient justifiés, comme celui du prix du PIB qui a moins cru.

9) Cf. chapitre I de la deuxième partie pour une discussion des critères envisageables.

10) Cf. définition en annexe II.

publiques, même si le ministère des finances discute la réalité du contrôle de l'Etat sur la SFEF. Les emprunts qu'elles lèvent, ou que l'Etat réalise pour leur compte, pour prêter ou apporter des capitaux aux banques et à d'autres entreprises sont ainsi compris dans la dette des APU.

Le reste de l'augmentation de la dette publique (27 Md€) a notamment eu pour contrepartie une hausse de la trésorerie de l'Etat permettant une anticipation des emprunts à lever en 2009.

Une partie de l'endettement supplémentaire contracté en 2008 a donc servi à accorder des crédits qui ont vocation à être remboursés et à acquérir des liquidités. Si on les déduit de la dette brute, comme le fait l'INSEE, pour estimer une dette nette, celle-ci a néanmoins augmenté de 75 Md€, soit autant que le cumul des deux années 2006 et 2007.

Le niveau de la dette brute appelle en outre deux observations.

Dans son rapport de juin 2008, la Cour avait souligné que la moitié environ des 28 Md€ de dettes de RFF, classé hors du champ des APU, ne pouvaient être remboursée que par l'Etat. Elle maintient cette observation en dépit de la dernière réforme de la tarification du réseau ferroviaire.

L'Etat a acheté des billets de trésorerie émis par l'ACOSS pour un montant de 10 Md€ fin 2008, plus important que fin 2006 (5 Md€) et fin 2007 (8 Md€). Cette opération, financièrement positive pour l'Etat comme pour l'ACOSS, a minoré temporairement la dette brute consolidée des APU de 10 Md€ à fin 2008.

Enfin, pour avoir une vision plus complète de la situation financière des APU, il faut noter que leur patrimoine en actions cotées et OPCVM a diminué de 105 Md€ en 2008, surtout du fait d'une baisse de sa valeur de marché (7 Md€ pour le Fonds de réserve des retraites).

2 - Des charges financières fortement croissantes

Les intérêts payés par les administrations publiques (54,6 Md€) ont augmenté de 7,3 % (3,7 Md€) en 2008, ce qui est à peu près en ligne avec la progression de l'encours moyen de la dette publique¹¹. Le taux d'intérêt apparent¹² (4,3 %) n'a en effet quasiment pas varié. Les taux des obligations d'Etat à 10 ans sont restés à 4,2 % et ceux des bons du trésor à 2 ans sont passés de 4,1 à 3,7 % de 2007 à 2008 en moyenne annuelle.

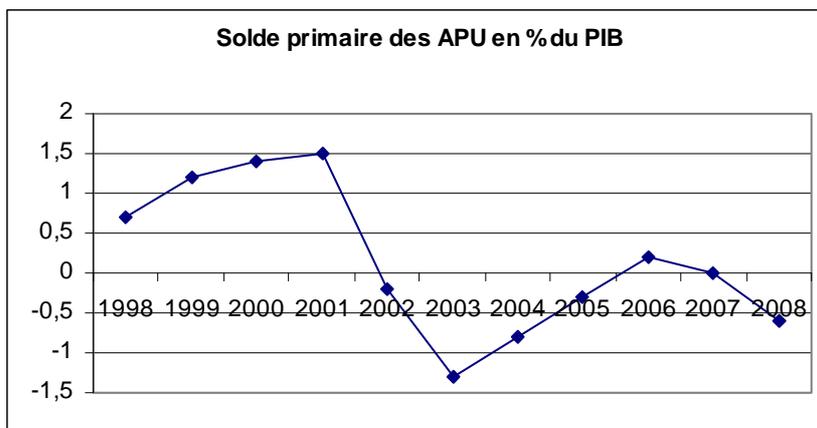
11) (Dette en fin de N-1 + dette en fin de N) / 2.

12) Charges d'intérêt de N / encours moyen en N

Le constat de cette quasi-stabilité doit toutefois s'assortir de celui que les taux des obligations d'Etat à 10 ans ont été plus élevés de 0,25 point de base qu'en Allemagne en moyenne annuelle, et surtout que cet écart de taux est passé de 0,14 à 0,49 point entre décembre 2007 et décembre 2008.

Cette charge d'intérêts a représenté 850 € par habitant et 1 950 € par actif. Elle dépasse les crédits des missions « défense » et « sécurité » (53 Md€) ou le produit de l'impôt sur le revenu (52 Md€). Rapporté au PIB (2,8 %), son poids s'accroît depuis 2007, après plusieurs années de baisse due à l'évolution favorable des taux d'intérêt et réduit d'autant les marges de manœuvre de la politique budgétaire.

Le solde primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêt, des APU, qui était redevenu positif en 2006, s'est de nouveau dégradé en 2007 et 2008 pour atteindre - 0,6 % du PIB. Les administrations publiques doivent donc non seulement refinancer la totalité de leurs charges d'intérêt mais payer sur emprunt une partie des dépenses courantes hors intérêt. De plus, on le verra plus loin, il est impossible de stabiliser l'endettement, en pourcentage du PIB, avec un solde primaire négatif¹³.



Source : Cour des comptes d'après les données de l'INSEE

13) Le taux d'intérêt de la dette étant supérieur à la croissance du PIB en valeur.

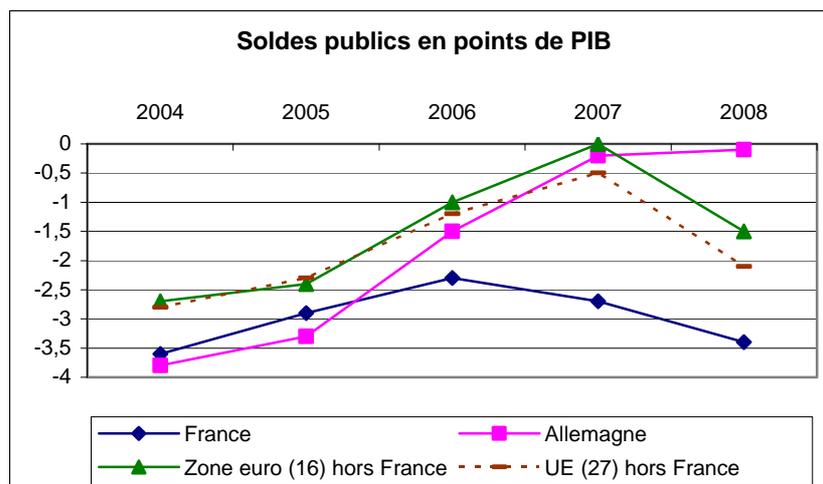
II - La France en position défavorable en Europe

Sauf exceptions (Irlande, Espagne notamment), les résultats de 2008 n'ont pas été fortement affectés par les effets de la crise et des plans de relance. Le fait le plus nouveau est l'inversion des positions entre la France et l'Allemagne en matière d'endettement. En 2008, pour la première fois depuis la création de la zone euro, la dette française est devenue plus importante, en points de PIB, que la dette allemande.

A - La comparaison des soldes

1 - Soldes publics

La croissance est restée légèrement positive, en 2008, dans la majorité des Etats de la zone euro et de l'Union européenne mais son ralentissement (+ 0,8 % contre + 2,7 % en 2007 en moyenne pour la zone euro) a entraîné, sauf rares exceptions (Allemagne notamment), une dégradation des soldes publics. Les excédents sont devenus plus rares et, le plus souvent, de moindre ampleur (Finlande, Danemark, Suède et Pays-Bas notamment) tandis que les déficits devenaient plus fréquents. Pour cinq Etats de la zone euro (France, Espagne, Malte, Grèce, Irlande), ils ont dépassé le seuil de référence de trois points de PIB, alors qu'en 2007 seule la Grèce était dans ce cas. Dans certains Etats, le déficit public a pris une dimension inhabituelle (Royaume-Uni) et, dans d'autres, la situation excédentaire antérieure s'est brutalement inversée du fait de la crise (Espagne et Irlande notamment).



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

Les soldes moyens, hors France, qui étaient quasiment nuls en 2007, ont connu une nette inflexion à la baisse et ont atteint - 1,5 point de PIB pour la moyenne de la zone euro (en baisse de 1,5 point) et -2,1 point pour celle de l'Union à 27 (en baisse de 1,6 point). L'éventail des situations observées s'est en outre élargi.

La France, dont la croissance en 2008 (+ 0,4 %) a été plus faible que la moyenne de la zone euro (+0,8 %), a vu son déficit public s'alourdir de 0,7 point de PIB par rapport à 2007, tandis que l'Allemagne, dont la croissance a été de 1,3 %, stabilisait son solde public au voisinage de l'équilibre (- 0,1 point de PIB, en 2008, contre - 0,2 point en 2007). La position de la France s'est ainsi encore davantage éloignée en 2008 de la position allemande.

L'Italie, seule grande économie de l'Union à avoir connu une récession dès 2008 (- 1%), a enregistré, pour sa part, une dégradation de son déficit public (- 2,7 points de PIB contre -1,5 en 2007), mais sans dépasser le seuil de 3 points de PIB, contrairement à la France.

Le déficit moyen, hors France, de la zone euro (-1,5 point de PIB), comme celui de l'Union européenne (-2,1 points), s'est rapproché de celui de la France. Ce dernier reste néanmoins nettement plus défavorable (-3,4 points). Sur les deux années 2007 et 2008, de surcroît, l'écart de la France par rapport à ces moyennes communautaires s'est accru car la position française a commencé à s'affaiblir un an plus tôt que dans la moyenne des autres pays européens.

2 - Soldes structurels

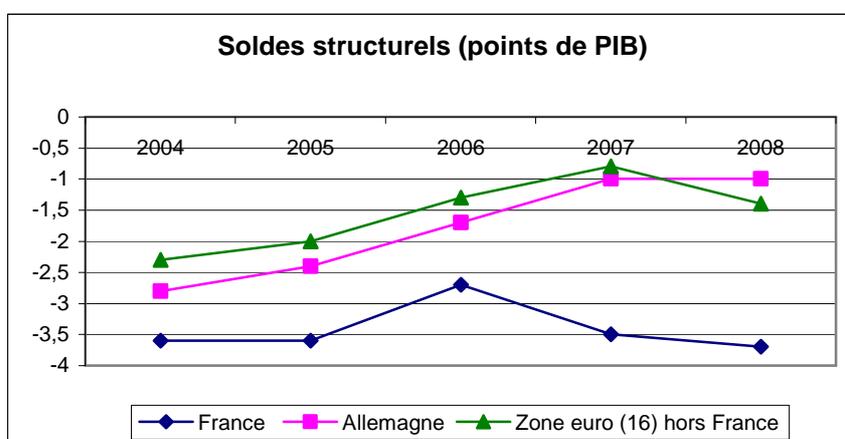
L'ampleur du ralentissement économique et les incertitudes liées à sa durée ont conduit, depuis un an, à des révisions successives et d'une importance inaccoutumée des soldes structurels estimés par les institutions internationales qui ont toutes dégradé ces soldes. Leur calcul repose en effet, notamment, sur une hypothèse de taux de croissance potentielle qui doit être ajustée lorsque les transformations de l'environnement économique le justifient.

Des écarts apparaissent, en niveau, entre les calculs de la Commission et ceux de l'OCDE. En effet, à la différence des soldes comptables, les soldes structurels ne peuvent constituer que des ordres de grandeur.

Il est d'autant plus à remarquer que les estimations de ces deux organisations convergent dans le cas de la France : amélioration en 2006 ; dégradation en 2007 et 2008 ; divergence accrue avec la situation de

l'Allemagne ; niveau de déficit structurel nettement supérieur aux moyennes communautaires.

En 2008 et selon l'OCDE, le déficit structurel de la France (3,7 points de PIB) apparaît ainsi beaucoup plus élevé que celui de l'Allemagne (1,0 point) et que la moyenne de la zone euro hors France (1,4 point)¹⁴. Seul le Royaume Uni, parmi les Etats membres du G 7, dans les deux calculs de la Commission et de l'OCDE, a eu, en 2008, un solde structurel plus défavorable que celui de la France.



Source : chiffres : OCDE ; graphique : Cour des comptes.

3 - Soldes primaires

La situation de déficit primaire avec laquelle la France a renoué en 2008 (- 0,6 point de PIB) n'a été observée, cette même année, que dans cinq autres Etats de la zone euro (l'Irlande et l'Espagne notamment). La zone euro, hors France, a dégagé un excédent primaire moyen de 1,6 point de PIB et l'Union européenne, hors France, un excédent primaire de 0,6 point de PIB. A ces niveaux, l'excédent primaire couvrait, pour la moyenne de la zone euro hors France, 53 % des charges d'intérêts de la dette publique (près de 22 % pour la moyenne de l'Union à 27).

Ces deux derniers ratios signifient que les Etats européens avaient, en moyenne, des recettes publiques suffisantes pour payer une partie non négligeable des intérêts de la dette. En France, en revanche, le financement des charges d'intérêts de la dette publique, et même au-delà, est entièrement assuré par un endettement supplémentaire. Ce contraste est

14) La Commission européenne estime les déficits structurels à 4,3 % du PIB pour la France, à 1,2 % pour l'Allemagne et à 2,4 % pour la zone euro hors France.

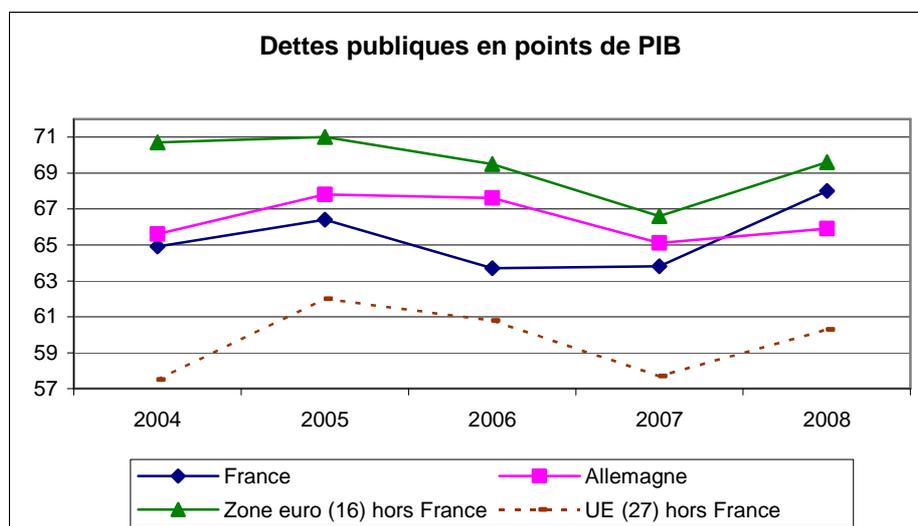
particulièrement net par comparaison avec l'Allemagne puisqu'un excédent primaire de 2,6 points de PIB y a été enregistré en 2008, comme en 2007.

B - La comparaison des ratios d'endettement

La dette publique a augmenté, en 2008, de 3,3 points de PIB dans la zone euro et de 2,6 points dans l'Union européenne, hors France. Les déficits publics n'expliquent cependant que 36 % de cette hausse de l'endettement dans la zone euro (40 % dans l'Union). Le complément résulte notamment des emprunts levés à l'automne dernier pour apporter des capitaux ou prêter des liquidités au secteur financier.

Avec une augmentation de 4,3 points, le ratio « dette publique / PIB » de la France a continué à croître plus vite, en 2008, que les moyennes communautaires. Atteignant 68,1 points de PIB, il a dépassé, pour la première fois dans la période récente, le ratio allemand (65,9 points).

La France est devenue, l'an dernier, derrière l'Italie, la Grèce et la Belgique, le 4^e Etat le plus endetté, en pourcentage du PIB, de la zone euro et, après la Hongrie, le 5^e de l'Union européenne. Elle était, en 2004, à la huitième place de la zone euro et de l'Union. Parmi les dix Etats les plus endettés de l'Union, la France a été la seule, avec Malte, à avoir connu une situation de déficit primaire.



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

Les charges de la dette publique sont passées de 2,7 à 2,8 points de PIB, ont rejoint le niveau allemand, stable à 2,8 points de PIB depuis 2004, et dépassé la moyenne de l'Union européenne (2,7 points de PIB).

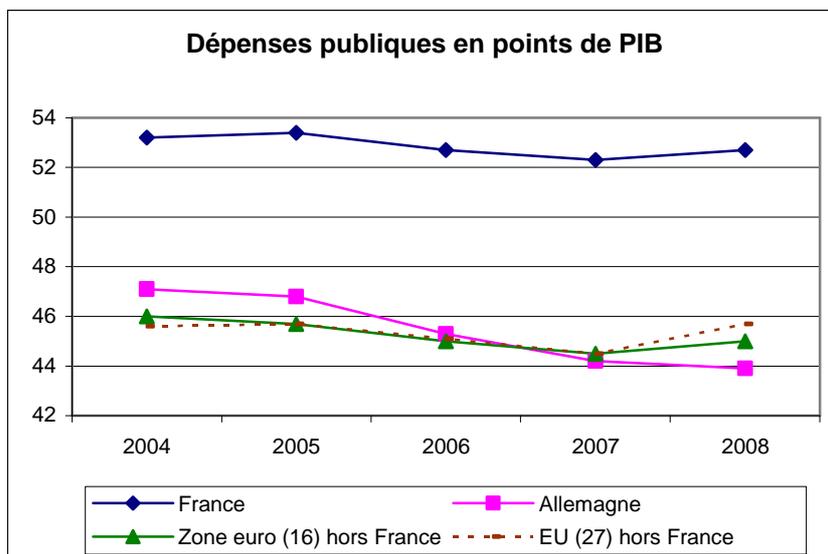
Aussi longtemps que cette tendance se poursuivra, il en résultera, pour les finances publiques françaises, un désavantage comparatif grandissant (diminution des marges de manœuvre pour d'autres d'actions et plus grande rigidité des dépenses obligatoires) par rapport à la plupart des autres pays européens.

Quatorze des vingt-sept Etats de l'UE, en 2008, ont continué à avoir, exprimées en points de PIB, des charges d'intérêts en baisse.

C - Les dépenses et les recettes publiques

Après deux années de légère baisse, en points de PIB, les dépenses publiques françaises ont connu, en 2008, une nouvelle augmentation (0,4 point de PIB) qui leur a fait retrouver leur niveau de 2006 (52,7 points).

L'écart s'est fortement creusé avec l'Allemagne, car le niveau des dépenses publiques outre-Rhin, en points de PIB, a poursuivi en 2008, bien qu'à un moindre rythme (0,3 point), sa forte baisse des années passées. Au niveau de 43,8 points de PIB, les dépenses publiques allemandes, en 2008, faisaient ainsi apparaître un écart, jusqu'ici jamais atteint, de près de 9 points avec les dépenses françaises.



Source : chiffres : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

L'écart avec les moyennes européennes s'est, certes, légèrement réduit car la progression des dépenses publiques a été, en 2008, un peu plus rapide qu'en France (+ 0,5 point de PIB en moyenne pour la zone euro et +1,2 point pour l'Union, hors France). La France a néanmoins été, en 2008, le seul Etat de la zone euro dont les dépenses publiques ont été supérieures à 50 points de PIB. Il y en avait deux autres en 2004 (l'Autriche et la Finlande) et cinq autres dix ans plus tôt (les deux précédents plus l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas).

La Suède a conservé en 2008 un niveau de dépenses publiques légèrement supérieur au niveau français (53,1 points de PIB) mais elle a enregistré, parallèlement, un niveau de recettes publiques suffisant pour faire apparaître, pour le cinquième exercice consécutif et malgré une croissance légèrement négative (-0,2 %), un solde excédentaire (2,5 points de PIB) en 2008, ce qui est très éloigné du cas français. Sa dette publique est ainsi revenue de 52,6 à 38,0 points de PIB de 2002 à 2008.

Les écarts entre la France et ses partenaires ont toujours été moindres en matière de montant des recettes publiques qu'en matière de montant des dépenses publiques, exprimés en points de PIB, ce qui explique le niveau plus élevé du déficit français.

CONCLUSION

L'alourdissement du déficit public, déjà sensible en 2007, s'est poursuivi en 2008 (3,4 % du PIB après 2,7%). Cette augmentation est imputable au ralentissement de l'activité à hauteur de 0,4 point, ce qui signifie que le déficit structurel a poursuivi en 2008 sa dégradation sous l'effet des baisses d'impôts et cotisations sociales, notamment celles inscrites dans la loi TEPA, et en dépit d'un ralentissement des dépenses publiques en volume. Ce ralentissement résulte d'une stagnation de l'investissement public et de l'effet d'une inflation forte et non anticipée.

La dette publique a augmenté de 118 Md€, pour un peu plus de la moitié du fait du déficit et pour le reste du fait des apports financiers au secteur bancaire et d'une augmentation de la trésorerie de l'Etat. Elle a atteint 1 327 Md€ fin 2008 et représenté 68,1 % du PIB, ou 47 400 € par actif. Elle a généré 55 Md€ de charges financières, soit 1 950 € par actif, en hausse de 7,3 %.

Le solde primaire, avant paiement des intérêts, est redevenu nettement négatif en 2008 (-0,6 % du PIB) et conduit donc à devoir financer par l'emprunt non seulement la totalité des charges d'intérêt de l'année mais, en sus de ces charges, un volume additionnel de dépenses équivalent à 0,6 point de PIB.

Les soldes publics se sont un peu plus fortement dégradés dans les autres pays européens en 2008 mais leur niveau moyen est resté sensiblement meilleur que celui de la France (-1,5 % pour la zone euro hors France), l'Allemagne se distinguant par un solde quasiment stable au voisinage de l'équilibre. La dette française a crû plus fortement que la moyenne et elle a, en particulier, dépassé celle de l'Allemagne.

La situation dégradée des finances publiques fin 2008 résultait principalement de l'incapacité quasi constante de la France depuis de très nombreuses années à rééquilibrer ses comptes publics et à réduire le poids des dépenses publiques, contrairement aux autres pays européens. Le niveau du déficit structurel (de l'ordre de 3,5 % du PIB), qui est particulièrement élevé au regard de celui des pays voisins (1,4 % pour la zone euro hors France et 1,0 % pour l'Allemagne), en est l'illustration. Il signifie que le déficit français est, indépendamment des effets de la conjoncture, sensiblement au-delà du seuil de 3 % résultant des traités européens.

Chapitre II

Une dégradation quasi générale pour toutes les catégories d'administrations

L'accroissement du déficit public en 2008 est presque entièrement imputable à l'ensemble formé par l'Etat et les organismes divers d'administration centrale¹⁵ (ODAC)¹⁶. Le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) a néanmoins encore un peu augmenté. Les administrations de sécurité sociale (ASSO) sont restées proches de l'équilibre, mais cette situation masque une différence importante entre, d'un côté, les régimes de base de sécurité sociale avec des déficits très élevés à l'issue d'une période de croissance relativement bonne et, de l'autre, les régimes complémentaires et l'Unédic disposant de capacités de financement substantielles.

En conséquence, l'augmentation de 118 Md€ de la dette des APU en 2008 provient essentiellement de l'Etat (+ 107 Md€). La contribution de la dette des ASSO a diminué de 10 Md€ dans les comptes nationaux en raison du transfert de 10 Md€ de dette de l'ACOSS à la CADES, qui est considérée en comptabilité nationale comme un ODAC, et de la reprise par l'Etat de 8 Md€ de dettes du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

15) Le périmètre des différentes catégories d'administrations est défini en annexe I.

16) Les importants transferts de charges opérés ces dernières années entre l'Etat et les ODAC conduisent à considérer leur solde agrégé. Une distinction sera faite par la suite entre la CADES et le FRR, d'une part, et les autres ODAC, d'autre part.

Tableau 3 : la capacité de financement des APU par secteurs

	ETAT + ODAC		APUL		ASSO		TOTAL APU	
	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€
2004	- 2,6	-43,3	- 0,1	-2,4	- 0,9	-14,6	- 3,6	- 60,2
2005	-2,6	-45,1	-0,2	-3,3	-0,2	-2,8	- 2,9	-51,1
2006	-2,1	-37,8	-0,2	-3,1	-0,1	-1,0	-2,3	-41,9
2007	-2,3	-43,5	-0,4	-7,7	0	-0,4	-2,7	-51,7
2008	-2,9	-56,7	-0,4	-8,6	0	-0,9	-3,4	-66,2

Source : INSEE ; comptes nationaux.

Tableau 4 : la dette des administrations publiques à fin 2008

	Etat	ODAC	ASSO	APUL	Total APU
Md€	1 036	109	35	147	1 327
% du PIB	53,2	5,6	1,8	7,6	68,1

Source : INSEE ; comptes nationaux.

I - Le creusement du déficit de l'Etat

A - Le résultat

Le résultat de l'Etat diffère selon le référentiel de comptabilité (budgétaire, générale ou nationale), mais il a connu, quel que soit le référentiel retenu, une dégradation importante en 2008, que la crise explique seulement en partie.

Le résultat en *comptabilité budgétaire* a été de -56,3 Md€ en 2008. Il a représenté 25,4 % des recettes nettes et 20,2 % des dépenses du budget général. En 2007, les recettes avaient été exceptionnellement majorées par la cession d'actions EDF pour 3,7 Md€ et le gouvernement avait présenté un déficit de 38,4 Md€ en excluant cette opération. L'augmentation du déficit a été de 17,9 Md€ par rapport à cette base.

Le résultat de 2008 a été commenté dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires dont seules certaines conclusions sont reprises ici. La Cour y souligne notamment que des charges sont restées impayées alors qu'elles étaient exigibles au 31 décembre 2008.

Leur montant total est de 6,9 Md€ dont 1,0 Md€ étaient dus au Crédit foncier de France et 3,6 Md€ aux organismes de sécurité sociale¹⁷.

En comptabilité générale, c'est-à-dire calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice, le déficit a été de 73,1 Md€ en 2008 après 41,4 Md€ en 2007. La Cour n'a cependant certifié ce résultat qu'en émettant 12 réserves, dont 9 substantielles.

Enfin, *en comptabilité nationale*, le besoin de financement de l'Etat s'est élevé à 54,4 Md€ après 39,7 Md€ en 2007¹⁸. Il a toutefois été assez fortement affecté ces dernières années par des transferts entre l'Etat et certains ODAC, notamment la Caisse de la dette publique. Le besoin de financement des administrations centrales (Etat et ODAC, hors CADES et FRR) est passé de 48,7 Md€ en 2007 à 62,4 Md€ en 2008.

B - Les recettes et dépenses budgétaires

1 - Des recettes réduites par des baisses d'impôts et de cotisations

Les recettes fiscales nettes ont diminué de 2,5 % en 2008 (-6,7 Md€) bien que leur croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, ait été de 2,7 % (+7,2 Md€), soit une élasticité au PIB de 0,9.

Leur baisse ne résulte donc pas du ralentissement de l'activité, dont la Cour a montré que l'impact a été limité au plus à 4 Md€ mais de mesures nouvelles qui ont contribué à augmenter le déficit public structurel : d'une part, des allègements des impôts d'Etat pour 7,8 Md€ (dont 3,2 Md€ au titre de la loi TEPA) ; d'autre part, des transferts de recettes vers d'autres administrations publiques à hauteur de 6,1 Md€ (dont 3,3 Md€ vers la sécurité sociale, notamment en compensation d'exonérations de charges prévues par la loi TEPA, et 2,0 Md€ vers les collectivités locales en contrepartie de nouveaux transferts de compétences et des dépenses afférentes).

Ces allègements d'impôts s'inscrivent dans un mouvement ancien. Le montant des recettes fiscales nettes est en effet en 2008 (260 Md€) inférieur à celui de 2004 (266 Md€) alors que leur croissance spontanée a été de 58 Md€ sur cette période. En quatre ans, les impôts d'Etat ont été allégés de 30 Md€ et 34 Md€ de recettes fiscales ont été transférés à d'autres APU, dont 25 Md€ en contrepartie de transferts de charges. Le déficit de l'Etat a donc été augmenté de 39 Md€ par ces mesures fiscales.

17) Cf. rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2008.

18) L'écart entre le déficit budgétaire et le besoin de financement de l'Etat en comptabilité nationale est expliqué en annexe III.

2 - Une maîtrise apparente des dépenses

La loi de finances initiale (LFI) de 2008 a été établie sur la base d'une croissance de 1,6 % en valeur, par rapport à la LFI de 2007, des dépenses comprises dans le champ d'une norme dite « élargie », à savoir les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes et les nouvelles affectations de recettes à des opérateurs¹⁹. Ce taux de 1,6 % correspondait à l'inflation en moyenne annuelle, prévue au moment de l'adoption de la LFI, donc à une croissance nulle en volume.

Les dépenses exécutées ont été supérieures et leur croissance en valeur a été de 2,8 % par rapport à la LFI de 2007 sur ce champ. L'inflation ayant finalement été de 2,8 %, l'objectif « zéro volume » peut sembler avoir été atteint. Toutefois, les dépenses exécutées en 2008 doivent être comparées aux dépenses exécutées en 2007. Leur croissance est alors de 3,2 % sur ce champ, retenu par le ministère du budget, et supérieure à l'inflation.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires en 2008, la Cour a relevé par ailleurs que des dépenses auraient dû être comptabilisées et ne l'ont pas été. Leur prise en compte aurait conduit à une croissance de 3,4 % entre les dépenses enregistrées en 2007 et celles qui auraient dû l'être en 2008. En outre, le coût global des dépenses fiscales a cru de 7,1 %.

C - La dette et les charges d'intérêt

Le creusement de la dette financière²⁰ s'est sensiblement accéléré en 2008 avec l'augmentation du besoin de financement de l'Etat pour l'année, le préfinancement des mesures à mettre en œuvre au début de l'année 2009 et les reprises de dette d'organismes tiers.

L'Etat a repris en 2008 des contrats d'emprunts de l'ERAP et la dette des Charbonnages de France, à hauteur de 2,5 Md€ pour chacun, ainsi que les 8 Md€ de dettes du FFIPSA.

La dette financière a crû de 98,4 Md€ pour atteindre 1 044,1 Md€ à la fin de 2008 et a ainsi franchi le seuil des 1 000 Md€.

L'essentiel de cette hausse est constitué de titres négociables dont l'encours a augmenté de 95,6 Md€, avec une forte progression de la part des emprunts à moins d'un an : elle est passée de 8,3 % à 13,3 %, renforçant un peu plus la variabilité de la charge d'intérêt. Les émissions

19) A périmètre constant.

20) Dette et charges financières sont analysées à partir de la comptabilité générale.

de BTF, multipliées par cinq par rapport à 2007, ont notamment permis le financement de l'apport de fonds propres aux banques par la SPPE et le préfinancement d'une partie des mesures du plan de relance dans un contexte de forte demande de valeurs du Trésor et de taux d'intérêt de court terme peu élevés.

En 2008, 15,5 Md€ de titres indexés sur l'inflation ont été émis, correspondant à 12 % du programme d'émission de moyen et long terme, alors que la demande des investisseurs pour ces titres a fléchi au second semestre. La part des encours indexés dans la dette de moyen long terme a de nouveau augmenté pour s'élever à 18,0 % à la fin de 2008.

Avec l'augmentation rapide des encours et dans un contexte de forte volatilité des taux tout au long de l'année, la charge d'intérêts de la dette financière s'est élevée à 40,5 Md€, en progression de 2,1 Md€ par rapport à 2007. La charge d'indexation des obligations indexées a augmenté de 57 % en 2008 pour atteindre 4,1 Md€ sous l'effet d'un endettement plus élevé et de la forte hausse des coefficients d'indexation.

D - L'Etat et les organismes rattachables

Le vocable « organismes divers d'administration centrale » (ODAC) regroupe environ 800 organismes de statuts juridiques variés auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée et qui sont souvent ses opérateurs.

