

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 3

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME I

**LE BUDGET DE 2012
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106, 108 à 112 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE UNE CROISSANCE EN 2012 QUI DÉPENDRA DE LA SITUATION DE LA ZONE EURO

| | |
|--|----|
| I. DES ALÉAS PLUS FORTS QUE JAMAIS | 9 |
| A. UNE CROISSANCE SIGNIFICATIVEMENT REVUE À LA BAISSÉ EN 2011 ET EN 2012..... | 9 |
| 1. Une croissance de l'ordre de 1,5 % (et non 1,75 %) en 2011 ? | 9 |
| 2. Une croissance de l'ordre de 1 % en 2012 ? | 10 |
| B. UN ALÉA POTENTIELLEMENT CATASTROPHIQUE : LA CRISE DE LA DETTE DANS LA ZONE EURO | 14 |
| 1. <i>Quatre crises potentielles imbriquées les unes dans les autres</i> | 15 |
| 2. <i>Le problème fondamental : des fonds trop « petits » pour rassurer les marchés sur la solvabilité de l'Italie et de l'Espagne</i> | 16 |
| 3. <i>Les conséquences : les risques liés à la Grèce et les difficultés de financement des banques</i> | 18 |
| II. LA SITUATION DE LA ZONE EURO ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES ANNONCÉES LE 26 OCTOBRE 2011 | 19 |
| A. LE PROBLÈME : LA CAPACITÉ DE PRÊT DU FESF N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX..... | 20 |
| 1. <i>Hors BCE, une capacité de prêt public de l'ordre de quelques centaines de milliards d'euros</i> | 20 |
| 2. <i>Le besoin potentiel à moyen terme est de plusieurs milliers de milliards d'euros</i> | 24 |
| B. LE DISPOSITIF ANNONCÉ LE 26 OCTOBRE 2011 : UN NOUVEAU PAS QUI EN APPELLERA D'AUTRES | 24 |
| 1. <i>Les dispositifs les plus efficaces impliqueraient la BCE</i> | 26 |
| a) Un effet de levier important et une garantie absolue contre les crises autoréalisatrices | 26 |
| b) La solution proposée par les Etats-Unis : un dispositif de type « TALF »..... | 27 |
| c) Le dispositif envisagé par le Sénat, puis défendu par le Gouvernement : un Fonds monétaire européen « branché » sur la BCE | 28 |
| (1) Une proposition lancée dans le débat politique par le Sénat au début du mois de septembre 2011 | 28 |
| (2) Une idée initialement proposée par des économistes | 29 |
| (3) Une proposition reprise par le Gouvernement | 29 |
| 2. <i>Les dispositifs annoncés le 26 octobre 2011 excluent la BCE</i> | 30 |
| a) Le dispositif d'assurance | 32 |
| (1) Un dispositif dont la nature demeure à déterminer | 32 |
| (2) Les propositions de l'assureur Allianz | 32 |
| (3) Des limites certaines..... | 34 |
| b) Le dispositif de type « CDO » | 35 |
| (1) Une forme de titrisation | 35 |
| (2) Un dispositif fragile sans garantie de la BCE | 36 |
| 3. <i>Ce « nouveau pas » sera-t-il suffisant pour éviter le risque de contagion ?</i> | 36 |
| a) Une solution imparfaite | 36 |
| b) La probable nécessité que la BCE soit perçue comme la garante du dispositif..... | 37 |
| c) La seule perspective d'avancées possibles peut-elle suffire à rassurer les marchés ? | 38 |

| | |
|--|----|
| C. LES AUTRES DÉCISIONS ANNONCÉES LE 26 OCTOBRE 2011 | 38 |
| 1. <i>Un nouveau plan pour la Grèce</i> | 38 |
| a) Une réduction nominale de 50 % de la dette détenue par le secteur privé prévue pour le début 2012 | 38 |
| b) Une réduction toujours insuffisante de la dette publique grecque | 39 |
| c) Un coût de 130 milliards d'euros pour le FESF et le FMI | 40 |
| d) La Grèce peut-elle sortir de la spirale récessive ? | 40 |
| 2. <i>La recapitalisation des banques de la zone euro : plus de 106 milliards d'euros d'ici la mi-2012</i> | 41 |
| 3. <i>L'annonce d'une modification éventuelle du TFUE</i> | 42 |
| D. LES RÉSULTATS DÉCEVANTS DU G20 DES 3 ET 4 NOVEMBRE 2011 | 43 |
| 1. <i>L'espoir d'annonces concrètes, notamment sur l'implication du FMI</i> | 43 |
| 2. <i>Des espoirs déçus</i> | 44 |

