

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques
(à fin janvier 2014)

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

PRÉSENTATION

En application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques (État, administrations publiques locales et de sécurité sociale, organismes divers d'administration centrale). La loi de programmation du 31 décembre 2012 pour 2012 à 2017 prévoyait de ramener le déficit public de 4,5 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2013.

En juin 2013, le Conseil de l'Union européenne a admis que la France ramène son déficit public au-dessous de 3 % en 2015, au lieu de 2013, tout en maintenant le retour à l'équilibre structurel des comptes publics en 2016, comme le prévoit aussi la loi de programmation.

Depuis lors, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance et de finances publiques pour les années 2013 à 2017 dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Malgré un effort considérable, la réduction des déficits, effectif et structurel, désormais prévue pour 2013 est plus faible que celle inscrite dans la loi de programmation. Le respect des objectifs de déficit fixés pour 2014 demeure incertain. Des efforts structurels supplémentaires devront être consentis au cours des années suivantes, avec notamment un fort ralentissement de la croissance des dépenses, pour revenir à l'équilibre structurel des comptes publics.

Les observations du présent rapport reposent sur les informations disponibles le 28 janvier 2014.

I - Une réduction des déficits en 2013 plus lente que prévu

Malgré un effort structurel considérable, le déficit effectif et le déficit structurel sont restés en 2013 à des niveaux nettement supérieurs à ceux inscrits dans la loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013⁴. La croissance des recettes a, en effet, été sensiblement plus faible que prévue tandis que celle des dépenses a été plus rapide.

Tableau n° 1 : les prévisions de déficit pour 2012 et 2013 (% du PIB)

	Loi de programmation		Rapport PLF 2014	
	2012 (p)	2013 (p)	2012	2013 (p)
Déficit effectif	- 4,5	- 3,0	- 4,8	- 4,1
Déficit structurel	- 3,6	- 1,6	- 3,9	- 2,6

Source : loi de programmation de décembre 2012 et rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Le déficit structurel de 2012 est celui estimé par le Gouvernement et diffère de celui retenu par le Haut Conseil des finances publiques qui n'a pas pris en compte les mêmes opérations temporaires.

(p) prévision.

A - Des déficits plus élevés que prévu malgré un effort structurel en recettes considérable

1 - Le déficit effectif

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'Etat en 2013, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, font apparaître un déficit supérieur de 2,7 Md€ à celui inscrit dans la loi de finances rectificative de décembre 2013. Le compte prévisionnel des administrations publiques pour 2013 associé à celle-ci se soldait par un déficit de 4,1 % du PIB qui risque donc d'être dépassé.

Toutefois, à la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur de nombreux éléments du

⁴ Les prévisions de la loi de programmation et de la loi de finances initiale étaient identiques.

compte des administrations publiques pour 2013 et donc sur le niveau exact du déficit public.

Ce compte ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2014, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé à la loi de finances rectificative pour 2013.

Le déficit de 4,1 % du PIB résultant de ce compte resterait supérieur aux déficits prévus par la Commission européenne pour les pays de la zone euro (3,1 %) et de l'Union européenne (3,5 %).

La réduction du déficit public de 2012 à 2013 (de 4,8 à 4,1 % du PIB, soit 0,7 point) est deux fois moins importante que prévu dans la loi de programmation (de 4,5 à 3,0 % du PIB, soit 1,5 point).

Le déficit effectif devrait ainsi être supérieur de 1,1 point à l'objectif de la loi de programmation (3,0 %), écart qui se retrouve pour l'essentiel (1,0 point) au niveau du solde structurel.

Le solde structurel et l'effort structurel

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques résultent, pour une part, des fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de sa composante conjoncturelle, liée aux fluctuations du PIB, pour retenir le **solde structurel** calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent comme le PIB (élasticité⁵ égale à 1) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

⁵ L'élasticité d'un impôt au PIB est égale au rapport de sa croissance à celle du PIB en valeur. L'élasticité des recettes d'une administration ou de l'ensemble des recettes publiques au PIB est égale au rapport de leur croissance à celle du PIB en valeur.

L'effort structurel est un indicateur synthétique, en pourcentage du PIB, qui mesure l'impact sur les variations des soldes effectif et structurel des deux facteurs qu'un Gouvernement est en situation de maîtriser : l'évolution des dépenses publiques, d'une part ; les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Contrairement au déficit structurel, il ne dépend pas de l'élasticité des recettes. Il peut être positif ou négatif.

2 - Le déficit structurel

Le déficit structurel s'est élevé à 2,6 % du PIB en 2013 (contre 1,5 % dans la zone euro et 2,1 % dans l'Union européenne) alors que la loi de programmation prévoyait 1,6 %.

Il a été réduit de 1,3 point de PIB par rapport à 2012, alors que la loi de programmation prévoyait une réduction de 2,0 points. En effet, l'élasticité des recettes publiques au PIB n'a été que de 0,4 en 2013, alors que la loi de programmation prévoyait une élasticité égale à 1. Le déficit structurel de 2013 a été aggravé à hauteur des pertes de recettes résultant de cette élasticité inférieure à 1.

La composante conjoncturelle du déficit est estimée à 1,4 % du PIB en 2013, portant le déficit effectif à 4,1 % du PIB compte-tenu des arrondis.

3 - L'effort structurel

L'effort structurel, qui ne dépend pas de la valeur de l'élasticité des recettes au PIB, s'est élevé à 1,7 point de PIB. Quoiqu'un peu plus faible que prévu dans la loi de programmation (1,9 point), il atteint un niveau inégalé dans le passé. Il a porté principalement sur les recettes (1,5 point de PIB contre 1,6 point prévu dans la loi de programmation) et de manière plus faible sur les dépenses (0,2 point contre 0,3 prévu).

B - Une forte révision à la baisse des prévisions de recettes

Les prévisions de recettes des administrations publiques de la loi de programmation et de la loi de finances initiale pour 2013 reposaient

sur une croissance du PIB de 0,8 % et une élasticité de ces recettes au PIB de 1.

Elles ont été révisées une première fois à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2013, l'hypothèse de croissance du PIB ayant été ramenée de 0,8 à 0,1 % et l'élasticité des recettes de 1,0 à 0,9.

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que les nouvelles prévisions de recettes pour 2013 du programme de stabilité lui paraissaient optimistes en raison d'une élasticité encore trop forte.

Le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 2014 et le projet de loi de finances rectificative de fin 2013 ont révisé une seconde fois cette élasticité (de 0,9 à 0,4).

La perte de recettes qui résulte de ces révisions de la croissance du PIB et de l'élasticité des recettes, par rapport à la loi de programmation s'élève à 16 Md€ (8 Md€ du fait de la croissance du PIB et 8 Md€ du fait de l'élasticité), soit 0,8 point de PIB. Elle explique, pour l'essentiel, que la réduction du déficit se soit limitée à 0,7 point de PIB en 2013 par rapport à 2012, au lieu de 1,5 point dans la loi de programmation.

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'État en 2013, non encore expertisés par la Cour, font apparaître une perte supplémentaire de recettes fiscales de 3,5 Md€, concentrée sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative.

C - Une croissance des dépenses plus rapide que prévu

La loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013 prévoyaient une croissance des dépenses publiques de 0,9 % en volume en 2013, soit de 2,7 % en valeur avec une hypothèse d'inflation de 1,8 %. Cette prévision a été modifiée à deux reprises : d'abord en avril 2013, dans le programme de stabilité ; puis en septembre, dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Tableau n° 2 : les prévisions de croissance des dépenses publiques pour 2013

	Valeur	Prix	Volume
Loi de programmation décembre 2012	2,7 %	1,8 %	0,9 %
Programme de stabilité avril 2013	2,1 %	1,2 %	0,9 %
Rapport économique, social et financier septembre 2013	2,5 %	0,8 % ⁶	1,7 %

Source : loi de programmation de décembre 2012, programme de stabilité d'avril 2013 et rapport économique, social et financier de septembre 2013

La croissance des dépenses en volume a été révisée de 0,8 point à la hausse en septembre 2013 par rapport aux objectifs retenus en décembre 2012 et avril 2013. Cette révision résulte pour partie d'une prévision d'inflation plus basse.

Les budgets étant votés en valeur et le déficit public étant la différence entre des dépenses et recettes en valeur, l'écart sur la croissance des dépenses en valeur constitue aussi un indicateur pertinent de la qualité du pilotage des dépenses en 2013.

Malgré une révision à la baisse de la prévision d'inflation, la croissance des dépenses en valeur a été majorée en septembre 2013.