Parmi ceux-ci, deux occupent une place particulière et, pour établir l'origine de leurs dettes, ou la vocation de leurs avoirs, peuvent être rapprochés des organismes de Sécurité sociale : la CADES qui reprend et amortit la dette de la Sécurité sociale²¹ et le FRR chargé de constituer des réserves pour le financement des retraites au-delà de 2020. Pour la clarté de l'analyse, les autres ODAC doivent être analysés conjointement avec l'Etat, la quasi-totalité de leurs ressources reposant sur des transferts du budget général.

21) D'un point de vue comptable, la CADES devrait être considérée comme une « entité contrôlée » par l'Etat, comme la Cour l'a relevé dans son acte de certification des comptes de l'Etat de 2008.

Tableau 5 : capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Etat et des ODAC hors CADES et FRR

<i>En Md€</i>	2004	2005	2006	2007	2008
ODAC hors CADES et FRR	5,2	3,3	6,1	-8,9	-8,0
Etat + ODAC hors CADES et FRR	-47,6	-48,9	-42,2	-48,7	-62,4

Source : INSEE. ODAC « Etat » = ODAC hors CADES et FRR

Bien que le besoin de financement de cette seconde catégorie d'ODAC (8,0 Md€) se soit légèrement amélioré par rapport à 2007 (8,9 Md€), le besoin de financement de l'ensemble (Etat et ODAC liés) est passé de 48,7 Md€ en 2007 à 62,4 Md€ en 2008. Sa hausse explique la quasi-totalité de la dégradation du déficit public.

En 2008, l'INSEE a classé parmi les ODAC la SPPE et la SFEF, créées dans le cadre du plan de soutien au secteur bancaire d'octobre 2008. Ces entités ont ainsi contribué à augmenter la dette publique à hauteur de 24,6 Md€ en 2008.

La SPPE dont le capital est détenu intégralement par l'Etat, a pour objet de contribuer au renforcement des fonds propres des établissements de crédit français avant le 31 décembre 2009 dans la limite de 40 Md€. Une première tranche de 10,5 Md€ de capitaux propres a été apportée, en décembre 2008, à six grandes banques françaises. Par ailleurs, une prise de participation de 1,05 Md€ a été réalisée dans le cadre du plan de sauvetage du groupe Dexia. L'endettement de la SPPE s'élevait ainsi à 11,6 Md€ à la fin de 2008.

La SFEF, détenue à 34 % par l'Etat et à 66 % par six grandes banques françaises, a pour mission d'émettre des emprunts obligataires, avec la garantie de l'Etat dans la limite de 265 Md€, pour octroyer des prêts aux établissements de crédits. En 2008, elle a emprunté 13 Md€ et le produit perçu par l'Etat au titre de sa garantie s'est élevé à 168 M€.

II - Les organismes sociaux

La présentation qui suit recourt successivement à la comptabilité nationale et aux comptabilités des organismes eux-mêmes. Seule la première permet d'apprécier la place des administrations sociales au sens large dans la situation d'ensemble des finances publiques. Mais l'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine de ces évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

En 2008, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) est estimé à -0,9 Md€ après -0,4 Md€ en 2007. Les déficits importants du régime général, du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) et des hôpitaux ont été en partie compensés par les excédents des régimes de retraite complémentaire et de l'assurance chômage. La dégradation globale de 500 M€ constatée en 2008 a porté sur les régimes complémentaires et le FFIPSA, alors que le déficit de l'ensemble « régime général + FSV » était pratiquement inchangé et que l'excédent de l'assurance chômage s'est accru.

Tableau 6 : le solde des administrations de sécurité sociale

	2002	2003	2004	2005*	2006	2007	2008
En Md€	-3,7	-9,0	-14,6	-2,8*	-1,0	-0,4	-0,9
En % du PIB	-0,2%	-0,6%	-0,9%	-0,1%	-0,1%	0%	0%

Source : INSEE. Résultat 2005 incluant la soule de 8,4 Md€ au titre des IEG

A - La montée de la dette des organismes sociaux

La « dette des organismes sociaux », somme de la dette brute portée par la CADES²² et de celle qui reste directement à la charge des administrations de sécurité sociales (ASSO) au sens de la comptabilité nationale, a atteint 129,9 Md€ fin 2008, soit 6,9 % du PIB.

Elle a connu une augmentation spectaculaire depuis 2003 et le ralentissement constaté en 2008 résulte de la reprise de la dette du FFIPSA par l'Etat (7,9 Md€). La dette de l'Unédic, en diminution de 4,5 Md€ en 2008, était encore de 5 Md€ à la fin de l'année, à l'issue de plusieurs années de croissance relativement soutenue de la masse salariale et de baisse du chômage.

Tableau 7 : Evolution de la dette des organismes sociaux

En Md€	1996	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dette CADES	21,9	32,7	29,8	31,3	72,1	73,7	75,4	74,8	84,4
Dette ASSO	19,4	12,6	16,5	32,1	25,6	36,7	44,8	53,6	45,5
Total	41,3	45,3	46,3	63,4	97,7	110,4	120,4	128,4	129,9
En % du PIB	3,4%	3,3%	3,0%	4,0%	5,9%	6,4%	6,7%	6,8%	6,7%

Source : données DGCP ; tableau : Cour des comptes.

22) La CADES est classée en ODAC dans les comptes nationaux.

En 2008, la réduction (d'environ 8 Md€) de la dette des seules ASSO a résulté de celle de l'Unédic, du transfert de 10 Md€ de déficits cumulés du régime général à la CADES et de la reprise de la dette du FFIPSA par l'Etat. A la fin de 2008, ses principales composantes étaient, d'une part, le découvert de trésorerie de l'ACOSS (17,3 Md€)²³, financé par des avances de la Caisse des dépôts et l'émission de billets de trésorerie, et, d'autre part, la dette des hôpitaux (17,9 Md€ fin 2008 contre 15,0 Md€ fin 2007).

L'aggravation du découvert de trésorerie de l'ACOSS s'est traduit dans les charges d'intérêt du régime général qui ont atteint 840 M€ en 2008 (655 en 2007). De son côté, la CADES a versé 3,1 Md€ d'intérêts en 2008. Au total, l'endettement contracté au titre des déficits passés du régime général a généré 3,9 Md€ de charges d'intérêt en 2008.

La CADES avait repris les déficits cumulés de l'assurance maladie pour un montant total de 47,2 Md€ sur les années 2004 à 2006. En application de la LFSS pour 2009, elle vient de reprendre les déficits cumulés du régime général et du FSV à la fin de 2008, pour un total de 26,9 Md€ (dont 10,0 Md€ sur l'exercice 2008).

Cette dette des organismes sociaux, qui est pour la quasi-totalité la conséquence des déficits accumulés par le régime général, traduit une situation anormale, injustifiable tant sur le plan économique que sur celui de l'équité entre générations. Elle consiste à reporter dans le futur le financement d'une partie des prestations d'aujourd'hui, un choix qui pourrait se justifier s'il s'agissait de surmonter des difficultés transitoires mais qui relève d'une fuite en avant dans un contexte de vieillissement de la population et la perspective de déficits structurels croissants.

Un nouveau pas a été franchi en 2008 dans cette dérive avec la reprise par la CADES, pour la première fois, de déficits de l'assurance vieillesse²⁴ et non plus seulement de l'assurance maladie : la décision de faire financer par le contribuable, sur la période 2009-2022, les déficits accumulés par la CNAV en 2007 et 2008 risque de conduire à une concentration excessive de prélèvements sur la décennie 2010 en cumulant le financement des années passées via la CADES, les ajustements de cotisations inévitables pour faire face à la croissance de la dépense et la contribution aux besoins de financement ultérieurs via le Fonds de réserve des retraites.

23) La variation de trésorerie « induite » par les opérations du régime général et des organismes tiers était de -7,2 Md€ en 2008. Le versement de 10 Md€ intervenu fin décembre dans le cadre de la reprise de dette a permis une réduction du découvert de trésorerie de l'ACOSS en 2008 (de -20,1 Md€ à -17,3 Md€).

24) Pour 8,8 Md€ de déficits de la CNAV et 4 Md€ du FSV, le reste des 26,9 Md€ portant sur les déficits de l'assurance maladie (14,1 Md€).

B - Le déficit des régimes de base

Le déficit de la sécurité sociale au sens de la loi de financement, incluant l'ensemble des régimes de base et le FSV, a légèrement baissé de 2007 (-11,1 Md€) à 2008 (- 9,4 Md€). L'amélioration du solde du FSV a plus que compensé l'augmentation des déficits du régime général et du régime des exploitants agricoles.

1 - Un déficit de 10 Md€ pour le régime général

a) Le déficit d'ensemble

Le déficit du régime général s'est établi à -10,2 Md€ en 2008, après -9,5 Md€ en 2007²⁵. Pour l'ensemble constitué par celui-ci et le Fonds de solidarité vieillesse²⁶, le déficit est resté stable à un peu plus de 9 Md€. Il était ainsi au voisinage de 10 Md€ pour la sixième année consécutive et jamais le régime général n'avait connu une période aussi longue de déficit si important. Le cycle de croissance qui s'est achevé au début de 2008 l'a laissé dans une situation d'endettement et de déficit considérables. La croissance spontanée des recettes qui a résulté entre 2005 et 2008 d'une progression soutenue de la masse salariale a seulement permis de stabiliser le déficit, sans que le problème né de son apparition à partir de 2002-2003 ait été réellement traité. Le déficit des années 2007-2008 était intégralement structurel : il traduisait un excès de dépenses ou une insuffisance de recettes qui n'ont aucune chance de se corriger sans de profondes réformes.

La quasi-stabilité du déficit du régime général au cours des dernières années résulte des évolutions contraires des branches maladie et retraite. Le déficit de la première a été réduit d'environ 7 Md€ depuis 2004 alors que la seconde connaissait une dégradation continue passant de l'excédent à un déficit de 5,6 Md€ en 2008.

La dégradation du solde du régime général en 2008, de 700 M€ s'explique par une augmentation des charges un peu supérieure à celle des produits (4,2 % contre 4,1 %). Les recettes se sont révélées inférieures aux prévisions en raison des premiers effets de la récession sur

25 Le rapport de certification des comptes de 2007 a retenu - 10,5 Md€

26) La plus grande partie de ses dépenses est constituée de versements au régime général au titre des cotisations vieillesse des chômeurs ce qui justifie de l'analyser conjointement avec le régime général.

la masse salariale²⁷. Mais l'augmentation du déficit a été limitée par un ralentissement de la croissance des charges d'environ ½ point par rapport à 2007, qui a porté principalement sur l'assurance maladie.

b) La situation des différentes branches

En 2008, le déficit de la *branche retraite* s'est creusé de 1 Md€ ce qui en fait désormais la branche la plus déficitaire.

Tableau 8 : Soldes par branche du régime général

<i>(En Md€)</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maladie	-11,1	-11,6	-8,0	-5,9	-4,6	-4,4
Accidents du travail	-0,5	-0,2	-0,4	-0,1	-0,5	0,2
Retraite	0,9	0,3	-1,9	-1,9	-4,6	-5,6
Famille	0,4	-0,4	-1,3	-0,9	0,2	-0,3
Total régime général	-10,2	-11,9	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2
FSV	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3	0,2	0,8
Régime général + FSV	-11,1	-12,0	-13,6	-10,0	-9,3	-9,4

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Le déficit de *l'assurance maladie* s'est stabilisé en 2007-2008 autour de 4,5 Md€. La branche a connu en 2008 des évolutions à peu près parallèles de ses recettes et de ses dépenses, légèrement inférieures à 4 %.

Pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie, les dépenses entrant dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ont augmenté de 3,4 % en 2008 après 4,0 % en 2007. Ce ralentissement porte sur les soins de ville (+2,5 % en 2008 après 4,4 % en 2007) et s'explique en grande partie par les franchises sur les remboursements mises en place au 1^{er} janvier 2008²⁸. A l'inverse, les versements aux établissements de santé ont connu une certaine accélération (3,9 % contre 3,0 % en 2007).

Comme cela s'est produit tous les ans sauf en 2005, l'objectif fixé dans la loi de financement a été dépassé en 2008. Le dépassement, estimé à 900 M€, a été substantiel mais bien moindre qu'en 2007 (3 Md€) et il est resté en deçà du seuil fixé pour l'intervention du comité d'alerte²⁹.

27) Celle-ci a augmenté de 3,65 % en 2008, pour une prévision initiale de 4,8 % en LFSS 2008, après un pic de 4,85 % en 2007 (source : ACOSS). Un point de masse salariale représente environ 2 Md€ de produits pour le régime général.

28) Leur impact est estimé à 850 M€, soit -1,2 point sur la croissance des dépenses de soins de ville.

29) Seuil fixé à 0,75 % du montant de l'objectif, soit 1,1 Md€ en 2008.

La *branche retraite* est confrontée, depuis 2005, à une très forte croissance de ses prestations (6 % par an en valeur sur la période 2005-2008), alimentée surtout par l'accroissement considérable du nombre de personnes atteignant 60 ans. Les retraites anticipées consécutives à la réforme de 2003, dont le coût est estimé à 2,4 Md€ en 2008, achèvent leur montée en charge, mais l'importance des flux de départs va continuer d'engendrer une forte croissance des prestations.

Le déficit de la CNAV, stabilisé en 2006 par un relèvement du taux des cotisations de retraite de 0,2 point, s'est creusé en 2008 comme en 2007 (de 3,7 Md€ en deux ans). Les fluctuations annuelles de la croissance des prestations sont liées en grande partie aux revalorisations annuelles. Les hausses des pensions intervenues en 2008 (1,1 % au 1^{er} janvier et 0,8 % au 1^{er} septembre) ont été faibles en moyenne annuelle (1,4 %) en raison d'une sous-estimation de l'inflation.

Enfin, les comptes de la *branche famille* sont restés au voisinage de l'équilibre.

2 - Le Fonds de solidarité vieillesse

Le redressement financier du FSV s'est poursuivi en 2008. Le Fonds avait connu des résultats négatifs sur toute la période 2001-2006 conduisant à un déficit cumulé de 5 Md€ fin 2006. Il a renoué passagèrement avec les excédents en 2007 et 2008 grâce à l'amélioration de la situation de l'emploi à laquelle ses comptes sont très sensibles.

Le solde cumulé du FSV restait cependant fortement négatif à la fin de 2008 : - 4 Md€. Ce déficit a été repris par la CADES, en même temps que ceux de l'assurance maladie et de la branche retraite fin 2008 et début 2009. Mais cette reprise de dette, qui ramène à zéro le solde cumulé du fonds, s'est accompagnée du transfert du FSV à la CADES de 0,2 point de CSG. Conjuguée aux effets de la récession, cette perte annuelle de recette d'environ 2,3 Md€ va de nouveau précipiter le fonds dans un déficit important dès 2009.

3 - Le déficit des autres régimes

Hors régime général, le principal régime déficitaire est celui des exploitants agricoles. Il a atteint 2,6 Md€ en 2008 après 2,2 Md€ en 2007. La question posée par le déficit structurel du régime a été en partie traitée fin 2008 avec l'apport de ressources nouvelles à sa branche maladie et l'intégration financière de cette branche au régime général à partir de 2009. En revanche, le problème demeure pour la branche retraite : ses dépenses augmentent tendanciellement plus vite que ses recettes.

La CNRACL a dégagé des excédents modérés en 2007 et 2008. Les autres régimes de base sont équilibrés par divers mécanismes (attribution de C3S, contributions d'équilibre ...).

Au sein des régimes complémentaires, l'augmentation du nombre de départs en retraite et, depuis 2008, la détérioration de la conjoncture, ont entraîné une diminution des excédents de l'ARRCO et de l'AGIRC, qui avaient atteint leurs niveaux les plus élevés en 2005 et 2006.

4 - La situation des hôpitaux

Le déficit des hôpitaux se serait légèrement réduit en 2008 : -1,1 Md€ après -1,3 en 2007 en comptabilité nationale ; -0,6 Md€ après -0,7 en 2007, selon les données commentées par le ministère de la santé. Leur dette brute se serait, elle, accrue (de 15,0 Md€ fin 2007 à 17,9 fin 2008), les établissements ayant davantage eu recours à l'emprunt pour financer les investissements des plans « hôpital 2007 » et « hôpital 2012 ».

C - L'assurance chômage

Le régime d'assurance chômage a dégagé des excédents importants en 2007 (3,5 Md€) et 2008 (4,6 Md€). L'amélioration a cependant été nettement moindre en 2008 que les deux années précédentes du fait de la dégradation de la situation de l'emploi à partir du printemps : les effectifs salariés affiliés au régime ont diminué de 50 000 sur l'année et le chômage a augmenté de 64 000.

Ces excédents ont permis au régime de poursuivre son désendettement en remboursant un emprunt obligataire de 4 Md€ en 2008. Son déficit cumulé, qui dépassait 13 Md€ en 2006, a été ramené à 5 Md€ fin 2008. Malgré ses excédents en 2007 et 2008, le régime conservait donc une dette importante au moment de l'entrée en récession.

Tableau 9 : La situation financière de l'assurance chômage

<i>En Md€</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de l'année	-4,3	-4,4	-3,2	0,3	3,5	4,6
Déficit cumulé (depuis 1990)	-5,8	-10,3	-13,5	-13,1	-9,6	-5,0

Source : Unédic.

III - Les résultats des collectivités locales

La situation des finances locales est analysée à partir de deux types de données :

- celles des comptes nationaux relatifs au secteur des administrations publiques locales (APUL) qui permettent de les comparer aux autres secteurs des administrations publiques et de dégager leur contribution aux résultats d'ensemble ;

- celles des comptes des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées en fin d'exercice par la direction générale des finances publiques, selon une nomenclature proche de celle utilisée par ces collectivités.

A - Les résultats en comptabilité nationale

En 2008, le total des dépenses des APUL a été de 220,6 Md€ contre 213,0 en 2007. L'infléchissement du rythme d'augmentation des dépenses est sensible (3,6 % contre 7,3 en 2007) et est principalement dû à la stagnation des dépenses d'investissement. Le total de leurs recettes a été de 212 Md€, en progression de 3,3% contre 5,1 % en 2007.

Le déficit des APUL, en augmentation de 0,9 Md€, a atteint 8,6 Md€ (0,4 point du PIB). Un tel besoin de financement est apparu en 2004 et est passé de 3,1 Md€ en 2006 à 7,7 en 2007. Leur dette brute s'est accrue de 10,0 Md€ en 2008 pour atteindre 146,7 Md€.

B - Les comptes des collectivités locales

Les presque 40 000 collectivités locales se répartissent en quatre catégories : les communes, leurs groupements à fiscalité propre, les départements, les régions. Les moyennes par catégories et les totaux pour les quatre catégories renseignent incomplètement sur les réalités et surtout sur leurs évolutions.

1 - Une décélération des dépenses surtout due à l'investissement

Le total des dépenses s'est accru en 2008 de 2,8 %, contre 6,9 % en 2007. La rupture est nette au regard de toute la période précédente : de 2002 à 2007, les dépenses avaient augmenté en moyenne annuelle de 6,4 %, soit sensiblement plus vite que le PIB.

Cette décélération n'est pas due au ralentissement des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales qui se sont poursuivis en 2008 en application de « l'acte II de la décentralisation ». Elle traduit l'inversion très sensible des dépenses d'investissement ; après avoir progressé de 8,8 % en moyenne annuelle de 2002 à 2007, elles ont diminué de 3,2 % en 2008.

Des évolutions contrastées selon les catégories de collectivités

Ces évolutions caractérisent particulièrement l'ensemble communal (communes et intercommunalités) qui représente 56 % des dépenses totales et 69 % de celles d'investissement. Les dépenses totales n'y ont augmenté que de 0,4 % et celles d'investissement y ont diminué de 6,2 %.

Les dépenses des départements (+ 5 %) et plus encore des régions (+ 8,8 %) ont continué de croître, notamment à cause des transferts de charges dus aux transferts de compétences. Les dépenses d'investissement des régions ont augmenté de 9,5 %, celles des départements de 2,5 %.

La pause de l'investissement correspond, en 2008, aux élections municipales et cantonales et était donc prévisible, mais pas avec cette ampleur. Les collectivités ont sans doute observé une certaine prudence à cause de la dégradation de l'environnement financier et économique, et aussi à cause du renchérissement du crédit à l'été 2008 puis de sa restriction brutale à l'automne.

Les dépenses de fonctionnement ont, elles, continué de croître, en 2008, beaucoup plus vite que le PIB (5,3 %, au lieu de 2,9 %) mais à un rythme moindre : il était encore de 6,7 % en 2007, comme en moyenne annuelle de 2002 à 2007. Appréciée en volume, la hausse des prix ayant été plus élevée en 2008 qu'en 2007, l'infléchissement est encore plus net. La croissance des dépenses de fonctionnement a été portée par celle des dépenses de personnel (encore + 7,9 % en 2008, après + 9,3 % en 2007) qui en constituent le tiers.

Par catégorie de collectivités, l'infléchissement vient surtout de l'administration municipale : ses charges de fonctionnement augmentent de 3,9 % ; parmi elles, celles de personnel, qui avaient cru de 5,3 % en 2007, augmentent de 3,4 % en 2008.

2 - Un écart croissant entre les dépenses et les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement des collectivités locales sont restées dynamiques, notamment leurs prélèvements obligatoires. Les impôts directs ont augmenté (+ 4,3 %) plus vite que le PIB et davantage

qu'en 2007 (+ 3,1 %). En revanche, l'augmentation du produit des impôts indirects, très élevée en 2007 (+ 13,9 %) et en moyenne de 2002 à 2007 (+ 16,4 %), a été limitée à 5,3 %, à cause du tassement du produit des droits de mutation induit par la régression du marché immobilier. Ce sont les dotations de l'Etat affectées au fonctionnement des collectivités locales qui ont le moins augmenté : + 1,1 % en 2008, après + 1,7 % en 2007 et + 3,8 % en moyenne de 2002 à 2006 ; les dépenses des collectivités ont moins ralenti que les dotations de l'Etat.

Malgré ce relatif dynamisme global, l'augmentation des recettes de fonctionnement a été de près de deux points inférieure à celle des dépenses de fonctionnement. La tension apparue en 2007 (écart d'un point et demi) s'est donc accrue.

Un effet de ciseau particulièrement fort dans les départements

L'effet de ciseau est le plus marqué pour les départements. L'écart des taux de croissance entre recettes et dépenses de fonctionnement y a augmenté de 2,1 points en 2007 et 3,0 en 2008. Les dépenses de personnel qui avaient augmenté de près de 50 % de 2002 à 2006, croissent de 17,8 % en 2007 et de 19,1 % en 2008. Le produit des impôts indirects, qui avait presque triplé de 2002 à 2007, ne s'accroît que de 3,9 % en 2008.

Les difficultés des départements s'annonçaient dès 2007. Du côté des recettes, le marché de l'immobilier s'est stabilisé en 2007 puis s'est retourné en 2008. Les droits de mutation en ont pâti, brutalement, au second semestre 2008. Du côté des dépenses, en 2007 et 2008, les départements ont accueilli les personnels transférés de l'éducation nationale (TOS) et de l'équipement (voirie nationale), soit respectivement environ 31 000 et 75 000 agents, en application des transferts de compétences prévus par l'« acte II de la décentralisation ». Quant aux prestations sociales payées par les départements, leurs conditions d'attribution et leurs montants dépendent pour l'essentiel de décisions de l'Etat. L'augmentation du nombre de chômeurs non indemnisés et la substitution du RSA au RMI courant 2009 sont de nouveaux facteurs d'incertitude pour les finances départementales.

En conséquence, l'autofinancement des collectivités, tout en demeurant élevé (27,2 Md€), a diminué de 5,5 % (après - 1,1 % en 2007). Les dotations du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui dépendent des investissements des deux années précédentes, se sont élevées à 5,0 Md€ soit + 12,4 % par rapport à 2007, alors que leur croissance avait été en moyenne annuelle de 5,3 % de 2002 à 2007.

3 - Un endettement qui augmente mais reste soutenable

L'année 2008 a connu une baisse de l'investissement et un infléchissement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, mais le ralentissement des recettes a maintenu le besoin de financement à peu près au même niveau qu'en 2007. L'encours de la dette s'est donc accru sensiblement : près de 8 Md€ Le total de la dette est ainsi passé à 112,8 Md€ Il aura augmenté de 27,1 Md€de 2002 à 2008.

Le rapport entre l'encours de la dette et l'excédent de la section de fonctionnement qui, exprimé en années, mesure la capacité de désendettement a cependant peu évolué et reste important : de l'ordre de 2 à 3 ans pour les départements et les régions, de 5 à 8 ans pour les villes, alors que le seuil de surendettement manifeste est conventionnellement fixé à 15 ans. La situation financière des collectivités locales demeure plus saine qu'il y a 15 ans : rapportée aux recettes de fonctionnement, la dette équivalait alors à une année de recettes contre environ 8 mois aujourd'hui.

Les procédures légales de contrôle budgétaire ont toutefois été plus nombreuses en 2008, concernant les budgets votés en déséquilibre et les comptes administratifs exécutés avec un déficit « important »³⁰.

Les collectivités locales entrent dans la crise sans qu'aient été conduites les réformes de leurs structures et de leur financement permettant une meilleure maîtrise de leurs dépenses. Aucun infléchissement majeur n'est perceptible : la pause de l'investissement présente un caractère périodique maintes fois observé dans le passé ; les dépenses de personnel ont continué d'augmenter fortement, hors effets des transferts de compétence, jusqu'en 2008.

Les collectivités ont, jusqu'à présent et quel que soit le contexte économique, augmenté les taux d'imposition sur les ménages et les entreprises ; malgré ce recours à l'impôt, leur endettement s'accroît depuis 2004, après un cycle de désendettement de 1996 à 2003. Il est trop tôt pour interpréter les infléchissements des dépenses de fonctionnement observés en 2008 comme le début de leur nécessaire maîtrise.

30) La Cour a obtenu des données et analyses seulement partielles, pour 2008 et le premier semestre de 2009, provenant des deux « réseaux d'alerte » interministériels (communes et groupement de communes).

CONCLUSION

La dégradation du résultat de l'Etat, quel que soit le référentiel comptable retenu, explique presque entièrement l'augmentation du déficit et de l'endettement publics en 2008. Son déficit a représenté 20,2 % des dépenses et 25,4 % des recettes nettes. Cette dégradation, qui doit encore peu (de l'ordre de 4 Md€) au ralentissement de l'activité, résulte surtout de la perte de 14 Md€ de recettes fiscales, pour l'essentiel du fait d'allègements d'impôts et de la compensation d'exonérations de cotisations à la sécurité sociale. En outre, l'objectif de croissance « zéro volume » des dépenses, mesuré d'exécution 2008 à exécution 2007, n'a pas été atteint. Du fait de ce déficit, de la reprise de dettes d'autres organismes et d'une augmentation de la trésorerie, la dette financière de l'Etat a crû de presque 100 Md€ pour atteindre 1 044 Md€.

Le régime général de sécurité sociale aborde la récession avec un déficit de 10 Md€ en 2008, à peu près stable depuis six ans malgré la croissance dynamique de cette période, et de nature essentiellement structurelle. En effet, ses dépenses ont certes légèrement ralenti, mais leur croissance est restée supérieure à celle de ses recettes. Sa situation est donc préoccupante et le transfert à la CADES de la dette résultant de ses déficits cumulés jusqu'à 2008 n'a fait que reporter dans le futur le financement d'une partie des prestations.

Le besoin de financement global des administrations sociales n'a été maintenu au voisinage de l'équilibre que grâce aux excédents, très précaires, de l'assurance chômage et des régimes complémentaires. La dette globale de ces administrations, en y ajoutant la CADES, n'a ralenti sa forte croissance des années passées que grâce à la reprise par l'Etat de la dette du régime agricole.

Le besoin de financement des administrations locales n'a été quasi stabilisé en 2008 qu'en raison d'une baisse de l'investissement, alors que leurs dépenses de fonctionnement, malgré une légère inflexion, ont continué à augmenter nettement plus vite que leurs recettes de fonctionnement. Cet effet de ciseau est particulièrement fort dans les départements. La dette brute des administrations locales s'est accrue de 10 Md€ et, si elle reste soutenable au regard de leurs ressources, les collectivités abordent la crise sans qu'aient été réalisées les réformes de leurs structures et de leurs financements qui permettraient de maîtriser la croissance de leurs dépenses.

Chapitre III

Un impact massif de la crise en 2009

I - L'ensemble des administrations publiques

Encore très limité en 2008, l'impact de la crise sur les finances publiques va être considérable en 2009. Selon les prévisions du gouvernement associées au projet de deuxième LFR pour 2009 (mars 2009), le déficit augmenterait de 2,2 points de PIB pour atteindre 5,6 % du PIB et la dette s'accroîtrait de 6,6 points de PIB pour atteindre 73,9 % du PIB à la fin 2009. Ces niveaux de déficit et de dette, non modifiés à la date du présent rapport, seront, selon le gouvernement, dépassés.

1 - Un fort risque macroéconomique

Ces prévisions de finances publiques reposent sur un scénario macroéconomique publié en mars 2009 et caractérisé par une baisse du PIB de 1,5 % en 2009, mais la ministre de l'économie a annoncé le 4 juin que la baisse du PIB serait de 3,0 %. La Commission européenne, l'OCDE et le FMI ont prévu des baisses du PIB de 3,0 % à 3,3 % et un déficit public de 6,2 à 6,6 points de PIB.

Une baisse du PIB de 3,0 %, au lieu de 1,5 %, entraînera un déficit plus important mais son impact précis dépend de plusieurs facteurs, difficiles à appréhender, comme son origine (exportations, consommation...). En période de ralentissement ou de baisse de l'activité, le produit de certains impôts peut baisser beaucoup plus vite que leur assiette. L'impact d'une désinflation plus marquée sur les recettes, ou des facteurs spécifiques à chaque catégorie d'administration pourraient aussi contribuer à alourdir le déficit. Même avec une décroissance du PIB limitée à 3 %, il devrait ainsi approcher 7,0 % du PIB.

2 - Une forte croissance des dépenses publiques

La prévision de déficit du gouvernement de mars dernier pour 2009 repose aussi sur une croissance des dépenses des administrations publiques de 3,2 % en volume. Hors mesures de relance, cette progression serait de 2,2 %.

Ce chiffre de 2,2 % est lui-même supérieur à l'objectif de croissance en volume de 1,0 % des dépenses publiques sur les années 2009-2012 inscrit dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques. En effet, les crédits budgétaires de l'Etat et l'ONDAM ont été initialement fixés en valeur et n'ont pas été révisés alors que l'inflation a été revue à la baisse (la dernière prévision du ministère des finances pour 2009 est de 0,4 % en moyenne annuelle).

3 - Une hausse du déficit imputable à la crise et un déficit structurel très élevé

Le déficit structurel se dégraderait légèrement en 2009, hors mesures de relance considérées comme temporaires³¹. La croissance en volume de 2,2 % des dépenses (hors plan de relance) et certaines mesures, comme la baisse de la TVA sur la restauration, y contribueraient.

Si le déficit constaté était de 7,0 % du PIB en 2009, il serait donc de nature structurelle à hauteur d'environ la moitié, la crise et le plan de relance expliquant l'essentiel de l'aggravation de 2008 à 2009.

4 - Un déficit plus élevé que la moyenne de la zone euro, malgré un plan de relance de moindre ampleur

L'OCDE a estimé l'ampleur des mesures budgétaires contenues dans les plans de relance sur la période 2008-2010 avec une méthodologie harmonisée. Rapporté au PIB de 2008, le plan français (0,6 % du PIB³²) est le moins important du G7, si on excepte l'Italie qui n'a pris aucune mesure de relance. Pour l'OCDE, la moyenne pondérée des plans de relance est de 3,4 % du PIB.