DEUXIÈME PARTIE UN BILAN DU QUINQUENNAT QUI S'ACHÈVE

| | |
|--|----|
| I. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : DES PROMESSES À LA RÉALITÉ | 47 |
| A. DES ENGAGEMENTS DÈS LE DÉPART IMPOSSIBLES À TENIR | 47 |
| 1. <i>L'engagement du Gouvernement : ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012, par la seule maîtrise de la dépense</i> | 47 |
| 2. <i>... tout en finançant un programme présidentiel de 30 milliards d'euros, dont 15 milliards de baisses de recettes</i> | 47 |
| 3. <i>... grâce à une croissance de 2,5 % par an</i> | 48 |
| 4. <i>L'avertissement du Sénat : la nécessité de réaliser des économies ou des augmentations de recettes de 85 milliards d'euros de 2007 à 2012 (55 milliards hors programme présidentiel)</i> | 49 |
| B. LE DUR RETOUR À LA RÉALITÉ | 49 |
| 1. <i>Un déficit public prévu à 4,5 points de PIB en 2012, au lieu de l'équilibre</i> | 50 |
| 2. <i>Un effort discrétionnaire de réduction du déficit égal à celui annoncé, mais à cause de la crise et au prix de mesures augmentant globalement les prélèvements obligatoires</i> | 53 |
| a) Sur la totalité du quinquennat, l'action discrétionnaire du Gouvernement aura réduit le déficit public d'environ 2 points de PIB, soit un peu plus que prévu | 53 |
| (1) Une réduction discrétionnaire du déficit de l'ordre de 2 points de PIB | 53 |
| (2) Un effort structurel légèrement supérieur à celui implicitement prévu en juillet 2007 | 55 |
| (3) Un effort structurel qui, même en l'absence de crise, n'aurait pas permis de ramener le solde public à l'équilibre en 2012 | 55 |
| b) Un effort structurel à peu près également réparti entre dépenses et recettes, alors que le Gouvernement prévoyait des réductions nettes de recettes | 58 |
| c) Des mesures discrétionnaires imposées par la crise | 58 |
| 3. <i>L'incohérence de la politique de prélèvements obligatoires</i> | 60 |
| II. L'AUGMENTATION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE : UN OBJECTIF NON ATTEINT | 61 |
| A. UN RESPECT EN TROMPE-L'ŒIL DE L'ENGAGEMENT D'ACCROÎTRE DE 9 MILLIARDS D'EUROS LES MOYENS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE | 63 |
| 1. <i>Un « engagement présidentiel tenu », selon le Gouvernement</i> | 63 |
| 2. <i>D'importants artifices de présentation</i> | 64 |
| 3. <i>Une augmentation de seulement 0,15 point de PIB, et donc sans impact significatif sur la croissance</i> | 65 |

| | |
|---|----|
| B. LE « GRAND EMPRUNT » : DES SOMMES TROP FAIBLES POUR AVOIR UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LA CROISSANCE | 65 |
|---|----|

TROISIÈME PARTIE QUELLE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES DE 2012 À 2017 ?

| | |
|---|-----------|
| I. LA NOUVELLE PROGRAMMATION DU GOUVERNEMENT..... | 69 |
| A. LE PARADOXE DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE | 69 |
| 1. <i>Un soudain réalisme en matière d'hypothèses de croissance pour les années 2013 à 2015 (2 % par an).....</i> | 69 |
| 2. <i>Une prévision en revanche jusqu'à récemment très optimiste pour 2012</i> | 71 |
| a) <i>La prévision de croissance pour 2012 associée au présent projet de loi de finances : 1,75 % (contre 0,9 % pour le consensus des conjoncturistes).....</i> | 71 |
| b) <i>Une prévision révisée à 1 % le 27 octobre 2011</i> | 72 |
| B. UN NOUVEAU TOUR DE PASSE-PASSE | 73 |
| 1. <i>Les « astuces » du programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011) : une hypothèse de croissance optimiste, et une opportune révision à la hausse des prévisions de recettes</i> | 75 |
| 2. <i>La programmation annexée au présent projet de loi de finances recourt à des « astuces » analogues</i> | 75 |
| C. UNE PROGRAMMATION DÉPOURVUE DE SIGNIFICATION | 77 |
| 1. <i>Le plan annoncé le 7 novembre 2011 suscite des interrogations</i> | 77 |
| a) <i>Le plan annoncé par le Gouvernement : 17,4 milliards d'euros d'ici 2016, dont 7 milliards d'euros en 2012</i> | 77 |
| b) <i>Un plan en apparence également réparti entre recettes et dépenses</i> | 79 |
| c) <i>Le vrai montant du plan d'ici 2016 : 11,4 milliards d'euros, si l'on retire les annonces non documentées en matière de dépenses</i> | 79 |
| d) <i>L'adoption de plans à répétition, pour retarder le plus possible le retour à la réalité.....</i> | 82 |
| 2. <i>L'effort global de réduction du déficit de 114,7 milliards d'euros de 2011 à 2016 annoncé par le Gouvernement : un ordre de grandeur qui dépendra de l'évolution des dépenses publiques</i> | 83 |
| 3. <i>La possibilité d'un effort plus important d'ici 2016 que ce que suggère le Gouvernement.....</i> | 85 |
| 4. <i>L'effort supplémentaire de 7 milliards d'euros annoncé pour 2012 semble calibré a minima.....</i> | 89 |
| II. QUELLE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA PROCHAINE LÉGISLATURE ?..... | 90 |
| A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES | 90 |
| 1. <i>Confirmer l'objectif de retour à 3 points de PIB dès 2013, et se fixer un objectif d'équilibre en fin de législature</i> | 90 |
| a) <i>Ramener rapidement le solde public à l'équilibre, une nécessité pour que les finances publiques demeurent soutenables.....</i> | 90 |
| b) <i>Prévoir le retour à l'équilibre pour la fin du quinquennat</i> | 91 |
| c) <i>... et donc réaliser en 2013 la réduction du déficit public la plus importante depuis au moins 1960</i> | 92 |
| 2. <i>Retenir des hypothèses enfin réalistes</i> | 93 |
| a) <i>En matière d'évolution des dépenses publiques : se fixer un objectif d'augmentation maximale de 1 % par an en volume</i> | 94 |
| b) <i>En matière de croissance du PIB : retenir une hypothèse de 2 % par an au maximum.....</i> | 95 |
| 3. <i>Un effort sur les recettes qui se déduit de ces hypothèses.....</i> | 97 |
| 4. <i>Un effort de l'ordre de 100 milliards d'euros en cinq ans</i> | 99 |