1 - De la loi de programmation au programme de stabilité

Le programme de stabilité d'avril 2013 a ramené de 2,7 à 2,1 % la prévision de croissance des dépenses en valeur. Comme l'a noté la Cour dans son rapport de juin dernier sur les finances publiques, cette révision ne résulte pas d'un effort accru d'économies mais de l'impact mécanique de la baisse de l'inflation prévue et des dépenses exceptionnelles de 2012.

En effet, la prévision de dépenses en valeur a pu être réduite de 0,2 point car les principales prestations sociales et les charges d'intérêt sur les obligations indexées du trésor ont été indexées sur une inflation plus faible que prévu dans la loi de programmation.

En outre, le versement de l'État à Dexia a été enregistré par l'INSEE comme une dépense des administrations publiques (APU) de

⁶ La croissance des prix à la consommation, hors tabac, qui est utilisée pour mesurer la croissance en volume des dépenses publiques, a été de 0,7 % en 2013 selon les résultats publiés par l'INSEE en janvier 2014.

2012, les majorant de 0,3 %, ce qui n'était pas prévu dans la loi de programmation et explique, du fait de cette majoration de la référence pour 2012, une révision à la baisse de la croissance des dépenses en valeur en 2013 à hauteur de 0,3 point.

Enfin, une inflation plus faible réduit certains coûts de fonctionnement des administrations (achats de biens et services par exemple), ce qui explique le reste de cette révision.

2 - Du programme de stabilité aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2014

La prévision de croissance en valeur des dépenses de la loi de programmation ayant été ajustée en avril, dans le programme de stabilité, pour tenir compte des évolutions des prix et du traitement par l'INSEE du versement à Dexia, le programme de stabilité constitue la référence appropriée pour apprécier le pilotage des dépenses en 2013.

Alors que la nouvelle révision de l'inflation intervenue en septembre 2013 (de 1,2 à 0,8 %) aurait dû faciliter le respect de la prévision de dépenses en valeur faite en avril dans le programme de stabilité, la nouvelle prévision de dépenses publiques relève de 4,5 Md€ le montant des dépenses prévues en 2013. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 prévoit en effet une croissance des dépenses en valeur de 2,5 %, au lieu de 2,1 % en avril.

Cette hausse de 4,5 Md€ (0,2 % du PIB) résulte, pour un peu moins de la moitié (1,8 Md€), d'un prélèvement plus important que prévu au bénéfice de l'Union européenne. Le reste résulte de dépenses plus importantes des administrations sociales et locales et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) (0,6 Md€ au titre des versements du service public de l'électricité à EDF). Ces nouvelles dépenses, dont certaines sont jugées exceptionnelles par le ministère des finances (Union européenne et service public de l'électricité), font néanmoins partie des aléas de gestion qui interviennent pratiquement chaque année et que la programmation budgétaire devrait permettre de couvrir.

D - Synthèse

Bien que les premiers résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement fassent apparaître le risque d'un

déficit public supérieur à 4,1 % du PIB, ce montant a été retenu à titre provisoire.

Les pertes de recettes (0,8 point de PIB) et « l'effet base » d'un déficit de 2012 plus élevé que prévu (0,3 point de PIB) expliquent, pour l'essentiel, que le déficit effectif de 2013 s'élève à 4,1 % du PIB au lieu des 3,0 % prévus par la loi de programmation. Cependant, si les dépenses publiques avaient augmenté conformément aux prévisions publiées en avril 2013, le déficit aurait été limité à 3,9 % du PIB.

L'écart de 1,0 point de PIB entre le déficit structurel actuellement prévu et celui inscrit dans la loi de programmation s'explique (aux arrondis près) par : l'écart de 0,3 point de PIB constaté en 2012 (effet base) ; un effort structurel inférieur de 0,2 point ; des pertes de recettes (0,4 point) dues à une élasticité plus faible que prévu. Si les dépenses avaient augmenté conformément aux prévisions d'avril 2013, le déficit structurel aurait été de 2,4 % du PIB au lieu de 2,6 %.

II - Un objectif de réduction des déficits en 2014 à la réalisation incertaine

Les prévisions de recettes publiques pour 2014 reposent sur une croissance du PIB de 0,9 % qui est plausible et sur une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1,0 qui paraît trop élevée. Bien que les économies soient mieux documentées que dans le passé, la réalisation des objectifs de dépenses est grevée de nombreuses incertitudes. La réduction prévue des déficits, effectif et structurel, demeure incertaine.

A - Une hypothèse de croissance du PIB plausible mais des prévisions de recettes optimistes

Les prévisions de recettes pour 2014 pourraient être affectées par la répercussion sur 2014, « l'effet en base », des pertes de recettes constatées pour l'Etat en 2013 par rapport aux prévisions de l'automne dernier. Cet effet n'a pas encore été analysé par la Cour. Les développements qui suivent portent sur les risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles les prévisions pour 2014 sont construites, à l'élasticité du produit des prélèvements obligatoires ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles.

1 - Le scénario macroéconomique

Le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances initiale pour 2014 repose sur une reprise progressive de l'activité économique permettant au PIB de croître en moyenne de 0,9 % en volume en 2014.

Dans son avis du 20 septembre 2013, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que cette prévision de croissance était plausible mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement présentait des éléments de fragilité, notamment pour ce qui concerne l'évolution de l'emploi (+ 0,6 % en moyenne annuelle). Celle-ci pourrait être moins forte que prévu, notamment dans le secteur marchand, si les entreprises privilégiaient la restauration de leurs marges et le rattrapage des pertes de productivité enregistrées pendant la crise.

2 - L'élasticité des prélèvements obligatoires

La croissance du produit des prélèvements obligatoires à législation constante est prévue à 2,3 % en 2014⁴, ce qui correspond à une élasticité de 1,0 par rapport au PIB. Elle repose sur des prévisions de croissance des recettes provenant des impôts sur le revenu et sur les sociétés ainsi que des prélèvements sur la masse salariale privée qui paraissent trop optimistes. Au vu des informations disponibles, le risque de pertes de recettes pourrait atteindre 2 à 4 Md€ (soit 0,1 à 0,2 % du PIB) par rapport à la prévision du Gouvernement, ce qui ramènerait l'élasticité des prélèvements obligatoires à 0,9.

a) Les recettes de l'État

La loi de finances pour 2014 prévoit une croissance des recettes fiscales nettes de 3,0 % à législation constante résultant pour l'essentiel d'une forte progression attendue de l'impôt sur le revenu (3,7 %) et de l'impôt sur les sociétés (6,9 %).

La croissance du produit de l'impôt sur le revenu en 2014 dépendra de l'évolution des revenus imposables des ménages en 2013. Or

⁴ Par rapport aux recettes de 2013 révisées en septembre 2013 dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 et globalement inchangées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013.

les données fournies par le ministère des finances ne permettent pas d'envisager une croissance de ces revenus nettement supérieure à 1,5 % ; en effet, les salaires qui en constituent la partie la plus importante ne devraient augmenter que de 1,2 % en 2013.

Le ministère des finances évoque un rebond du produit de la taxation des plus-values, mobilières et immobilières, mais sans en quantifier l'impact alors même que le produit de cette taxation ne représente que moins de 5 % du produit total de l'impôt sur le revenu.

La croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2014 dépendra, en raison du jeu des acomptes et du solde, de l'évolution du bénéfice fiscal en 2012, 2013 et 2014. Très difficile à prévoir, la croissance du bénéfice fiscal est généralement approchée en retenant celle de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés. Or celle-ci devrait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014. La croissance de 6,9 % du produit de l'impôt sur les sociétés à législation constante prévue par le projet de loi de finances 2014 paraît difficilement cohérente avec l'évolution attendue de l'excédent brut d'exploitation.

En outre, à la sortie d'une période de ralentissement économique où le taux de marge des sociétés est tombé à un niveau historiquement bas, il est probable que beaucoup de sociétés commenceront par imputer des reports de déficits avant de payer un impôt sur leurs bénéfices.

b) Les recettes sociales et locales

La croissance prévue des cotisations sociales (2,1 %) et de la contribution sociale généralisée (CSG) (2,2 %) à législation constante serait très proche en 2014 de celle de la masse salariale privée (2,2 %) qui dépend très étroitement de l'évolution de l'emploi. Or comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques, le contenu en emplois de la croissance en 2014 dans le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement semble un peu élevé. L'évolution de la masse salariale et donc celle des prélèvements sociaux, pourraient se révéler moins rapides que prévu.

La croissance prévue, à législation constante, des ressources fiscales locales (2,5 %) n'appelle pas d'observations particulières.

3 - Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles inscrites dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 ainsi que dans la loi de réforme des retraites ont un rendement total estimé à 9 Md€. Compte-tenu des pertes de recettes induites en 2014 par des dispositions prises dans des textes antérieurs⁷, les modifications législatives auraient pour effet net d'accroître de 3 Md€ les prélèvements obligatoires en 2014.