31) Les organisations internationales, pouvant difficilement distinguer les mesures temporaires et pérennes dans les plans de relance de tous les pays, considèrent toutefois que toutes les mesures de relance sont structurelles et l'OCDE affiche donc un déficit structurel de 4,2 % du PIB pour la France en 2008.

32) Dans une autre étude récente, spécifique à la France et avec une méthodologie différente qui ne permet pas de comparaison internationale, l'OCDE a évalué à 1,3 point de PIB l'impact des mesures de relance en France.

Il faut cependant tenir compte des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de l'augmentation du déficit induite mécaniquement par la récession. Ils ont en effet un impact sur l'activité qui peut être aussi fort que celui des mesures discrétionnaires de relance. De plus, si ces dernières peuvent, en théorie, être mieux ciblées, elles interviennent souvent avec retard, voire à contretemps, alors que l'effet de stabilisation automatique intervient rapidement et de manière proportionnée.

L'amplitude de ces stabilisateurs automatiques sur 2008-2010 est assez voisine d'un pays à l'autre du G7. En effet, si les administrations publiques représentent une plus petite part du PIB aux Etats-Unis ou au Japon, la récession y est plus forte qu'en Europe au regard de leurs croissances potentielles respectives.

Au total, la stimulation budgétaire sur 2008-2010, induite par les mesures de relance et les stabilisateurs automatiques, est moins forte en France (5,0 % du PIB) que dans les autres pays du G7, sauf l'Italie (4,6 %), ou dans l'OCDE (7,6 % en moyenne).

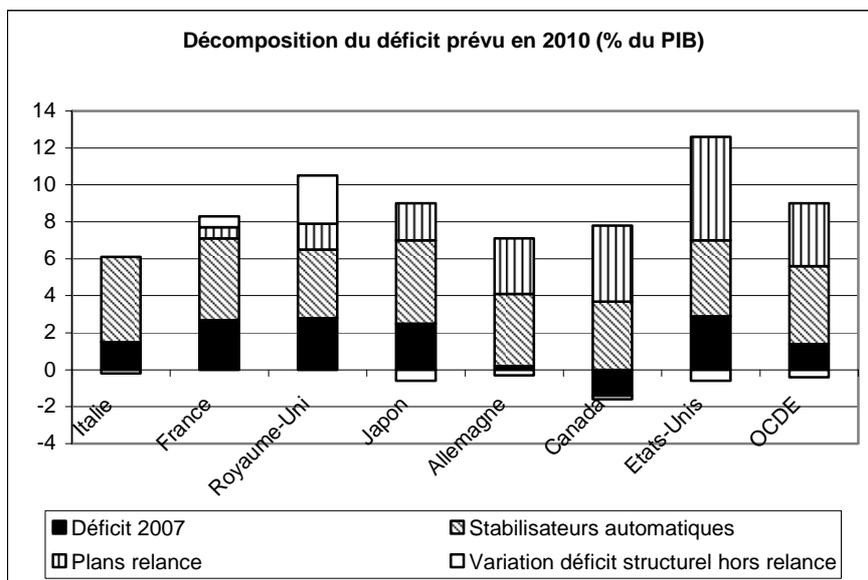
Pendant, l'ampleur de la stimulation budgétaire en France peut être justifiée par une moins mauvaise conjoncture et une situation initiale plus dégradée des finances publique.

En outre, les déficits de 2009 et 2010 résulteront non seulement des mesures de relance et du jeu des stabilisateurs automatiques, mais aussi des déficits initiaux et des mesures structurelles nouvelles non comprises dans les plans de relance.

Au total, le besoin de financement des APU, et donc le soutien total à l'activité, atteindrait en France 6,6 % du PIB en 2009 et 8,3 % en 2010, selon le rapport intermédiaire de l'OCDE, contre 10,2 et 11,9 % aux Etats-Unis mais aussi contre 4,5 et 6,8 % en Allemagne ou encore 5,4 et 7,0 % en moyenne dans la zone euro³³.

Malgré un plan de relance moins ambitieux et une croissance du PIB supérieure sur 2009-2010, la France aurait donc encore en 2009 et 2010 un déficit supérieur à ceux de l'Allemagne et de la moyenne de la zone euro parce qu'elle part d'un déficit plus élevé.

33) 3,9 et 5,9 % en Allemagne (5,3 et 6,5 % dans la zone euro) pour la Commission européenne.



Source : Cour des comptes à partir du rapport intermédiaire de l'OCDE sur les perspectives économiques (mars 2009) ; les stabilisateurs automatiques sont estimés en faisant la différence entre les déficits conjoncturels de 2010 et 2007.

5 - Une forte hausse de la dette à fin 2009

Compte tenu d'un déficit de 7,0 % du PIB et des emprunts nécessaires pour financer les prises de participation de la SPPE (jusqu'à 22 Md€), la dette publique dépassera 75 % du PIB fin 2009.

Cependant, ce calcul ne tient pas compte du classement de la SFEF dans les APU par l'INSEE dans les comptes nationaux de 2008. Si elle y demeure, il faudra ajouter les emprunts qu'elle a déjà contractés à la fin de 2008 (13 Md€) et ceux qu'elle devrait contracter en 2009 (80 Md€). Ces 93 Md€ représentent 4,7 % du PIB. En comptant ces emprunts, la dette publique sera donc autour de 80 % du PIB.

Un enjeu important de 2009 est donc de limiter les émissions de la SFEF au strict nécessaire.

II - Les différentes administrations

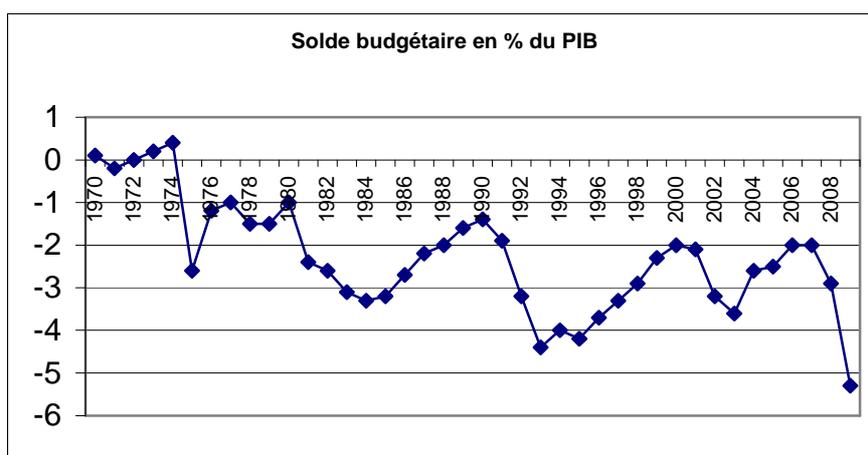
A - Une chute brutale du solde budgétaire de l'Etat

La seconde loi de finances rectificative (LFR) arrête le déficit budgétaire prévu pour 2009 à 104,3 Md€ alors que le déficit constaté en 2008 était de 56,3 Md€, que le projet de LFI pour 2009 (septembre 2008) retenait 52,1 Md€ et la LFI (décembre 2008) 67,0 Md€. Les révisions opérées depuis le projet de LFI résultent surtout de l'ajustement des recettes aux nouvelles prévisions macroéconomiques et de la prise en compte du plan de relance de décembre 2008 et des mesures qui ont suivi le sommet social du 18 février 2009.

Ce déficit, dont on a souligné qu'il a atteint 25 % des recettes nettes en 2008, en représenterait 54 % en 2009.

Rapporté au PIB, le solde budgétaire connaît depuis 1970 des cycles dont la tendance est fortement décroissante et dont les points bas et hauts tendent eux-mêmes à être de plus en plus bas. Après une chute de 2,4 points de PIB par rapport au solde de 2008, proche du record de 1975 (-3,0 points), il atteindrait - 5,3 % du PIB en 2009.

Le besoin de financement de l'Etat, dans les comptes nationaux, serait toutefois inférieur d'environ 15 Md€ au déficit budgétaire, d'importantes dépenses budgétaires (prêts au secteur de l'automobile...) étant considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le déficit.



Source : Cour des comptes

1 - Des pertes de recettes considérables

Alors que les recettes fiscales nettes se sont élevées à 265,3 Md€ en 2008³⁴, la deuxième LFR retient 245,0 Md€ pour 2009. Cette diminution de 20,3 Md€ (7,7 %) résulte de la récession pour 5,7 Md€ et de mesures nouvelles pour 14,6 Md€. Ces dernières peuvent être décomposées en 10,3 Md€ de mesures de relance³⁵, qui n'auront selon le gouvernement pas d'effet au-delà de 2009, et 4,3 Md€ de mesures plus anciennes, dont l'effet sera durable. La crise et le plan de relance expliquent donc l'essentiel des pertes de recettes entre 2008 et 2009.

L'estimation d'une baisse de 2,2 % des recettes fiscales nettes imputable à la récession (-5,7 Md€), hors mesures de relance, dans la deuxième LFR correspond à une prévision de croissance du PIB en valeur de + 0,2 %. La perte de recettes sera toutefois plus forte dans la mesure où la croissance du PIB sera sensiblement inférieure à la prévision du gouvernement. Sur la base d'extrapolations simples, elle serait majorée d'au moins 3 Md€ si la décroissance du PIB était de 3,0 %, mais elle pourrait l'être bien plus. L'élasticité de certains impôts à leur assiette est en effet particulièrement faible en période de récession ou de fort ralentissement de l'activité. De plus, l'application du taux réduit de TVA à la restauration au 1^{er} juillet réduira les recettes de 1,0 Md€ en 2009 (2,4 Md€ en année pleine).

Les ressources non fiscales prévues pour 2009 sont inférieures de 1,2 Md€ à celles de 2008 mais les 500 M€ maintenus dans la deuxième LFR au titre des dividendes de la Caisse des dépôts ne seront pas versés.

Les cessions d'immeubles seront enfin très inférieures à la prévision (1,4 Md€) du fait de la situation du marché de l'immobilier.

Ces divers éléments peuvent conduire à une dégradation des recettes de plus de 5 Md€ par rapport à la deuxième LFR.

2 - Des dépenses en forte hausse

Les mesures de relance vont fortement accroître les dépenses de l'Etat en 2009 mais, si on considère qu'elles sont exceptionnelles et temporaires, il convient de les distinguer des autres dépenses.

34) Avec le changement de nomenclature de 2009 qui a conduit à transférer 5,2 Md€ des recettes non fiscales vers les recettes fiscales.

35) Remboursements anticipés du crédit impôt recherche ou des reports de déficits pour les entreprises, allègements d'impôt sur le revenu pour les ménages...

a) Les dépenses hors mesures de relance

La LFI a été établie sur la base d'une croissance de 1,6 % en valeur des dépenses comprises dans le champ de la norme dite « élargie »³⁶.

Cela correspondait à une croissance de 0,1 % en volume avec la prévision d'inflation du gouvernement au moment de l'adoption de la LFI (1,5 % en 2009 en moyenne annuelle). Or la désinflation a été beaucoup plus forte et rapide et la dernière prévision officielle d'inflation est de 0,4 %. Si elle est confirmée, la croissance en volume des dépenses serait de 1,2 %, donc très loin de l'objectif de « zéro volume ».

Le gouvernement rapporte cependant les crédits de la LFI 2009 aux dépenses constatées en 2008, supérieures de 4,0 Md€aux crédits de la LFI 2008, pour en conclure que la croissance est de 0,5 % en valeur, soit 0,1 % en volume avec une inflation de 0,4 %. On ne peut cependant comparer qu'une LFI à une LFI ou des dépenses exécutées à des dépenses exécutées.

Les deux LFR n'ont pas modifié le total des crédits hors relance.

Plusieurs facteurs pourraient contribuer à maintenir les dépenses dans cette enveloppe : la baisse de l'inflation et des taux d'intérêt pourrait permettre de substantielles économies sur les charges financières, bien qu'une remontée des taux avant la fin de l'année ne soit pas à exclure et que la hausse de l'endettement sera certainement plus importante que prévu ; la revalorisation importante mais moins forte que prévu des pensions au 1^{er} avril permet une économie de 400 M€³⁷ ; la désinflation pourrait se traduire par de moindres dépenses de fonctionnement.

Les crédits mis en réserve en application de l'article 51 de la LOLF, initialement de 4,4 Md€ (hors titre II) en crédits de paiement, ont été ramenés à 3,4 Md€après mesures de déblocage (notamment sur le titre V) et annulations en LFR. Une partie devra en outre être débloquée pour payer des dépenses obligatoires et inéluctables, si bien que la réserve réellement disponible pour faire face à des dépenses imprévues est d'environ 1,5 Md€³⁸. Elle est inférieure à celle de l'exercice 2008, à la même époque de l'année, qui a connu en définitive des dépenses supérieures de 3,5 Md€à celles prévues en LFI.

36) En neutralisant les modifications du périmètre de ce champ.

37) Sur le compte d'affectation spéciale « pensions » qui est hors de la norme.

38) Contrairement à 2009, il n'y a aucune marge sur les crédits de personnel en 2008 alors qu'il reste une incertitude sur l'évolution des effectifs, notamment sur le nombre de départs en retraite, et les crédits mis en réserve devront être débloqués.

Or, les dépenses prévisibles à mettre en face de ces économies potentielles sont importantes. En effet, certaines dotations budgétaires sont habituellement sous-évaluées en LFI (primes d'épargne logement, opérations extérieures de la Défense...), voire omises (primes de Noël des bénéficiaires du RMI...).

En présentant le budget de 2009, le ministre chargé du budget a annoncé « un effort renforcé (+ 1 Md€) pour remettre à niveau des dotations traditionnellement sous dotées ». Ce montant est toutefois insuffisant pour une véritable remise à niveau et la Cour a décelé dès son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008 des sous-budgétisations manifestes pour 2009 dépassant le montant de la réserve restant disponible.

De plus, les crédits ouverts en 2008, ou les années précédentes, ont parfois été insuffisants et des charges budgétaires ont ainsi été reportées sur l'exercice 2009. Ces reports s'élevaient au minimum à 6,9 Md€ dont 3,6 Md€ de dettes envers les organismes de sécurité sociale.

En outre, le coût des mesures annoncées en réponse à la crise dans les départements d'outre-mer est estimé par le gouvernement à 850 M€ en année pleine, mais seules certaines d'entre elles (moins de 500 M€) ont été intégrées à la deuxième LFR.

La hausse du chômage se traduira enfin par des dépenses sociales plus fortes que prévu.

Au total, si, malgré les menaces identifiées, la désinflation et la baisse des taux d'intérêt devaient permettre réellement des économies, la Cour recommande que ces économies et la réserve de précaution disponible soient affectées à l'apurement des charges à payer et non au financement de nouvelles dépenses pérennes.

b) Les mesures de relance

Ces mesures sont imputées, pour la plupart, sur les crédits de la mission « plan de relance de l'économie » créée à cet effet ainsi qu'en prélèvements sur recettes et sur des comptes spéciaux du trésor.

La mission « plan de relance » a été dotée en 2009 de 10,3 Md€ de crédits de paiement par la première LFR puis de 2,3 Md€ par la deuxième LFR. Elle comporte trois programmes dont les responsables sont des sous-directeurs de la direction du budget. Les deux tiers des crédits sont gérés directement par ces responsables et, pour la plupart, attribués à des opérateurs. Le tiers est transféré en gestion à d'autres programmes.

Ces crédits sont affectés à des opérations précisément définies dont la liste est arrêtée par le comité interministériel d'aménagement et de

compétitivité des territoires. Les dépenses sont imputées sur des actions et sous-actions spécifiques des autres programmes ou des lignes spécifiques des budgets des opérateurs. Une base de données permet d'en assurer le suivi et des tableaux de bord doivent être établis périodiquement.

Si certaines dépenses seront plus élevées que prévu (prime à la casse, par exemple), il est en revanche possible que l'accélération prévue des travaux d'équipement (infrastructure de transport notamment) soit difficile et qu'une partie des dépenses soit reportée sur 2010.

Le plan de relance prévoit aussi un remboursement anticipé d'un an du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) aux collectivités territoriales qui s'engagent à investir plus en 2009 que sur la moyenne des années 2004 à 2007. La première LFR a prévu à cet effet un prélèvement complémentaire de 2,5 Md€ sur les recettes de l'Etat.

Or, cet engagement est relativement facile à tenir car il suffit, en moyenne, que les collectivités ne réduisent pas leur investissement de plus de 10 % par rapport à 2008 pour rester au-dessus de la moyenne de 2004-2007. Beaucoup de collectivités ont ainsi demandé à bénéficier de ce dispositif et la dépense pour l'Etat risque de dépasser 4 Md€

Si les dépenses de l'Etat sont ainsi accrues, les recettes des collectivités locales seront majorées d'autant. Le résultat ne sera cependant pas neutre sur le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques car celui des administrations locales, du fait d'un investissement plus important, sera alors plus élevé.

3 - La situation à fin avril

Le déficit budgétaire s'est établi à 71,6 Md€ à fin avril 2009, contre 44,8 Md€ à fin avril 2008.

Par rapport aux quatre premiers mois de 2008, les recettes fiscales nettes à fin avril ont chuté de 27,0 % sous l'effet notamment d'une augmentation de 54 % des remboursements et dégrèvements. Celle-ci est en partie imputable à la concentration des mesures de relance (remboursement du crédit d'impôt recherche...) sur le premier trimestre et n'est donc pas extrapolable à l'ensemble de l'année. Les recettes brutes ont toutefois aussi baissé de 8,6 %. Si on ne peut pas en inférer directement une prévision sur l'ensemble de l'année³⁹, ces premiers résultats montrent

39) Les variations trimestrielles de leur assiette, notamment pour la TVA, pouvant être très fortes, leur croissance en moyenne annuelle pourrait être très différente de leur croissance en glissement du premier quadrimestre 2008 au premier quadrimestre 2009. De plus, les recouvrements d'impôt sur les sociétés dépendront beaucoup des acomptes qui seront versés en décembre sur la base des prévisions de résultat en 2009 des entreprises qui sont encore très incertaines.

que les recouvrements, de TVA et surtout d'impôt sur les sociétés, sont pour le moment nettement en-dessous des prévisions de la deuxième LFR, et même au dessous du montant qui pourrait être mécaniquement attendu d'une révision à 3,0 % de la baisse du PIB.

Les dépenses nettes du budget général sur le champ de la norme élargie, à périmètre constant et hors plan de relance, ont crû de 1,3 %. Les crédits de la mission relance n'ont commencé à être consommés qu'en mars (à hauteur de 2,0 Md€ à fin avril).

La dette financière de l'Etat a augmenté de 127 Md€ en un an pour atteindre 1 087 Md€ à fin avril 2009.

Si la situation fin avril ne peut pas être extrapolée à l'ensemble de 2009, les développements précédents laissent envisager un déficit qui dépassera 120 Md€. En effet, même si les dépenses hors relance sont contenues par des redéploiements, un dépassement est certain sur le FCTVA et les recettes seront nettement inférieures aux montants prévus.

B - L'augmentation du déficit des organismes sociaux

1 - Une loi de financement conçue pour une période de croissance

La LFSS pour 2009 a été initialement construite sous l'hypothèse d'un ralentissement modéré et temporaire de la croissance (1 % pour le PIB en volume et 3,5 % pour la masse salariale en valeur).

Elle contient des dispositions sur le financement de la protection sociale agricole et organise une nouvelle reprise des déficits du régime général par la CADES, financée par un transfert de 0,2 point de CSG du FSV à celle-ci. Elle annonçait aussi l'apport de recettes nouvelles à la branche retraite par une hausse des cotisations qui devait être compensée par une baisse à due concurrence des cotisations chômage.

Les deux dernières dispositions, qui consistent à couvrir les besoins de financement de certains organismes par une réallocation de ressources au sein de la sphère sociale, sans apport global de recettes nouvelles, supposaient le maintien d'une croissance économique suffisante. De fait, le relèvement des cotisations de retraite a dû être reporté, ce qui ampute de 1,8 Md€ les recettes de la CNAV en 2009 par rapport aux prévisions associées à la LFSS. Quant au transfert de CSG à la CADES, il va plonger le FSV dans un profond déficit dès 2009. Par cette opération, on a en fait réduit les recettes servant au financement des dépenses actuelles de sécurité sociale (le financement des retraites via le FSV) pour en affecter une partie au financement de déficits passés (l'amortissement de la dette de la CADES). Cet arbitrage illustre les inconvénients d'un déficit persistant

du régime général : le financement différé de dépenses anciennes soustrait des ressources nécessaires au financement des dépenses actuelles. Des dispositions importantes de la LFSS se trouvent ainsi inadaptées à la conjoncture de 2009.

2 - Vers un déficit sans précédent du régime général

Les prévisions de déficit du régime général pour 2009 ont été révisées à plusieurs reprises au gré des modifications des hypothèses macroéconomiques et particulièrement de celle de masse salariale. La prévision initiale du PLFSS était un déficit de 8,6 Md€ sur la base de 6,4 Md€ de mesures nouvelles (économies de dépenses et apports de recettes) et d'une hypothèse de masse salariale de 3,5 %.

La masse salariale du secteur privé et les recettes qui lui sont liées (les trois quarts environ de celles du régime général) se sont effondrées à la fin de 2008 et au début de 2009. Au 1^{er} trimestre 2009, cette masse salariale est inférieure de 0,9 % à son niveau du 1^{er} trimestre 2008. Depuis le début de 2009, les encaissements du régime général sur le secteur privé sont inférieurs à ceux de la même période de 2008.

Le ministère des finances a publié le 4 juin une prévision de baisse de la masse salariale du secteur privé de 1,25 %.

Si les recettes sont très fortement affectées par la conjoncture, les dépenses semblent pour le moment assez conformes aux prévisions, sous réserve d'un dépassement de 0,3 à 0,5 Md€ de l'ONDAM.

Le déficit du régime général devrait donc dépasser les 20 Md€, c'est-à-dire doubler par rapport aux niveaux déjà sans précédent des dernières années.

Pour l'année 2009, le plafond du découvert de trésorerie du régime général a été fixé par la LFSS à 18,9 Md€ pour la période allant du 1^{er} avril au 31 décembre ; ce niveau de découvert sera dépassé au 2^{ème} semestre. Ce découvert, qui constitue en fait une dette du régime général, est appelé à augmenter fortement en 2009 et 2010 et devrait rapidement atteindre les limites des capacités de financement sur avances de la Caisse des dépôts. La question du traitement des déficits accumulés par le régime général se repose donc dès maintenant. En application de la loi organique du 2 août 2005, les transferts de dettes à la CADES doivent s'accompagner d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement de sa dette.

3 - Assurance chômage : retour brutal au déficit

Du fait de la très forte augmentation du chômage, les excédents substantiels des deux dernières années feront place à un déficit de l'Unédic dès 2009. Dans les prévisions financières établies fin mai, l'Unédic estime ce déficit à -1,3 Md€ en 2009 et à -4,6 Md€ en 2010. Ces prévisions sont cohérentes avec une baisse du PIB de 3 % en 2009 et une croissance de 0,5 % en 2010. Elles tiennent compte de la nouvelle convention d'assurance chômage entrée en application au 1^{er} janvier 2009 pour deux ans, ainsi que de la contribution du régime à l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel pour 150 M€.

Le déficit cumulé de l'assurance chômage se creuserait rapidement pour atteindre - 6,3 Md€ fin 2009 et -11,0 Md€ fin 2010.

4 - Le déficit des administrations sociales

Au total, compte tenu des déficits des régimes de sécurité sociale autres que le régime général, du FSV, des hôpitaux, des régimes complémentaires⁴⁰ et de l'Unedic, le besoin de financement des ASSO en 2009 pourrait atteindre 25 à 30 Md€, soit 1,3 à 1,5 % du PIB.

C - Les administrations publiques locales

1 - Un autofinancement probablement assez stable

Si les droits de mutation connaissent une forte baisse en 2009, les bases des impôts directs sont protégées des effets immédiats de la crise sauf pour la taxe professionnelle. Elles sont en effet constituées de biens immeubles, dont les valeurs sont révisées forfaitairement, qui ne sont pas immédiatement sensibles à la baisse de l'activité, comme le sont les impôts d'Etat assis sur des flux (valeur ajoutée, revenu ou bénéfice).

En 2009, nombre de collectivités ont en outre majoré substantiellement les taux appliqués à ces bases. Cette majoration, qui n'est pas générale, était attendue lors de la première année du « cycle électoral », que la prolongation des mandats en 2008 avait au surplus décalé d'un an. Le ralentissement de la croissance du produit des impôts locaux devrait donc rester limité.

40) Le FSV enregistrerait un déficit de 2,0 Md€ en 2009 ; L'AGIRC, l'ARRCO et l'AGFF un déficit technique de 2,5 Md€ en 2009.

Les dotations de l'Etat connaîtront une augmentation sensible et d'autant plus notable que l'inflation serait en diminution comme prévu. Dans la LFI pour 2009, la norme de progression des concours financiers de l'Etat (hors prise en charge des dégrèvements et fiscalité transférée) était de 2 %. La progression est portée à 6,7 % dans la deuxième LFR, qui a majoré de 2,5 Md€ le FCTVA au titre du plan de relance.

Pour les dépenses, les effets directs des transferts de personnels de l'Etat seront bien moindres en 2009 pour les régions et les départements et le Gouvernement a écarté la perspective de nouveaux transferts.

L'alourdissement des dépenses de prestations sociales, dû à la dégradation de la situation économique, est probable. Cependant, c'est le comportement d'employeur des collectivités qui décidera ou non de la poursuite de l'infléchissement des charges de fonctionnement observé en 2008. La rationalisation de l'intercommunalité, dix ans après la réforme de 1999, est une des clefs de la maîtrise des dépenses dans ce domaine.

Le dynamisme maintenu des recettes et la poursuite de l'infléchissement des dépenses de fonctionnement conduiraient à limiter en 2009 la tension de la section de fonctionnement et à éviter une dégradation sensible de l'autofinancement.

2 - Une incertitude sur la reprise de l'investissement

L'évolution du besoin de financement dépendra principalement de celle de l'investissement, qui est très incertaine. Dans le passé, elle a été faible l'année suivant les élections municipales. En outre, les collectivités ignorent ce que seront et comment évolueront les ressources appelées à se substituer à la taxe professionnelle en 2010. Elles pourraient donc rester prudentes dans leurs décisions d'investissement des prochains mois.

Dans le cadre du « plan de relance », les collectivités peuvent bénéficier d'un surplus de dotation de FCTVA si elles maintiennent leurs dépenses d'investissement au niveau moyen des années 2004 à 2007, mais cette condition est peu contraignante, cette moyenne étant inférieure de 10 % au niveau atteint en 2008. L'Etat n'en a pas fixé d'autres alors que les conséquences financières des investissements sont très variables selon leur nature. Certaines peuvent aider à réduire des dépenses de fonctionnement, mais plutôt à terme ; beaucoup incitent à les accroître, notamment par des recrutements de personnels.

Fin mai 2009, 19 540 collectivités ont passé une convention avec l'Etat et prévu d'investir 54,5 Md€ en 2009. Elles avaient consacré 35,3 Md€ à leurs dépenses d'investissement en moyenne par an de 2004 à 2007, soit 65 % du total des investissements des collectivités susceptibles

de bénéficier d'un versement anticipé du FCTVA. Comme une partie seulement, probablement limitée, en sera payée en 2009 (le solde l'étant en 2010 et après) et comme une partie des collectivités n'a pas signé de convention, il n'est pas certain que les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités soient en 2009 très différentes de celles de 2008, malgré l'importance de ces prévisions d'investissement.

Les collectivités, qui assurent près des trois quarts de l'investissement public civil sont aussi invitées par l'Etat à jouer un premier rôle dans le Grenelle de l'environnement, qu'il s'agisse de la rénovation de leur parc immobilier, du fonctionnement de leurs services publics « environnementaux », voire de la contribution au financement des lignes ferroviaires à grande vitesse. Pour autant, et bien que les discussions du Grenelle de l'environnement aient eu lieu en 2007, le projet de loi d'orientation (« Grenelle I ») n'est pas voté.

3 - Un déficit persistant

Au total, le besoin de financement des APUL ne devrait pas augmenter sensiblement en 2009. S'il reste ainsi modeste au regard du déficit public total, il demeure néanmoins un handicap pour l'avenir.

La poursuite de l'augmentation des impôts locaux directs ou indirects, lorsque l'Etat prend en charge les dégrèvements, ne saurait être regardée comme une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques. Un accroissement de leur dette reste possible, à considérer leur structure financière, mais dans des conditions d'emprunt qui pourraient être dégradées par la prolongation de la crise et ses effets sur les établissements financiers. Il ne contribuerait pas non plus à ce redressement.

Contribuer à la relance par l'investissement, sans remettre en question, par un déséquilibre des sections de fonctionnement ou par un accroissement des prélèvements obligatoire, l'assainissement des finances publiques est l'objectif assigné implicitement par l'Etat aux collectivités locales pour 2009 et au-delà. Sa réalisation suppose des gestions locales plus efficaces et moins dispersées dans leurs champs d'intervention.

CONCLUSION

L'Etat perdra plus de 25 Md€ de recettes fiscales en 2009 par rapport à 2008, dont une dizaine en raison des mesures de relance, en principe temporaires. Ses dépenses croîtront fortement, du fait du plan de relance mais aussi d'une progression de 1,2 % en volume des crédits affectés aux autres dépenses. Celles-ci peuvent encore rester dans la limite des crédits votés, sous réserve d'un effort de redéploiement important, mais avec la perspective que l'Etat ne parvienne pas à réduire le montant des dépenses exigibles et impayées en fin d'année. Le déficit budgétaire dépassera 120 Md€ et l'augmentation de la dette financière pourrait être supérieure à 100 Md€.

La récession creusera fortement le déficit du régime général de sécurité sociale qui, même si l'évolution des dépenses est conforme à la LFSS, dépassera 20 Md€. La question du traitement de sa dette va donc très vite se poser à nouveau. La crise touchera aussi particulièrement l'Unédic dont les résultats financiers sont très sensibles à la conjoncture et qui devrait donc voir réapparaître un déficit significatif. Les régimes complémentaires basculeront dans le déficit. Le besoin de financement des administrations sociales pourrait atteindre 1,3 à 1,5 % du PIB.

La hausse du taux des impôts locaux et l'inertie de leurs bases devraient permettre aux collectivités locales de maintenir à peu près leur autofinancement, malgré le dynamisme persistant de leurs dépenses de fonctionnement. La croissance de leur investissement est très incertaine mais, malgré l'incitation à l'accroître apportée par le remboursement anticipé du FCTVA, elle sera sans doute assez faible et leur besoin de financement ne devrait donc pas beaucoup augmenter.

L'ensemble des éléments ci-dessus amènent à conclure que le déficit global des administrations publiques devrait dépasser 140 Md€, soit plus de 7,0 % du PIB, en 2009 avec une baisse du PIB de 3,0 %. La crise et le plan de relance n'en expliqueraient qu'environ la moitié, le reste étant de nature structurelle, avec un déficit structurel tendant à légèrement s'aggraver. Malgré un plan de relance moins important, le déficit français resterait supérieur à la moyenne des autres pays européens, car notre pays part d'une position beaucoup plus défavorable. Sans même compter les emprunts de la SFEF, la dette publique dépasserait 75 % du PIB. Avec eux, elle progresserait d'environ 220 Md€ et serait voisine de 80 % du PIB.

Deuxième partie

Un ajustement inéluctable

Chapitre IV

La perspective de déséquilibres encore massifs à l'horizon de 2012

Malgré la stratégie d'ajustement affichée dans la loi de programmation des finances publiques, le risque existe de déséquilibres des finances publiques encore massifs à l'horizon de 2012 face auxquels les outils actuels de programmation ne sont pas totalement adaptés.