| | |
|---|-----|
| 5. <i>Que faire si la croissance est inférieure aux prévisions ?</i> | 99 |
| a) L'engagement actuel du Gouvernement à respecter la trajectoire de solde « quoi qu'il arrive » n'a pas de sens | 100 |
| b) La nécessité de réaliser un effort supplémentaire par rapport à celui de la programmation sera par nature une question de dosage en fonction des circonstances | 102 |
| B. L'INSCRIPTION D'UNE RÈGLE D'ÉQUILIBRE DANS LA CONSTITUTION : UN FAUX PROBLÈME | 102 |
| 1. <i>Un débat confus</i> | 103 |
| 2. <i>Le projet de loi constitutionnelle : quelques rappels</i> | 103 |
| 3. <i>Pourquoi le projet de loi constitutionnelle est inutile</i> | 104 |
| a) La persistance d'hypothèses de croissance irréalistes viderait la règle de toute portée | 104 |
| b) Une règle en termes de solde structurel serait aussi peu applicable | 105 |
| c) L'absurdité de la règle de solde effectif à laquelle le Gouvernement prétend se conformer | 106 |
| 4. <i>Adopter en 2012 une loi de programmation des finances publiques enfin sincère</i> | 107 |

QUATRIÈME PARTIE
L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN 2012 : DES ORDRES DE
GRANDEUR DÉJÀ PERIMÉS

| | |
|---|-----|
| I. L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES RECETTES DE L'ÉTAT | 109 |
| A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES AMÉLIORE MARGINALEMENT LES RECETTES FISCALES NETTES | 109 |
| 1. <i>L'évolution spontanée explique plus des deux tiers de l'accroissement des recettes</i> | 109 |
| 2. <i>Les mesures antérieures à 2012 majorent les recettes de 4,9 milliards d'euros</i> | 111 |
| a) Les mesures « de redressement » rapportent 2,45 milliards d'euros supplémentaires | 111 |
| b) La réforme de la fiscalité du patrimoine | 111 |
| c) La réforme de la taxe professionnelle grève les recettes de 0,5 milliard d'euros supplémentaires | 112 |
| d) Les autres mesures antérieures | 113 |
| 3. <i>Les mesures nouvelles du PLF 2012 ont un impact très limité</i> | 114 |
| a) Trois mesures procurent des ressources dès 2012 | 114 |
| b) Les mesures de seconde partie amélioreraient les recettes de 0,5 milliard d'euros en 2013 | 115 |
| 4. <i>L'évolution des « grands impôts »</i> | 115 |
| a) Un impôt sur le revenu en progression de 13,3 % | 115 |
| b) L'augmentation de l'IS est essentiellement imputable à sa croissance spontanée | 116 |
| c) ... de même que celle de la TVA | 117 |
| d) Une TIPP stable | 118 |
| e) L'ISF enregistre les effets de la suppression de sa première tranche | 118 |
| B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DIMINUENT FAIBLEMENT EN 2012 | 120 |
| 1. <i>Cartographie de la dépense fiscale en 2012</i> | 120 |
| a) Un gisement de recettes de plusieurs milliards d'euros | 120 |
| b) ... mais un coût global qui régresse peu entre 2011 et 2012 | 121 |
| 2. <i>Les mesures 2011-2012 : des économies « derrière la virgule »</i> | 121 |

| | |
|---|------------|
| C. UN RECU SIGNIFICATIF DES RECETTES NON FISCALES | 125 |
| 1. <i>Les dividendes de l'Etat et les prélèvements sur les institutions financières souffrent de la crise</i> | 125 |
| 2. <i>Deux opérations exceptionnelles limitent la dégradation des recettes non fiscales</i> | 127 |
| a) Les recettes tirées de l'attribution des licences 4G | 127 |
| b) Le culot d'émission des vieux billets en francs | 127 |
| II. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL | 129 |
| A. LA BUDGÉTISATION 2012 AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE ET DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE | 129 |
| 1. <i>De l'opportunité d'une norme de dépense</i> | 129 |
| a) Une règle utile, mis en œuvre dès le début des années 2000 | 129 |
| b) Une norme respectée en prévision entre 2011 et 2012 | 131 |
| 2. <i>Le respect de la programmation triennale en 2012</i> | 132 |
| a) Un dépassement des plafonds attendu à 0,7 milliard d'euros | 133 |
| b) ... et confirmé par le projet de loi de finances | 135 |
| B. UNE DYNAMIQUE CONTENUE DES DÉPENSES SALARIALES ET DE PENSIONS | 135 |
| 1. <i>Une baisse de la masse salariale qui s'explique autant par le gel du point d'indice que par la diminution des effectifs</i> | 136 |
| a) Une diminution inédite de la masse salariale de l'Etat en valeur, conforme aux prévisions de la programmation triennale des finances publiques | 136 |
| b) L'évolution des effectifs affaiblit les services publics de proximité, et au premier rang l'éducation | 137 |
| c) La gestion des effectifs par le non-remplacement des départs en retraite | 143 |
| d) Les déterminants de la diminution de la masse salariale | 149 |
| 2. <i>L'impact de la réforme des retraites sur les pensions versées aux agents de l'Etat</i> | 154 |
| a) Des dépenses dynamiques impliquant un besoin de financement élevé à long terme | 154 |
| b) L'impact de la réforme des retraites sur les dépenses de pension de l'Etat | 155 |
| C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL | 156 |
| 1. <i>Des économies de fonctionnement inférieures aux attentes</i> | 156 |
| a) Une assiette de 10 milliards d'euros | 156 |
| b) Des économies bien difficiles à démontrer | 157 |
| 2. <i>Des résultats meilleurs sur les interventions de guichet que sur les interventions discrétionnaires</i> | 159 |
| a) L'objectif de stabilisation des interventions de guichet semble respecté en 2012 | 159 |
| b) Des économies inférieures aux objectifs sur les interventions discrétionnaires | 162 |
| 3. <i>Une charge de la dette en forte augmentation</i> | 164 |
| a) Une augmentation substantielle, mais inférieure aux anticipations de la loi de programmation | 164 |
| b) Les déterminants de la charge de la dette négociable | 164 |
| 4. <i>Les autres dépenses</i> | 165 |
| a) Les dépenses d'investissement | 165 |
| b) Les dépenses d'opérations financières | 166 |
| III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET SON FINANCEMENT | 167 |
| A. LE SOLDE BUDGÉTAIRE S'AMÉLIORE DE 13,7 MILLIARDS D'EUROS | 167 |
| 1. <i>Les déterminants de l'évolution du solde général</i> | 167 |
| a) Les facteurs d'amélioration | 168 |
| b) Les facteurs de dégradation | 168 |
| 2. <i>Les budgets annexes et les comptes spéciaux</i> | 169 |
| a) Un solde légèrement positif pour les budgets annexes | 169 |
| b) Un creusement substantiel du solde des comptes spéciaux | 169 |