Depuis le dépôt du projet de loi de finances, le rendement des mesures nouvelles a été réduit par la suspension de la taxe sur les poids lourds⁸, des amendements aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que par une décision du Conseil constitutionnel. Les pertes de recettes en résultant pourraient être comprises entre 1 et 2 Md€ (selon la date à laquelle débutera le recouvrement de la taxe sur les poids lourds) par rapport aux prévisions de septembre 2013.

Tableau n° 3 : Impact sur les recettes des décisions prises après septembre 2013 (Md€)

	Impact
Suspension de la taxe poids lourds	- 1,2 à - 0,2
Rétablissement de la réduction d'impôt pour frais de scolarité	- 0,4
Modifications apportées à la réforme des prélèvements sur les contrats d'assurance-vie, les plans d'épargne en actions et les plans d'épargne logement	- 0,3
Hausse du revenu fiscal de référence au-dessous duquel les ménages sont exonérés de taxe d'habitation	- 0,2
Suppression du volet relatif aux terrains à bâtir de la réforme des plus-values immobilières	- 0,4
Aménagements des taux de TVA	+ 0,2
Divers	+ 0,3
Total	- 1,0 à - 2,0

Source : Cour des comptes

⁷ Par exemple, la mesure d'imposition des revenus du capital au barème, figurant dans la loi de finances initiale pour 2013, se traduit par une hausse des recettes fiscales de 1,6 Md€ en 2013 et une baisse de 1,0 Md€ en 2014 pour un rendement de 0,6 Md€ en régime permanent.

⁸ Son rendement en 2014 était estimé à 1,2 Md€, dont 0,8 Md€ affectés à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (ODAC), 0,2 Md€ affectés aux collectivités locales et 0,2 Md€ affectés à la rémunération de l'entreprise chargée du recouvrement de la taxe

Le Gouvernement envisage des économies supplémentaires par rapport à celles prévues en septembre 2013 pour compenser l'impact de ces pertes sur le déficit public de 2014. Si ces économies supplémentaires n'étaient pas effectivement réalisées, le déficit serait accru de près de 0,1 point de PIB.

En outre, l'estimation du coût, ou du rendement, de certaines de ces mesures nouvelles est intrinsèquement fragile parce que les données sur lesquelles elles s'appuient sont souvent insuffisantes. Tel est par exemple le cas de la réforme de la taxation des plus-values mobilières pour tenir compte de la durée de détention des actions car il n'existe pas de données fiables sur cette durée.

Enfin, le coût des contentieux fiscaux communautaires, qui sont considérés par le ministère des finances comme des mesures nouvelles et qui réduisent les recettes fiscales nettes de l'État, reste très incertain. Les dernières estimations sont de 1,0 Md€ en 2013 et 2,7 Md€ en 2014, alors qu'il était évalué à 4,9 Md€ en 2013 et 1,8 Md€ en 2014 dans la loi de programmation.

B - Des efforts d'économie mieux documentés mais des objectifs de maîtrise des dépenses difficiles à atteindre

Le Gouvernement prévoit une croissance de 0,4 % des dépenses publiques en volume en 2014, ce qui correspond à une économie de 15 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 1,6 % par an (soit 19 Md€).

En France, les pouvoirs publics mesurent traditionnellement les économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses. Toutefois, l'estimation de celle-ci repose sur des conventions fragiles.

C'est, par exemple, le cas de la masse salariale et de la charge d'intérêt. La croissance tendancielle de la masse salariale retenue par le Gouvernement est estimée en considérant que le point de la fonction publique est indexé sur les prix à la consommation alors que sa progression a été égale à la moitié de l'inflation sur les années 2002 à 2012. La progression tendancielle de la charge d'intérêt repose sur un scénario de remontée des taux d'intérêt dans les prochaines années qui génère mécaniquement la constatation d'une économie dès lors que l'évolution des taux s'en écarte. Pour d'autres dépenses, la tendance retenue correspond à l'évolution des dépenses sur une période de référence dont le choix est par nature discutable.

Les économies affichées pour 2014 par le Gouvernement ont dès lors un caractère conventionnel. De plus, leur montant ne conduit pas à une baisse des dépenses mais à un ralentissement de leur croissance.

L'effort de maîtrise de la croissance des dépenses en 2014 est réparti entre l'État (9 Md€, dont 2 Md€ résultent d'une baisse de ses dotations aux collectivités locales⁹) et la sécurité sociale (6 Md€).

Tableau n° 4 : le poids relatif des secteurs des administrations publiques

	État et ODAC ⁽¹⁾	ASSO ⁽²⁾	APUL ⁽³⁾
Part dans les économies	47 %	40 %	13 %
Part dans les dépenses publiques	33 %	47 %	20 %
Part dans le déficit public	83 %	13 %	4 %

(1) organismes divers d'administration centrale

(2) administrations de sécurité sociale

(3) administrations publiques locales

Source : Cour des comptes ; les économies résultant de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales sont imputées aux administrations publiques locales (APUL)

1 - Les dépenses de l'État

a) Les dépenses de l'État dans le champ des normes budgétaires

Sur le champ de la norme en valeur, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions, les dépenses passent de 279,8 Md€ en loi de finances initiale 2013 à 278,4 Md€ en loi de finances initiale 2014 à périmètre constant, soit une réduction nette de 1,4 Md€.

Compte tenu d'une croissance tendancielle de ces dépenses estimée à 7 Md€ par an par le Gouvernement, les efforts nécessaires pour respecter la loi de finances initiale de 2014 s'élèvent donc à 8,4 Md€¹⁰.

⁹ L'impact de la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales est analysé plus loin au point 2-b).

¹⁰ La Cour retient, quant à elle, une progression tendancielle de 6 Md€ par an, ce qui implique des économies de 7,4 Md€ pour respecter la loi de finances initiale pour 2014. L'écart avec l'estimation du Gouvernement tient surtout à l'évolution tendancielle de la masse salariale (évolution du point de la fonction publique).

Sur le champ de la norme en volume, la charge d'intérêt, estimée à 45,0 Md€ en 2013, atteindrait 46,7 Md€ en 2014, soit une hausse de 1,7 Md€ qui correspond, par rapport au scénario tendanciel de référence, à une économie de 0,5 Md€ résultant d'une évolution plus favorable des taux.

Les économies annoncées

Elles sont réparties, pour l'essentiel, entre la masse salariale (1,7 Md€), les autres dépenses de fonctionnement (0,9 Md€), les concours aux collectivités locales (2,0 Md€) et aux opérateurs (1,0 Md€), ainsi que les dépenses d'intervention (2,5 Md€).

Sur la masse salariale, les économies documentées correspondent au gel du point (1,0 Md€ si la référence est l'inflation) et à une réduction de 0,3 Md€ des mesures catégorielles nouvelles (alors que leur montant était en moyenne de 0,55 Md€ par an sur 2008-2012, il est ramené à 0,27 Md€ en 2014).

Des exemples d'économies sur les autres dépenses de fonctionnement sont fournis, mais leur chiffrage est parfois fragile et le montant total des économies chiffrées est inférieur à 0,4 Md€.

Les concours aux collectivités territoriales sont réduits de 1,5 Md€, ce qui correspond à une économie de 2,0 Md€ par rapport à une progression tendancielle de 0,5 Md€.

Des exemples chiffrés d'économies demandées aux opérateurs sont indiqués (pour 0,9 Md€), comme le recentrage des interventions de l'agence nationale de la recherche. L'essentiel (0,6 Md€) provient de prélèvements sur les ressources des chambres consulaires (0,3 Md€), des agences de l'eau (0,2 Md€) et du centre national du cinéma (0,1 Md€). Leur capacité d'emprunt étant limitée, il est supposé que cette réduction de leurs ressources entraînera une baisse de leurs dépenses.

Des économies significatives sur les dépenses d'intervention sont documentées à hauteur de 1,7 Md€ : réformes des aides à l'apprentissage (0,5 Md€) ; désindexation temporaire des aides personnelles au logement (0,2 Md€) ; réformes du bonus en faveur des véhicules propres (0,2 Md€), des aides à l'agriculture (0,2 Md€) et des aides au transport postal (0,1 Md€) etc.

Au total, les économies documentées représentent 6,5 Md€¹¹ sur 8,5 Md€ annoncées et certaines d'entre elles sont probablement surestimées (aides à l'apprentissage et au logement).