I - La stratégie affichée

1 - La maîtrise des dépenses et la sécurisation des recettes

Depuis le dépôt du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) à l'automne 2008, le Gouvernement a dû plusieurs fois modifier cette programmation pour tenir compte de la dégradation de la situation économique et de la nécessité d'y faire face par des mesures de relance, mais il a maintenu quatre orientations stratégiques :

- les recettes doivent jouer leur rôle de stabilisation automatique ;
- les réformes intervenant après le vote de la LPFP ne doivent globalement pas diminuer durablement les ressources de l'Etat et de la sécurité sociale ;
- la croissance des dépenses publiques en volume doit être strictement limitée (à 1,0 % en moyenne annuelle sur 2008-2012 dans la LPFP) ;
- les mesures de relance doivent être temporaires et leur impact budgétaire ne pas aller au-delà de 2010.

La chronologie des déficits et dettes publics de 2009 à 2012 telle qu'anticipée par le Gouvernement, depuis le dépôt du projet de deuxième loi de finances rectificative en mars dernier jusqu'à la date du présent rapport, est la suivante.

Tableau 10 : les prévisions du Gouvernement

	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit public (% PIB)	3,4	5,6	5,2	4,0	2,9
Dettes publiques (% PIB)	68,0	73,9	77,5	78,3	78,1
Croissance dépenses (%)	0,9	3,2	0,5	0,9	0,9

Source : PLFR2 du 4 mars 2009

Les chiffres relatifs à 2009 sont manifestement périmés, les hypothèses de croissance ayant été revues à la baisse, et ceux des années suivantes n'ont pas été réajustés à ce jour.

2 - Les écarts par rapport à la stratégie

La clarté de la stratégie affichée par la France est essentielle pour compenser les doutes que peut susciter le non respect de ses engagements de réduction du déficit dans toute la période récente.

Des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni enregistreront des déficits plus importants que celui de la France en 2009, mais ils ont su dégager un excédent de leurs comptes publics dans les années 1998 à 2001. Les pays de la zone euro ont, quant à eux, quasiment atteint l'équilibre en 2000 puis en 2007 et l'Allemagne y est à nouveau parvenue en 2008. La France, pour sa part, n'a jamais su réduire son déficit au-dessous de 1,5 % du PIB depuis 1980, ni respecter les engagements pris dans ses programmes de stabilité, notamment parce qu'elle n'a jamais atteint ses objectifs de maîtrise des dépenses.

Or, divers événements intervenus depuis l'adoption de la LPFP brouillent la lisibilité de la stratégie qu'elle fixe.

La baisse du taux de TVA sur la restauration diminuera durablement les recettes de l'Etat de 2,5 Md€. Le respect des orientations de la LPFP supposerait qu'elle soit compensée par une augmentation d'impôts, ou la suppression d'avantages fiscaux, de même ampleur.

Le gouvernement a indiqué que la suppression annoncée d'une part substantielle de la taxe professionnelle sera compensée par le produit d'autres impôts. Toutefois, il en résultera inévitablement d'importants transferts financiers entre les contribuables, et il est peu probable qu'une

réforme de cette ampleur se fasse à prélèvement global constant. Si les ressources des collectivités locales doivent être néanmoins maintenues, c'est alors l'Etat qui en supportera le coût budgétaire.

La progression des dépenses en volume affichée dans le rapport annexé au projet de deuxième LFR est en moyenne de 1,3 % sur 2008-2012 et de 1,4 % sur 2009-2012, alors que le rapport annexé à la LPFP affichait un objectif de 1,0 %. Le gouvernement a en effet tenu compte d'une prévision d'inflation désormais plus basse, alors que les crédits budgétaires et l'ONDAM sont fixés en valeur dans la loi de programmation. Un autre choix aurait été d'abaisser les objectifs en valeur. Certes, une telle révision se serait effectuée au détriment d'une stabilité utile aux gestionnaires. L'option retenue n'en signifie pas moins que les ambitions ont été revues à la baisse et la stratégie infléchie.

II - Le risque de déséquilibres encore considérables

Partant d'une année 2009 plus dégradée que prévu en mars dernier, les déficits des années ultérieures seront mécaniquement plus prononcés.

1 - La croissance économique et les recettes

L'évolution des finances publiques au-delà de 2009 dépendra d'abord de l'ampleur et de la durée de la crise. Le Gouvernement prévoit désormais une reprise de la croissance suffisante à partir du second semestre 2009 pour que le PIB augmente de 0,5 % en 2010 et la loi de programmation repose sur un rythme annuel de 2,5 % en 2011 et 2012. L'OCDE et la Commission européenne retiennent cependant un redémarrage plus tardif et une croissance négative en 2010 (-0,1 et -0,2 %) Les recettes seraient alors plus faibles que prévu en mars dernier. Une inflation plus faible pourrait aussi jouer dans le même sens.

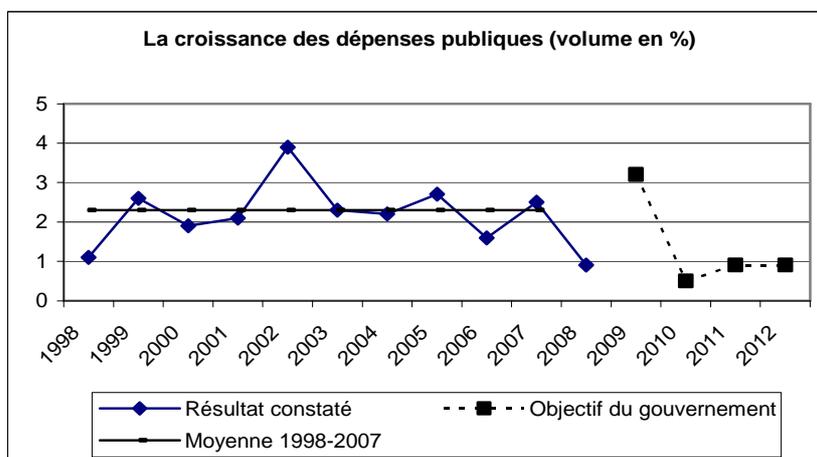
Ensuite, les modifications législatives déjà intervenues entraîneront une baisse d'environ 5 Md€ des recettes fiscales et sociales en 2009 et 2010⁴¹, à laquelle, sauf mesures compensatrices, s'ajouteraient environ 2,5 Md€ de baisse de la TVA sur la restauration et l'impact probable de la réforme de la taxe professionnelle.

41) Effet décalé de mesures prises antérieurement telles que la réforme du crédit d'impôt recherche ou la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés.

Enfin, l'évolution des recettes pourrait être sensiblement inférieure à celle de l'activité (faible élasticité) au cours des prochaines années. En effet, les cotisations sociales suivent la masse salariale, qui croît généralement moins vite que le PIB en phase de reprise. Les recettes fiscales, pour leur part, peuvent durablement croître moins vite après une récession, en particulier l'impôt sur les sociétés. Leur élasticité spontanée au PIB a été inférieure à 0,5 de 1993 à 1996, puis est remontée à 1,3 en 1997 avant de retomber à 0,5 en 1998. Ce phénomène tient notamment aux mécanismes qui permettent de reporter des déficits ou des moins values sur les bénéfices ou plus-values des années ultérieures, d'une part, et à l'atonie du prix des actifs (immobilier et actions), d'autre part. Les déficits fiscaux reportables en avant par les entreprises à fin 2008 représentent une perte potentielle d'impôt sur les sociétés de 40 Md€².

2 - Les dépenses publiques

Les dernières prévisions de croissance des dépenses en volume (présentation du deuxième projet de LFR pour 2009) sont plus en ligne avec les tendances antérieures que dans les précédents documents de programmation pour 2009 et 2010⁴³ mais plus ambitieuses pour 2011 et 2012⁴⁴. Sur la période 2009-2012, elles restent globalement optimistes au regard des évolutions passées et de l'impact limité des réformes engagées.



Source : INSEE jusqu'à 2008 ; ministère de l'économie au-delà.

42) Annexe du compte général de l'État pour 2008.

43) Respectivement 3,2 et 0,5 %. La progression de 0,5 % en 2010 doit être appréciée en considérant que l'arrêt des mesures de relance contribue à réduire les dépenses de 1,3 %. Hors plan de relance, la progression serait donc de 1,8 %.

44) 0,9 % par an (0 pour Etat et ODAC, 1 % pour les APUL et 1,7 % pour les ASSO).

Limiter cette croissance à 1,4 % par an de 2009 à 2012 suppose en effet que les dépenses seront inférieures de 35 Md€ en 2012 à ce qu'elles seraient si elles suivaient leur rythme tendanciel de 2,3 % par an.

Or les économies permises par la RGPP sont toujours estimées à environ 6 Md€, après déduction des montants rétrocédés aux agents, et cette estimation est, on verra, trop peu étayée. Dans le secteur social, les économies attendues de la mise en œuvre de la loi sur l'hôpital restent à évaluer et ne pourraient en toute hypothèse intervenir que graduellement.

En revanche, certaines dépenses connaîtront inévitablement une forte croissance. En supposant constant le taux d'intérêt moyen actuel sur la dette publique, la hausse de la dette de 2008 à 2012 entraînera une augmentation de 14 Md€ des charges financières. Même avec un taux d'intérêt plus faible, cette augmentation dépassera très fortement à elle seule les économies escomptées à cette échéance de la RGPP.

Si les décisions déjà prises de revalorisation du point de la fonction publique et le remplacement partiel des départs à la retraite permettent de presque stabiliser la masse salariale de l'Etat, les dépenses afférentes aux pensions des fonctionnaires croissent en valeur de 5,5 % par an.

Les dépenses ambulatoires d'assurance maladie vont continuer à être fortement tirées par la progression des remboursements effectués au titre du dispositif des affections de longue durée. Les retraites payées par le régime général croissent de 5 à 6 % par an.

La loi de programme Grenelle I laisse envisager des dépenses considérables à l'horizon 2020⁴⁵, dont une partie avant 2012, même si plusieurs des projets annoncés auraient été réalisés sans cette loi de programme. Par ailleurs, il n'est pas du tout certain que l'anticipation des travaux d'équipement inscrite dans le plan de relance pour 2009 et 2010 soit suivie d'un ralentissement de même ampleur à partir de 2011.

Enfin, l'infléchissement des dépenses des collectivités locales inscrit dans la LPPF est seulement hypothétique.

3 - Les déficits et la dette

Si le PIB en volume diminue de 3,0 % en 2009, est stable en 2010 puis augmente de 2,0 % en 2011 et 2,5 % en 2012, le déficit sera encore d'environ 5,5 % du PIB en 2012 et la dette d'environ 87 % du PIB, hors

45) 85 Md€ selon les études d'impact (2/3 pour les APUL et 1/3 pour l'Etat).

dette contractée par la SFEF, avec les prévisions de mars 2009 du ministère des finances sur la croissance des dépenses⁴⁶.

Si, avec les mêmes hypothèses de croissance du PIB, la progression des dépenses était, en fait, de 2,2 % en 2011 et 2012, le déficit serait encore supérieur à 6,0 % du PIB en 2012 et la dette approcherait 90 % (hors SFEF). Les charges d'intérêt de la dette seraient alors supérieures de 20 Md€ à leur montant de 2008, à taux moyen constant, soit l'équivalent de deux points de CSG.

Pour le seul régime général de sécurité sociale, le déficit approcherait 30 Md€ en 2010 et se maintiendrait autour de ce niveau.

Il est enfin vraisemblable qu'une partie des mesures de relance seront prolongées en 2010 pour soutenir une croissance encore fragile. Même si elles sont interrompues avant 2012 et ne pèsent plus alors sur le déficit, elles auront contribué à accroître la dette à cet horizon.

Le gouvernement prévoit en outre, à partir de 2010, une réduction du déficit structurel fondée sur la maîtrise des dépenses. Toutefois, on l'a vu, les conséquences des décisions déjà prises et les tendances spontanées, tant sur les dépenses que sur les recettes, joueront en sens inverse. En outre, d'importantes recettes non fiscales ont été prélevées ces dernières années sur des organismes publics classés en dehors des APU et cette source de recettes est désormais en partie tarie.

III - L'utilité d'une programmation pluriannuelle

La loi de programmation, dont le budget triennal de l'Etat est un élément central, est l'instrument de la stratégie des finances publiques.

1 - La loi de programmation des finances publiques

Dans son dernier rapport public annuel, la Cour a salué l'adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui répond au besoin, depuis longtemps souligné, de renforcer la dimension pluriannuelle du pilotage des finances publiques en faisant valider par le Parlement ses grandes orientations. Celles-ci étaient en effet jusque là inscrites dans des programmes de stabilité envoyés à la Commission européenne dans l'indifférence et jamais respectés. La LPFP du 9 février 2009 a mis en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre cette nouvelle catégorie de loi, pour les années 2009 à 2012.

⁴⁶ Et une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires au PIB.

Il convient de distinguer la programmation triennale des dépenses de l'Etat, qui est une novation utile pour la maîtrise des finances publiques et la responsabilisation des gestionnaires, d'une part, et les objectifs assignés aux autres administrations (sécurité sociale et collectivités locales) dont la nature et la crédibilité diffèrent peu de celles des outils de programmation préexistants (programme de stabilité...) et qui ont montré jusqu'ici peu d'efficacité, d'autre part. Du fait de l'autonomie dont disposent une partie des administrations publiques, notamment les collectivités territoriales, les dispositions de la LPFP les concernant n'ont guère plus de force contraignante que des prévisions.

Le déclenchement de la crise a singulièrement limité la portée de la LPFP. La programmation du déficit public et de la dette de 2009 à 2012 est en effet établie « sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmés ». Malgré les révisions opérées fin 2008, les hypothèses de croissance et de prix retenues dans la loi de programmation sont largement dépassées. Pour la crédibilité de l'exercice, il importe de les actualiser au plus vite.

Enfin, on l'a vu, des décisions récentes ont affaibli la clarté des grandes orientations affichées dans la loi de programmation.

2 - Le budget triennal de l'Etat

Le pilotage des finances de l'Etat a désormais une dimension pluriannuelle avec le budget triennal, dont plusieurs mesures ont renforcé la crédibilité, comme la fixation du point de la fonction publique sur trois ans. Il reprend la loi de finances pour la première année (2009) et prévoit une répartition des crédits par mission qui est intangible la deuxième année, sauf abondement par une réserve de budgétisation de 0,6 Md€ destinée à financer des dépenses nouvelles, et pourra être modifiée la troisième année dans le cadre du budget triennal suivant (2011-2013).

Sa portée est affaiblie par l'importance des dépenses qui y échappent. C'est le cas des mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Alors que 1,1 Md€ sont inscrits à ce titre dans le budget triennal sur la période 2009-2011, les dépenses mises à la charge d'organismes publics autres que l'Etat s'élèvent à 3,4 Md€ et les dépenses fiscales considérées comme créées par le Grenelle à 1,6 Md€

De plus, des décisions récentes contribueront au dépassement des crédits par mission prévus pour 2010 : abandon des économies prévues dans le budget triennal sur la mission agriculture (230 M€)⁴⁷ ; nouvelles

47) De plus, rien n'est prévu pour les refus d'apurement des aides agricoles (100 M€ par an de 1996 à 2007).

mesures prises en réponse à la crise dans les départements d'outre-mer (350 M€ ne sont pas budgétés sur un coût total de 850 M€). L'aggravation du chômage imposera aussi de relever la dotation de certains programmes sociaux. Bien que la préparation de la LFI pour 2010 semble s'appuyer largement sur ce budget triennal, la réserve de budgétisation ne sera sans doute pas suffisante.

Certes, le budget triennal repose sur une croissance des dépenses de l'Etat égale à l'inflation prévue en septembre 2008 pour 2010, soit 1,75 % en moyenne annuelle par an. Comme l'inflation désormais prévue est inférieure, des économies sur certains postes et des redéploiements entre missions sont possibles. Si ceux-ci étaient trop importants dès 2010, le principe d'un budget pluriannuel serait toutefois remis en question.

CONCLUSION

La perspective d'une réduction sensible du déficit et de la dette à l'horizon de 2012 n'est pas réaliste à défaut d'un effort majeur de redressement. Même si la croissance de l'activité redevenait supérieure à 2,0 % par an à partir de 2011, comme le suppose la programmation des finances publiques, la croissance des recettes pourrait être durablement faible. En outre, faute de nouvelles mesures d'économie, le ralentissement des dépenses sera insuffisant. Le déficit public risque d'être encore supérieur à 6,0 % du PIB en 2012 et la dette approcherait alors 90 % du PIB, sans même compter les emprunts de la SFEF. Les charges d'intérêt pourraient être supérieures de 20 Md€ à leur montant de 2008, soit l'équivalent de deux points de CSG. Chaque actif paierait alors 2 700 € de charges d'intérêt par an, 750 € de plus qu'en 2008.

La Cour a souhaité l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques et d'un budget triennal de l'Etat. Ils demeurent des instruments essentiels, mais d'une portée limitée au regard des circonstances exceptionnelles que connaissent les finances publiques. En outre, la loi de programmation ne peut pas avoir d'emprise sur une partie importante des administrations publiques. Ses principales orientations, maîtrise des dépenses et sécurisation des recettes, sont encore appropriées mais les objectifs de croissance des dépenses ont été infléchis à la hausse et des évolutions fiscales récemment annoncées, dans la mesure où elles ne sont pas compensées, contribueront à réduire durablement les recettes. Le budget triennal constitue la traduction la plus opérationnelle de la loi de programmation mais sa portée serait affaiblie si la répartition des crédits pour 2010 inscrite dans ce budget devait être trop modifiée dans la loi de finances initiale.

Chapitre V

Les risques liés à une dérive incontrôlée de la dette

L'endettement public peut être mesuré de diverses façons mais la dette brute en est la mesure la plus pertinente. Or, elle risque de s'emballer, ce qui aurait de graves conséquences, et il serait risqué de miser sur des remèdes illusoire pour l'arrêter.

I - L'importance de la dette brute

La situation des finances publiques peut être appréciée au regard de multiples critères. Ceux-ci doivent être de nature à permettre des comparaisons entre pays car les bons et obligations des Etats sont largement détenus par des non résidents (54 % en France) et ces comparaisons doivent être favorables pour attirer les capitaux étrangers ou retenir les capitaux nationaux. L'analyse de la situation française doit certes s'appuyer sur des critères plus nombreux et plus riches, mais ils présentent des insuffisances.

1 - La dette publique brute : le critère essentiel

L'indicateur le plus utilisé est la dette brute des administrations publiques (APU) tirée des comptes nationaux, et il demeure le plus important. En effet, comme des particuliers ou des entreprises et même si elles ont plus de latitude à cet égard, les APU ne peuvent pas s'endetter

indéfiniment et il faut donc éviter que leur dette brute tende à s'emballer. Une partie de ses composantes étant mal connue dans certains pays, l'Union européenne retient la dette au sens du traité de Maastricht dont le champ est un peu plus restreint mais la mesure plus fiable⁴⁸.

Cette dette peut être appréciée au regard des ressources des APU. Cependant, le taux de prélèvements obligatoires est très différent d'un pays à l'autre (il est particulièrement élevé en France) et il est plus pertinent de rapporter la dette à l'assiette de ces prélèvements, c'est-à-dire au PIB, ce qui est l'usage le plus répandu au niveau international.

Le niveau que la dette brute est susceptible d'atteindre à fin 2010 est une référence pertinente car la crise et les plans de relance exerceront leur plein impact sur les finances publiques cette année là. Selon les organismes internationaux, la position de la France se dégraderait plus que celles de l'Allemagne et de l'ensemble de la zone euro, malgré des mesures de relance moins fortes. La dette de l'Union européenne augmenterait certes comme celle de la France, mais elle resterait assez nettement inférieure.

Tableau 11 : la dette au sens de Maastricht en points de PIB

	2007	2008	2009	2010
France	63,8	68,0	79,7	86,0
Allemagne	65,1	65,9	73,4	78,7
Zone euro	66,0	69,3	77,7	83,8
Union européenne	58,7	61,5	72,6	79,4

Source : Commission européenne ; printemps 2009 (SFEF incluse).

2 - Les limites des concepts de dette nette

L'importance de la dette brute des administrations est parfois relativisée car, en contrepartie, elles détiennent des actifs physiques et financiers qui peuvent générer des ressources futures. La dette nette qui résulte de leur déduction doit cependant être considérée avec prudence.

En effet, malgré d'importants progrès, la valorisation des actifs physiques reste difficile. En outre, la plupart de ces actifs ne sont pas cessibles et il n'est pas pertinent de les intégrer dans une analyse des

48) Elle est aussi enregistrée à sa valeur nominale alors que la dette tirée des comptes nationaux est en valeur de marché.

risques de solvabilité posés par l'endettement public. Enfin leur rentabilité, financière ou socio-économique, est souvent surestimée⁴⁹.

Les actifs financiers sont certes plus faciles à valoriser et à céder et il est donc plus pertinent d'examiner la dette des APU nette de ces actifs. Selon la définition de l'OCDE (concept d'engagements financiers nets), la dette nette s'élevait à 34 % du PIB en France à fin 2007, un niveau inférieur à ceux de l'Allemagne et de la zone euro (44 %).

Toutefois, cette comparaison des niveaux de la dette nette donne une image trop favorable de la situation de la France pour deux raisons.

D'une part, la croissance de cette dette nette est plus forte en France. Sur 15 ans (1992-2007), elle a augmenté de 14,4 points de PIB en France et de 7,2 points, soit deux fois moins, dans la zone euro.

D'autre part, ces actifs sont estimés à leur valeur de marché qui est très sensible à la conjoncture pour les actions et participations⁵⁰. Or, le poids de celles-ci est plus important en France que dans les autres pays et la baisse du prix de ces actifs tend donc à entraîner une hausse plus forte de la dette nette des administrations publiques françaises.

L'INSEE publie une dette nette, estimée à 61,3 % du PIB à fin 2008, en déduisant seulement de la dette brute les instruments de trésorerie, crédits et titres de créances négociables détenus par les APU. Ce calcul est intéressant mais présente deux inconvénients : il n'est pas réalisé dans les autres pays et la frontière entre les actifs déduits et les autres pose des problèmes de délimitation.

La dette nette des APU, quelle qu'en soit la définition, est donc un indicateur à considérer avec prudence et son utilisation ne peut donc se substituer à celle de la dette brute.

3 - Les dettes implicites : un complément nécessaire

Les engagements pris par les Etats ne sont pas compris dans la dette brute mais doivent être pris en compte pour apprécier la soutenabilité des finances publiques à long terme. Leur évaluation présente aussi l'intérêt de permettre de mesurer les modifications réglementaires permettant d'en réduire l'importance.

49) Cf. rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008 (annexe VIII).

50) La valeur des actions cotées et OPCVM détenues par les APU est passée de 102 Md€ en 2003 à 302 Md€ en 2007 pour retomber à 197 Md€ en 2008.

Les plus importants concernent les dépenses de retraite et dépendance qui pourraient être supérieures d'environ 3 points de PIB en 2050 à leur niveau actuel⁵¹. La somme actualisée des besoins de financement des régimes de retraite à cet horizon correspond à une « dette implicite » qui se compte en dizaines de points de PIB. Pour le seul régime des fonctionnaires de l'Etat, elle représente 30 % du PIB (les pensions versées par l'Etat augmentent de 5,5 % en valeur par an, soit un supplément de dépenses d'environ 2,5 Md€ par an).

II - Les risques d'un emballement de la dette

L'augmentation de l'endettement a pour principale conséquence celle des intérêts qui consomment ainsi une part de plus en plus élevée des ressources publiques.

En 2008, la charge d'intérêt sur la dette publique s'élevait à 2,8 % du PIB en France. Elle pourrait atteindre 3,7 % du PIB en 2012 si la dette atteint 90 % du PIB, à taux d'intérêt moyen constant, ce qui représente 750 € par actif de plus qu'en 2008.

A plus long terme, si rien n'est fait pour l'arrêter, la dette pourrait s'emballer et ces charges devenir bien plus lourdes.

1 - Un emballement envisageable

L'évolution de la dette publique, en pourcentage du PIB, résulte mécaniquement de deux variables : le solde primaire rapporté au PIB, d'une part, et l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette et le taux de croissance du PIB, d'autre part.

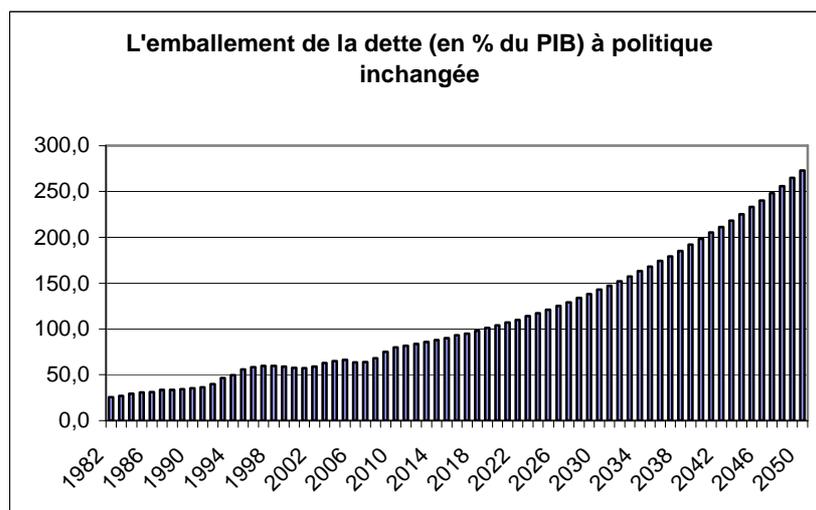
On peut partir d'une dette égale à 80 % du PIB et d'un déficit primaire structurel égal à 0,5 % du PIB en 2009. Si l'écart est de 1,5 point entre taux d'intérêt et taux de croissance, comme il l'a été dans le passé⁵², et si l'hypothèse est aussi faite que le déficit primaire se creusera, même seulement de 0,1 point par an en raison, par exemple, de la hausse des prestations liées au vieillissement⁵³, une hausse exponentielle de la dette est automatique.

51) Cf. rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008.

52) Ces hypothèses sont précisées en annexe IV.

53) Dans son rapport de juin 2008 sur la situation des finances publiques, la Cour avait estimé la hausse de ces prestations à 4 points de PIB à l'horizon de 2050.

Dans un tel scénario, qui n'est évidemment pas une prévision, la dette atteindrait 100 % du PIB en 2018, puis 130 % en 2026 et 200 % avant 2040⁵⁴.



2 - Les risques

a) Un coût de plus en plus élevé pour les Français

Avec un taux de 4,0 %⁵⁵, la charge d'intérêts serait portée à 4,0 % du PIB en 2018 et à 8,0 % avant 2040. Presque 20 % des prélèvements obligatoires serviraient alors à payer ces intérêts, soit plus que le produit de la TVA.

La dette ne peut pas augmenter indéfiniment et l'effort nécessaire pour arrêter cet engrenage sera d'autant plus important qu'il sera longtemps différé. Pour ramener le solde primaire au niveau permettant seulement de stabiliser le ratio dette / PIB au niveau déjà atteint, il faudrait en effet, sous forme de hausse des prélèvements obligatoires ou de réduction des dépenses publiques, fournir un effort équivalent à 3,1 %

54) Dans ce scénario destiné à illustrer les risques d'emballlement de la dette, le déficit primaire est inférieur à ce qu'il pourrait être en réalité de 2010 à 2012. La dette pourrait donc croître encore plus vite au début de la prochaine décennie. Avec une hypothèse de déficit primaire structurel égal à 1,5 % du PIB, au lieu de 0,5 %, elle atteindrait 100 % du PIB en 2015 et 200 % en 2028 (en 2005, le rapport de la commission de la dette comportait un graphique donnant un résultat voisin).

55 Le taux moyen sur la dette publique était de 4,3 % en 2008 (cf. chapitre I).

du PIB en 2020, à 4,7 % en 2030 et à 6,5 % en 2040, soit l'équivalent de 13 points de CSG.

Une dérive incontrôlée de l'endettement aboutira inévitablement à un appauvrissement des français et, pour ce qui concerne la dette sociale, pourrait remettre en cause la pérennité des régimes sociaux. Il faut donc arrêter au plus vite cet engrenage.

b) Un risque pour la signature de l'Etat

En fait, le déroulement de ce scénario serait évidemment interrompu bien avant que l'endettement n'atteigne de tels niveaux. En effet, en mobilisant une part aussi importante des ressources publiques, les charges d'intérêt deviendraient insupportables et, si un ajustement drastique n'était pas opéré suffisamment vite, il pourrait être imposé par les créanciers de l'Etat.

Ceux-ci réagiraient d'abord en relevant la prime de risque incorporée aux taux d'intérêt. Si le taux des emprunts publics augmentait alors d'un point, la charge financière des APU serait accrue de 14 Md€ soit plus que le produit de la taxe d'habitation, à l'horizon de remboursement des plus longs emprunts. La hausse serait déjà de 6 Md€ au bout de 4 ans. L'effet de boule de neige de la dette en serait renforcé, accroissant les craintes des opérateurs de marchés et provoquant une nouvelle hausse des taux. Les charges d'intérêt ne pouvant pas mobiliser une part indéfiniment croissante des ressources, les créanciers de l'Etat finiraient par refuser tout nouveau prêt et la menace de la cessation des paiements imposerait alors un ajustement drastique.

c) Un risque pour le succès de la politique de relance

Si le creusement des déficits publics est inévitable en phase de récession, il est tout aussi nécessaire de montrer que l'endettement est sous contrôle et que des mesures appropriées permettront de stabiliser puis de réduire la dette pour maintenir la confiance indispensable à une reprise durable de la croissance.

A défaut, les ménages et entreprises pourraient augmenter leur épargne de précaution, ce qui pèserait sur l'évolution de la demande interne et sur la croissance. Une étude récente du FMI conclut pour cette raison que l'impact des politiques de relance budgétaire sur l'activité est faible et d'autant plus limité que la dette publique est élevée⁵⁶.

56) Dans le « world economic outlook » d'octobre 2008.

3 - Les frontières incertaines de la zone dangereuse

Quelles que soient les critiques dont elles font l'objet, les agences de notation influencent la mesure de ces risques par les opérateurs de marchés. Elles tiennent surtout compte du niveau de la dette publique, de ses perspectives d'évolution et de la capacité de redressement des Etats en cas de dérapage. La note attribuée n'est pas le résultat automatique d'un modèle économique. A plusieurs étapes de l'analyse, le classement d'un pays repose sur les décisions de comités d'experts, sur la base d'une synthèse qualitative et non déterministe de critères et scénarios multiples.

En conséquence, si une dette publique supérieure à 80 % du PIB conduit les agences à s'interroger plus fortement sur le maintien du triple A, la décision n'est en rien automatique. La dette japonaise a été dégradée à 105 % du PIB en AA et la dette espagnole à 40 %.

L'appréciation des opérateurs de marché est évolutive et ils accordent, depuis quelques mois, une plus grande importance aux risques présentés par les Etats. Les primes de risque spécifiques à chacun sont observables en comparant les taux des emprunts d'Etats différents appartenant à une même zone monétaire. Dans la zone euro, l'écart avec le taux des emprunts allemands à 10 ans est passé, entre mai 2008 et mai 2009, de 0,4 à 1,9 points pour l'Irlande, de 0,5 à 1,8 points pour la Grèce et de 0,2 à 0,4 points pour la France.

Ces primes traduisent à la fois le risque de défaut de paiement des Etats et le risque de liquidité de leurs obligations⁵⁷ mais il est difficile de distinguer leurs contributions respectives⁵⁸. Selon certains experts, les écarts de taux au sein de la zone euro pourraient aussi traduire la crainte, partagée par quelques opérateurs de marché, d'un éclatement de la zone, l'euro étant alors remplacé par des monnaies nationales plus ou moins fragiles selon l'état de l'économie et des finances publiques de chaque pays. En toute hypothèse, ces « spreads » reflètent assez largement l'appréciation portée sur la soutenabilité des finances publiques des pays.