| | |
|---|-----|
| 3. Une mise en perspective du solde inquiétante | 171 |
| a) Le rétablissement du solde marque le pas en 2012 | 171 |
| b) Un taux de couverture des dépenses par les recettes qui ne retrouve pas son niveau d'avant la crise | 173 |
| B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2012 | 174 |
| 1. L'impact du déficit budgétaire sur l'endettement | 174 |
| a) Du déficit à la variation de l'encours | 174 |
| b) Le reflux de l'endettement à court terme se confirme | 178 |
| 2. Quelles conditions de financement pour l'Etat ? | 178 |
| a) Des conditions de financement encore satisfaisantes en 2011, grâce à la persistance de taux bas | 178 |
| b) La couverture du besoin de financement en 2012 | 180 |
| 3. La France plus que jamais sous pression | 180 |
| a) Nos conditions de financement se dégradent comparativement à l'Allemagne | 180 |
| b) L'impact d'un choc de taux | 181 |
| c) Relativiser la portée des CDS | 182 |

ANNEXES

| | |
|---|-----|
| I. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE | 187 |
| A. COMMUNIQUÉ DE LA RÉUNION DU G20 DU 22 SEPTEMBRE 2011 | 187 |
| B. DÉCLARATION DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA ZONE EURO DU 26 OCTOBRE 2011 (EXTRAITS) | 188 |
| C. DÉCLARATION DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DU G20 (3-4 NOVEMBRE 2011) (EXTRAITS) | 193 |
| II. LES PRINCIPAUX CONCEPTS UTILISÉS DANS LE PRÉSENT RAPPORT | 197 |
| A. LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC | 197 |
| B. LEXIQUE | 199 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 203 |
| I. AUDITIONS | 203 |
| A. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (28 SEPTEMBRE 2011) | 203 |
| B. AUDITION DE MM. JACQUES DELPLA, ÉCONOMISTE, MEMBRE DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, JEAN PISANI-FERRY, DIRECTEUR DE L'INSTITUT BRUEGEL, ET ROMAIN RANCIÈRE, PROFESSEUR D'ÉCONOMIE À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS, SUR LES MODALITÉS DE SORTIE DE LA CRISE DE LA ZONE EURO (18 OCTOBRE 2011) | 221 |
| C. AUDITION DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, SUR LE PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (9 NOVEMBRE 2011) | 236 |
| II. EXAMEN DU RAPPORT (2 NOVEMBRE 2011) | 246 |

PREMIÈRE PARTIE : UNE CROISSANCE EN 2012 QUI DÉPENDRA DE LA SITUATION DE LA ZONE EURO

I. DES ALÉAS PLUS FORTS QUE JAMAIS

A. UNE CROISSANCE SIGNIFICATIVEMENT REVUE À LA BAISSSE EN 2011 ET EN 2012

1. Une croissance de l'ordre de 1,5 % (et non 1,75 %) en 2011 ?

Les deux derniers trimestres de 2011 devraient se caractériser en France par une croissance à peu près nulle, voire légèrement négative.

Il ne s'agit pas d'une spécificité française, ni même européenne. Ainsi, divers indices suggèrent la possibilité d'une contraction à court terme aux Etats-Unis. L'économie mondiale se trouve « sur le fil du rasoir », le risque de récession semblant se rapprocher ou s'éloigner au fil de la publication des indicateurs.

Ce ralentissement, mondial, s'explique en grande partie par la crise de la dette souveraine. Il y a quelques mois, la nature temporaire de certains chocs subis au premier semestre – séisme au Japon, lutte contre l'inflation dans les pays émergents – laissait anticiper un rebond au second. Toutefois l'aggravation de la crise de la dette souveraine à partir du mois de juillet a dégradé les anticipations des chefs d'entreprise, en particulier dans la zone euro, ce qui explique que les conjoncturistes prévoient désormais une croissance à peu près nulle au second semestre.

Dans le cas de la France, la prévision de croissance de l'Insee¹ pour 2011 – de 1,7 %, soit légèrement supérieure au consensus, de 1,6 % – correspond en réalité à une croissance de seulement 0,8 % une fois pris en compte l'impact exceptionnel des reconstitutions de stocks, qui explique la quasi-totalité de la forte croissance (de 1 %) du premier trimestre. Cette croissance de 0,8 % serait le résultat d'une contribution de la demande intérieure de seulement 1,3 point, en partie annulée par une contribution du commerce international de - 0,5 point.

¹ *Point de conjoncture, octobre 2011.*

La situation est donc moins favorable que ce que l'on pouvait supposer lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011, au début du mois de septembre.

La décision du Gouvernement de ramener sa prévision de croissance de 2 % à 1,75 % pouvait alors être jugée réaliste. Elle paraît désormais un peu décalée.