Les nouvelles dépenses

Des dépenses nouvelles sont budgétées et concernent notamment¹²: les emplois d'avenir (0,8 Md€) ; les contrats de génération (0,2 Md€) ; les aides à l'insertion (0,4 Md€) ; les moyens de Pôle emploi (0,1 Md€) ; les aides sociales aux étudiants (0,2 Md€) ; l'hébergement d'urgence (0,1 Md€) ; la couverture maladie universelle (0,1 Md€) ; l'allocation de rentrée scolaire (0,1 Md€). Le coût de ces mesures en 2014 représente environ 2,0 Md€.

Des sous-budgétisations

Comme chaque année, le rapport de la Cour sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance de 2013 a mis en évidence des insuffisances de crédits récurrentes sur certains programmes : opérations militaires à l'extérieur, hébergement d'urgence, allocation en faveur des adultes handicapés, etc.

Les crédits prévus au titre des opérations extérieures pour 2014 sont plus faibles que ceux inscrits en loi de finances initiale 2013 alors même que le décret d'avances du 28 novembre 2013 a majoré ces crédits de plus de 500 M€ et que la prolongation de l'opération Serval et l'engagement de forces françaises supplémentaires en Centrafrique devraient accroître les dépenses.

Les crédits de rémunérations, hors contribution au financement des pensions, pourraient se révéler insuffisants en 2014 : d'une part, les dépenses exécutées en 2013 ont été supérieures aux crédits prévus en loi de finances initiale 2013 et cet écart en base pourrait se retrouver en partie en 2014 ; d'autre part, l'augmentation prévue de 0,4 Md€ de ces crédits à périmètre constant de la loi de finances initiale 2013 à la loi de finances initiale 2014 pourrait se révéler insuffisante compte tenu des évolutions attendues des effectifs et des mesures salariales.

¹¹ 1,3 Md€ sur la masse salariale ; 0,3 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement ; 2,0 Md€ sur les concours aux collectivités locales ; 0,9 Md€ sur les subventions aux opérateurs ; 1,7 Md€ sur les interventions ; 0,4 Md€ sur les autres dépenses.

¹² Les coûts indiqués entre parenthèses correspondent aux crédits supplémentaires prévus dans la loi de finances initiale pour 2014 par rapport aux crédits de 2013.

Synthèse sur les dépenses dans le champ des normes budgétaires

La croissance tendancielle des dépenses dans le champ de la norme en valeur retenue par le Gouvernement s'élève à 7,0 Md€ et des dépenses nouvelles y ont été ajoutées pour 2,0 Md€. Les économies nécessaires pour réduire les dépenses de 1,4 Md€ s'élèvent donc à 10,4 Md€.

Or les économies documentées représentent environ 6,5 Md€. Les économies complémentaires (3,9 Md€) devront résulter d'efforts réalisés en gestion tout au long de l'année. À cette fin, 7 % des crédits hors rémunérations sont mis en réserve (soit 7 Md€) sur les programmes dotés de crédits limitatifs dès le début de l'exercice (après 6 % en 2013 et 5 % en 2012). Le respect des objectifs de dépenses repose donc sur la capacité du ministère du budget à geler ces crédits jusqu'à la fin de l'année et à en annuler une part importante.

Ce pari, renouvelé depuis plusieurs années et portant sur des montants croissants, apparaît de plus en plus risqué en l'absence de remise en cause de l'organisation et des missions des services de l'État, dont les moyens pourraient dans certains cas devenir insuffisants. Il n'existe, en outre, aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues en cours de gestion du type de celles constatées tant en 2012 qu'en 2013.

b) Les dépenses de l'État exclues des normes budgétaires

La loi de finances initiale pour 2014 ouvre 12 Md€ de crédits pour financer le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA). Cette dépense nouvelle est considérée comme exceptionnelle et, pour cette raison, exclue du champ des normes budgétaires par le ministère des finances.

Ces crédits seront versés en 2014 par l'État à des opérateurs ou à des fonds dédiés à ces investissements, et ne feront l'objet de décaissements qu'au fur et à mesure de la réalisation des investissements, en 2014 et les années suivantes. Les dépenses des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) ne s'accroîtront pas de 12 Md€ en 2014, mais d'environ 1,5 Md€. Toutefois, ces dépenses ne seront pas incluses dans les normes de dépenses de l'État, ni en 2014 pour le montant total du programme, ni chaque année, pour le montant des dépenses annuelles qu'il entraîne pour les administrations publiques. La Cour avait critiqué ce mécanisme

lorsqu'elle avait examiné le premier programme d'investissements d'avenir¹³.

Si, comme cela aurait été normal, les dépenses 2014 au titre du programme d'investissements d'avenir avaient été prises en compte, les dépenses de l'État dans le champ de la norme en valeur auraient été stables et non en diminution de 1,5 Md€ comme annoncé par le Gouvernement.

2 - Les dépenses des autres administrations publiques

a) Les dépenses des administrations sociales

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, les dépenses des administrations sociales devraient augmenter de 2,1 % en 2014 en valeur, soit nettement moins qu'en 2012 (3,2 %) et 2013 (3,1 %). Ce ralentissement tient pour partie au fait que la revalorisation des prestations a été réalisée en 2013 sur la base d'une inflation surestimée, ce qui entraînera une revalorisation inférieure à la prévision d'inflation pour 2014. Il résulterait aussi des économies annoncées (presque 6 Md€ au total) grâce notamment à :

- une progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,4 %, soit une économie de 2,4 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 3,8 % selon le Gouvernement¹⁴ ;
- un décalage de 6 mois de l'indexation des retraites des régimes de base (économie de 0,8 Md€) et une indexation sur l'inflation réduite d'un point pour les retraites complémentaires (1,1 Md€) ;
- une révision des conditions d'attribution des prestations familiales (0,2 Md€) ;
- un objectif de diminution des frais de gestion des caisses de sécurité sociale (0,5 Md€ dont 0,2 Md€ de sous-exécution en 2013 intégrée en base en 2014).

¹³ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur Les résultats et la gestion et les résultats budgétaires de 2010*. La Documentation française, mai 2011, 258 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴ La Cour a souligné dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale l'incertitude qui s'attache aux modalités de détermination de la croissance tendancielle des dépenses dans le champ de l'ONDAM.

Le Gouvernement affiche, en outre, une économie supplémentaire de 0,5 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie tenant au fait que l'ONDAM pour 2014 est fixé en prenant pour base de calcul les dépenses effectives de 2013 qui devraient être inférieures de 0,5 Md€ à l'objectif de la loi de financement pour 2013. Cette économie de 0,5 Md€ est comptabilisée sur l'exercice 2013 et ne devrait pas l'être une deuxième fois sur l'exercice 2014.

La prévision inclut également 0,3 Md€ d'économie attendues de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage par les partenaires sociaux. Cette économie sera difficile à atteindre car l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, qui prévoit la création de « droits rechargeables », pourrait entraîner des dépenses nouvelles. En outre, l'État n'est pas partie prenante à cette négociation entre les partenaires sociaux et ne dispose que de la possibilité, par nature difficile à mettre en œuvre, de refuser d'agréer la nouvelle convention. À règles inchangées, les indemnités de chômage augmenteraient de 1,9 % en 2014, sur la base de la prévision d'évolution de l'emploi et du chômage retenue par le Gouvernement.

Au total, les économies dans le domaine social en 2014 portent pour la moitié sur l'ONDAM, en y incluant une économie déjà réalisée en 2013, et pour 0,3 Md€ sur une hypothèse relative aux conclusions de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage.

b) Les dépenses des administrations locales

L'économie de 2,0 Md€ prévue sur les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales (par rapport à une hausse tendancielle de 0,5 Md€) n'aura un impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les collectivités territoriales diminuent leurs propres dépenses. Cette économie pour l'État concerne en effet des transferts entre administrations qui sont neutralisés lors de la consolidation de leurs dépenses en comptabilité nationale. Or comme la Cour l'a souligné dans son rapport public thématique¹⁵ d'octobre 2013 sur « les finances publiques locales », l'État leur attribue en 2014 de nouvelles ressources pour un montant voisin si bien que, en fin de compte, elles ne seront pas incitées à réaliser de telles économies.

¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour les départements, la loi de finances initiale pour 2014 autorise en effet un relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux en 2014 et 2015, ce qui peut leur permettre d'augmenter leurs ressources jusqu'à 1,2 Md€ en année pleine. En outre, elle réduit les frais de gestion perçus par l'État sur les impôts qu'il recouvre à leur profit, ce qui augmentera leurs ressources de 0,8 Md€.

S'agissant des régions, la loi de finances initiale pour 2014 prévoit une économie¹⁶ pour l'État sur les crédits de la mission « travail et emploi », correspondant à la suppression de la part de la dotation globale de décentralisation qui est versée aux régions pour financer la formation professionnelle hors prime à l'apprentissage (0,9 Md€). Mais, parallèlement, la réduction d'une partie des frais de gestion prélevés par l'État sur les impôts locaux des régions et le transfert à celles-ci d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques leur apporteront des ressources nouvelles pour un montant identique.