57) Risque pour un porteur de ces obligations de ne pas trouver d'acheteur.

58) Le marché des « credit default swaps » qui assure contre le risque de défaut et permet en théorie de le mesurer ne fonctionne pas suffisamment bien.

III - Le risque d'attendre des remèdes hypothétiques

Pour certains observateurs des finances publiques, le problème posé par l'emballement des dettes publiques pourrait être résolu sans effort grâce à une croissance plus forte, à une résurgence de l'inflation, à la protection apportée par l'appartenance à la zone euro ou encore du fait du caractère général de l'augmentation des dettes publiques. Il serait imprudent de trop attendre de ces « solutions ».

1 - La croissance

a) Les perspectives de la croissance potentielle

La question la plus importante pour apprécier les perspectives des finances publiques est sans doute celle de la croissance potentielle.

Depuis le premier choc pétrolier, la croissance a été très variable selon les années mais elle a été en moyenne de 2,2 % par an. Si ce rythme de croissance n'est pas modifié par la crise, le PIB augmentera à un taux nettement supérieur à 2,2 % à partir de 2011 ou 2012 de sorte que la croissance sur la période 2007-2017, par exemple, sera de l'ordre de 2,2 %, comme elle l'a été sur la période 1997-2007.

Si cette hypothèse s'avérait bonne, et à politique inchangée⁵⁹, le déficit public diminuerait avec la reprise de l'activité puis oscillerait autour d'un déficit structurel de 3,0 % du PIB⁶⁰. Si, en revanche, la croissance était durablement inférieure à 2,2 %, il ne reviendrait pas autour de 3,0 % mais autour d'un déficit structurel plus élevé.

Le dernier programme de stabilité de la France retient une croissance potentielle de 2,2 %, ce qui paraît désormais très élevé au regard des estimations des organisations internationales. En effet, si l'OCDE l'estime à 1,8 % en 2008, elle retient un taux plus bas à partir de l'année 2009, et la Commission européenne retient un taux de 0,8 %. L'ampleur des incertitudes incite à la prudence sur le taux de croissance potentielle. Si l'on retient, dans cet esprit, un taux de 1,8 %, on est

59) C'est-à-dire sans modification de la législation relative aux prélèvements obligatoires et en supposant que les dépenses publiques (hors effet du vieillissement) continuent à croître sur leur rythme tendanciel de 2,2 % en volume par an.

60) Le déficit structurel augmenterait toutefois à long terme du fait de la hausse du poids des dépenses sociales liées au vieillissement de la population.

conduit à considérer que le déficit structurel était d'environ 3,5 % du PIB en 2008.

La sensibilité de la mesure du solde structurel peut être estimée en supposant que les pertes de production de 2008 à 2010 (7,4 % du PIB) seront irréversibles et qu'une croissance de 1,8 % par an ne sera retrouvée qu'à partir de 2011. Le déficit structurel ne serait alors plus de 3,5 mais de 7,2 % du PIB.

b) La possibilité d'obtenir une croissance plus forte et plus durable

La croissance potentielle n'est pas une donnée sur laquelle les gouvernements n'ont aucun levier d'action. Il est possible de l'accroître, ce qui faciliterait le rééquilibrage des comptes publics. Ceci passe d'abord par la réduction du handicap que constitue une compétitivité insuffisante, dont les sources sont multiples et qui se traduit par une dégradation continue des parts de marché (la part de la France dans les exportations de l'Union européenne à 15 est passée de 11,9 % en 1992 à 9,8 % en 2007). La croissance du PIB en a été freinée d'un demi-point par an de 2001 à 2008 et l'excédent de 3,1 % du PIB du solde des opérations courantes constaté en 1999 s'est transformé en un déficit de 1,6 % en 2008.

Les réformes menées pour relever la croissance potentielle n'ont, jusqu'à présent, pas eu le succès escompté. S'il est indispensable de les poursuivre, il est donc peu prudent de miser sur une telle hausse dès les prochaines années pour éviter les efforts d'ajustement des comptes publics qui seraient nécessaires.

Il faut aussi que la croissance potentielle soit plus largement compatible avec les exigences d'un développement durable. Si les réformes engagées à cette fin, avec notamment le Grenelle de l'environnement, permettent d'espérer une croissance plus durable, elles n'auront cependant d'effets qu'à long terme et, à plus court terme, elles ont surtout des coûts.

2 - L'inflation

L'inflation est parfois présentée comme un remède à l'endettement excessif des Etats. L'injection massive de liquidités dans l'économie par les banques centrales du monde entier, pratiquée depuis le début de la crise financière, pourrait en effet entraîner, selon certains experts, un retour à de forts taux d'inflation. Ce n'est cependant qu'un scénario plausible et le maintien d'une faible inflation est au moins aussi probable en Europe où c'est le mandat de la banque centrale. De plus, le scénario opposé d'une déflation durable ne peut pas être écarté.

A supposer néanmoins que l'inflation reparte fortement, une fois la crise passée, l'impact sur les finances publiques ne serait pas aussi favorable que, par exemple, dans les époques d'après-guerre où l'inflation a effacé une grande partie des dettes.

En effet, à solde primaire donné⁶¹, les charges d'intérêt et la dette, rapportées au PIB, ne peuvent baisser que dans la mesure où la hausse des taux d'intérêt supportés par les APU est inférieure au surcroît d'inflation.

Or, une partie des emprunts publics est désormais indexée sur l'inflation (10 % de la dette publique à fin 2008). En outre, les marchés financiers sont devenus bien plus réactifs depuis les années quatre-vingt et les taux risquent de monter rapidement si une reprise de l'inflation est anticipée. Environ 15 % de la dette des APU à fin 2008 est à court terme et en subirait aussitôt l'effet. La hausse des taux nominaux augmenterait ensuite le coût des emprunts à moyen et long terme au fur et à mesure de leur renouvellement. L'impact éventuellement favorable d'un surcroît d'inflation sur la dette et les charges financières ne serait que temporaire et, ensuite, la désinflation rendrait, symétriquement, plus difficile la réduction de l'endettement.

3 - La zone euro

L'euro évite que l'emballement des dettes nationales ne dégénère en crises de change, comme l'Europe en a connu dans le passé (par exemple en 1992) et dont l'impact sur l'économie est très dommageable.

L'euro n'exonère cependant pas les Etats membres de toute discipline. En effet, si la plupart des opérateurs de marché comptent sur la solidarité entre les Etats de la zone pour qu'aucun ne fasse défaut sur sa dette, cette solidarité a aussi pour eux des limites que reflètent les écarts de taux. Les pays les plus rigoureux n'accepteront pas facilement d'aider les autres, alors même que l'explosion des emprunts publics pourrait avoir un impact négatif sur tous les pays, par les effets d'éviction qu'elle exercera sur l'investissement privé et par la résurgence de risques inflationnistes, quand la croissance reprendra.

61) Le solde primaire n'est pas affecté par l'inflation à moyen terme car les recettes et les dépenses primaires tendent, de fait, à la suivre, plus ou moins vite. Du côté des dépenses, les charges indexées sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses.

4 - L'endettement des autres pays

Le risque d'un endettement excessif est parfois relativisé en considérant que l'épargne mondiale sera toujours placée pour une large part en emprunts d'Etat, quel que soit le niveau de l'endettement public.

Toutefois, un emballement général des dettes publiques poserait de graves problèmes, notamment parce qu'il induirait une hausse des taux d'intérêt, quand la croissance repartira et quand, en conséquence, les emprunts privés et publics se feront concurrence. La crise résulte largement d'un excès d'endettement privé dans certains pays et un endettement public incontrôlé pourrait avoir des effets semblables. Tous les pays ont donc, collectivement, intérêt à éviter ce scénario.

CONCLUSION

Dans la situation actuelle de la France et des marchés, la dette brute est l'indicateur central. Il doit être complété par un suivi plus vigilant des engagements implicites, compte tenu des problèmes de soutenabilité posés par le cumul d'une dette brute massive et d'engagements implicites élevés. La dette à un instant donné n'est cependant que l'accumulation de déficits passés et, pour maîtriser l'endettement, il faut évidemment d'abord limiter les déficits.

Compte tenu du niveau qui sera atteint par la dette et par le déficit primaire en 2009, l'endettement pourrait augmenter de manière exponentielle. Les charges d'intérêt mobiliseraient alors une part disproportionnée des ressources publiques (toutes les recettes de TVA pourraient finalement y être consacrées); un risque pèserait sur la signature de l'Etat, avec la perspective de charges d'intérêt encore plus fortes (une hausse d'un point du taux d'intérêt sur la dette publique coûte à terme 14 Md€, soit plus que le produit de la taxe d'habitation); le succès de la politique de relance pourrait enfin être remis en cause.

Il serait peu prudent d'attendre que des remèdes comme la hausse de la croissance potentielle ou la reprise de l'inflation, qui ne se décrètent pas et qui, pour la seconde, a de multiples effets pervers, exonèrent la France des efforts de redressement nécessaires de ses comptes publics.

Si le creusement des déficits publics est inévitable en phase de récession, leur résorption à moyen terme est indispensable. Pour maintenir la confiance des ménages et des investisseurs dans la signature de l'Etat, il faut donc démontrer rapidement que la France n'est pas engagée dans un processus d'alourdissement continu de sa dette publique. Plus la réduction de l'endettement sera retardée, plus elle sera douloureuse et difficile.

Chapitre VI

Les voies de l'ajustement nécessaire

Ce chapitre a pour objet de mesurer d'abord l'ampleur et les modalités de l'effort d'ajustement nécessaire pour ramener le déficit à un niveau permettant de réduire la dette suffisamment vite à un niveau raisonnable. Sur la base des observations faites par la Cour dans ses enquêtes, il vise ensuite à signaler des pistes de réformes susceptibles de contribuer à cet effort d'ajustement.

I - L'ampleur et les modalités de l'ajustement

A - L'ampleur de l'effort nécessaire

Empêcher l'emballement de la dette et la stabiliser à un niveau raisonnable sont des impératifs. Plusieurs objectifs d'endettement sont envisageables :

- le ratio dette / PIB déjà atteint, mais l'année de référence est arbitraire ;

- la moyenne atteinte, par exemple, dans l'Union européenne ou l'OCDE au début de la crise ou prévue pour 2010 mais, à de tels niveaux d'endettement, le risque de dérive incontrôlée de la dette est élevé ;

- le ratio de 60 % inscrit dans le traité de l'Union européenne qui est la référence juridique communautaire ;

- une cible plus basse, 40 % par exemple, afin de faire face à toute nouvelle crise sans dépasser le seuil de 60 %.

Le déficit stabilisant la dette

Pour stabiliser la dette à un certain niveau, le déficit doit être égal au produit de son montant par le taux de croissance du PIB en valeur.

Le déficit observé est toutefois affecté par l'impact de la conjoncture et il est donc préférable de prendre le déficit structurel pour faire ce calcul. La croissance potentielle est de même un critère préférable à la croissance de l'année en cours, trop volatile et différente d'un pays à l'autre, pour apprécier les efforts à réaliser dans une perspective de moyen terme. Pour stabiliser la dette à 60 % du PIB, il faut alors un déficit égal à environ 2,0 % du PIB, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 3,5 % en valeur.

La dette publique risquant d'approcher 90 % du PIB avant 2012, il faudra la diminuer rapidement, dès que la croissance aura repris, pour tendre à la ramener autour de 60 % du PIB, à la fois parce que c'est le seuil fixé par les engagements internationaux de la France, parce qu'il faut alléger le poids des intérêts pour reconquérir des marges budgétaires et parce que d'autres pays, pour la même raison, notamment l'Allemagne, se sont fixés des objectifs ambitieux sur ce point.

L'effort de redressement nécessaire pour atteindre cet objectif pourrait être mesuré par l'écart entre le déficit structurel actuel (de l'ordre de 3,5 % du PIB) et celui qui permet de ramener puis stabiliser la dette à 60 % du PIB (cf. encadré), soit environ 1,5 point de PIB⁶².

Il faut aussi tenir compte de la nécessité de contrebalancer la hausse des dépenses sociales liées au vieillissement. Selon la Commission européenne, il faudrait alors dès maintenant faire un effort de 2,2 points de PIB pour stabiliser la dette à 60 % du PIB à l'horizon de 2050⁶³.

Même si cet effort était immédiat, la dette ne rejoindrait cependant que très lentement le seuil de 60 %. Si le déficit structurel était réduit de 3,5 à 2,0 % du PIB, il faudrait plus de quinze ans pour ramener la dette de 80 à 70 % du PIB et faire ainsi seulement la moitié du chemin.

Pour revenir suffisamment vite à 60 %, c'est un ajustement de l'ordre de 3,5 points de PIB, permettant de ramener le déficit structurel autour de zéro, qui serait approprié. Il faudrait alors néanmoins huit ans pour que la dette passe de 80 à 60 % du PIB.

Un tel effort serait bien entendu très difficile mais il n'est pas hors de portée sur le moyen terme puisque l'Allemagne l'a réalisé de 2002 à 2007. Les programmes de consolidation budgétaire des pays de l'OCDE,

62) L'effort pour stabiliser la dette à 80 % du PIB est différent dans le scénario présenté plus haut car le taux d'intérêt retenu y est supérieur à celui de 2008.

63 Ce calcul a été fait en 2008 et n'intègre donc pas les effets de la crise.

depuis le premier choc pétrolier, ont eu une ampleur médiane de 2,8 points de PIB et une durée médiane de deux ans selon l'OCDE. Un effort vigoureux de réduction du déficit structurel est d'autant plus nécessaire que celui-ci tend spontanément à s'accroître.

Ramener ainsi le déficit structurel autour de zéro permettrait d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics assigné par la Constitution, depuis la réforme de 2008, aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques.

Le gouvernement allemand a annoncé, dans son programme de stabilité présenté en janvier 2009, son intention de faire inscrire dans la Constitution une limitation à 0,5 % du PIB du déficit structurel des administrations publiques. Les débats en cours pourraient aboutir à une règle encore plus stricte avec un plafond de 0,35 % pour l'Etat fédéral et de zéro pour les länder.

B - La priorité à la maîtrise des dépenses

1 - Faire porter l'effort d'abord sur les dépenses

Comme le montrent les exemples étrangers, l'effort de redressement doit d'abord porter sur les dépenses. Or, leur croissance en volume affichée dans le rapport de présentation de la deuxième LFR (soit 1,4 % par an sur la période 2009-2012) ne permettrait qu'une réduction d'un point de PIB du déficit structurel. De plus, les réformes déjà entreprises ne suffisent pas pour atteindre cet objectif de dépenses.

Redresser les finances publiques suppose d'engager de nouvelles réformes, notamment des dépenses d'intervention (cf. infra). Une réduction du poids des dépenses de 3,5 points de PIB est possible : l'Allemagne, la Suède et la Norvège l'ont obtenue de 2003 à 2007, l'Autriche et le Danemark de 2004 à 2007, la Belgique de 2005 à 2007.

Sinon, une augmentation des prélèvements obligatoires, ou la réduction des dépenses fiscales et niches sociales, s'avérerait nécessaire en complément.

Or, les prélèvements obligatoires français sont parmi les plus élevés du monde. Certes, la crise passée, la France aura une marge de hausse des prélèvements, mais elle sera plus limitée que celle des autres pays. En outre, cette marge est déjà en partie mobilisée par les collectivités locales.

2 - Une augmentation ciblée des recettes difficile à éviter

En tout état de cause, une hausse des prélèvements, ou la remise en cause de niches sociales, au profit du régime général de sécurité sociale sera inévitable, au moins pour rééquilibrer la branche retraite : d'une part, les futurs actifs ne pourront pas à la fois payer des pensions à des retraités plus nombreux et rembourser des dettes entraînées par les prestations versées aujourd'hui et d'autant plus élevées qu'on attendra longtemps ; d'autre part, les réformes touchant les paramètres de calcul des prestations de retraite n'ont d'effet que dans la durée.

La dette de l'ACOSS va augmenter très vite et un nouveau transfert à la CADES sera nécessaire. La loi prévoit, dans ces conditions, que la contribution au remboursement de la dette sociale doit être relevée.

Cette hausse des prélèvements, pour « solder » l'impact de la crise sur les comptes sociaux, devra être complétée et contrebalancée par une action déterminée et durable permettant de résorber la composante structurelle des déficits sociaux et compenser les effets du vieillissement.

Dans la conjoncture actuelle, les réformes structurelles qui engendreront des économies à long terme, comme l'allongement programmé des durées de cotisation aux régimes de retraite, ont un intérêt particulier car elles n'obèrent pas la reprise de l'activité.

Le calendrier d'une hausse des prélèvements doit évidemment tenir compte de l'horizon auquel la croissance sera suffisamment affermie. A cet égard, l'Etat pourrait prévoir d'augmenter les prélèvements obligatoires dans le PLFSS de l'année N si la prévision de croissance pour cette année N est supérieure à un taux fixé à l'avance.

II - Les pistes possibles de réformes

Sur la base de ses travaux, la Cour peut proposer des pistes de réforme pour éclairer les décisions que devront prendre le Gouvernement, le Parlement et l'ensemble des responsables du secteur public.

A - L'Etat

1 - Le pilotage

a) *Le budget triennal*

La règle d'évolution des crédits en fonction de l'inflation inscrite dans le budget triennal est asymétrique : dans les LFI 2010 et 2011, les crédits par mission seront maintenus si l'inflation est moins forte que prévu mais pourront être ajustés à la hausse, pour certaines missions, si elle est plus forte. Cette règle pourrait être rendue symétrique en prévoyant que les ajustements se fassent aussi à la baisse.

b) *La gestion budgétaire annuelle en mode LOLF*

Le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat en 2008 dresse un bilan des trois premières années de pleine application de la LOLF à la gestion budgétaire. Il en ressort que les éléments qui devraient améliorer le pilotage et le suivi du budget ne sont encore que très insuffisamment traduits dans les faits.

La définition des « missions budgétaires », dans le cadre desquelles doivent être définies les politiques publiques, présente encore des insuffisances. Le positionnement des responsables de programmes au sein des ministères est encore mal défini et leur pouvoir réel limité, notamment sur les dépenses fiscales.

La notion d'autorisations d'engagement n'est mise en pratique que de manière trop restreinte. Leur suivi demeure mal assuré. Elles ne couvrent pas totalement les dettes exigibles inscrites au bilan au 31 décembre de l'année précédente.

La fongibilité des crédits à l'intérieur d'un même programme reste trop peu utilisée.

Les contrôleurs budgétaires visent la programmation budgétaire initiale des ministères mais ils acceptent parfois une programmation manifestement insoutenable.

La démarche de performance prévue par la LOLF est encore trop peu développée. Les outils (justification des dépenses au premier euro...) présentent des faiblesses manifestes et ne sont pas assez utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire. Les rapports annuels de performance demeurent peu exploités.

La comptabilité générale dont dispose désormais l'Etat et qui, malgré ses limites⁶⁴, peut déjà apporter des données importantes, tant pour le pilotage budgétaire que pour la qualité de la gestion, n'est, de manière très générale, pas encore utilisée.

2 - La révision générale des politiques publiques

Quoique plus réduit que prévu initialement, le champ sur lequel porte la RGPP représente près de 40% du budget de l'Etat. La majeure partie des réformes décidées dans ce cadre concernent l'administration de l'Etat, qu'elles visent à réorganiser pour accroître son efficacité.

Le Ministère chargé du budget s'est mobilisé pour que la RGPP se traduise par de véritables gains budgétaires, mais il est impossible de détailler son impact à partir des annexes de la loi de finances pour 2009 et de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Le chiffrage global des économies escomptées qui a été présenté au Parlement au mois de juin 2008, soit 7,7 Md€ (et 6,0 Md€ après rétrocession aux agents de l'Etat de la moitié des économies sur les dépenses de personnel), a été élaboré à partir des travaux des équipes d'audit. Il s'agissait d'économies brutes pouvant donner lieu à des redéploiements et conduisant donc à un gain net inférieur. Par ailleurs, cette évaluation n'a pas été partagée par les ministères pour l'ensemble des réformes. Il apparaît aujourd'hui qu'elle n'est plus d'actualité et doit être améliorée, car d'importants écarts apparaissent entre les fiches de suivi de mesures, réalisées par les ministères, lorsqu'elles comprennent une évaluation, et les travaux initiaux.

La direction du budget poursuit le travail d'évaluation, en lien avec les ministères pour parvenir à des gains consensuels, en centrant son analyse sur l'horizon 2011. Il porte tant sur les économies hors dépenses de personnel que sur les effectifs. La part des réductions d'effectifs qui résultera de la RGPP à l'intérieur de la réduction globale des effectifs n'est donc pas encore connue avec précision. De même, les coûts induits par les réformes ne sont pas encore toujours évalués précisément.

64) Cf. Cour des comptes ; certification des comptes de l'Etat ; 25 mai 2009.

Le gouvernement a annoncé son intention de reprendre la RGPP en examinant plus particulièrement les fonctions support et l'activité des opérateurs. L'enjeu essentiel devrait cependant être la réforme des dépenses d'intervention et de transfert et la maîtrise de la masse salariale.

3 - Les interventions de l'Etat

a) Un vaste champ de politiques à réexaminer

Les pays qui ont assaini leurs finances publiques l'ont fait en remettant en question non seulement les dépenses de fonctionnement mais aussi l'ensemble de leurs interventions et en renforçant leur efficacité.

Les interventions (ou transferts) de l'Etat empruntent de multiples canaux : crédits budgétaires limitatifs, remboursements et dégrèvements d'impôts, prélèvements sur recettes, dépenses fiscales ou affectations de taxes et d'impôts à des tiers. Leur poids est considérable : les dépenses budgétaires d'intervention au sens du titre 6 du budget de l'Etat (93 Md€ en exécution), une partie des remboursements et dégrèvements d'impôts (soit environ 30 Md€), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (51,2 Md€) et des Communautés européennes (19,3 Md€), les dépenses fiscales (73 Md€) et les impôts et taxes affectés⁶⁵ représentent, en 2008, environ 450 Md€ soit plus du quart du PIB.

Les dépenses budgétaires d'intervention au sens de la LOLF (titre 6) sont concentrées, à hauteur de près de 50 %, sur trois missions à caractère social et sensibles (« Solidarité et intégration », « Travail et emploi », « Ville et logement »).

Leur hausse est forte depuis dix ans : + 40% en valeur et + 21% en volume selon les comptes nationaux, en y intégrant les transferts aux autres administrations publiques.

La pérennité des interventions est évidente. Une fois créés, les dispositifs sont difficiles à supprimer et fortement rigides à court terme, leur évolution résultant de paramètres extérieurs à l'action de l'Etat (taux de chômage, croissance, démographie, etc.), notamment pour les prestations dites « de guichet » (minima sociaux, aides au logement...).

65) De l'ordre de 180 Md€ en exécution 2008

Les travaux déjà publiés par la Cour font ressortir plusieurs voies d'amélioration :

- La présentation peut être plus claire. Sur la période récente, des dépenses budgétaires ont été remplacées par des dépenses fiscales et des taxes affectées afin de respecter plus facilement l'objectif de la norme de dépenses. La transparence pourrait être améliorée en réduisant ces débudgétisations et en mettant en place un cadre de suivi de leurs effets.

- La simplification est nécessaire. Les interventions de l'Etat sont fréquemment mises en œuvre par des opérateurs (les subventions pour charges de services publics qui leur sont versées dépassent aujourd'hui 20 Md€), ou par les collectivités locales et la sécurité sociale. La Cour a montré qu'un trop grand nombre d'acteurs interviennent dans les domaines du logement, de l'emploi, de la politique de la ville ou de l'aide aux personnes âgées dépendantes, générant financements croisés et empilement des dispositifs contractuels.

- L'efficacité des interventions de l'Etat est souvent insuffisante, faute notamment d'un ciblage suffisamment précis, comme la Cour l'a relevé, par exemple, pour les personnes âgées dépendantes.

- Les contrôles de l'éligibilité des bénéficiaires doivent être plus fréquents et les définitions régulièrement revues pour éviter les effets d'aubaine. La Cour a signalé en 2007 les faiblesses des contrôles dans le domaine des aides versées par les offices agricoles.

La Cour a également relevé dans plusieurs rapports récents : la dégradation de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement, qui concernent 6 millions de personnes (13,8 Md€ dont près de 40% à la charge de l'Etat), malgré un coût croissant pour les finances publiques (+80% entre 1988 et 1998) ; les faibles résultats dans le domaine des contrats aidés de la politique de l'emploi ; le caractère incertain de la politique de la ville (4 Md€ en 2006) ; la faible efficacité des aides des collectivités territoriales au développement économique (6 Md€ en 2004), et l'impact incertain de la politique de l'emploi (les allègements de cotisations sociales sont estimés à plus de 30 Md€, la prime pour l'emploi pèse plus de 4 Md€).

b) Le cas particulier des dépenses fiscales

En application de la LPFP, les créations et extensions de dépenses fiscales et niches sociales doivent être globalement compensées par des suppressions ou réductions d'autres dispositifs de ce type pour un montant équivalent. Le Gouvernement doit aussi présenter chaque année un objectif de coût de ces dispositifs et un bilan des mesures nouvelles,

celles-ci devant en outre faire l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant leur entrée en vigueur. La présentation des dépenses fiscales en annexe du PLF pour 2009 est adaptée à ces nouvelles dispositions.

Celles-ci vont dans le sens des recommandations de la Cour mais, des efforts sont encore nécessaires pour améliorer l'estimation du coût de ces dispositifs. Selon l'annexe du PLF de 2009, le chiffrage de plus de la moitié des dépenses fiscales est inexistant ou limité à un ordre de grandeur. Les travaux de la Cour sur les dépenses fiscales rattachées aux missions agriculture, développement durable et épargne montrent que les chiffrages sont en réalité, dans ces domaines, encore plus fragiles.

La définition des dépenses fiscales a été revue à l'occasion du PLF 2009 et cette révision en a réduit le coût global de 79 à 69 Md€ pour 2009. La pertinence de la nouvelle définition, et donc de cette réduction de leur coût apparent, doit être expertisée.

Les travaux de la Cour sur les dépenses fiscales rattachées aux missions agriculture, développement durable et épargne montrent enfin que les services de l'Etat concernés par les dépenses fiscales sont excessivement dispersés et que les responsables des programmes n'en assurent pas véritablement le pilotage.

4 - La masse salariale et la gestion des ressources humaines

Avec 2,5 millions⁶⁶ d'agents (dont 52 % dans l'éducation) et 119,3 Md€ de dépenses dont 61 % de rémunérations d'activité des personnels titulaires civils et militaires⁶⁷, la fonction publique d'Etat représente 8 % du PIB et 51 % du budget de l'Etat, hors charge de la dette.

Au-delà de ces chiffres, les enjeux qualitatifs ne sont pas moindres : avec 46 % de cadres A et des compétences à mettre en œuvre d'autant plus complexes que les attentes des usagers sont multiples, le service public doit atteindre un haut niveau de performance et de qualité, et améliorer sa productivité.

La maîtrise de ces deux types d'enjeux, essentielle pour la réforme de l'Etat et ses finances, suppose que les politiques publiques soient précisément articulées avec la gestion des ressources humaines. Ainsi, la RGPP ayant débouché sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, les mesures décidées par le conseil de modernisation des politiques publiques supposent également un accompagnement en terme d'amélioration de la gestion des hommes.

66) En emplois et opérateurs compris (rapport de la fonction publique de juillet 2008).

67) Le reste représente principalement des cotisations sociales.

a) Les effectifs et la masse salariale

La règle de non remplacement d'un agent sur deux partant en retraites, l'effet des transferts de personnels aux collectivités locales et un suivi plus rigoureux, ont permis une diminution des effectifs en 2008. Sur trois ans 2006/2008, et avec les transferts aux collectivités locales, la baisse est de 8,5 %⁶⁸. Les dépenses de personnel ont cependant encore augmenté de 1,7 % en 2008 et, dans une perspective de soutenabilité des finances de l'Etat et d'amélioration de sa productivité, la baisse des effectifs doit donc être poursuivie, en dépit des difficultés évidentes de mise en œuvre dans certains secteurs.

Toutefois, cette évolution positive ne doit pas masquer que les opérateurs de l'Etat voient leurs effectifs (292 000 agents, soit 12 % du total de l'emploi des administrations d'Etat) croître très rapidement, faute d'un encadrement réel. Depuis la LFI pour 2008, un plafond d'emploi doit également être fixé en loi de finances pour les emplois des opérateurs. Cette disposition nouvelle, mise en œuvre pour la première fois en LFI pour 2009, devrait permettre d'accroître les gains de productivité au sein des opérateurs, bien au-delà des premiers résultats observés cette année (diminution de seulement 1108 emplois).

Par ailleurs, les effectifs de la fonction publique territoriale sont en forte croissance, de + 3,1 % entre 2005 et 2006⁶⁹. Après une croissance continue sur les dix dernières années, les effectifs de la fonction publique hospitalière se stabilisent lentement (- 0,1 % en 2006). La maîtrise, voire la réduction, des effectifs de l'Etat gagneraient donc à être étendue hors de son périmètre.

b) La rénovation de la gestion des ressources humaines

L'enjeu de la modernisation de la gestion publique soutenu par la LOLF, et fondé sur le principe de performance, reposait nécessairement, s'agissant de la mise en œuvre pratique, sur un volet gestion des ressources humaines. Sans modernisation de la fonction publique, celle des règles budgétaires et comptables manque d'efficacité.

68) 30 600 postes de fonctionnaires de l'Etat en ETP devraient être supprimés en 2009, après 22 900 en 2008.

69) Les facteurs de cette hausse sont structurels et ont été analysés par la Cour dans son rapport de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

- La simplification de l'architecture indemnitaire, illustrée par la création de la prime de fonction et de résultats⁷⁰, instituée par le décret du 22 décembre 2008, paraît à même de permettre de mieux tenir compte des responsabilités des agents. Ce dispositif qui ne s'applique qu'à la filière administrative (aux attachés), d'ici à 2012, devrait pouvoir être généralisé à la catégorie B, mais aussi aux administrateurs civils, et aux sous-directeurs au plus tôt, tout en sachant que, pour réussir, ce genre d'expérience, qui demande beaucoup de transparence, devra s'appuyer sur un mode d'évaluation des tâches solide et suffisamment accepté.

- Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique avait fait des propositions pour substituer aux corps existants une architecture en sept filières « métiers »⁷¹, avec une grille indiciaire unique. Pour le moment, un projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique doit permettre à tous les fonctionnaires d'accéder « à tous les corps et cadres d'emploi (...) » au sein des trois fonctions publiques. Cependant, en mai 2009, ce projet, déclaré en urgence, adopté par le Sénat en avril 2008, n'est toujours pas passé à l'Assemblée nationale. Le risque est grand de n'avoir au bout du compte, sur un sujet majeur, ni réforme d'ampleur, ni mesures pratiques.

- La gestion prévisionnelle des ressources humaines doit désormais corriger les errements de la gestion prévisionnelle passée, trop statistique, quantitative, et centralisée. Elle doit surtout pouvoir s'appuyer sur une vision concrète des réorganisations à mener, notamment suite aux orientations données par les conseils de modernisation de la RGPP, a fortiori si la fonction publique d'Etat voit ses effectifs réduits et ses recrutements limités.

- De telles réformes ne peuvent se mener dans la confidentialité. Le relevé de conclusions du 22 juin 2008 sur le dialogue social jette les bases d'un nouveau cadre de négociations, en introduisant notamment un nouveau mode d'élection des représentants du personnel. Un projet de loi a été présenté en conseil des ministres en avril 2009, mais il n'est pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

Les bases de ce dialogue gagneraient par ailleurs en solidité si les indicateurs d'efficience de la GRH, enfin normalisés pour le PLF 2010, étaient intégrés aux projets et rapports annuels de performance.