Ainsi, selon le dernier consensus des conjoncturistes¹, la croissance du PIB serait de 1,6 % en 2011.

On calcule en effet que si la croissance aux troisième et quatrième trimestres était nulle, la croissance du PIB en moyenne annuelle serait de 1,5 %. Une diminution du PIB de 0,5 % au dernier trimestre la ramènerait à 1,4 %.

2. Une croissance de l'ordre de 1 % en 2012 ?

L'hypothèse de croissance pour 2012 associée au présent projet de loi de finances, revue à **1,75 %** en septembre dernier (contre 2 % selon le programme de stabilité 2011-2012 et 2,5 % selon la loi de programmation des finances publiques 2011-2014), paraît en conséquence **impossible à atteindre**.

Le Président de la République a donc annoncé, le 27 octobre, la révision de cette hypothèse à **1 %**.

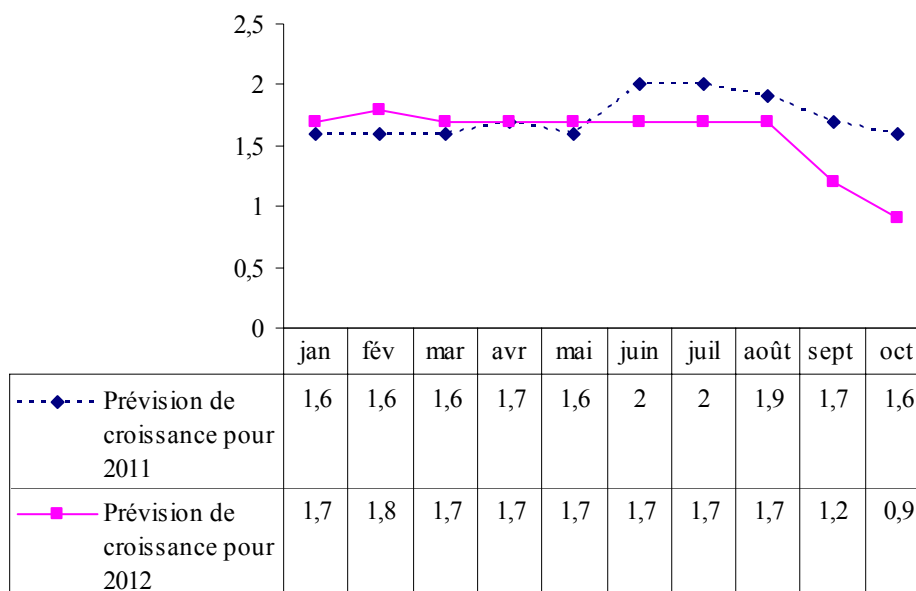
Selon le consensus des conjoncturistes du mois d'octobre², la croissance du PIB serait de 0,9 % en 2012 (contre 1,2 % selon le consensus de septembre et 1,7 % selon celui d'août), comme le montre le graphique ci-après.

¹ *Consensus Forecasts, octobre 2011.*

² *Idem.*

Evolution de la prévision de croissance du consensus des conjoncturistes pour 2011 et 2012

(en %)



Source : Consensus Forecasts

De fait, on voit mal désormais comment la croissance pourrait être en 2012 nettement supérieure à 1 %.

Le rôle de la commission des finances n'est pas, par principe, de formuler des prévisions de croissance. Il est toutefois utile de distinguer différents scénarios, purement comptables, indiquant comment différentes chroniques de croissance de trimestre à trimestre en 2011 et en 2012 se traduisent en termes de croissance en moyenne annuelle. On rappelle en effet que la croissance du PIB une année donnée, généralement exprimée en moyenne annuelle, dépend comptablement du profil de la croissance de l'année précédente, ce qui permet de réduire le champ des scénarios possibles¹.

¹ La croissance du PIB une année donnée est généralement exprimée en « moyenne annuelle », définie comme l'évolution du PIB total d'une année donnée par rapport à celui de l'année précédente. La croissance en moyenne annuelle ne correspond donc pas à l'impact cumulé des taux de croissance de trimestre à trimestre, qui correspond à la croissance en glissement.

**La croissance du PIB en 2011 et en 2012 :
quelques scénarios « non catastrophiques »
(ne supposant ni crise bancaire, ni aggravation de la crise de la dette)**

(en %)

| | | Croissance par rapport au trimestre précédent | | | | | | | | Croissance par rapport à l'année précédente (moyenne annuelle) | |
|--|--|---|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|--|------|
| | | 2011 | | | | 2012 | | | | 2011 | 2012 |
| | | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | | |
| Scénarios « neutres » | | | | | | | | | | | |
| A | Prévisions Insee pour 2011* | 0,9 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,7 | 1,4 |
| B | Récession ponctuelle au dernier trimestre 2011 | | | 0,0 | -0,5 | | | | | 1,4 | 0,9 |
| <i>Scénario de référence de la commission des finances</i> | | | | | | | | | | 1,5 | 1,0 |
| Scénarios pessimistes | | | | | | | | | | | |
| C | Récession sur deux trimestres | 0,9 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | -0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,4 | -0,1 |
| D | Stagnation prolongée | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 0,0 |
| <i>Scénario pessimiste de la commission des finances</i> | | | | | | | | | | 1,5 | 0,0 |
| Scénarios optimistes | | | | | | | | | | | |
| E | Croissance légèrement positive d'ici la fin 2011 | 0,9 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,6 | 1,5 |
| F | Croissance forte en 2012 | | | 0 | 0 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,5 | 1,75 |

* Point de conjoncture d'octobre 2011.

NB : la croissance des deux premiers trimestres 2011 retenue ici est celle actuellement indiquée par l'Insee.