Le Gouvernement prévoit un ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (1,2 % en 2014 en valeur contre 2,8 % en 2013), qui ne peut donc être attendu de l'effet mécanique de la baisse des dotations de l'État puisque celui-ci leur apporte de nouvelles ressources pour un montant voisin.

Le ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (APUL) pourrait cependant résulter d'une baisse de l'investissement (- 3,8 % en 2014 après + 3,5 % en 2013 selon le Gouvernement), principalement dans les communes, en raison des élections municipales de mars 2014 qui, comme lors de chaque année électorale pourraient entraîner un ralentissement des dépenses d'équipement. L'évolution des investissements publics locaux en 2014 reste cependant incertaine.

Les dépenses de fonctionnement des administrations locales croîtraient au même rythme en 2014 qu'en 2013 (2,6 %), de même que la masse salariale (3,1 %). Cette stabilité de leur taux de croissance n'est cependant pas acquise car certaines mesures nouvelles contribueront à augmenter les dépenses en 2014, notamment la réforme des rythmes scolaires et la hausse des rémunérations des agents de catégorie C¹⁷.

¹⁶ Non comprise dans les 2,0 Md€ d'économies au titre des prélèvements sur recettes.

¹⁷ Agent occupant des emplois comportant des fonctions dites d'exécution.

3 - Les dépenses publiques totales

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume et 1,7 % en valeur en 2014. Les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes et certains facteurs pourraient contribuer à un ralentissement de la croissance des dépenses publiques en 2014, comme l'impact des élections sur l'investissement local.

Toutefois, des risques très significatifs pèsent sur la réalisation de cet objectif : les économies annoncées sur les dépenses de l'État devront être complétées par de strictes mesures de régulation en cours de gestion dont la réalisation est de plus en plus difficile compte-tenu de leur amplification d'une année à l'autre ; les nouveaux investissements d'avenir augmenteront les dépenses publiques dès 2014 ; les économies réalisées par l'État sur ses dotations aux collectivités locales auront probablement peu d'effets sur les dépenses publiques consolidées ; l'évolution des investissements des collectivités territoriales est incertaine ; certaines économies dans le domaine social sont hypothétiques (sur l'assurance chômage notamment).

Il n'existe de surcroît aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues comme il en survient chaque année.

C - Une réduction des déficits non acquise malgré un important effort structurel

Le Gouvernement prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB en 2014 pour le ramener à 3,6 % du PIB, alors qu'il aurait dû baisser de 0,8 point selon la loi de programmation. La prévision de croissance du PIB a en effet été revue à la baisse (de 2,0 à 0,9 %).

L'effort structurel est important en 2014 (0,9 point de PIB) et supérieur au montant prévu par la loi de programmation (0,5 point) ; de même, la réduction prévue du déficit structurel en 2014 (0,9 point) est supérieure à celle prévue par la loi de programmation (0,5 point).

L'effort structurel porte principalement sur la maîtrise de la dépense publique (0,7 point). Le ralentissement des dépenses est toutefois loin d'être acquis et pourrait appeler des mesures allant au-delà de la régulation habituelle des crédits (gel et annulation), d'autant qu'il n'existe aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues.

Des risques significatifs pèsent aussi sur la prévision d'élasticité des recettes des administrations publiques, à hauteur de 0,1 à 0,2 point de PIB, ainsi que sur le rendement des mesures nouvelles (près de 0,1 point de PIB). A ces risques s'ajoute celui d'une possible répercussion sur les recettes de 2014 des moins-values fiscales constatées en 2013.

Dès lors, le déficit public pourrait être supérieur à la prévision actuelle du Gouvernement. Le déficit structurel pourrait également être plus élevé que la prévision (1,7 % du PIB), alors que celle-ci est elle-même significativement supérieure au montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (1,1 % du PIB).

En application des nouvelles règles de gouvernance des finances publiques dans la zone euro¹⁸, la Commission européenne a rendu pour la première fois un avis, le 15 novembre 2013, sur la programmation budgétaire 2014 de la France et celle des autres pays de la zone. Elle a considéré que, si l'objectif de déficit effectif risque de ne pas être atteint (elle l'estime à 3,8 %), l'effort structurel est conforme aux engagements pris mais que la France ne dispose d'aucune marge de sécurité.

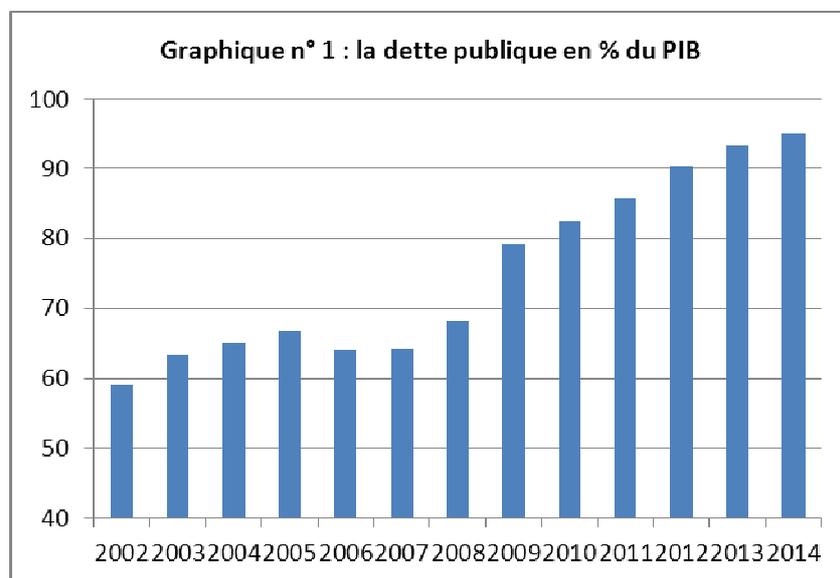
D - Une dette qui continue à croître

Pour stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB, le déficit devrait être limité à 2,1 % du PIB en 2014. Le déficit prévu par le Gouvernement, beaucoup plus important, entraînera une hausse de la dette publique de 93,4 % du PIB fin 2013 à 95,1 % fin 2014. Elle dépasserait ainsi 2 000 Md€ à la fin de 2014.

De 2007, début de la crise financière, à 2014, la dette publique augmenterait ainsi de plus de 30 points de PIB (de 64 à 95 %). En dépit des efforts de consolidation budgétaire entamés dès 2010, elle progresserait encore de 12,5 points entre fin 2010 et fin 2014¹⁹.

¹⁸ Règlement européen n° 473/213 du 21 mai 2013 qui fait partie d'un ensemble de règlements et directives de 2011 et 2013 visant à améliorer la coordination des politiques budgétaires.

¹⁹ Sur ces 12,5 points d'augmentation de la dette, 3,3 points résultent des prêts consentis par la France, directement ou par l'intermédiaire du fonds européen de stabilité financière, aux pays de la zone euro les plus en difficulté.



Source : INSEE jusqu'à 2012 ; Gouvernement pour 2013 et 2014.

III - Des efforts supplémentaires à consentir de 2015 à 2017

A - Un retard par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

La trajectoire des finances publiques fixée par la loi de programmation du 31 décembre 2012 prévoit que le déficit public revienne à 3,0 % du PIB en 2013 et à 0,3 % du PIB en 2017 et que l'équilibre structurel des comptes publics soit atteint en 2016.

Après le dépôt du programme de stabilité de la France en avril 2013, qui présentait une trajectoire différente de celle de la loi de programmation, le Conseil de l'Union européenne a admis que le déficit public ne soit ramené sous le seuil de 3,0 % du PIB qu'en 2015 mais a rappelé que « l'objectif à moyen terme », à savoir l'équilibre structurel du compte des administrations publiques, doit être atteint en 2016.

En conséquence, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014 présente une nouvelle trajectoire de finances publiques. Après 4,1 % du PIB en 2013 et 3,6 %

prévu en 2014, le déficit public serait ramené à 2,8 % du PIB en 2015 et 1,2 % en 2017.

Alors que le déséquilibre des comptes sociaux est une anomalie régulièrement relevée par la Cour, les administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistreraient encore un déficit de 0,4 % du PIB en 2014. Pour l'ensemble du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), ce déficit représenterait 0,6 % du PIB en 2014 et serait encore égal à 0,3 % du PIB en 2016.

Après 2,6 % du PIB en 2013 et 1,7 % en 2014, le déficit structurel prévu serait ramené à 0,2 % du PIB en 2016, ce qui est conforme à l'objectif à moyen terme, les textes européens autorisant un écart de 0,25 point de PIB par rapport aux objectifs de solde structurel.