70) Constituée d'une part fonctionnelle, tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions liées aux fonctions, et d'une part individuelle modulée en fonction de l'atteinte par l'agent des objectifs qui lui ont été fixés.

71) Administration générale, financière et fiscale, sociale, éducation recherche, culturelle, technique, sécurité.

c) La forte augmentation des pensions

L'ensemble des pensions civiles et militaires de l'Etat représenterait 45,8 Md€ en 2009, soit 16,5 % des dépenses du budget général. Avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom, ces dépenses augmentent à un rythme rapide, de l'ordre de 5,5 % en valeur et 4 % en volume par an, soit un supplément d'environ 2,5 Md€ par an sur la période 2009-2011. Cette croissance se traduit par une hausse régulière de la contribution de l'Etat⁷² au traitement brut indiciaire des fonctionnaires, qui a été fixée en 2009 à 60,46 % pour les fonctionnaires civils et à 108,39 % pour les personnels militaires contre respectivement 49,9 % et 100,0 % en 2006.

La gestion du personnel mise en œuvre, avec le respect de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, doit assurer une quasi-stabilisation de la masse salariale de l'Etat, hors pensions, sur la période 2009-2011 (+0,3 % par an en valeur). En revanche, l'ensemble des dépenses de personnel et de pensions continuerait d'augmenter d'un peu plus de 2 % par an, contribuant ainsi chaque année à la croissance des crédits budgétaires pour 2,8 Md€ (soit, à lui seul, 0,8 % des dépenses entrant dans le champ de la norme de dépenses élargie).

B - Les collectivités locales

1 - Un objectif volontariste

L'objectif de croissance des dépenses locales inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP), soit 1,25 % en volume, est fort éloigné des tendances observées de 1998 à 2007 (3,25 %), hors impact des transferts de compétences. Les causes de ces tendances n'ayant pas été traitées et les moyens d'atteindre cet objectif n'étant pas explicités, celui-ci apparaît volontariste.

Un objectif fixé pour toutes les catégories de collectivités (régions, départements, communes et groupements de communes), alors que les structures et les facteurs d'évolution des dépenses sont fondamentalement différents est abstrait et donc sans portée réelle.

Plusieurs facteurs contribuent au maintien de la croissance des dépenses locales. Si l'objectif de la LPFP est censé tenir compte des

72) Cette contribution employeur, destinée à assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale « pensions », s'ajoute aux retenues appliquées sur le traitement brut et aux contributions des employeurs de fonctionnaires autres que l'Etat.

dépenses dues aux transferts de compétences *stricto sensu* de l'Etat aux collectivités, il ne semble pas intégrer les appels récurrents aux cofinancements locaux qui se poursuivent avec les contrats de projet Etat-région et se renouvellent avec le plan de relance et l'application du Grenelle de l'environnement. L'Etat cherche ainsi à conjuguer les restrictions budgétaires qu'il s'impose avec la poursuite de chacune de ses politiques publiques, grâce à l'intervention des collectivités.

Plusieurs prestations sociales dont le coût est durablement croissant (handicap, vieillissement) ont été transférées aux collectivités locales, essentiellement aux départements.

Les contraintes du développement durable pèsent davantage sur les collectivités locales que sur l'Etat, parce qu'elles réalisent trois fois plus d'investissements civils que lui. Pour cette raison et parce qu'elles assurent l'essentiel des services publics de proximité, le relèvement du niveau d'exigence des normes, surtout environnementales et sanitaires, pèse davantage sur elles. La « commission consultative de l'évaluation des normes » chargée d'en apprécier les coûts, installée seulement en septembre 2008, pourrait toutefois avoir une influence modératrice.

Surtout, alors que l'Etat a commencé à reconsidérer ses organisations et son fonctionnement avec la RGPP, la concertation sur les réformes des structures, compétences et financements locaux, qui pourraient aider à la maîtrise des dépenses locales, ne s'est engagée qu'au printemps 2009.

La réalisation de l'objectif de croissance des dépenses des APUL inscrit dans la LPFP est donc hypothétique. Elle supposerait un faible niveau d'investissement, une modification rapide des comportements et une mise en œuvre de réformes structurelles assez rapide pour produire des effets avant le début de 2012.

Les dépenses des collectivités locales ne peuvent être soumises à une norme et l'objectif de modération qui leur est assigné dans la LPFP ne peut en lui-même être un levier de réformes. Pour accroître l'efficacité de l'administration territoriale, la concertation entre représentants des collectivités et de l'Etat, sur un même territoire, apparaît en revanche indispensable.

2 - Des voies pour atteindre l'objectif

La maîtrise des dépenses locales suppose d'améliorer les outils de connaissance des finances locales (budgets, situation financière et coût des services). Des développements sur ce point figurent en annexe V. Elle doit être concertée avec l'Etat ; c'est l'objectif qui était assigné à la

conférence nationale des exécutifs mais elle n'a pas engagé de travaux depuis sa création en 2007. De plus, la gestion des collectivités est d'abord locale et les travaux de la conférence, à programmer, pourraient être initiés et prolongés dans les régions. Les administrations territoriales de l'Etat et des collectivités, exécutant des politiques publiques souvent cofinancées, devraient en organiser ensemble le pilotage.

a) Les interventions facultatives des collectivités locales

Les collectivités locales exercent des compétences obligatoires ; elles sont responsables de l'organisation des services correspondants et, sauf exception, de leur définition en quantité et en qualité mais elles développent aussi des « interventions facultatives » que la loi ou les principes généraux ni n'interdisent ni ne prescrivent. La révision de 2003 a constitutionnalisé une « clause générale de compétence », en l'étendant des communes aux départements et aux régions.

L'émiettement des collectivités locales et celui des services déconcentrés de l'Etat, l'absence de régulation des demandes sociales et économiques portées auprès de chaque collectivité, conduisent à des enchevêtrements d'interventions. Nombre de collectivités sont tentées d'intervenir aussi souvent que possible dans des opérations les plus variées, fut-ce en y apportant des contributions financières modestes.

Les chambres régionales et la Cour avaient montré en 2007 les limites de l'impact des interventions économiques des collectivités, de formes variées et d'un montant total estimé à 6 Md€ en 2004. Non seulement il n'est pas évident qu'elles infléchissent fortement les choix des entreprises, mais encore elles peuvent engendrer des infrastructures d'accompagnement inutiles et coûteuses.

L'Etat pourrait contribuer à réguler les interventions facultatives des collectivités. Au contraire, il considère souvent que le « partenariat » avec des collectivités, auxquelles il procure près de la moitié de leurs ressources, l'aidera à exécuter et financer ses propres missions. Il fait ainsi notamment appel aux collectivités pour financer les lignes ferroviaires à grande vitesse, voire même les routes nationales qu'il n'a pas transférées aux départements. Pourtant, diviser une charge publique entre plusieurs contributeurs n'en diminue pas le total, mais risque de réduire les chances de l'Etat d'être entendu quand il appelle à la maîtrise des dépenses locales.

Une remise en cause de ces interventions facultatives est nécessaire. Elle ne viendra pas des seules collectivités mais pourrait être facilitée à l'occasion d'une nouvelle rédaction du code général des collectivités locales. Cette question est certes délicate et elle devrait faire

l'objet d'échanges, en conférence nationale des exécutifs et entre les représentants de l'Etat et ceux des collectivités au niveau local.

b) La rationalisation de l'intercommunalité

Le rapport public annuel de la Cour (février 2009) a permis d'évaluer les progrès de l'intercommunalité intervenus depuis l'enquête effectuée en 2005 par les juridictions financières. Ces progrès étant modestes, l'essentiel des propositions avancées quatre ans plus tôt restait d'actualité. Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités, en mars 2009, ont été le plus souvent proches de celles de la Cour.

Le Gouvernement a engagé une concertation en avril 2009 pour organiser l'achèvement rapide de la « carte de l'intercommunalité ». Ce projet n'est cependant pas le plus important. Le succès quantitatif de l'intercommunalité est déjà avéré. L'essentiel pour inverser la croissance des dépenses est l'approfondissement de la coopération intercommunale. En effet les structures intercommunales se sont développées trop souvent par adjonctions de moyens, de personnels, sans transferts ni clairs, ni réels, de compétences des communes vers ces structures. Une récente étude de l'INSEE montre que plus le degré d'intégration intercommunale est faible, plus les impôts locaux ont augmenté.

Le sujet de la « carte de l'intercommunalité » reste toutefois préoccupant pour deux autres raisons :

- d'abord deux cartes existent, en plus de celle des groupements ; celle des syndicats (SIVU, SIVOM) et celle des « pays » qui restent à restructurer avec un objectif de simplification, par fusion ou suppression ;
- ensuite, la pertinence des périmètres des groupements existants est à parfaire ; il convient de donner au représentant de l'Etat le moyen de prendre, après concertation, les décisions, dans l'intérêt général du territoire, lorsque les consensus ne se dégagent pas.

L'approfondissement de l'intercommunalité a été freiné par certaines de ses caractéristiques qui ont conduit à l'empilement des structures en substitut à des réformes plus ambitieuses : des collectivités de plein exercice doivent transférer leurs compétences et le produit de l'impôt sur les entreprises à une instance non élue au suffrage direct et régie par le principe de spécialité. Les propositions du comité pour la réforme des collectivités locales ont pour objet d'y remédier.

3 - La réforme des ressources

La croissance des dépenses des collectivités locales plus forte que celle de l'Etat, en partie du fait de transferts de compétences, se traduit par un déplacement de la pression fiscale de l'Etat vers les collectivités locales. Pour les ménages, la charge fiscale se déplace ainsi vers des taxes foncières et d'habitation aux fondements archaïques. Ce glissement est cependant en partie atténué par la prise en charge des dégrèvements d'impôts locaux par l'Etat (plus de 16 Md€ en 2008).

Ce phénomène pose avec acuité la question de la réforme des impôts locaux attendue depuis des années. Le Gouvernement a engagé en avril 2009 une concertation sur cette réforme, consécutive à la décision de suppression de la taxe professionnelle. Elle concerne aussi les impôts locaux sur les ménages. La Cour comme le conseil des prélèvements obligatoires, très récemment encore, en ont rappelé la nécessité, la grande ancienneté des bases fiscales, créant de graves inégalités, entre les contribuables et entre les collectivités.

Rénover la fiscalité directe locale doit aller de pair avec une réforme des concours financiers de l'Etat.

La loi de programmation prévoit que certains concours financiers de l'Etat aux collectivités locales seront stables en volume, sauf en 2009. Cette norme porte sur un peu plus de la moitié des concours ; elle ne concerne en effet ni les dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat, ni les fractions d'impôt d'Etat (TIPP et TSCA) transférés aux collectivités, ni même l'ensemble des subventions ministérielles.

Les concours inclus dans la norme représentent environ le quart des ressources locales. Leur ralentissement devrait inciter à la modération des dépenses locales. Cependant, il pourrait aussi inciter à accroître les taux des impôts et les tarifs des services locaux ou l'endettement des collectivités. En considérant que leurs dépenses augmenteront de 1,2 % en volume alors que ses concours seront stables, l'Etat suppose implicitement qu'elles accroîtront leurs prélèvements ou leurs dettes.

La Cour a examiné ces concours avec les chambres régionales. Le dispositif en est bien géré mais, en dépit, ou à cause, d'une multiplicité de réformes, même quand elles sont dites parfois de simplification, il est devenu d'une extrême complexité et d'une grande opacité. Les élus et leurs services, même aidés des services de l'Etat, ne comprennent pas comment jouent les critères des dotations et ont du mal à en interpréter la portée et la finalité.

Les objectifs assignés à ces concours sont aussi ambigus. La « péréquation » est désormais une obligation constitutionnelle mais

aucune loi n'en a défini la signification ni la portée. Les études en mesurent difficilement la part, mais elle paraît assez réduite. La part prédominante est consacrée à la « garantie » donnée à chaque collectivité que le montant des dotations lui revenant sera toujours maintenu. Les dotations traduisent ainsi des situations anciennes, voire très anciennes⁷³. Le comité des finances locales peut d'autant moins moduler leur répartition que les montants disponibles, une fois la « garantie » satisfaite, sont de plus en plus faibles du fait d'une norme de croissance de l'enveloppe globale des dotations chaque année plus restrictive.

Associer la réforme de la fiscalité directe et celle des concours financiers est d'autant plus nécessaire que les deux composantes les plus dynamiques des concours de l'Etat sont de nature fiscale : la prise en charge par l'Etat de dégrèvements fiscaux ; le partage d'impôts nationaux pour financer les charges des compétences transférées. Depuis quelques années et non sans contradictions internes⁷⁴, les dotations tendent à rejoindre l'évolution générale des dépenses de l'Etat, alors que ces deux autres composantes ont des rythmes de croissance indépendants, plus rapides pour les dégrèvements. L'Etat peut contribuer ainsi à la croissance des dépenses locales en réduisant les inconvénients de la hausse des impôts locaux pour les élus car les dégrèvements diminuent la sensibilité de certaines entreprises ou ménages à cette hausse.

C - La sécurité sociale

En dépit des réformes engagées ces dernières années, le régime général présentait avant la crise un déficit proche de 10 Md€ par an équivalent à 0,9 point de CSG. Sa non résorption se traduit par un déficit cumulé qui pèse sur la trésorerie du régime général et oblige à prévoir sa reprise par la CADES.

Il devrait dépasser 20 Md€ en 2009 et approcher 30 Md€ en 2010. Dans l'hypothèse, la plus favorable, du retour à un rythme moyen de croissance comparable à celui des années d'avant crise, on peut au mieux espérer sa stabilisation ou une légère réduction à partir de 2011. Les deux dernières décennies ont en effet montré que, compte tenu de la croissance structurelle des dépenses, chaque période de ralentissement ou de récession creusait fortement le déficit et lui faisait franchir un nouveau palier, autour duquel on parvenait juste à se stabiliser dans les phases de

73) Comme la suppression de la taxe sur les salaires qui remonte à 1968 et est à l'origine de la dotation globale de fonctionnement.

74) Des dotations, progressant selon un taux défini par la loi, ont été incluses dans une enveloppe progressant selon un taux, inférieur, fixé par les lois de finances; puis, en 2009, le FCTVA, indépendant de toute norme, a été mis dans cette enveloppe.

croissance retrouvée. La perspective de sortie de crise laisse ainsi entrevoir un problème récurrent de déficit cumulé de grande ampleur.

a) Remettre en cause les niches fiscales et sociales

Comme la Cour l'a écrit dans ses précédents rapports, le retour « spontané » à l'équilibre supposerait un fort ralentissement des dépenses, au-delà de ce que les réformes engagées ont permis d'obtenir jusqu'ici. Compte tenu d'une croissance tendancielle, en période de conjoncture normale, des prestations maladie et retraite supérieure à celle des recettes, la possibilité d'excédents venant progressivement effacer les déficits passés est irréaliste. L'absence de mesures de redressement aboutit à laisser se dégrader la situation et à décrédibiliser la capacité des efforts de maîtrise des dépenses à rétablir un équilibre durable des comptes sociaux.

La priorité doit donc être résolument donnée à l'apurement du déficit structurel, à présent supérieur à 10 Md€ Sa résorption passera inévitablement par un apport durable de recettes nouvelles sans préjudice de la recherche nécessaire d'économies.

Une première piste consisterait à revenir sur les niches fiscales et sociales dont la Cour et le Conseil des prélèvements obligatoires ont démontré le caractère obsolète, injuste et inefficace et qui privent l'Etat et la sécurité sociale de ressources importantes.

De premières mesures ont été adoptées par la LFSS 2008 concernant notamment les stock-options et par la LFSS 2009 qui a créé un « forfait social » de 2 % sur la plupart des rémunérations ou gains soumis à la CSG mais exclus de l'assiette des cotisations, à l'exception des indemnités de départ quel qu'en soit le motif, celles-ci étant par ailleurs soumises à un régime de taxation partielle. La Cour a noté que ces dispositions sont à la fois positives et timides. Elle préconise d'aller plus loin tant sur les stock-options et actions gratuites que sur les indemnités de départ comprises entre le montant de la limite légale ou conventionnelle et six fois le plafond de la sécurité sociale.

La recherche d'économies ne produit le plus souvent ses effets que progressivement. S'il ne faut pas en attendre la solution aux difficultés actuelles, il convient cependant, afin de préparer l'avenir, de poursuivre avec plus de détermination les réformes entreprises et d'en renforcer l'efficacité par un meilleur ciblage de leurs points d'application.

b) Mieux préparer la soutenabilité à moyen terme des retraites

La croissance des dépenses de retraite constitue le premier sujet de préoccupation à court et moyen terme. Si les réformes de 1993 et de 2003

ont permis de faire une grande partie du chemin, elles ne suffisent pas à garantir la pérennité du système de retraite. Les dépenses de retraite des régimes de base ont augmenté de 10 Md€ en 2008 (dont près de 5 pour le régime général et plus de 2 pour les pensions des fonctionnaires). Malgré l'allongement des durées de cotisation pour une retraite à taux plein, le besoin de financement à l'horizon 2050 reste élevé, 45 Md€ selon les estimations du conseil d'orientation des retraites, non encore révisées pour tenir compte de la crise.

Cette perspective résulte d'une forte dégradation du ratio de dépendance démographique, mais aussi d'hypothèses très favorables de réduction du chômage que la crise peut remettre en cause. D'autre part, en dépit des économies générées par le passage des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul de la pension et par son indexation sur les prix, le déficit de la branche retraite s'est creusé au cours des dernières années sous l'effet conjugué de la démographie et des départs anticipés de personnes ayant des carrières longues. Alors qu'entre 2000 et 2003, les prestations augmentaient en moyenne comme les cotisations et impôts affectés au rythme de 4,1 % l'an, un différentiel conséquent a été observé chaque année à partir de 2005 avec l'accélération de la croissance annuelle des prestations du régime général autour de 6,0%.

En 2009, l'abandon du relèvement de la cotisation retraite prévu par le gouvernement lors du vote de la LFSS a privé le régime de recettes attendues. Or, les économies pouvant avoir un effet immédiat sont quasi inexistantes : seule une vigilance accrue sur les taux de revalorisation des retraites peut avoir un effet, mais de portée très relative.

A court et moyen termes, comme la Cour l'a déjà proposé à plusieurs reprises, la remise à plat des avantages familiaux de retraite (14,4 Md€ en 2006) devrait être menée, dans un réel souci d'équité. Elle devrait concerner en priorité les majorations de pensions pour enfants et les départs anticipés des fonctionnaires avant 60 ans. D'autres mesures sont envisageables qui concernent notamment le décompte des trimestres, la validation des périodes non travaillées et l'AVPF sur lesquelles la Cour reviendra dans son prochain rapport annuel sur la sécurité sociale. Mais leur effet est nécessairement étalé dans le temps, puisqu'il ne porte pas sur les pensions en cours de service. Le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite ne pourra pas être évité.

La Cour fera aussi bientôt un premier bilan de la réforme des régimes spéciaux, qui s'est accompagnée de mesures coûteuses pouvant à terme réduire la portée des économies attendues.

Elle rappelle que, dans le domaine des retraites, les effets des mesures sont longs à monter en puissance et que toute réforme doit être

progressive, ce qui plaide pour des décisions sans attendre la sortie de crise. Nous ne pourrions en effet pas supporter à la fois le coût des dettes accumulées jusque là et les engagements de retraite à long terme.

c) Dégager des marges d'efficience au sein du système de soins

L'augmentation des dépenses d'assurance maladie constitue le second sujet de préoccupation. Les derniers exercices montrent une meilleure maîtrise des dépenses. Leur croissance, qui atteignait 7,1 % en 2002 et 6,4 % en 2003, a été ramenée à 4 % en 2007 et 3,4 % en 2008. La création du comité et de la procédure d'alerte a renforcé les outils de régulation infra-annuels.

La réduction du déficit de l'assurance maladie jusqu'en 2008 a toutefois été aussi obtenue par des apports de recettes supplémentaires à la branche et plus secondairement par des transferts de charges vers les ménages.

Une action à la fois plus ambitieuse et plus durable doit être entreprise.

S'agissant des soins de ville, le dispositif du médecin traitant ne pouvait avoir à lui seul et compte tenu de sa conception un effet significatif sur la maîtrise des dépenses. Son efficacité dépendra largement d'autres dispositions qui devraient être prises : meilleure répartition des professionnels sur le territoire ; modification de leurs modalités de rémunération intégrant une plus grande part de forfait ; meilleur fonctionnement de la permanence des soins pour désengorger les urgences hospitalières. Si ces évolutions doivent être négociées avec les intéressés, il convient de revenir à des négociations conventionnelles plus conformes à leur objet et de ne plus compenser la moindre mesure d'organisation ou de maîtrise des dépenses par des rémunérations complémentaires.

Le dispositif des ALD (Affections de longue durée) génère des coûts fortement croissants. Les dépenses remboursables de soins de ville liées aux ALD ont augmenté de 9,4 % par an entre 2002 et 2007 contre 1,9 % pour les autres dépenses. Leur dynamique explique près des trois quarts de la croissance des soins de ville entre 2002 et 2007. Le nombre de patients en ALD a augmenté en moyenne de 6,1 % par an depuis 1994 pour atteindre 9 millions en 2006. Ils représentent en 2007 13 % des assurés du régime général pour 66% de ses remboursements.

Les systèmes de forfaits et franchises ne sont pas suffisants et la maîtrise des dépenses rend inéluctable la remise à plat du système des ALD, en conciliant au mieux maîtrise des dépenses et équité. Or, aucune

réforme de fond, y compris la proposition tendant à la création de ce qui a été qualifié de « bouclier sanitaire », ne semble envisagée.

Si l'on veut vraiment maîtriser les dépenses de soins de ville en garantissant l'accès de tous aux soins nécessaires, il faudra reconnaître que les modalités actuelles d'organisation et de rémunération de ces soins ne sont plus adaptées, comme la Cour l'a déjà souligné. Elle a notamment montré que le parcours de soins a été conçu essentiellement pour justifier des hausses d'honoraires, les assurés supportant seuls les pénalisations.

Concernant l'hôpital, les efforts déployés devront être amplifiés, qu'il s'agisse de l'optimisation de l'offre, de l'organisation des établissements ou de la responsabilisation des gestionnaires. Les travaux des juridictions financières, dont il sera rendu compte dans le prochain rapport annuel sur la sécurité sociale, mettent en évidence des gisements d'économies dans tous les établissements. Ils montrent aussi que les investissements financés dans le cadre du plan hôpital 2007 n'ont pas assez été pensés en fonction des perspectives d'activité et des coûts de fonctionnement induits. Les leçons devraient en être tirées pour la mise en œuvre du plan hôpital 2012.

La maîtrise du taux d'évolution de l'ONDAM hospitalier n'a de sens que si elle s'appuie sur des mesures volontaristes de réorganisation du tissu hospitalier, d'optimisation et de redéploiement des moyens actuels. A défaut, elle se traduit par des déficits et un endettement croissant et coûteux. Les contrats de retour à l'équilibre n'ont de sens que si les mesures de redressement prévues en contrepartie de l'apport de ressources supplémentaires sont réalisées.

Les ARS devront être particulièrement attentives à la mise en œuvre des nouveaux outils prévus dans la loi sur l'hôpital, notamment les possibilités offertes aux établissements de se regrouper. Cette mesure, si elle est correctement mise en œuvre, est porteuse d'une dynamique nouvelle de réorganisation en autorisant des regroupements d'activités et une spécialisation à l'échelle du groupement. La qualité des soins et la maîtrise des dépenses ne s'opposent pas, mais elles ne peuvent aller de pair sans un changement du modèle de l'hôpital général comme des CHU que les ARS auront pour mission de faire émerger et d'accompagner.

d) Renforcer l'efficacité des dépenses de la branche famille

Une dégradation des comptes de la *branche famille* devrait également apparaître en 2009 suite à la baisse des recettes. L'équilibre entre prestations universelles, prestations sous conditions de ressources et prestations favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale doit être préservé. Il ne dispense pas de poursuivre les

efforts pour améliorer l'efficacité et l'équité de l'ensemble. A cet égard, la Cour réitère ses récentes recommandations concernant le respect des enveloppes fermées en matière d'action sociale, notamment en concentrant les moyens sur des dépenses prioritaires et par l'optimisation des modes d'accueil, en particulier des crèches, pour réduire la dépense ou augmenter le nombre de places offertes. La prestation d'accueil du jeune enfant doit être mieux encadrée et mieux corrélée avec le taux d'effort et les revenus des familles.

CONCLUSION

Il faut s'engager dès maintenant vers les mesures nécessaires pour réduire rapidement la dette dès que la croissance sera repartie. L'effort structurel de redressement nécessaire est de l'ordre de 3,5 points de PIB. Il serait seul conforme au respect dans la durée de l'objectif d'équilibre des comptes publics, désormais assigné par la Constitution aux lois de programmation des finances publiques. Le gouvernement allemand a d'ailleurs manifesté son intention de limiter constitutionnellement le déficit structurel à un niveau très faible.

L'ampleur de l'effort à réaliser n'est pas exceptionnelle au regard des ajustements budgétaires menés dans les autres pays de l'OCDE dans le passé. L'essentiel doit passer par la réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB pour le rapprocher de la moyenne des pays comparables. Plusieurs pays européens ont réalisé un tel effort de maîtrise des dépenses au cours des dernières années et la France, dans son histoire, a su prendre des mesures de redressement drastiques de son économie.

La limitation des dépenses prévue par le ministère des finances (en mars 2009) à l'horizon 2012 ne peut contribuer que pour environ un point de PIB à ce redressement et les économies annoncées dans le cadre de la RGPP, qui ne sont pas toujours bien documentées, sont encore loin de s'élever à un point de PIB. Des réformes beaucoup plus ambitieuses sont nécessaires. Si la maîtrise des dépenses s'avérait insuffisante, une hausse des prélèvements obligatoires deviendrait nécessaire.

L'ampleur des déficits sociaux, en particulier de la branche vieillesse, rend toutefois inévitable une hausse ciblée des prélèvements sociaux, passant notamment par une révision des niches sociales.

En tout état de cause, les baisses d'impôts non compensées ne sont plus compatibles avec la situation dégradée de nos finances publiques.

Pour ce qui concerne l'Etat, des économies supplémentaires pourraient venir d'une meilleure gestion budgétaire « en mode LOLF », d'une réforme de la gestion des ressources humaines et d'une refonte des rémunérations. L'extension aux opérateurs de la réduction des effectifs est bienvenue, mais pourrait être de plus grande ampleur.

La perspective d'un net infléchissement du rythme de croissance des dépenses locales est hypothétique, leur maîtrise ne pouvant venir que de réformes restant à engager. Encore faudrait-il que l'Etat n'appelle pas les collectivités à financer à sa place les politiques dont il n'a plus les moyens budgétaires. Un encadrement de leurs dépenses facultatives et une rationalisation de l'intercommunalité seraient nécessaires. La réforme de la fiscalité locale doit être accompagnée d'une refonte des concours financiers de l'Etat.

La forte croissance des prestations sociales appelle aussi la poursuite des réformes visant à la ralentir. La dégradation rapide des comptes de l'assurance vieillesse devait conduire à ne pas différer de nouvelles négociations sur les retraites, y compris sur les avantages familiaux. Dans le domaine de la santé, une révision du cadre des négociations conventionnelles, une refonte de la prise en charge des affections de longue durée et la poursuite de la réorganisation du système hospitalier sont nécessaires.

Conclusion générale

La France a abordé la crise avec, en 2008, un déficit public de 3,4 % du PIB, nettement supérieur à celui de la moyenne des pays européens. Ce déficit est marginalement le résultat de la crise, dont les effets sur les finances publiques ont encore été très limités en 2008. Il est surtout le résultat d'une maladie chronique, l'incapacité de la France à rétablir l'équilibre de ses comptes en raison d'une insuffisante maîtrise des dépenses publiques et de baisses répétées des prélèvements obligatoires. Cela se traduit par un déficit structurel de l'ordre de 3,5 % du PIB.

C'est l'Etat qui a contribué le plus à ce déficit. Pour autant, la persistance d'un déficit du régime général de sécurité sociale d'environ 10 Md€ depuis six ans était, dès avant la crise, très préoccupante et la stabilité en 2008 du déficit des collectivités locales n'a tenu qu'à une baisse de l'investissement.

La dette publique a augmenté de 118 Md€ en 2008 pour atteindre 1 327 Md€, soit 68,1 % du PIB, et elle a généré 55 Md€ de charges financières, plus que le produit de l'impôt sur le revenu.

Le déficit public pourrait plus que doubler en 2009, du fait de la crise et des mesures de relance, et la dette dépasserait 75 % du PIB, hors emprunts de la société de financement de l'économie française (elle approcherait 80 % avec). Cette dégradation touchera plus particulièrement l'Etat, dont le déficit devrait représenter plus de la moitié du total de ses recettes nettes, et le régime général de sécurité sociale.

Le déficit public sera probablement encore supérieur à 6,0 % du PIB en 2012 et la dette approchera alors 90 % du PIB (hors SFEF). Les charges d'intérêt seraient alors supérieures de 20 Md€ à leur montant de 2008, soit l'équivalent de deux points de CSG, et représenteront 1000 € de plus par personne occupée.

Dans ces conditions, l'endettement pourrait augmenter de manière exponentielle. Les charges d'intérêt mobiliseraient alors une part excessive des ressources publiques et un risque pèserait sur la signature de l'Etat.

La reprise de la croissance est fondamentale et le rétablissement des finances publiques en dépendra largement. Le creusement des déficits publics est inévitable en phase de récession mais le succès de la politique de relance pourrait être remis en cause si le redressement à moyen terme

des finances publiques n'était pas assuré et si la confiance des ménages et des investisseurs venait à faiblir.

Il serait peu prudent d'attendre que des remèdes hypothétiques, comme la hausse de la croissance potentielle ou la reprise de l'inflation, exonèrent la France des efforts de redressement nécessaires de ces comptes publics. Il faut donc démontrer rapidement qu'elle n'est pas engagée dans un processus d'alourdissement continu de sa dette publique. Plus la réduction de l'endettement sera retardée, plus elle sera difficile.

Dans un contexte de différentiels significatifs des taux d'intérêt entre Etats et de concurrence croissante des émetteurs publics, il est souhaitable de définir une stratégie d'assainissement pour accompagner la sortie de crise. Le niveau de la dette déjà atteint en 2008 et la progression qu'elle enregistrera avec la crise rendent d'autant plus important l'effort qui devra être mené. En tout état de cause, un ajustement de l'ordre de 3,5 points de PIB sera nécessaire pour revenir à un équilibre à moyen terme des comptes publics et réduire rapidement l'endettement.

Cet assainissement doit d'abord passer par une réduction du poids des dépenses publiques, suivant ainsi l'exemple de bien d'autres pays. Si leur réduction s'avérait insuffisante, une augmentation des prélèvements obligatoires serait nécessaire.

L'objectif de croissance des dépenses affiché à l'horizon de 2012 dans le rapport de présentation de la deuxième loi de finances rectificatives de 2009 ne correspond toutefois qu'à un ajustement insuffisant, d'un point de PIB seulement, et les économies que pourraient permettre les réformes déjà engagées sont elles-mêmes très loin de cet objectif.

De nouvelles réformes doivent donc être entreprises sans délai : la réduction progressive des effectifs de l'Etat, bien engagée maintenant, doit être poursuivie et ne plus négliger le champ des opérateurs. De même, il sera nécessaire, tout en tenant compte de leurs spécificités, d'amener la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, à dégager également des gains substantiels de productivité.

La maîtrise des dépenses d'intervention de l'Etat, par la recherche d'une plus grande efficacité, doit être engagée. Les exemples étrangers montrent, en effet, que c'est dans ce domaine que se situent les gisements d'économies les plus importants.