Sources : Insee (premier et deuxièmes trimestres 2011), calculs de la commission des finances

Les deux scénarios « neutres » (A et B) supposent que la croissance est « normale » chacun des trimestres de 2012, c'est-à-dire égale à sa moyenne de longue période de 0,5 %. La différence entre ces deux scénarios concerne l'année **2011** :

- dans le cas du scénario **A**, on retient pour 2011 le profil de croissance prévu par l'Insee dans son point de conjoncture d'octobre 2011 (+ 0,3 % au troisième trimestre et 0 % au quatrième). Il en résulte une croissance en moyenne annuelle de **1,7 %** en 2011 et **1,4 %** en 2012 ;

- dans le cas du scénario **B**, on suppose, de manière plus pessimiste, que la croissance est nulle au troisième trimestre et de - 0,5 % au quatrième. Si elle serait historiquement significative¹, une telle « petite récession » demeurerait toutefois d'un ordre de grandeur bien plus faible que celle de

¹ Depuis 1980, si l'on excepte les années 2008 et 2009, le PIB n'a reculé d'au moins 0,5 point qu'à trois reprises : au premier trimestre de 1980 (-0,6 %), au dernier trimestre de 1992 (-0,5 %) et au premier trimestre de 1993 (-0,7 %).

2008-2009¹. Il en résulterait une croissance en moyenne annuelle de **1,4 %** en 2011 et **0,9 %** en 2012, cette dernière correspondant à l'actuel consensus des conjoncturistes.

Au total, ces deux scénarios « neutres » suggèrent de retenir une hypothèse de croissance de référence de 1,5 % en 2011 et 1 % en 2012 (et non de 1,75 % chacune de ces deux années).

Il faut souligner que cette hypothèse de 1 % pour 2012 ne proviendrait pas d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance trimestrielle de l'année 2012 (qui demeurerait à son niveau « normal » de 0,5 %), mais uniquement de celle des hypothèses relatives à l'année 2011, qui ferait que le « point de départ » se situerait à un niveau plus bas.

Toutefois, il faut aussi envisager des **scénarios pessimistes**, mais « non catastrophiques » (qui en particulier ne supposent pas de restriction massive du crédit ou d'aggravation de la crise de la dette), conduisant à une croissance en moyenne annuelle nettement plus faible. Par exemple, une récession de 0,5 % non seulement au dernier trimestre de 2011, mais aussi au premier trimestre de 2012, conduirait en moyenne annuelle à une croissance nulle en 2012, tout comme un scénario de stagnation prolongée.

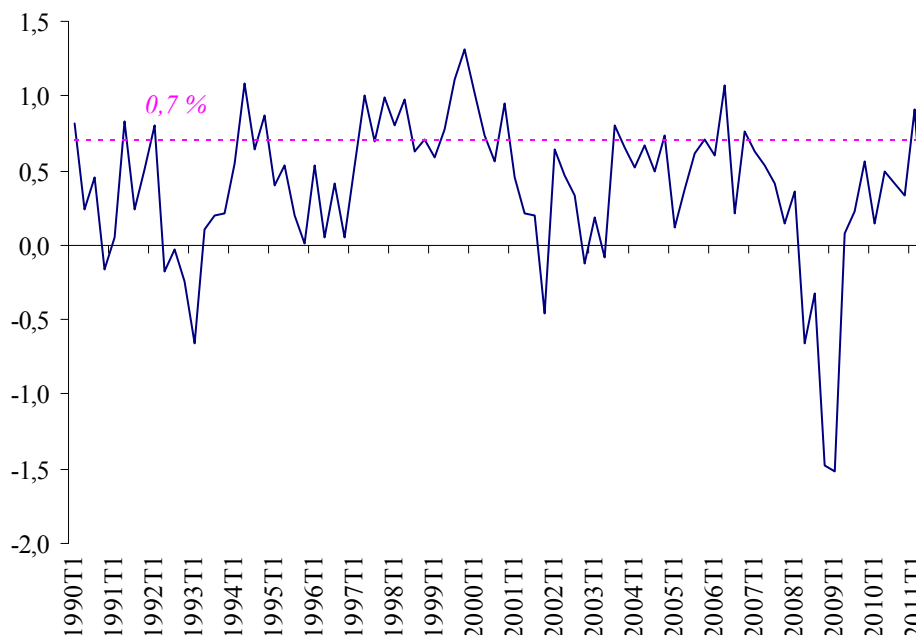
En sens inverse, les scénarios « optimistes » paraissent nettement volontaristes. Au début du mois de septembre, on pouvait encore retenir un scénario de référence supposant une croissance du PIB de 0,2 % chacun des deux derniers trimestres de 2011, mais cette éventualité s'éloigne. Avec une croissance nulle chacun des deux derniers trimestres de 2011, pour atteindre l'objectif du texte initial du Gouvernement, de 1,75 %, il faudrait en 2012 une croissance de 0,7 % de trimestre à trimestre, soit près de 3 % en rythme annualisé, ce qui ne paraît pas possible, sauf en cas d'une action très volontariste à effet rapide.

Ainsi, depuis 1990, la croissance de trimestre à trimestre a été de 0,4 % en moyenne, et elle n'a été supérieure ou égale à 0,7 % qu'un trimestre sur quatre, comme le montre le graphique ci-après.

¹ On rappelle que le PIB a reculé en volume de 1,5 % au quatrième trimestre 2008, et encore de 1,5 % au premier trimestre de 2009 (après avoir reculé de 0,7 % puis 0,3 % aux deux trimestres précédents).

La croissance du PIB de trimestre à trimestre

(en %)



Source : Insee

La récente évolution à la baisse de la prévision de croissance pour 2012 du consensus des conjoncturistes, passée on l'a vu de 1,2 % en septembre à 0,9 % en octobre, recouvre un changement de nature de certains des scénarios retenus, plusieurs économistes prévoyant désormais une récession marquée ou une stagnation prolongée¹.