Cette nouvelle trajectoire des finances publiques est différente de celle inscrite dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2016. La révision de celle-ci annoncée pour l'automne 2014 permettra de la mettre en cohérence avec cette nouvelle trajectoire et de donner une légitimité incontestable au prochain budget triennal.

Tableau n° 5 : la trajectoire des finances publiques

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public	LPFP	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
	RESF	-4,8	-4,1	-3,6	-2,8	-1,7	-1,2
Déficit structurel	LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0
	RESF	-3,9	-2,6	-1,7	-0,9	-0,2	0
Effort structurel	LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
	RESF	1,3	1,7	0,9	0,7	0,7	0,3
Croissance des dépenses	LPFP	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
	RESF	1,0	1,7	0,4	0,2	0,2	0,2

Source : loi de programmation de 2012 (LPFP), rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 (RESF), Cour des comptes.

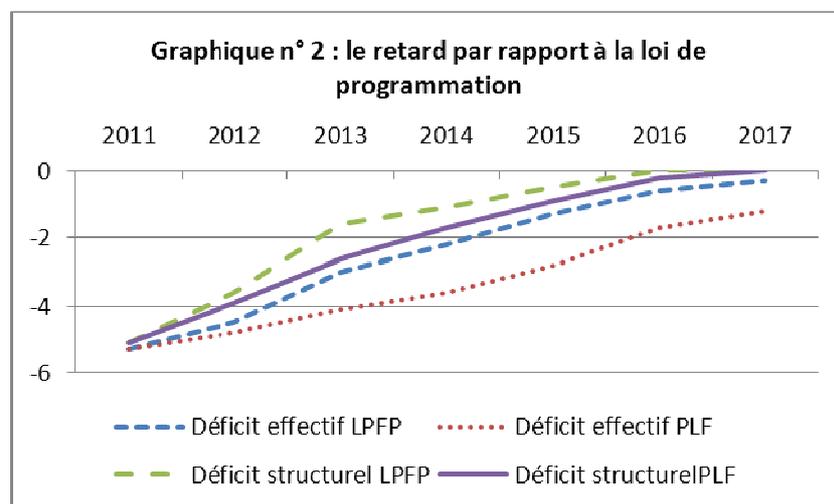
Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits et l'effort structurel ; en taux de croissance en volume pour les dépenses.

B - La nécessité d'un effort accru de maîtrise des dépenses

Même si les prévisions actuelles du Gouvernement pour 2013 sont vérifiées, le Haut Conseil des finances publiques a noté, dans son avis du 20 septembre 2013, qu'il devra constater, au printemps 2014, un « écart important », au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, entre le déficit structurel de 2013 et celui inscrit dans la loi de programmation, ce qui déclenchera le mécanisme de correction prévu par la même loi organique.

Le Gouvernement devra alors expliquer cet écart lors de l'examen du projet de loi de règlement, puis proposer des mesures de corrections dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques et en tenir compte dans les prochains projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. La loi de programmation précise que ces mesures de corrections devront permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel qu'elle prévoit dans un délai de deux ans.

La nouvelle trajectoire présentée avec le projet de loi de finances pour 2014 anticipe cette correction et prévoit des niveaux d'efforts structurels pour 2015 et 2016 (0,7 point de PIB par an) sensiblement plus élevés que ceux arrêtés en loi de programmation.



Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) et projet de loi de finances pour 2014 (PLF) ; en pourcentages du PIB.

Le Gouvernement fait porter l'effort structurel entièrement sur les dépenses. Il prévoit ainsi de ramener leur croissance en volume à un taux historiquement bas de 0,2 %, en 2015 et en 2016 (contre 0,9 % en moyenne annuelle sur la période 2011-2013), ce qui correspond à des économies de 17 Md€ chacune de ces deux années²⁰. Pour que le taux des prélèvements obligatoires puisse être diminué de 0,3 point de PIB en 2017, comme il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, des économies d'un même montant devront de nouveau être réalisées cette année-là. C'est donc un cumul d'économies de plus de 50 Md€ qui est prévu sur les années 2015 à 2017, soit un montant annuel moyen supérieur à celui annoncé pour 2014.

En dépit de cet effort d'économies, par rapport à leur évolution tendancielle, les dépenses publiques augmenteraient de 70 Md€ en valeur sur l'ensemble des années 2015 à 2017 (soit de 2,0 % en moyenne annuelle).

Les dépenses publiques représentant 57,0 % du PIB en 2013, un tel effort apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Il exige toutefois de mettre en œuvre, dans l'ensemble des administrations publiques, une démarche ambitieuse de recherche d'économies impliquant des réorganisations, des simplifications de procédures, des remises en cause des interventions les moins efficaces et des redéploiements de moyens vers les objectifs prioritaires.

La modernisation de l'action publique (MAP) n'y contribuera que si l'objectif d'économies budgétaires est explicitement affirmé comme une priorité.

Des exemples d'économies possibles

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a d'abord identifié des mesures de freinage rapide des dépenses publiques telles que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire de certaines prestations sociales (hors minima sociaux) ou la diminution du taux de croissance de l'ONDAM. Elle a aussi présenté des exemples de réformes structurelles portant sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques : masse salariale (évolution des mesures catégorielles, des effectifs et de la durée du travail) ; interventions (aides à l'agriculture, à la presse, au logement des étudiants non boursiers, etc.) ; investissements (transports notamment).

²⁰ En retenant la même croissance tendancielle que le Gouvernement, qui conduit à une économie de 15 Md€ en 2014 pour atteindre un objectif de croissance de 0,4 %.

Dans son rapport de septembre 2013 sur la sécurité sociale, elle a mis l'accent sur les économies possibles dans les domaines de la chirurgie ambulatoire, de la permanence des soins, des remboursements de frais d'analyse ou encore la gestion déléguée à des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics et des étudiants.

Dans son rapport public thématique d'octobre 2013 sur les finances locales, elle a mis en évidence les marges qui existent en matière, par exemple, de mutualisation des moyens dans le secteur communal, de régimes indemnitaires, de durée du travail, d'entretien du patrimoine immobilier, de politique d'achat ou de rationalisation des interventions économiques.

Une action déterminée et continue d'économies sur la dépense est d'autant plus nécessaire que les efforts à consentir pourraient être rendus plus importants si les déficits effectif et structurel de 2014 s'avéraient supérieurs aux prévisions du Gouvernement, imposant des efforts accrus en 2015 et 2016 pour que le déficit effectif revienne sous le seuil de 3 % du PIB en 2015 et pour que le déficit structurel soit suffisamment proche de zéro en 2016.

De plus, la trajectoire du solde structurel annexée au projet de loi de finances pour 2014 repose sur les estimations de PIB potentiel retenues par la loi de programmation de 2012. Le Haut Conseil des finances publiques exprimera un avis sur celles qui figureront dans la prochaine loi de programmation²¹. Si ces estimations sont revues à la baisse, les déficits structurels seront plus élevés et l'effort nécessaire pour revenir dès 2016 à l'équilibre structurel des comptes en sera accru.

CONCLUSION

En 2013, le retard s'est accentué par rapport à la trajectoire de retour vers l'équilibre inscrite dans la loi de programmation des finances publiques.

Leur réduction de 2012 à 2013 ayant été nettement moins importante qu'attendu, le déficit effectif et le déficit structurel devraient s'établir en 2013 à des niveaux supérieurs d'au moins un point de PIB à ceux inscrits dans la loi de programmation.

La croissance des recettes a en effet dû être fortement révisée à la baisse, du fait d'une croissance du PIB et d'une élasticité des prélèvements obligatoires sensiblement plus faibles qu'escompté. De plus, la croissance des dépenses a été plus rapide que prévu.

²¹ Ce qu'il n'avait pas fait pour l'actuelle car il a été installé plus tard.

Malgré un effort structurel considérable (1,7 point de PIB), qui résulte pour l'essentiel des mesures de hausse des prélèvements obligatoires (1,5 point), les déficits effectif et structurel demeureront ainsi plus élevés que la moyenne des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.

Pour 2014, les prévisions de recettes du Gouvernement semblent de nouveau trop élevées du fait d'une élasticité surestimée. Les pertes de recettes en résultant pourraient représenter 0,1 à 0,2 point de PIB. En outre, les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires n'auront pas le rendement budgétaire attendu en septembre 2013. Enfin, les moins-values constatées sur les recettes fiscales de 2013 constituent un risque supplémentaire au regard de leur répercussion possible sur les recettes de 2014.