Les dépenses locales ne sauraient échapper à l'effort général d'assainissement. Au-delà des économies qui pourraient résulter de la maîtrise des effectifs de la fonction publique territoriale, la révision des interventions facultatives et une meilleure gestion de l'intercommunalité sont des chantiers prioritaires.

Enfin, la persistance d'un déficit très important du régime général, qui pourrait atteindre 30 Md€, est de nature à compromettre la pérennité de la protection sociale. L'accumulation, depuis trop d'années, d'une dette sociale qui a atteint 6,7 % du PIB en 2008 conduit à un transfert de charges sur les générations futures que rien ne saurait justifier.

L'ampleur des déficits sociaux est telle que la maîtrise des dépenses ne suffira pas. La nécessité d'un retour rapide à l'équilibre implique une réduction des dépenses fiscales et niches sociales, ou une hausse des prélèvements sociaux, afin de dégager, parallèlement aux réformes à lancer pour modérer l'évolution des dépenses, des ressources supplémentaires.

Compte tenu de l'ampleur des réformes à mener et des délais nécessaires à leur plein effet, il est indispensable d'engager leur préparation dès maintenant, afin d'éviter le maintien, à la fin de la crise, d'un déficit trop important entraînant une dérive dangereuse de la dette, et d'envoyer rapidement des signaux en ce sens aux marchés, aux entreprises, mais aussi à l'ensemble des Français.

Liste des annexes

	Page
Annexe I - Le périmètre des administrations publiques.....	105
Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	106
Annexe III - Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat.....	108
Annexe IV - Un scénario d'emballlement de la dette.....	109
Annexe V - Les outils de connaissance des finances locales...	110
Annexe VI - Recettes et dépenses des collectivités locales.....	112
Annexe VII - La situation des finances publiques dans l'Union européenne.....	114

Annexe 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 qui forment le périmètre des finances publiques :

- *l'Etat stricto sensu* (28 % du total des dépenses des APU en 2007⁷⁵), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'Etat. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'Etat. Ils comprennent la CADES et le fond de réserve des retraites ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (45 % du total des dépenses des APU) comprennent, d'une part, les régimes d'assurance sociale qui incluent les régimes obligatoires de sécurité sociale, les régimes complémentaires et l'assurance chômage et, d'autre part, les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS) : hôpitaux et œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* (21 % des dépenses des APU) 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.)⁷⁶.

75) Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2009. Ce rapport précise les modalités de la répartition du total des dépenses entre les quatre catégories d'administrations publiques. Le montant ainsi imputé à chacune est différent de celui qui apparaît quand on la prend isolément (plus faible pour l'Etat).

76) Les hôpitaux publics font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Annexe 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 déficit 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 est l'opposé de leur capacité de financement et est égal, hors mouvements d'actifs, 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 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.

- *Le solde structurel* est celui qui serait constaté si la croissance était chaque année égale à la croissance potentielle (cf. ci-dessous). Dire que le déficit structurel représente, par exemple, 3,5 % du PIB en 2008 signifie que le déficit constaté aurait été de 3,5 % du PIB si la croissance du PIB avait été de 1,8 % par an au cours de ces dernières années, si on retient 1,8 % comme estimation de la croissance potentielle, et notamment en 2008 (alors que la croissance en 2008 a été de 0,4 %).

- *L'effort structurel* retrace l'amélioration du solde structurel qui n'est imputable qu'à la maîtrise des dépenses, c'est-à-dire à une croissance des dépenses inférieures à celle du PIB potentiel, et aux mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur a été mis au point en 2003 par le ministère des finances, afin de s'en tenir aux paramètres dont la nature structurelle est la mieux établie. Il fait ainsi ressortir plus nettement que le solde structurel la réalité des

efforts de réduction du déficit public, notamment parce qu'il n'est pas affecté par des élasticités des recettes différentes de un.

- *Les « mesures 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 mettant l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles, la Commission en a dressé une liste indicative, qui comprend notamment les modifications du calendrier des recettes et des dépenses ayant une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées d'entreprises publiques et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soutles).

- *L'« élasticité » spontanée 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 en ligne avec celle du PIB en valeur). On peut aussi calculer des élasticités spécifiques à chaque prélèvement obligatoire.

- *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 qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions correctrices, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix. Elle est principalement déterminée par l'évolution de la population active et les gains de productivité du travail.

Annexe III - Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat

Le besoin de financement de l'Etat en 2008 au sens de la comptabilité nationale (54,4 Md€) et donc son déficit au sens du Traité de Maastricht (54,1 Md€) sont différents du déficit budgétaire (56,3 Md€). Cet écart de 1,9 Md€ a plusieurs origines.

Les corrections effectués pour passer de la comptabilité budgétaire en encaissements / décaissements à la comptabilité nationale en droits constatés l'expliquent à hauteur de 0,8 Md€

Certaines opérations budgétaires, des prêts et avances notamment, sont considérées comme des opérations financières sans impact sur le besoin de financement en comptabilité nationale. Elles contribuent pour 0,3 Md€ à cet écart.

A l'inverse, des opérations non budgétaires, comme des remises de dettes, sont prises en compte dans le besoin de financement en comptabilité nationale. Elles contribuent pour 0,8 Md€ à l'écart.

ANNEXE IV - Un scénario d'emballlement de la dette

L'évolution du ratio dette / PIB résulte mécaniquement de deux variables : le solde primaire, d'une part, et l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette publique et le taux de croissance du PIB, d'autre part.

Ce scénario part conventionnellement d'une dette publique de 80 % du PIB en 2009 et d'un déficit primaire structurel des APU de 0,5 point de PIB (niveau atteint par les APU en 2008). Si la législation sur les prélèvements obligatoires ne changeait pas et si les dépenses primaires, c'est-à-dire hors charges d'intérêt, augmentaient comme le PIB, ce déficit primaire structurel serait stable en points de PIB. Cependant l'hypothèse peut être faite que le déficit primaire structurel tendrait à augmenter de 0,1 point de PIB par an jusqu'à 2050, notamment en raison de la hausse des prestations de retraite, dépendance et assurance maladie⁷⁷.

Le taux d'intérêt supporté par les APU⁷⁸ a été supérieur de 0,6 point à la croissance du PIB en valeur sur les dix dernières années et de 1,8 point sur les vingt dernières. Les taux d'intérêt de ces dernières années ayant été anormalement bas, ce qui est à l'origine de l'endettement excessif des agents privés dans le monde, et la croissance potentielle risquant de diminuer, un écart de 1,5 point est conventionnellement retenu.

77) Le rapport de juin 2008 de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques montre que la hausse de ces prestations liée au vieillissement représenterait 4 points de PIB à l'horizon 2050, soit 0,1 point par an.

78) Charges d'intérêt rapportées à l'encours de la dette.

ANNEXE V - Les outils de connaissance des finances locales

Des progrès importants ont été réalisés depuis quinze ans avec le concours de collectivités expérimentatrices, des associations d'élus, des ministères du budget et de l'intérieur.

Les données sur les budgets et leur exécution en cours d'année

Les collectivités locales sont des acteurs économiques et financiers majeurs. Pour autant, les informations nationales utiles sur leurs finances font défaut ou ne sont disponibles qu'après un long délai.

Les budgets primitifs ne font l'objet d'une présentation par le ministère chargé de l'intérieur qu'en octobre. Or, dès le mois d'avril, les données principales des budgets des collectivités les plus importantes pourraient être centralisées, analysées et publiées. Seraient ainsi connus en temps opportun, les perspectives de recettes, dépenses, variation de l'endettement de l'année en cours.

De même, la prévision d'exécution afférente à l'exercice en cours serait-elle facilitée par la publication, aujourd'hui absente, de données en cours d'année, ce que l'« info centre » du ministère du budget permettrait.

Ces données supplémentaires sur les finances locales sont à conjuguer avec des améliorations que la Cour a recommandées aux ministres concernés en 2008 :

- la prise en compte dans les centralisations comptables de la direction générale des finances publiques, non seulement des budgets principaux mais aussi des budgets annexes ; l'établissement de comptes agrégés puis consolidés des ensembles formés par les groupements de communes et les communes qui en sont membres ;

- la publication avant la fin de l'exercice des *Premières tendances* des finances locales, fondées sur les balances des comptables à fin septembre et des extrapolations pour le dernier trimestre ;

- la publication dès la fin mars des *Premiers résultats*, fondés sur les balances de fin décembre ; les *Premiers résultats* de 2008 n'ont été publiés que le 15 juin 2009.

- le cas échéant, cette publication serait simultanée avec celle de l'INSEE des données sur la dette et le besoin de financement des administrations publiques.

Le ministère du budget a fait connaître à la Cour que ses travaux lui permettraient d'apporter rapidement des réponses aux principales recommandations faites.

Les publications annuelles sur les finances locales

L'information publique annuelle sur la situation financière des collectivités locales s'est encore beaucoup améliorée en 2009 à l'initiative du comité des finances locales et des ministères de l'intérieur, de l'économie, du budget et de la fonction publique.

Le « jaune » *Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales* joint au PLF contribue à une meilleure information. Il gagnerait à traiter progressivement l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, sans que la notion « d'effort », expression ambiguë, soit la seule approche retenue.

Dans les diverses publications, l'insertion d'informations sur l'activité, les services rendus, la gestion des ressources humaines, puis progressivement sur les coûts, devra dépasser celle proprement financière. Les structures « périphériques », les délégations de service public gérées par des partenaires privés, seraient à intégrer de façon à mieux cerner les coûts et les résultats des services publics locaux.

Aucun document publié ne répond à la question : « qui paye combien et pour quoi ? ». Par catégories de collectivités, pourraient être calculés les montants venant des transferts de l'Etat, des impôts locaux à la charge des contribuables, des prix acquittés par les usagers. L'exercice de la démocratie, nationale et locale, comme la maîtrise des dépenses, nécessitent de mieux connaître le partage des charges publiques.

Les coûts des services publics locaux

Le Gouvernement a entendu favoriser la connaissance des « coûts moyens rétrospectifs » des services publics locaux. L'administration s'est cependant heurtée à l'absence assez générale de données⁷⁹ et de pratiques préexistantes ainsi qu'à des réticences. Les motifs de l'opération ont quelquefois été suspectés. Le projet reste suspendu. Or l'établissement des coûts est une priorité. A cette fin, la concertation est nécessaire. Elle peut intervenir en conférence nationale des exécutifs. Comme elle suppose des données et la connaissance d'expériences, elle peut difficilement être seulement nationale. Des « conférences régionales des exécutifs » ou toute autre formule adéquate pourraient en être le cadre.

79) Même si, en application de l'article 49 du règlement général de 1962 « *La comptabilité des organismes publics [] est organisée* » notamment « *en vue de permettre [] le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services* ».

ANNEXE VI - Dépenses et recettes des régions, départements, communes et groupements de communes à fiscalité propre

Totaux	<i>En M€</i>							<i>Evolutions</i>	
	2 002	2 003	2004	2005	2006	2007	2008 (provisoire)	2008 / 2007	Moyenne 2007 / 2002
Dépenses totales	146 978	154 309	167 018	177 643	187 566	200 589	206 265	2,8%	6,4%
Recettes totales hors emprunt	135 704	141 572	153 151	162 101	172 062	181 729	186 652	2,7%	6,0%
Charges de fonctionnement	96 449	101 055	112 325	118 254	124 232	132 584	139 597	5,3%	6,6%
Frais de personnel	32 879	34 380	36 621	38 569	40 704	44 509	48 026	7,9%	6,2%
Charges financières	4 324	3 895	3 682	3 559	3 842	4 171	4 561	9,4%	-0,7%
Subventions	33 924	36 243	44 802	47 727	50 110	53 427	55 252	3,4%	9,5%
Achats	21 748	22 767	23 140	24 135	25 508	26 204	27 409	4,6%	3,8%
Autres charges	3 574	3 770	4 080	4 265	4 067	4 273	4 350	1,8%	3,6%
Produits de fonctionnement	120 770	126 601	137 725	145 456	153 355	161 397	166 826	3,4%	6,0%
Concours de l'Etat	40 378	42 575	44 214	45 435	46 896	47 700	48 225	1,1%	3,4%
Impôts directs	49 374	51 616	53 796	57 166	60 569	62 422	65 075	4,3%	4,8%
Impôts indirects	14 847	15 382	22 013	25 650	27 809	31 681	33 368	5,3%	16,4%
Subventions	6 128	6 649	6 690	6 143	7 238	7 807	7 978	2,2%	5,0%
Autres produits	10 043	10 379	11 012	11 062	10 842	11 787	12 179	3,3%	3,3%

ANNEXE VI - Dépenses et recettes des régions, départements, communes et groupements de communes à fiscalité propre (suite)

Totaux	<i>En M€</i>							<i>Evolutions</i>	
	2 002	2 003	2004	2005	2006	2007	2008 (provisoire)	2008 / 2007	Moyenne 2007 / 2002
Autofinancement	24 321	25 546	25 400	27 202	29 123	28 814	27 229	-5,5%	3,4%
Emplois d'investissement	50 529	53 254	54 693	59 388	63 334	68 005	66 667	-2,0%	6,1%
Dépenses d'investissement	27 164	28 692	31 575	34 243	37 367	41 320	40 016	-3,2%	8,8%
Remboursement d'emprunts	12 905	13 193	11 172	12 251	12 396	11 156	11 480	2,9%	-2,9%
Subventions	7 449	8 018	8 754	9 113	11 363	12 972	13 067	0,7%	11,7%
Autres dépenses	3 011	3 351	3 192	3 781	2 208	2 557	2 104	-17,7%	-3,2%
Ressources d'investissement (hors emprunts)	14 934	14 971	15 426	16 645	18 708	20 332	19 826	-2,5%	6,4%
FCTVA	3 470	3 615	3 522	3 757	4 141	4 488	5 043	12,4%	5,3%
Autres dotations et subventions	7 773	7 331	7 724	8 698	9 337	10 158	10 001	-1,5%	5,5%
Autres recettes	3 691	4 025	4 180	4 191	5 230	5 686	4 782	-15,9%	9,0%
Solde d'investissement avant emprunt	-11 274	-12 737	-13 867	-15 541	-15 504	-18 860	-19 613	4,0%	10,8%
Encours de dette (en milliards d'euros)	85,4	86,7	90,5	98,3	98,3	104,9	112,5	7,2%	4,2%

Source : DGFIP (dépenses et recettes des seuls budgets principaux ; totaux sans élimination des doubles comptes sauf pour les produits d'impôts transférés des groupements de communes aux communes membres)

ANNEXE VII - La situation des finances publiques dans l'Union européenne

Les tableaux suivants fournissent :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 16 et Union à 27) ;

- les données relatives à chacun des seize Etats 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 le 1^{er} janvier 2009).

- celles des trois Etats qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;

- et, s'agissant des autres Etats non encore membres de la zone euro (six autres des dix Etats entrés en mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées en janvier 2007), pour des raisons de taille de tableaux, celles des Etats dont les ratios, en début et fin de période examinée, ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. On y a ajouté les données relatives à la Pologne, première économie, par le poids de son PIB, de cet ensemble d'Etats. Tous les Etats de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2008 (tableau n° 9).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 22 avril 2009 par Eurostat ont donné, pour 2008, le classement suivant (en % de la somme des PIB des seize Etats de la zone) : Allemagne (26,9 %), France (21 %), Italie (17 %), Espagne (11,8 %), Pays-Bas (6,4 %), Belgique (3,7 %), Autriche (3 %), Grèce (2,6 %), Finlande, Irlande, Portugal (autour de 2 % chacun), Slovaquie, dernier Etat à avoir rejoint la zone euro, (0,7 %), Slovénie et Luxembourg (0,4 % chacun), Chypre (moins de 0,2 %), Malte (moins de 0,1 %).

Dans l'Union à 27, l'Allemagne, en 2008, a compté pour 19,9 % de la somme des PIB, la France pour 15,6 %, le Royaume-Uni pour 14,5 %, l'Italie pour 12,6 %, l'Espagne pour 8,8 %, les Pays-Bas pour 4,8 %, la Pologne pour 2,9 %, les autres Etats pour 20,9 %. La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 74,2 % du total de l'Union.

Sources des données utilisées dans ces tableaux : Eurostat, communiqué du 22 avril 2008 ; Prévisions de printemps 2009 de la Commission européenne et de l'OCDE. Lorsque les données publiées par ces deux sources ne sont pas exactement les mêmes, le montant retenu a été celui du communiqué d'Eurostat. Les dernières données publiées par l'INSEE, lorsqu'elles diffèrent, sont rappelées dans le bas des tableaux.

Tableau 1 - Déficits ou excédents publics (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	-2,9	z. €(16)	-2,5	z. €(16)	-1,3	z. €(16)	-0,6	z. €(16)	-1,9
UE (27)	-2,9	UE (27)	-2,4	UE (27)	-1,4	UE (27)	-0,8	UE (27)	-2,3
Finlande	2,4	Finlande	2,8	Finlande	4,0	Finlande	5,2	Finlande	4,2
Irlande	1,4	Irlande	1,7	Irlande	3,0	Lux.	3,6	Lux.	2,6
B	-0,3	Esp.	1,0	Esp.	2,0	Chypre	3,4	PB	1,0
Esp.	-0,3	Lux.	0,0	Lux.	1,4	Esp.	2,2	Chypre	0,9
Lux.	-1,1	PB	-0,3	PB	0,6	Slovénie	0,5	All.	-0,1
PB	-1,8	Slovénie	-1,4	B	0,3	PB	0,3	Autr.	-0,4
Slovénie	-2,2	Autr.	-1,6	Chypre	-1,2	Irlande	0,2	Slovénie	-0,9
Slovaquie	-2,4	Chypre	-2,4	Slovénie	-1,3	All.	-0,2	B	-1,2
Port.	-3,4	B	-2,7	All.	-1,5	B	-0,2	Slovaquie	-2,2
Italie	-3,5	Slovaquie	-2,8	Autr.	-1,6	Autr.	-0,5	Port.	-2,6
France	-3,6	France	-2,9	France	-2,3	Italie	-1,5	Italie	-2,7
All.	-3,8	Malte	-2,9	Malte	-2,6	Slovaquie	-1,9	France	-3,4
Chypre	-4,1	All.	-3,3	Grèce	-2,8	Malte	-2,2	Esp.	-3,8
Autr.	-4,4	Italie	-4,3	Italie	-3,3	Port.	-2,6	Malte	-4,7
Malte	-4,7	Grèce	-5,1	Slovaquie	-3,5	France	-2,7	Grèce	-5,0
Grèce	-7,5	Port.	-6,1	Port.	-3,9	Grèce	-3,6	Irlande	-7,1
DK	2,0	DK	5,2	DK	5,2	DK	4,5	DK	3,6
RU	-3,4	RU	-3,4	RU	-2,7	RU	-2,7	RU	-5,5
Suède	0,8	Suède	2,3	Suède	2,5	Suède	3,8	Suède	2,5
Estonie	1,7	Estonie	1,5	Estonie	2,9	Estonie	2,7	Estonie	-3,0
Hongrie	-6,4	Hongrie	-7,8	Hongrie	-9,2	Hongrie	-4,9	Hongrie	-3,4
Pologne	-5,7	Pologne	-4,3	Pologne	-3,9	Pologne	-1,9	Pologne	-3,9
Bulgarie	1,6	Bulgarie	1,9	Bulgarie	3,0	Bulgarie	0,1	Bulgarie	1,5
Roumanie	-1,2	Roumanie	-1,2	Roumanie	-2,2	Roumanie	-2,5	Roumanie	-5,4

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°56/2009 du 22 avril 2009.

Tableau 2 – Soldes primaires (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)		z. €(16)		z. €(16)		z. €(16)		z. €(16)	
UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)	
B	4,4	Finlande	4,3	Finlande	5,4	Finlande	6,7	Finlande	5,6
Finlande	4,0	Esp.	2,8	B	4,2	Chypre	6,5	Chypre	3,8
Irlande	2,5	Irlande	2,7	Irlande	3,9	Lux.	3,9	PB	3,2
Esp.	1,7	PB	2,1	Esp.	3,7	Esp.	3,8	Lux.	2,9
Italie	1,2	B	1,5	PB	2,8	B	3,6	All.	2,6
PB	0,7	Autr.	1,3	Chypre	2,1	Italie	3,5	B	2,5
Slovaquie	-0,2	Chypre	1,1	Lux.	1,5	All.	2,6	Italie	2,4
Slovénie	-0,5	Malte	0,8	All.	1,3	PB	2,6	Autr.	2,1
Port.	-0,7	Italie	0,3	Grèce	1,3	Autr.	2,2	Port.	0,3
Chypre	-0,8	Lux.	0,2	Italie	1,3	Slovénie	1,8	Slovénie	0,2
France	-0,9	Slovénie	0,1	Autr.	1,1	Malte	1,2	France	-0,6
Lux.	-0,9	France	-0,3	Malte	1,0	Irlande	1,1	Grèce	-0,7
All.	-1,0	All.	-0,5	France	0,3	Grèce	0,5	Slovaquie	-1,0
Malte	-1,1	Grèce	-0,7	Slovénie	0,1	Port.	0,2	Malte	-1,4
Autr.	-1,5	Slovaquie	-1,1	Port.	-1,2	France	0,0	Esp.	-2,3
Grèce	-2,6	Port.	-3,5	Slovaquie	-2,0	Slovaquie	-0,5	Irlande	-6,1
DK	4,3	DK	7,0	DK	6,8	DK	6,1	DK	5,0
RU	-1,5	RU	-1,3	RU	-0,7	RU	-0,5	RU	-3,1
Suède	2,4	Suède	3,9	Suède	4,2	Suède	5,6	Suède	4,2
Estonie	1,9	Estonie	1,7	Estonie	3,1	Estonie	2,9	Estonie	-2,7
Hongrie	-2,0	Hongrie	-3,7	Hongrie	-5,3	Hongrie	-0,9	Hongrie	0,8
Pologne	-2,9	Pologne	-1,5	Pologne	-1,2	Pologne	0,4	Pologne	-1,7
Bulgarie	3,4	Bulgarie	3,6	Bulgarie	4,4	Bulgarie	1,1	Bulgarie	2,4

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2009).

Tableau 3 – Soldes "structurels" calculés par la Commission (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	-3,1	z. €(16)	-2,7	z. €(16)	-2,0	z. €(16)	-1,8	z. €(16)	-2,8
UE (27)	-3,1	UE (27)	-2,8	UE (27)	-2,2	UE (27)	-2,0	UE (27)	-3,1
Finlande	2,6	Finlande	2,9	Finlande	2,8	Finlande	3,2	Finlande	2,8
Esp.	0,7	Irlande	1,2	Irlande	1,9	Chypre	2,7	Lux.	2,0
Irlande	0,4	Esp.	1,1	Esp.	1,8	Esp.	1,6	Chypre	0,1
Autr.	-0,4	PB	0,2	PB	0,2	Lux.	0,9	PB	-0,5
Lux.	-0,8	Lux.	-0,4	Lux.	-0,6	PB	-1,0	All.	-1,2
PB	-1,1	B	-1,0	Chypre	-1,4	All.	-1,2	Autr.	-1,8
B	-1,4	Slovénie	-1,3	B	-1,5	B	-1,5	B	-2,2
Slovénie	-1,7	Autr.	-1,4	All.	-2,1	Slovénie	-1,7	Slovénie	-2,5
Slovaquie	-1,9	Slovaquie	-1,8	Slovénie	-2,1	Autr.	-1,8	Italie	-3,4
All.	-3,4	All.	-2,9	Autr.	-2,2	Irlande	-1,8	Port.	-3,8
France	-4,2	Chypre	-3,2	Malte	-3,1	Italie	-2,9	Esp.	-4,0
Port.	-5,0	Malte	-3,9	France	-3,4	Port.	-3,3	France	-4,3
Chypre	-5,0	France	-4,1	Slovaquie	-3,7	Malte	-3,3	Slovaquie	-4,7
Italie	-5,0	Italie	-5,2	Port.	-3,8	Slovaquie	-3,8	Malte	-4,9
Malte	-5,9	Port.	-5,5	Italie	-3,9	France	-3,9	Grèce	-6,5
Grèce	-8,4	Grèce	-5,7	Grèce	-4,1	Grèce	-4,5	Irlande	-7,5
DK	2,1	DK	4,7	DK	3,6	DK	3,0	DK	4,2
RU	-3,8	RU	-4,0	RU	-3,3	RU	-3,7	RU	-5,6
Suède	-0,2	Suède	1,3	Suède	0,7	Suède	1,9	Suède	1,7
Estonie	1,2	Estonie	0,2	Estonie	0,0	Estonie	-0,5	Estonie	-4,0
Hongrie	-6,8	Hongrie	-8,6	Hongrie	-8,8	Hongrie	-6,4	Hongrie	-4,8
Pologne	-6,0	Pologne	-4,4	Pologne	-4,3	Pologne	-3,2	Pologne	-5,3
Bulgarie	0,6	Bulgarie	0,8	Bulgarie	-1,4	Bulgarie	-1,2	Bulgarie	0,2
Roumanie	-1,9	Roumanie	-1,8	Roumanie	-1,0	Roumanie	-4,5	Roumanie	-7,9

Sources des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2009 de l'OCDE).

Tableau 4 – Soldes structurels ("sous-jacents") calculés par l'OCDE (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	-2,6	z. €(16)	-2,3	z. €(16)	-1,6	z. €(16)	-1,4	z. €(16)	-1,9
UE (27)	ND								
Finlande	2,3	Finlande	2,5	Finlande	3,0	Finlande	4,2	Finlande	3,8
Irlande	1,1	Irlande	0,9	Irlande	1,7	Lux.	2,0	Lux.	1,9
Espagne	0,0	Espagne	0,7	Espagne	1,6	Espagne	1,9	Pays-Bas	0,3
Autriche	-0,4	Pays-Bas	0,5	Lux.	0,9	Pays-Bas	-0,3	Allemagne	-1,0
Lux.	-0,4	Lux.	0,1	Pays-Bas	0,6	Allemagne	-1,0	Autriche	-1,7
Pays-Bas	-0,7	Belgique	-1,1	Belgique	-0,9	Belgique	-1,3	Belgique	-1,7
Belgique	-1,0	Autriche	-1,4	Allemagne	-1,7	Irlande	-1,3	Espagne	-2,5
Allemagne	-2,8	Allemagne	-2,4	Autriche	-2,1	Autriche	-1,6	Italie	-2,5
Italie	-3,5	France	-3,6	Italie	-2,4	Italie	-1,9	Portugal	-2,5
France	-3,6	Italie	-3,8	France	-2,7	Portugal	-2,2	France	-3,7
Portugal	-4,7	Grèce	-4,8	Portugal	-3,4	France	-3,5	Grèce	-5,4
Grèce	-6,7	Portugal	-5,1	Grèce	-4,4	Grèce	-4,2	Irlande	-6,4
Chypre	ND								
Malte	ND								
Slovaquie	ND								
Slovénie	ND								
Danemark	2,1	Danemark	4,6	Danemark	3,6	Danemark	2,8	Danemark	3,1
RU	-4,2	RU	-4,1	RU	-3,4	RU	-4,1	RU	-5,9
Suède	0,1	Suède	1,4	Suède	0,9	Suède	2,3	Suède	2,6
Estonie	ND								
Pologne	-5,8	Pologne	-4,5	Pologne	-5,0	Pologne	-3,9	Pologne	-5,6
Hongrie	-8,3	Hongrie	-10,0	Hongrie	-11,5	Hongrie	-6,2	Hongrie	-4,0

Sources des données utilisées : Prévisions de printemps 2009 de l'OCDE (Perspectives économiques de l'OCDE, n°85, tableau n°29 de l'annexe statistique).

NB : (1) La Pologne, la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie sont les seuls Etats d'Europe centrale à être membres de l'OCDE.

(2) Il n'y a pas encore, à ce stade, de soldes CVC (tableau n° 28) et « sous-jacents » (tableau n° 29) publiés pour la Slovaquie.

(3) Il n'y pas de données publiées pour les trois Etats participant à la zone euro non membres de l'OCDE (Slovénie, Chypre et Malte).

Tableau 5 – Dette publique (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de dettes publiques)

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	69,5	z. €(16)	70,0	z. €(16)	68,3	z. €(16)	66,0	z. €(16)	69,3
UE (27)	62,2	UE (27)	62,7	UE (27)	61,3	UE (27)	58,7	UE (27)	61,5
Lux.	6,3	Lux.	6,1	Lux.	6,7	Lux.	6,9	Lux.	14,7
Slovénie	27,2	Slovénie	27,0	Irlande	24,9	Slovénie	23,4	Slovénie	22,8
Irlande	29,4	Irlande	27,5	Slovénie	26,7	Irlande	25,0	Slovaquie	27,6
Slovaquie	41,4	Slovaquie	34,2	Slovaquie	30,4	Slovaquie	29,4	Finlande	33,4
Finlande	44,1	Finlande	41,4	Finlande	39,2	Finlande	35,1	Esp.	39,5
Esp.	46,2	Esp.	43,0	Esp.	39,6	Esp.	36,2	Irlande	43,2
PB	52,4	PB	51,8	PB	47,4	PB	45,6	Chypre	49,1
Port.	58,3	Port.	63,6	Autr.	62,0	Autr.	59,4	PB	58,2
Autr.	64,8	Autr.	63,7	France	63,7	Chypre	59,4	Autr.	62,5
France	64,9	France	66,4	Malte	63,7	Malte	62,1	Malte	64,1
All.	65,6	All.	67,8	Chypre	64,6	Port.	63,5	All.	65,9
Chypre	70,2	Chypre	69,1	Port.	64,7	France	63,8	Port.	66,4
Malte	72,1	Malte	69,8	All.	67,6	All.	65,1	France	68,0
B	94,3	B	92,2	B	87,9	B	84,0	B	89,6
Grèce	98,6	Grèce	98,8	Grèce	95,9	Grèce	94,8	Grèce	97,6
Italie	103,8	Italie	105,8	Italie	106,5	Italie	103,5	Italie	105,8
DK	43,8	DK	37,1	DK	31,3	DK	26,8	DK	33,3
RU	40,6	RU	42,3	RU	43,4	RU	44,2	RU	52,0
Suède	51,2	Suède	51,0	Suède	45,9	Suède	40,5	Suède	38,0
Estonie	5,0	Estonie	4,5	Estonie	4,3	Estonie	3,5	Estonie	4,8
Pologne	45,7	Pologne	47,1	Pologne	47,7	Pologne	44,9	Pologne	47,1
Hongrie	59,4	Hongrie	61,7	Hongrie	65,6	Hongrie	65,8	Hongrie	73,0

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°56/2009 du 22 avril 2009.