B. UN ALÉA POTENTIELLEMENT CATASTROPHIQUE : LA CRISE DE LA DETTE DANS LA ZONE EURO

Un scénario de forte récession, analogue à celle de 2009 (où le PIB s'est contracté de 2,7 % en volume) paraît cependant exclu, sauf en cas de forte aggravation de la crise de la dette de la zone euro².

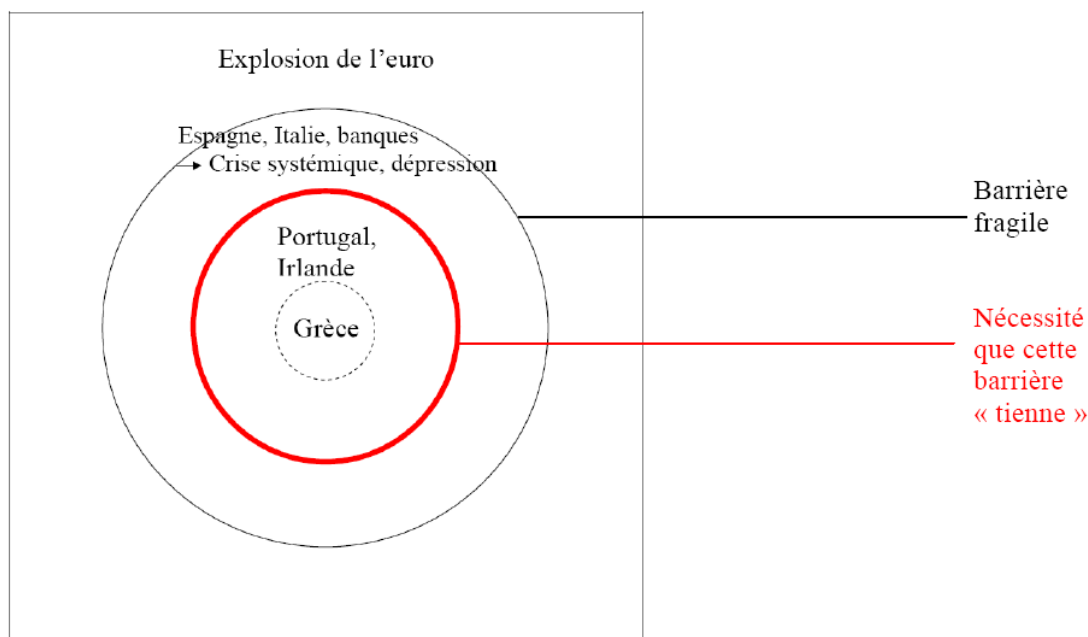
¹ Au mois de septembre 2011 les prévisions des conjoncturistes allaient, pour l'année 2012, de 0,8 % pour l'OFCE et Oddo Securities à 1,7 % pour le BIPE et Bank of America. Comme le montre le tableau ci-avant, il en résulte qu'aucun organisme ne retenait alors de scénario analogue aux C et D. Désormais, en revanche, certains économistes prévoient une croissance nulle (Economist Intelligence Unit) ou à peine positive (0,2 % pour Citigroup par exemple).

² La nature de la crise de la dette a été précisément exposée par le président Philippe Marini dans de précédents rapports. Votre rapporteure générale ne s'y attardera donc pas.

1. Quatre crises potentielles imbriquées les unes dans les autres

La crise de la zone euro peut être schématisée comme quatre crises potentielles imbriquées les unes dans les autres, dont pour l'instant les deux premières se sont réalisées et dont la troisième doit absolument être évitée, faute de quoi la situation deviendrait incontrôlable. C'est alors l'existence même de l'euro qui serait menacée.

Les quatre crises potentielles de la zone euro



La Grèce s'est d'elle-même rendue insolvable, sans que cela provienne d'une augmentation autoréalisatrice de ses taux.

Compte tenu des faibles sommes en jeu, la crise grecque n'aurait normalement pas dû s'étendre. Toutefois la zone euro a tardé à réagir, l'annonce de la mise en place du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et, surtout, du Fonds européen de stabilité financière (FESF), n'ayant été annoncée que le 10 mai 2010, dans une cacophonie montrant d'importants désaccords au sein de la zone euro, au point que certains commentateurs se demandent ce qui se serait passé sans l'intervention du président des Etats-Unis et du directeur général du FMI. La crise s'est donc étendue à un « deuxième cercle », celui du Portugal et de l'Irlande, victimes d'une crise autoréalisatrice qui aurait pu être évitée.

L'insistance de l'Allemagne à ce que certains Etats fassent défaut – la Grèce, comme cela a été décidé le 21 juillet 2011, pour 21 % en valeur actualisée, puis, le 26 octobre 2011, pour 50 % en valeur nominale, mais aussi, potentiellement, chaque Etat recourant au futur mécanisme européen de

stabilité (MES), comme cela a été annoncé par l'Eurogroupe le 28 novembre 2010 –, jointe à l'absence de dispositif susceptible de rassurer les marchés au sujet de l'Espagne et de l'Italie, a favorisé en juillet et en août 2011 un début d'extension de la crise à ces deux pays, et, en conséquence, aux banques. L'annonce le 26 octobre 2011 de la future mise en place d'un dispositif disposant d'une capacité de financement de l'ordre de 1 000 milliards d'euros n'a visiblement pas rassuré les marchés. Ainsi, les taux d'intérêt à dix ans de l'Italie ont continué d'augmenter, avec une émission au taux de 6,06 % le 28 octobre, les taux d'intérêt sur le marché secondaire atteignant désormais plus de 6,5 %.