Le Gouvernement a pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume en 2014, ce qui suppose de réaliser une économie totale de 15 Md€ par rapport à ce qu'il estime être la croissance tendancielle des dépenses. Si les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes, elles sont pour partie surestimées et devront être complétées en cours de gestion par des annulations de crédits pour réaliser l'effort structurel prévu (0,9 point de PIB).

La Cour constate l'absence de toute marge de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues comme il en existe pratiquement chaque année.

Au total, en 2014, le déficit public pourrait être supérieur à l'objectif de 3,6 % du PIB et la dette dépassera 2 000 Md€ en fin d'année.

La loi de programmation prévoit d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette échéance n'a pas été modifiée par le Conseil de l'Union européenne malgré le report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB. Compte-tenu du retard pris en 2013 et 2014 par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation, l'effort structurel nécessaire est plus important que prévu et représentera encore 0,7 point de PIB tant en 2015 qu'en 2016. Il sera encore plus important si les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction du déficit pour 2014 ne sont pas atteints.

Le cumul des économies nécessaires sur la période 2015-2017 dépasse 50 Md€. Cet effort d'économies, sur lequel la France s'est engagée à l'égard de ses partenaires européens, est d'une ampleur sans précédent. Sa réalisation exige une mobilisation et une action résolue de l'ensemble des autorités publiques.

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	54
---	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt du rapport relatif aux finances publiques qui sera publié dans le rapport annuel 2014 de la Cour des comptes. Nous tenons à souligner la clarté et la pédagogie dont fait preuve ce rapport.

Il convient en particulier de saluer son équilibre. La Cour reconnaît notamment l'ampleur des efforts réalisés par le Gouvernement, tout en soulignant que le contexte économique affaiblit l'impact de l'ajustement structurel sur le solde public. Il est utile à cet égard de préciser que la reprise moins rapide que prévue de la croissance induisant une progression spontanée des prélèvements obligatoires également moins élevée, réduisent l'ajustement effectif par rapport à l'effort structurel réellement mis en œuvre. Ainsi, en 2013, les facteurs externes expliquent presque intégralement la différence observée entre l'ajustement prévu en loi de programmation des finances publiques (LPFP) et l'effort effectivement réalisé.

La trajectoire de rétablissement de nos finances publiques a été confirmée dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2014. En prenant en compte les mesures récemment adoptées par le Parlement pour 2014, le solde effectif devrait s'améliorer de 1,7 point entre 2011 (- 5,3 %) et 2014 (- 3,6 %), malgré une situation économique dégradée ; le solde structurel devrait, quant à lui, s'améliorer de 2,2 points de PIB sur la même période (de - 3,9 % en 2011 à - 1,7 % en 2014).

À partir de 2015, la nouvelle trajectoire des finances publiques sous-jacente au PLF 2014 confirme notre objectif de retour à l'équilibre structurel avant 2017, grâce à un effort portant désormais intégralement sur des économies en dépenses. Ainsi, comme le note la Cour, le Gouvernement renforcera l'effort réalisé sur la seconde moitié du quinquennat par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation. Comme vous l'indiquez, cette trajectoire sera exigeante et supposera une mobilisation sans faille de l'ensemble des acteurs publics.

Certaines analyses de la Cour nous semblent devoir être précisées et nuancées.

1 - La dépense a été parfaitement maîtrisée en 2013

S'agissant de 2013, la Cour prévoit que les dépenses publiques seraient supérieures de 4,5 Md€ en valeur à la prévision du programme de stabilité d'avril 2013, et que certaines de ces dépenses auraient dû être « couvertes par la programmation budgétaire ».

D'une part, cette révision à la hausse des dépenses en valeur s'explique, comme vous l'indiquez, environ pour moitié par deux budgets rectificatifs (BR) UE exceptionnels qui ont un impact sur le prélèvement sur recettes (PSR) de 1,8 Md€. Ils ont été traités en dehors de la norme de dépense de l'État.

Il convient tout d'abord de noter que ces BR ne sont pas les seuls de la gestion 2013 : en tout, près de 3 Md€ de dépassement sur le PSR UE ont été enregistrés en 2013, dont 1,1 Md€ a été gagé au sein de la norme de dépense, nécessitant une baisse nette à due concurrence des dépenses des ministères lors de l'exécution de la loi de finances pour 2013. Ce traitement sous norme, particulièrement exigeant, a ainsi porté sur un montant très significatif.

Concernant les BR UE exceptionnels impactant le PSR à hauteur de 1,8 Md€, leur traitement hors norme de dépense s'explique à la fois par la nature particulière des crédits concernés (apurement des derniers engagements du cadre financier pluriannuel 2007-2013) et par leur caractère non récurrent et non pilotable, comme indiqué dans le rapport économique, social et financier (RESF) pour 2014. Le traitement hors norme de ces BR est donc cohérent avec la doctrine usuelle de nos services, qui prévoit un tel traitement des dépenses exceptionnelles.

D'autre part, s'agissant de la dépense locale et de la dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC), nous rappelons ici que celles-ci n'étant pas comptabilisées dans la norme de dépense, le pilotage budgétaire de l'État n'est pas construit pour en compenser les éventuels dérapages.

À ce titre, il convient de rappeler que les normes en dépenses que le Gouvernement a fixées pour 2013 seront parfaitement respectées.

Le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) depuis 2010 constitue un élément fort de retour à l'équilibre dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). Pour 2013, les dépenses de la sécurité sociale placées sous ONDAM auraient été sous-exécutées d'au moins 1,0 Md€ par rapport à l'objectif inscrit en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, selon les données provisoires, performance historique qui témoigne là encore de l'efficacité des instruments de pilotage instaurés.

Concernant la norme de stabilité en valeur des dépenses de l'État, celle-ci a été plus que respectée, les dépenses sur ce périmètre étant inférieures de plus de 100 M€ à l'objectif de dépense fixé par le Parlement pour la gestion 2013. Ce résultat est notamment le fruit du schéma de fin de gestion présenté au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2013, qui comprenait 3,2 Md€ d'annulations de crédits (hors dette et hors pensions) afin de compenser l'ouverture de 2,1 Md€ de crédits

sur le budget général (hors dette et hors pensions) et 1,1 Md€ de hausse sous norme du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Le déficit budgétaire, qui peut encore évoluer d'ici la clôture définitive des comptes, devrait s'élever à 74,9 Md€ en 2013. Ce résultat est supérieur de 2,7 Md€ à la prévision de 72,1 Md€ retenue dans la loi de finances rectificative pour 2013, en dépit de la stricte maîtrise de la dépense de l'État. L'écart résulte de moindres rentrées fiscales.

La prévision de solde public 2013 pour l'ensemble des administrations publiques est encore sujette à évolution, notamment du fait des collectivités territoriales et de la sphère sociale. Elle sera connue fin mars 2013.

2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2014 repose sur un effort de redressement sans précédent, porté à 80 % par des économies en dépense.

La Cour se réfère tout d'abord à l'avis du HCFP qui a qualifié de « plausible » le scénario macroéconomique associé au PLF 2014. C'est la première fois que cette nouvelle institution indépendante se prononce sur les prévisions macroéconomiques associées à un projet de loi de finances, signe du bon fonctionnement de la gouvernance renforcée de nos finances publiques prévue par la loi organique du 17 décembre 2012.

La Cour note par ailleurs que l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être inférieure à l'unité, qui est le sous-jacent de la prévision du Gouvernement. Si l'incertitude entourant l'élasticité 2014 reste élevée, la critique ne paraît pas justifiée à ce stade, puisqu'en période de reprise (2004 ou 2010, par exemple), l'élasticité est généralement supérieure à l'unité. Le scénario retenu par le Gouvernement repose ainsi sur une atténuation progressive de l'effet de composition de la croissance peu favorable aux recettes en 2013.

La Cour estime cependant que la « croissance tendancielle » des dépenses, par rapport à laquelle sont mesurées les 15 Md€ d'économies programmées en 2014, reposerait sur des « conventions fragiles ». Il convient de rappeler que les calculs sur lesquels reposent les économies présentées en lois financières pour 2014 correspondent à la pratique constante dans le contexte national et européen. La Commission européenne s'appuie sur un taux de croissance tendancielle de la dépense très proche pour procéder à ses propres expertises (1,5 % dans le cadre de l'analyse dite « bottom-up » des actions suivies d'effets).

De plus, les conventions utilisées par le Gouvernement ne sont pas éloignées de celles utilisées par l'inspection générale des finances (IGF) en 2012, conventions reprises par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2012. Comme l'indique d'ailleurs la Cour, l'écart sur le champ de la norme en valeur de l'État tient

principalement à des hypothèses différentes d'évolution du point de la fonction publique en tendanciel.

S'il demeure que toute projection repose partiellement sur des hypothèses, il semble ainsi excessif de qualifier de « fragiles » les conventions sur lesquelles reposent les prévisions d'économies.