Tableau 6 – Charges d'intérêt de la dette publique (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par niv. croissant du poids des charges d'intérêts)

	2004		2005		2006		2007		2008 (P)
z. €(16)	3,1	z. €(16)	2,9	z. €(16)	2,9	z. €(16)	2,9	z. €(16)	3,0
UE (27)	2,8	UE (27)	2,7	UE (27)	2,6	UE (27)	2,7	UE (27)	2,7
Lux.	0,2	Lux.	0,2	Lux.	0,2	Lux.	0,3	Lux.	0,3
Irlande	1,2	Irlande	1,1	Irlande	0,9	Irlande	1,0	Irlande	1,1
Finlande	1,6	Finlande	1,5	Slovénie	1,4	Slovénie	1,3	Slovénie	1,2
Slovénie	1,7	Slovénie	1,6	Finlande	1,4	Slovaquie	1,4	Slovaquie	1,3
Esp.	2,0	Slovaquie	1,7	Slovaquie	1,5	Finlande	1,5	Finlande	1,4
Slovaquie	2,2	Esp.	1,8	Esp.	1,6	Esp.	1,6	Esp.	1,6
PB	2,5	PB	2,3	PB	2,2	PB	2,2	PB	2,2
Port.	2,6	Port.	2,6	France	2,5	France	2,7	Autr.	2,5
France	2,7	France	2,6	Autr.	2,7	Autr.	2,7	All.	2,8
All.	2,8	All.	2,8	Port.	2,7	All.	2,8	France	2,8
Autr.	2,9	Autr.	2,9	All.	2,8	Port.	2,8	Chypre	2,9
Chypre	3,3	Chypre	3,5	Chypre	3,3	Chypre	3,1	Port.	2,9
Malte	3,6	Malte	3,7	Malte	3,5	Malte	3,3	Malte	3,3
B	4,7	B	4,2	B	3,9	B	3,8	B	3,7
Italie	4,7	Grèce	4,4	Grèce	4,1	Grèce	4,1	Grèce	4,4
Grèce	4,9	Italie	4,6	Italie	4,6	Italie	5,0	Italie	5,1
DK	2,3	DK	1,8	DK	1,6	DK	1,5	DK	1,4
RU	2,0	RU	2,1	RU	2,0	RU	2,2	RU	2,3
Suède	1,6	Suède	1,6	Suède	1,6	Suède	1,8	Suède	1,7
Estonie	0,2								
Pologne	2,8	Pologne	2,8	Pologne	2,7	Pologne	2,3	Pologne	2,2
Hongrie	4,4	Hongrie	4,1	Hongrie	3,9	Hongrie	4,1	Hongrie	4,2
Hongrie	4,4	Hongrie	4,1	Hongrie	3,9	Hongrie	4,1	Hongrie	4,0

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2009).

Tableau 7 - Emprunts d'Etat à 10 ans : rendements moyens observés au sein de la zone euro

	<i>Rendements moyens annuels</i>				<i>Rendements moyens mensuels de l'année 2008</i>											
	2005	2006	2007	2008	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	3,402	3,801	4,301	4,226	4,156	4,079	4,011	4,271	4,398	4,732	4,688	4,397	4,354	4,176	3,937	3,517
All.	3,383	3,783	4,230	3,996	4,045	3,962	3,805	4,053	4,205	4,547	4,498	4,215	4,103	3,899	3,567	3,056
Italie	3,558	4,058	4,486	4,651	4,410	4,357	4,380	4,539	4,648	5,066	5,030	4,792	4,813	4,752	4,610	4,397
Esp.	3,386	3,794	4,316	4,377	4,215	4,140	4,134	4,357	4,455	4,816	4,796	4,561	4,566	4,466	4,135	3,865
PB	3,396	3,790	4,291	4,249	4,142	4,088	4,042	4,273	4,404	4,742	4,689	4,400	4,357	4,548	3,968	3,646
B	3,429	3,819	4,335	4,418	4,236	4,230	4,227	4,385	4,507	4,860	4,850	4,581	4,561	4,548	4,249	3,874
Autr.	3,385	3,818	4,294	4,335	4,156	4,064	4,004	4,338	4,472	4,799	4,778	4,493	4,460	4,548	4,203	3,901
Finlande	3,349	3,779	4,293	4,239	4,141	4,054	3,989	4,219	4,367	4,729	4,690	4,387	4,326	4,548	4,048	3,739
Grèce	3,429	3,819	4,335	4,805	4,399	4,356	4,417	4,562	4,740	5,187	5,143	4,880	4,879	4,548	5,059	5,088
Irlande	3,413	3,778	4,202	4,497	4,248	4,195	4,185	4,448	4,606	4,949	4,916	4,571	4,538	4,548	4,444	4,279
Port.	3,473	3,871	4,420	4,515	4,312	4,255	4,315	4,522	4,604	4,963	4,951	4,689	4,661	4,548	4,346	4,002

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg.

Tableau 8 - Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2008 (en points de PIB ou %)

Etats-Membres (* = zone €)	dette publique		excédent ou déficit public	solde primaire		charges d'intérêt	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou oblig. de refinancement)	solde structurel (Commission)
	en baisse	<i>en hausse</i>		(A)	déficit			
			déficit		déficit		(A) / (B) (1)	déficit
z. €(16)		69,3	-1,9	1,1		3,0	36,7	-2,8
UE (27)		61,5	-2,3	0,4		2,7	14,8	-3,1
Italie*		105,8	-2,7	2,4		5,1	47,1	-4,9
Grèce*		97,6	-5,0	0,7		4,4	15,9	-7,5
Belgique*		89,6	-1,2	2,5		3,7	67,6	-2,2
Hongrie		73,0	-3,4	0,8		4,2	19,0	-4,8
France*		68,0	-3,4	-0,6		2,8	obligation de refinancement	-4,3
Portugal*		66,4	-2,6	0,3		2,9	10,3	-3,8
Allemagne*		65,9	-0,1	2,6		2,8	92,9	-1,2
Malte*		64,1	-4,7		-1,4	3,3	obligation de refinancement	-4,9
Autriche*		62,5	-0,4	2,1		2,5	84,0	-1,8
Pays-Bas*		58,2	1,0	3,2		2,2	145,5	-0,5
Royaume Uni		52,0	-5,5		-3,1	2,3	obligation de refinancement	-5,6
Chypre*	49,1		0,9	3,8		2,9	131,0	0,1
Pologne		47,1	-3,9		-1,7	2,2	obligation de refinancement	-5,3

Tableau 8 – Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2008 (en points de PIB ou %) (suite)

Etats-Membres (* = zone €)	dette publique en baisse <i>en hausse</i>	excédent ou déficit public déficit	solde primaire (A) déficit	charges d'intérêt (B) en baisse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou oblig. de refinancement) (A) / (B) (1)	solde structurel (Commission) déficit
Irlande*	43,2	-7,1	-6,1	1,1	obligation de refinancement	-7,5
Espagne*	39,5	-3,8	-2,3	1,6	obligation de refinancement	-4,0
Suède	38,0	2,5	4,2	1,7	247,1	1,7
Finlande*	33,4	4,2	5,6	1,4	400,0	2,8
Danemark	33,3	3,6	5,0	1,4	357,1	4,2
Rép. Tchèque	29,8	-1,5	-0,3	1,1	obligation de refinancement	-3,4
Slovaquie*	27,6	-2,2	-1,0	1,3	obligation de refinancement	-4,7
Slovénie*	22,8	-0,9	0,2	1,2	16,7	-2,5
Lettonie	19,5	-4,0	-3,1	0,9	obligation de refinancement	-5,8
Lituanie	15,6	-3,2	-2,6	0,7	obligation de refinancement	-5,2
Luxembourg*	14,7	2,6	2,9	0,3	966,7	2,0
Bulgarie	14,1	1,5	2,4	0,8	300,0	0,2
Roumanie	13,6	-5,4	-4,7	0,8	obligation de refinancement	-7,9
Estonie	4,8	-3,0	-2,7	0,2	obligation de refinancement	-4,0
sources	Eurostat	Eurostat	Commission	Commission	Cour des comptes	Commission

Sources utilisées : Communiqué d'Eurostat du 22/4/2009 ; Prévisions de printemps 2009 de la Commission.

(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 ("Gouvernement général") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)**

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	47,5	z. €(16)	47,3	z. €(16)	46,6	z. €(16)	46,1	z. €(16)	46,6
UE (27)	47,0	UE (27)	46,9	UE (27)	46,3	UE (27)	45,7	UE (27)	46,8
Autr.	53,9	France	53,4	France	52,7	France	52,3	France	52,7
France	53,2	B	52,2	Autr.	49,4	Autr.	48,7	B	49,9
Finlande	50,0	Finlande	50,3	Finlande	48,7	B	48,3	Autr.	48,7
B	49,3	Autr.	49,9	Italie	48,7	Italie	47,9	Italie	48,7
Italie	47,7	Italie	48,2	B	48,5	Finlande	47,3	Finlande	48,4
All.	47,1	Port.	47,6	Port.	46,3	Port.	45,8	Port.	45,9
Port.	46,5	All.	46,8	PB	45,6	PB	45,3	PB	45,5
PB	46,1	Slovénie	45,3	All.	45,3	All.	44,2	Malte	45,3
Slovénie	45,8	PB	44,8	Slovénie	44,6	Grèce	44,0	Grèce	44,9
Grèce	45,5	Malte	44,7	Malte	43,7	Chypre	42,9	Chypre	44,0
Malte	45,4	Chypre	43,6	Chypre	43,4	Malte	42,6	All.	43,9
Chypre	42,8	Grèce	43,3	Grèce	42,2	Slovénie	42,4	Slovénie	43,6
Lux.	42,5	Lux.	41,6	Lux.	39,9	Lux.	40,8	Lux.	43,3
Esp.	38,9	Esp.	38,4	Esp.	38,5	Esp.	38,8	Irlande	41,0
Slovaquie	37,7	Slovaquie	38,2	Slovaquie	36,9	Irlande	35,7	Esp.	40,5
Irlande	33,7	Irlande	33,7	Irlande	34,0	Slovaquie	34,4	Slovaquie	34,9
DK	54,4	DK	52,8	DK	51,6	DK	51,0	DK	51,7
RU	44,2	RU	44,1	RU	44,2	RU	44,0	RU	47,7
Suède	55,3	Suède	55,2	Suède	54,1	Suède	52,5	Suède	53,1
Estonie	34,1	Estonie	34,0	Estonie	34,2	Estonie	35,5	Estonie	40,9
Pologne	42,6	Pologne	43,4	Pologne	43,8	Pologne	42,1	Pologne	43,0
Lituanie		Lituanie	33,3	Lituanie	33,6	Lituanie	34,9	Lituanie	37,2
Hongrie	49,0	Hongrie	50,1	Hongrie	51,9	Hongrie	49,7	Hongrie	49,8

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2009).

**Tableau 10 – Total des recettes publiques ("Gouvernement général") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)**

2004		2005		2006		2007		2008 (P)	
z. €(16)	44,6	z. €(16)	44,8	z. €(16)	45,3	z. €(16)	45,4	z. €(16)	44,7
UE (27)	44,1	UE (27)	44,4	UE (27)	44,9	UE (27)	44,9	UE (27)	44,5
Finlande	52,4	Finlande	52,9	Finlande	52,6	Finlande	52,5	Finlande	52,5
France	49,6	France	50,4	France	50,4	France	49,6	France	49,3
Autr.	49,5	B	49,4	B	48,7	B	48,1	B	48,6
B	49,1	Autr.	48,2	Autr.	47,7	Autr.	48,0	Autr.	48,2
PB	44,3	PB	44,5	PB	46,2	Chypre	46,4	PB	46,4
Italie	44,2	Italie	43,8	Italie	45,4	Italie	46,4	Italie	46,0
Slovénie	43,6	Slovénie	43,8	All.	43,8	PB	45,6	Chypre	44,9
All.	43,3	All.	43,5	Slovénie	43,3	All.	44,0	All.	43,8
Port.	43,1	Malte	41,8	Port.	42,3	Port.	43,1	Lux.	43,3
Lux.	41,3	Lux.	41,6	Chypre	42,2	Slovénie	42,9	Port.	43,2
Malte	40,7	Port.	41,6	Malte	41,2	Esp.	41,0	Slovénie	42,7
Chypre	38,7	Chypre	41,2	Esp.	40,5	Lux.	40,8	Malte	40,6
Esp.	38,5	Esp.	39,4	Lux.	39,9	Malte	40,4	Grèce	40,0
Grèce	38,0	Grèce	38,1	Grèce	39,1	Grèce	40,1	Esp.	36,6
Slovaquie	35,4	Irlande	35,4	Irlande	37,0	Irlande	35,9	Irlande	33,8
Irlande	35,1	Slovaquie	35,4	Slovaquie	33,5	Slovaquie	32,5	Slovaquie	32,7
DK	56,4	DK	57,8	DK	56,6	DK	55,4	DK	55,4
RU	40,5	RU	40,8	RU	41,6	RU	41,4	RU	42,3
Suède	56,1	Suède	57,2	Suède	56,5	Suède	56,3	Suède	55,7
Estonie	35,7	Estonie	35,5	Estonie	37,1	Estonie	38,2	Estonie	37,9
Pologne	36,9	Pologne	39,1	Pologne	39,9	Pologne	40,2	Pologne	39,2
Hongrie	42,6	Hongrie	42,3	Hongrie	42,7	Hongrie	44,8	Hongrie	46,5
Roumanie		Roumanie	32,3	Roumanie	33,1	Roumanie	34,0	Roumanie	33,1

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2009).

GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ALD	Affection de longue durée
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de la santé
ASSO	Administrations de sécurité sociale
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CDP	Caisse de la dette publique
CFF	Crédit foncier de France
CHU	Centre hospitalier universitaire
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
COFACE	Compagnie financière pour l'assurance crédit à l'exportation
COR	Conseil d'orientation des retraites
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
EDF	Electricité de France
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
EUROSTAT	Office statistique des communautés européennes
FBCF	Formation brute de capital fixe
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FMI	Fonds monétaire international
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GVT	Glissement vieillesse technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IS	Impôt sur les sociétés
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPPF	Loi de programmation des finances publiques
M€	Millions d'euros
Md€	Milliard d'euros

OAT	Obligation assimilable du Trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RFF	Réseau ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
SFEF	Société de financement de l'économie française
SPPE	Société de prise de participations de l'Etat
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques appelle de ma part les observations suivantes.

1/ Malgré les incertitudes d'évaluation de la croissance potentielle, j'estime, tout d'abord, que la dégradation des finances publiques en 2008 est entièrement imputable aux évolutions conjoncturelles.

Le déficit public est passé de 2,7% du PIB en 2007 à 3,4% du PIB en 2008. La Cour estime que ce creusement de 0,7 point de PIB du déficit public est pour moitié d'origine structurelle. Je suis en désaccord avec cette appréciation.

La croissance en volume du produit intérieur brut s'est établie à seulement à 0,4% en 2008 selon l'Insee. Compte tenu de notre dernière estimation de la croissance potentielle pour 2008, qui est de l'ordre de 2%, cela signifie que l'écart de production, ou output gap, s'est creusé d'environ 1,6 point de PIB en 2008. On considère usuellement que l'impact de l'écart de production sur le solde conjoncturel est d'environ 50%, compte tenu du poids des finances publiques dans l'économie en France. Dès lors, c'est bien une dégradation des déficits de l'ordre de 0,8 point de PIB qui pourrait être imputée à la conjoncture.

Même en tenant compte de l'effet favorable de la conjoncture 2007 sur le solde public 2008 (via les assiettes retardées de certains impôts), le creusement du solde conjoncturel demeure d'un niveau voisin de celui du solde effectif, puisqu'il se monte à environ 0,6 / 0,7 point de PIB.

Certes, les estimations de croissance potentielle en temps réel sont plus incertaines en période de fortes fluctuations cycliques. Toutefois, le diagnostic d'un creusement du solde principalement d'origine conjoncturelle en 2008 ne serait pas remis en question si l'on se fondait sur les estimations de croissance potentielle de l'OCDE (1,8% sur 2006-2008).

Je regrette, en outre, que la Cour minimise l'impact sur le solde structurel de l'effort en dépenses réalisé sur 2008. En volume, la croissance des dépenses n'a été que de 0,8%, soit un niveau historiquement très bas. La maîtrise des dépenses publiques a ainsi contribué pour 0,5 point de PIB à la réduction du déficit structurel.

Les indispensables mesures d'allègement des prélèvements obligatoires prises par le Gouvernement ont eu, en 2008, un impact d'ampleur similaire à cet effort sur la dépense, soit 0,5 point de PIB.

Ainsi se trouve confirmé le fait que notre politique de finances publiques n'a pas dégradé le solde structurel, l'effort sur les dépenses équilibrant les baisses de prélèvements obligatoires. Ces dernières ont, par ailleurs, évidemment amélioré la situation de notre économie au moment où la crise s'est intensifiée.

La Cour juge, enfin, que la faiblesse de la progression des dépenses publiques en volume (+0,8%) est surtout due à ce que l'inflation a été plus forte que prévue, suggérant ainsi que les dépenses sont peu sensibles à l'inflation.

Pour ma part, je rappelle que l'évolution des prix se fait sentir sur de nombreuses dépenses publiques dès l'année du choc d'inflation, notamment sur le service de la dette indexée sur l'indice des prix, mais aussi sur les achats publics (notamment les carburants).

Certes, une partie des dépenses n'est théoriquement affectée que l'année suivante. C'est le cas de la plupart des prestations (allocations familiales, retraites, allocation parent isolé...), qui sont indexées sur l'inflation prévue dans le PLF et pour lesquelles un rattrapage se fait l'année N+1. Toutefois, en matière de retraite, le Gouvernement a fait le choix en 2008 d'anticiper cette indexation (revalorisation de 0,8% au 1er septembre) pour soutenir le pouvoir d'achat des retraités.

2/ La Cour insiste ensuite sur le fait que la forte dégradation de la conjoncture et la mise en œuvre d'un plan de relance ambitieux pèseront fortement sur les finances publiques en 2009

Je partage le diagnostic de la Cour sur les causes de la très forte dégradation attendue des finances publiques pour 2009 : accroissement conjoncturel des stabilisateurs automatiques, lié à l'évolution des assiettes taxables et à la hausse des dépenses d'indemnisation de chômage et d'insertion et effondrement de certaines élasticités des recettes fiscales, par nature procycliques, d'une part, et mise en œuvre d'un plan de relance ambitieux en faveur de l'investissement, de l'emploi et de la justice sociale, d'autre part, ce dernier ayant des effets non pérennes.

Je souhaite néanmoins nuancer certaines appréciations portées par la Cour, notamment sur la taille et l'efficacité du plan de relance mis en œuvre par le Gouvernement.

L'estimation de la taille du plan de relance français réalisée par l'OCDE dans l'étude citée à titre principal par la Cour ne tient en effet pas compte des investissements supplémentaires des entreprises publiques, ni de l'impact de certaines mesures neutres en comptabilité nationale visant à améliorer la situation de trésorerie des entreprises. Cette méthode, utilisée notamment pour s'assurer de la cohérence des périmètres pris en compte selon les pays, tend ainsi à sous-estimer le soutien réellement apporté à l'économie par le plan français.

Par ailleurs, les mesures de relance françaises sont concentrées sur les domaines dans lesquels le multiplicateur sur l'activité est le plus élevé : les dépenses budgétaires et les investissements publics, dont le multiplicateur est la première année supérieur à l'unité, représentent les trois quarts du stimulus total. A contrario, le stimulus britannique est par exemple quasiment exclusivement composé de réductions d'imposition dont le multiplicateur est situé autour de 0,4 la première année d'après l'OCDE.

De fait, le plan de relance français apparaît aujourd'hui pleinement pertinent comme l'ont reconnu les organisations internationales.

Face à la crise, le Gouvernement a rapidement apporté un soutien actif au secteur financier et mis en œuvre une politique budgétaire volontariste articulée autour de deux idées fortes :

- *laisser les recettes s'adapter au recul de l'activité, sans chercher à compenser cette baisse par des hausses de prélèvements obligatoires sur les ménages ou les entreprises. Compte tenu de l'ampleur du recul de l'activité, c'est la principale explication de la dégradation des comptes publics ;*
- *mettre en place un plan de relance pour soutenir l'activité et l'emploi. Conformément aux recommandations de la Commission européenne, ce plan a été mis en place rapidement (présentation en décembre 2008, adoption début février 2009) ; il est ciblé, avec le choix de le centrer sur l'investissement afin de soutenir la croissance et de ne pas dégrader l'actif net de la nation ; il est temporaire : la quasi-totalité de l'impact en termes de déficit public est concentrée sur 2009. Le plan du 4 décembre 2008 est désormais complété par les mesures de justice sociale annoncées par le Président de la République et discutées avec les partenaires sociaux le 18 février et par des mesures de soutien au secteur automobile ; toutes les dispositions nécessaires à leur mise en œuvre ont été adoptées avec les lois de finances rectificatives des 4 février et 20 avril 2009.*

3/ Le Gouvernement est, dans le même temps, pleinement conscient de la nécessité de maintenir la soutenabilité des finances publiques.

La crise économique et financière conduit inévitablement à une dégradation marquée du déficit public et à un accroissement du ratio d'endettement. En outre, les mesures de relance renforcent cette dégradation à court terme.

Ceci ne doit en aucun cas conduire à écarter l'exigence de consolidation à moyen terme. La crédibilité du cadre budgétaire de moyen terme est même une condition nécessaire pour garantir l'efficacité de la relance dans une période de récession et de grande incertitude.

En effet, des mesures de relance budgétaire qui seraient perçues comme pérennes et susceptibles de dégrader nos finances publiques de manière durable risqueraient de renforcer l'inquiétude de nos compatriotes et de les conduire à constituer une épargne de précaution de nature à réduire leur demande intérieure, limitant ainsi l'efficacité des mesures de relance.

En outre, une absence durable de maîtrise de l'endettement public pourrait provoquer une hausse des primes de risque et de la volatilité des marchés, qui serait particulièrement mal venue dans la conjoncture actuelle.

De toute évidence, les acteurs économiques sont sensibles aux caractéristiques adaptées de notre effort de relance à cet égard, puisque la prime de risque associée à notre dette demeure l'une des plus faibles en Europe.

Conjointement à son effort de relance, le Gouvernement prépare ainsi l'assainissement de nos comptes publics en vue de la « sortie de crise ».

Conformément aux objectifs de la loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement souhaite garder le cap de la maîtrise de la dépense publique « courante ». Il s'agit de diviser par deux le rythme tendanciel de progression de la dépense publique hors plan de relance, c'est-à-dire passer d'environ 2 % de croissance de la dépense par an, en euros constants, à environ 1 %.

A ce sujet, la Cour relève que la projection de croissance des dépenses publiques en volume sur la période 2008-2012 a été révisée à la hausse lors de l'actualisation des hypothèses macroéconomiques qui sous-tend la deuxième loi de finances rectificative du 20 avril 2009. Elle semble regretter que la loi de programmation des finances publiques prévoie le maintien en valeur des crédits des différentes missions si l'inflation est moins forte que prévu.

Je ne partage pas entièrement cette analyse, qui pourrait déboucher sur une remise en cause de la visibilité que l'on souhaite donner aux gestionnaires avec le budget pluriannuel, ce que souligne d'ailleurs la Cour.

Je souhaitais surtout porter à la connaissance de la Cour que le budget 2010 respectera la norme « zéro volume », malgré la baisse du taux d'inflation par rapport à ce que prévoyait la LPFP. L'objectif de visibilité pour les gestionnaires et celui de maintien de la norme « zéro volume » pour le budget de l'Etat seront donc ainsi conciliés.

Dans le contexte actuel d'accroissement sans précédent du déficit public, il m'a en effet paru indispensable de limiter strictement la progression des dépenses de l'État à la nouvelle hypothèse d'inflation prévisionnelle, soit 1,2% en réduisant de près de 1,7 Md€ les dépenses de l'État hors dépenses de relance en PLF 2010 par rapport à l'annuité 2010 du budget triennal.

Contrairement à ce qu'indique le rapport, cette révision à la baisse du montant total des dépenses de l'État est possible, sans remise en cause des principes du budget triennal ; le contexte macroéconomique et, en particulier, la baisse de l'inflation, permet de dégager des économies significatives sur certains postes de dépenses. Cette diminution par rapport au plafond de dépense du budget pluriannuel ne remet par ailleurs pas en cause la visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs moyens, dans la mesure où ces moindres dépenses portent sur la charge de la dette, les dépenses de pensions, ou sur des dotations indexées sur l'inflation dont le montant diminue mécaniquement. S'agissant des crédits de la Défense, elle s'inscrit en pleine cohérence avec le projet de loi de programmation militaire, qui planifie les crédits militaires en euros constants valeur 2008.

Je voudrais, de manière générale, rappeler les progrès essentiels faits avec la loi de programmation des finances publiques.

En dépit de la conjoncture, la loi de programmation des finances publiques conserve en effet sa pertinence et son utilité

Dans son dernier rapport public, la Cour avait salué l'adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui répond au besoin, depuis longtemps souligné, de renforcer la dimension pluriannuelle du pilotage des finances publiques en faisant valider par le Parlement les grandes orientations de ce pilotage. Dans le présent rapport, la Cour insiste une fois encore sur le fait que la programmation triennale de l'État est une véritable novation, utile pour la maîtrise des finances publiques et la responsabilisation des gestionnaires.

Elle tempère néanmoins son jugement en notant que le déclenchement de la crise a singulièrement limité la portée de la LPFP.

Comme la Cour l'indique dans son rapport, force est de constater que les hypothèses de croissance et de prix retenues dans la loi de programmation pour la période 2009-2012, malgré les révisions opérées fin 2008 puis début 2009, ont été remises en cause par l'aggravation de la crise économique au 1^{er} semestre 2009. Toutefois, en cette période incertaine et changeante, il apparaît important de mettre l'accent sur le fait que la LPFP demeure pertinente, essentiellement pour trois raisons :

- *la LPFP offre un ancrage législatif au budget triennal 2009-2011 de l'État, élément utile alors que la conjoncture est incertaine et changeante ;*
- *la LPFP a le mérite de fixer des règles en matière de dépenses fiscales et de niches sociales, qui aideront à sécuriser les recettes de l'État et de la sécurité sociale dans les années futures ;*

- *la LPFP conserve sa vertu pédagogique, puisqu'elle contient pour la première fois au sein d'un texte unique une présentation d'ensemble, en comptabilité nationale, des comptes des administrations publiques, détaillés par sous-secteur, permettant de souligner la nécessaire participation de chacun à la stratégie d'ensemble.*

La LPFP traduit également la volonté du Gouvernement d'associer les collectivités locales à la maîtrise de la dépense.

La Cour relève le caractère volontariste de l'objectif de dépense des collectivités locales inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, soulignant que l'orientation des dépenses des collectivités locales dépend des choix opérés par les collectivités.

Toutefois, plusieurs éléments devraient concourir au ralentissement de la dépense locale à moyen terme.

Les conclusions du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, ancien Premier ministre, constituent en effet des pistes solides pour retrouver une organisation plus efficiente des strates de collectivités, contribuer à rationaliser la gestion des collectivités territoriales et ralentir les dépenses de fonctionnement courant.

La fin de la montée en charge de certaines prestations (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) devrait conduire à un ralentissement des dépenses sociales.

Enfin, les collectivités locales ont été associées à la définition de la politique salariale de la fonction publique et la progression limitée du point fonction publique sur les trois prochaines années devrait ouvrir des marges de manœuvre budgétaires.

Par ailleurs, la Cour indique qu'un objectif d'évolution des dépenses locales « fixé pour toutes les catégories de collectivités est nécessairement abstrait et sans portée réelle ». Il paraît pourtant essentiel de donner un cadre global d'évolution des finances publiques locales cohérent avec les objectifs d'ensemble des finances publiques. Les collectivités locales participent en effet à la dégradation des comptes des administrations publiques, avec l'existence d'un besoin de financement depuis 2004. Le niveau atteint par le déficit des administrations locales en 2008, de -8,6 Md€ soit -0,4% du PIB, est d'ailleurs l'un des plus élevés.

Je ne m'associe pas, enfin, aux observations aux termes desquelles le Grenelle de l'environnement compromettrait la soutenabilité de nos finances publiques.

La Cour des comptes indique que « la loi de programme Grenelle I laisse envisager des dépenses considérables à l'horizon 2020 », qu'elle estime à 85 Md€, en se référant aux « études d'impact » réalisées à l'appui du projet de loi de programmation Grenelle (qui est toujours en discussion au Parlement).

Je tiens à souligner que ces chiffrages, portant sur un horizon lointain, sont à prendre avec précaution ; des évolutions sont par ailleurs intervenues depuis lors et les études d'impact devraient être mises à jour, notamment s'agissant des coûts à venir pour les collectivités territoriales. C'est pourquoi mes services vous ont communiqué une évaluation des coûts du Grenelle fondée sur les seuls arbitrages pluriannuels portant sur les dépenses de l'État, la dimension fiscale et les opérateurs.

4/ Je voudrais, pour conclure, rappeler que l'assainissement passera aussi par la poursuite de notre politique d'amélioration de la croissance potentielle.

Je note que la Cour préconise, à raison, de mettre en œuvre des réformes visant à accroître la compétitivité à l'exportation et notamment un accroissement des dépenses de recherche et développement. Notons à cet égard que plusieurs réformes récentes visent ainsi à renforcer le potentiel de croissance de l'économie française : réformes sur le fonctionnement du marché des biens (loi de modernisation de l'économie), sur le marché du travail (loi TEPA, création du pôle emploi, dispositif de l'offre raisonnable d'emploi et du revenu de solidarité active) ou encore le dispositif du crédit impôt recherche (qui va dans le sens de l'accroissement des dépenses de R&D préconisé par la Cour).

AUTRES OBSERVATIONS

1/ Pertinence d'une présentation des comptes des ODAC hors ODAC « sociaux » (FRR et CADES)

La Cour fait le choix d'une présentation des comptes des organismes divers d'administration centrale (ODAC) excluant la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Ce choix est motivé par l'appartenance de ces deux organismes à la « sphère sociale » : la CADES est en charge du remboursement de la dette du régime général qui lui a été transférée, et le FRR a pour mission la gestion d'actifs en vue de couvrir une part des besoins de financement des régimes de retraite à compter de 2020.

Il convient de noter que ces deux organismes enregistrent structurellement de forts excédents, ce qui tient au fait que l'un se désendette et que l'autre a vocation à accumuler des actifs financiers. Il est donc étonnant que la Cour retire ces deux ODAC « sociaux » dans sa présentation du compte des administrations centrales sans pour autant les réintégrer dans le solde ASSO, ce qui tend à biaiser la présentation des comptes de sous-

secteurs. Par ailleurs, elle n'isole pas d'autres ODAC pouvant selon la même analyse relever de la sphère sociale, comme le fonds CMU ou le Fonds de Solidarité.

J'observe par ailleurs que l'exclusion de la CADES de l'analyse du solde des administrations centrales ne semble pas cohérente avec la réserve de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2008 émise par la Cour des comptes concernant le traitement de la CADES, réserve par laquelle la Cour considère que celle-ci doit être reclassée comme participation contrôlée par l'État.

2/ Sur la prise en compte dans le déficit budgétaire des flux de dette vis-à-vis du CFF et de la Sécurité sociale

Le rapport de la Cour souligne que des charges sont restées impayées alors qu'elles étaient exigibles au 31 décembre 2008 et estime leur montant à 6,9 Md€, dont 1 Md€ dus au Crédit foncier de France et 3,6 Md€ aux organismes de sécurité sociale.

Il faut toutefois rappeler qu'une partie de ces impayés est imputable à des gestions antérieures à 2008 ; le montant des seuls impayés créés en gestion 2008 s'élève à 0,3 Md€, comme l'indiquait le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires.

3/ Sur le traitement des dépenses fiscales

La Cour considère que la définition des dépenses fiscales, qui a été revue à l'occasion du PLF 2009, réduisant ainsi leur coût global de 79 à 69 Md€ pour 2009, peut encore soulever des interrogations.

Il me semble que le réexamen d'ensemble des dépenses fiscales auquel il a été procédé en PLF 2009, s'il a conduit en effet à faire évoluer substantiellement la liste des dépenses fiscales, a permis de préciser la définition de la notion. Cette évolution exceptionnelle du périmètre de la dépense fiscale, nécessaire avant l'entrée en vigueur de la LPFP, est par ailleurs décrite précisément dans l'annexe Voies & Moyens tome 2 du PLF 2009.

4/ En matière de finances sociales

Sur l'action sociale de la branche famille (p. 95)

Il est à souligner qu'en 2008 les dépenses d'action sociale ont été bien maîtrisées (sous-consommation de 180 M€ par rapport aux prévisions), signe de l'efficacité des mesures prises suite aux dérapages constatés, conformément aux conclusions de la mission IGAS / IGF.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2007

- * **Rapport public annuel (février 2009)**
- * **Rapport public annuel (février 2008)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)**
- * Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)**
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

- Les communes et l'école de la République (décembre 2008)
- La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)
- Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)
- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)
- Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)