Concernant les dépenses de l'État, la Cour constate tout d'abord que l'effort en dépense est mieux documenté que d'ordinaire, ce dont nous nous félicitons. Toutefois, la Cour estime que cet effort de documentation reste encore insuffisant, mais fonde cette appréciation sur la seule liste des économies annoncées lors du dépôt du projet de loi de finances et dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Elle ne prend pas en compte, d'une part, l'ensemble des justifications apportées dans les documents budgétaires, d'autre part de l'ensemble des actions qui sont réalisées tout au long de l'année et à tous les niveaux de la gestion pour respecter les enveloppes.

La Cour exprime des critiques sur les modalités retenues pour la budgétisation de l'État en 2014, qui ne nous apparaissent pas justifiées.

Sur le champ de l'État, la Cour considère, d'une part, que certaines dépenses pour 2014 sont sous-budgétisées et, d'autre part, que des contournements de normes de dépenses nuancent l'effort affiché par l'État.

S'agissant de la budgétisation des opérations extérieures (OPEX), dans le PLF 2014, à hauteur de 450 M€, celle-ci s'inscrit dans la logique retenue par le Gouvernement dans la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. Par rapport à la période précédente, il est en particulier tenu compte de la limitation des engagements de la France, dans le modèle retenu, à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation du dispositif en Afrique aux nouvelles menaces sur la sécurité des pays « amis », ainsi que de la nécessaire reconfiguration du dispositif actuel des forces prépositionnées. Ainsi, la fin du désengagement d'Afghanistan et une réduction, par rapport à 2013, des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval, devraient permettre de réduire les surcoûts OPEX en 2014. Les éventuels dépassements de l'enveloppe seront financés par la solidarité interministérielle à partir des crédits mis en réserve.

S'agissant des dépenses de personnel, le fait que l'exécution 2013 soit légèrement supérieure aux crédits prévus en loi de finances initiale (LFI 2013 (+ 175 M€ sur les dépenses de personnel hors pensions) a été pris en compte au moment de la budgétisation 2014. Le budget 2014 comporte ainsi la reprise d'un dépassement de l'ordre de 0,3 Md€ des dépenses de personnel, ce qui correspond à une mesure très prudente alors que l'intégralité du dépassement constaté en 2013 ne sera pas repris en socle pour la gestion 2014. En outre les dépenses de masse salariale hors pensions sont en baisse de 200 M€ en 2013 par rapport à l'exécution 2012. Quant à la deuxième observation portant sur l'insuffisance de crédits de personnels pour

2014, nous soulignons que les crédits ont été calculés au plus juste en fonction des hypothèses d'évolution d'effectifs et de mesures salariales présentées dans les projets annuels de performances (PAP).

De manière plus générale, le Gouvernement s'est assuré de la disponibilité d'instruments de régulation budgétaire puissants, en majorant notamment le taux applicable aux crédits hors titre 2 pour constituer la réserve de précaution initiale (7 % des crédits hors titre 2 en 2014 contre 6 % en 2013 et 0,5 % des crédits de masse salariale, inchangé par rapport à 2013). Cette précaution devrait contribuer à sécuriser, comme en 2012 et en 2013, le respect de l'autorisation de dépense fixée au Gouvernement par le Parlement lors de la budgétisation initiale. La gestion des années 2012 et 2013 a en effet démontré la capacité du Gouvernement à maintenir le gel des crédits mis en réserve jusqu'aux arbitrages de fin de gestion. Cette règle a notamment été rappelée par le Premier ministre dans sa circulaire du 14 janvier 2013.

S'agissant des dépenses exceptionnelles des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA), la Cour critique, comme pour le premier programme, son traitement hors norme de dépenses. Or, les dépenses financées par les PIA étant exceptionnelles et, pour une large part, de nature patrimoniale avec un rythme de décaissement non pilotable, le choix de les exclure du périmètre de la norme de dépenses est cohérent avec la doctrine précédemment rappelée et identique au choix effectué par le Gouvernement précédent.

La Cour formule plusieurs critiques relatives aux économies annoncées dans le domaine social en 2014, qui doivent être nuancées.

La Cour critique la comptabilisation d'une économie sur l'ONDAM de 0,5 Md€ réalisée en 2013 sur l'ONDAM 2014. Le Gouvernement a souhaité consolider en construction de l'objectif pour 2014 cette sous-exécution dans la mesure où les économies réalisées résultent de mesures structurelles produisant leurs effets de façon pérenne. En outre, la nouvelle gouvernance des finances publiques implique d'apprécier les trajectoires financières par rapport à celles de la LPFP pour les années 2012 à 2017. Or la trajectoire d'ONDAM fixée par la LPFP n'incluait pas cette économie. Il est donc logique de la comptabiliser pour 0,5 Md€ à partir de 2014.

Par ailleurs, la Cour émet des doutes sur la robustesse de la prévision d'économie de 0,3 Md€ liée à la renégociation des règles d'indemnisation du chômage. La mention de cette économie réaffirme que l'effort de rétablissement des comptes publics concerne l'intégralité des postes de dépense et qu'il implique donc également ceux qui sont pilotés par les partenaires sociaux. Ces derniers ont d'ailleurs prouvé être pleinement associés à l'effort de redressement dès 2013 avec la réforme des retraites complémentaires, qui a été menée dans un esprit de responsabilité. En outre,

eu égard à la situation financière dégradée de l'assurance chômage, les partenaires sociaux seront tenus de prendre en compte la soutenabilité financière du régime dans leurs négociations. Ils se sont par ailleurs engagés, en signant l'accord national interprofessionnel, à mettre en place les droits rechargeables sans surcoût pour les finances publiques.

Concernant les collectivités territoriales, les doutes formulés à l'égard de l'impact sur la dépense locale des diminutions de concours financiers de l'État apparaissent reposer sur un diagnostic incomplet des mesures proposées.

La Cour considère que, compte tenu de l'affectation de nouvelles ressources, les collectivités territoriales ne sont pas incitées par la baisse des concours financiers de l'État à réaliser des économies. Les critiques émises par la Cour occultent cependant la réorientation des ressources opérées par les mesures adoptées en loi de finances pour 2014. La diminution de 1,5 Md€ des concours financiers aux collectivités territoriales est répartie entre elles au prorata de leurs recettes totales, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013. La baisse représente donc 0,8 Md€ pour le bloc communal, 0,5 Md€ pour les départements et 0,2 Md€ pour les régions.

En vertu de la « règle d'or », les collectivités territoriales sont tenues de présenter un budget comportant une section de fonctionnement en équilibre réel, c'est-à-dire sans recours à l'emprunt. En conséquence, la diminution des concours financiers de l'État qui impacte la section de fonctionnement, constitue une incitation à rationaliser les dépenses des collectivités. Cette incitation est d'autant plus forte qu'une nouvelle baisse sera opérée en 2015.

Si cette baisse est associée à des mesures spécifiques en faveur des départements, celles-ci sont justifiées par la rigidité des dépenses sociales assumées par la strate départementale.

Ces deux mesures combinées ont donc pour effet de permettre aux départements de financer leurs dépenses contraintes, tout en faisant peser un effort particulier sur le bloc communal et la strate régionale, qui disposent aujourd'hui des marges de manœuvre les plus importantes.

3 - Au-delà de 2014, le respect de notre trajectoire suppose un effort inédit de maîtrise des dépenses publiques.

À l'issue de son analyse, la Cour estime que l'effort en dépense à réaliser entre 2015 à 2017 pour respecter notre trajectoire peut être évalué à plus de 50 Md€. Cette évaluation est globalement cohérente avec les projections réalisées par le Gouvernement.

La Cour considère de plus qu'une telle économie « apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution ». Elle confirme que cet effort d'économies est sans précédent.

Il ne doit donc pas être sous-estimé et exigera une mobilisation sans faille de l'ensemble des pouvoirs publics. Ainsi, comme il l'a annoncé à l'occasion de sa conférence de presse le 14 janvier 2014, le Président de la République assurera personnellement le pilotage du programme d'économies à réaliser sur 2015-2017 : le Conseil stratégique de la dépense publique en fixera les grands principes et orientations structurantes. En outre, le Premier ministre a engagé, avec l'envoi d'une lettre de méthode à chacun des ministres le 15 janvier 2014, une procédure budgétaire rénovée. Comme l'a annoncé le Président de la République, toutes les dépenses, toutes les politiques, toutes les structures seront concernées. Parallèlement aux économies que réalisera l'État sur ses propres dépenses, notre organisation territoriale pourra être revue et les dépenses sociales, notamment de santé, devront être optimisées. C'est en réalisant ces efforts que nous pourrons garantir notre modèle social et l'effectivité du service public.