Il faut absolument éviter que cette troisième crise potentielle ne se concrétise. En effet, si l'Italie et l'Espagne perdaient l'accès aux marchés, la situation deviendrait vraisemblablement incontrôlable. S'il est techniquement et politiquement possible de mettre rapidement en place un dispositif préventif efficace permettant de « démultiplier » les moyens des fonds actuels – comme on le verra plus loin –, un tel dispositif ne serait peut-être pas en mesure de ramener à un niveau acceptable des taux d'intérêts qui auraient fortement augmenté.

Par ailleurs, il est probable que les marchés perdraient définitivement confiance en la capacité des Etats de la zone euro à gérer leur monnaie unique. Alors que l'Europe serait plongée dans sa pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale, et que la question de la sortie de l'euro de certains Etats deviendrait un enjeu majeur des débats politiques nationaux, ils se focaliseraient vraisemblablement sur l'un des problèmes essentiels de la zone euro : du fait de l'impossibilité de dévaluer leur monnaie, certains Etats (Espagne, Portugal, Grèce) ont un déficit extérieur très important (de l'ordre de 10 points de PIB) qui, s'il se maintenait susciterait des crises d'endettement à répétition. Aucun dispositif de stabilité, même impliquant la BCE, ne serait perçu comme crédible, puisque c'est l'existence même de la zone euro qui serait remise en question.

2. Le problème fondamental : des fonds trop « petits » pour rassurer les marchés sur la solvabilité de l'Italie et de l'Espagne

La crainte d'une augmentation autoréalisatrice des taux auxquels empruntent les Etats espagnol et italien s'explique par le fait que, en raison de la disparition du risque de taux de change, la seule différence entre les obligations souveraines des différents Etats de la zone euro est le risque de défaut, aussi faible soit-il au départ. Ce risque existe du fait du niveau élevé atteint par les dettes publiques, de plus de 80 points de PIB en 2012 dans les principaux Etats – Espagne excepté (70 points de PIB).

La dette publique des Etats de l'Union européenne, selon la Commission européenne

(en points de PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Estonie | 6,6 | 6,1 | 6,9 |
| Luxembourg | 18,4 | 17,2 | 19 |
| Slovénie | 38 | 42,8 | 46 |
| Slovaquie | 41 | 44,8 | 46,8 |
| Finlande | 48,4 | 50,6 | 52,2 |
| Pays-Bas | 62,7 | 63,9 | 64 |
| Chypre | 60,8 | 62,3 | 64,3 |
| Malte | 68 | 68 | 67,9 |
| Espagne | 60,1 | 68,1 | 71 |
| Autriche | 72,3 | 73,8 | 75,4 |
| Allemagne | 83,2 | 82,4 | 81,1 |
| France | 81,7 | 84,7 | 86,8 |
| Belgique | 96,8 | 97 | 97,5 |
| Portugal | 93 | 101,7 | 107,4 |
| Irlande | 96,2 | 112 | 117,9 |
| Italie | 119 | 120,3 | 119,8 |
| Grèce | 142,8 | 157,7 | 166,1 |
| Zone euro | 85,4 | 87,7 | 88,5 |
| Bulgarie | 16,2 | 18 | 18,6 |
| Suède | 39,8 | 36,5 | 33,4 |
| Roumanie | 30,8 | 33,7 | 34,8 |
| République tchèque | 38,5 | 41,3 | 42,9 |
| Lituanie | 38,2 | 40,7 | 43,6 |
| Danemark | 43,6 | 45,3 | 47,1 |
| Lettonie | 44,7 | 48,2 | 49,4 |
| Pologne | 55 | 55,4 | 55,1 |
| Hongrie | 80,2 | 75,2 | 72,7 |
| Royaume-Uni | 80 | 84,2 | 87,9 |
| Union européenne | 80,2 | 82,3 | 83,3 |

Source : Commission européenne, prévisions économiques de mai 2011

Le risque est accru par le fait que, contrairement à la Réserve fédérale des Etats-Unis, qui achète massivement des bons du Trésor, la BCE, contrainte par l'article 123 du TFUE – qui lui interdit de financer les Etats, ce qui l'empêche en particulier d'acquérir des titres sur le marché primaire –, considère être chargée presque exclusivement de la lutte contre l'inflation, et ne s'estime donc pas investie d'une fonction de prêteur en dernier ressort. Son programme d'achat de titres sur le marché secondaire, dont il sera question plus loin, correspond ainsi à des sommes relativement faibles, et est jugé peu

crédible par les marchés. Ceux-ci demandent donc aux Etats de la zone euro jugés les plus fragiles une « prime de risque », qui accroît à son tour le risque de défaut, suscitant un cercle vicieux.

Si la Grèce s'est rendue d'elle-même insolvable, l'Irlande et le Portugal le sont devenus du fait d'une telle augmentation autoréalisatrice des taux.

Le problème est que si les dispositifs mis en place, de 750 milliards d'euros au total¹, auraient en théorie permis de financer, pendant les trois prochaines années, les « petits » Etats périphériques et l'Espagne, il faudrait les doubler pour la seule Italie. Comme il est probable qu'une extension de la crise frapperait à la fois l'Italie et l'Espagne, le dispositif actuel – dimensionné pour faire face au besoin de la seule Espagne – ne parvient à rassurer les marchés sur aucun de ces deux pays.

C'est cette absence de « filet de sécurité » pour l'Italie et l'Espagne qui explique que ces Etats connaissent depuis le mois de juillet une tendance à l'augmentation de leurs taux d'intérêt, passés d'environ 5 % à 6 %. La BCE réalise depuis le mois d'août des achats de titres italiens et espagnols sur le marché secondaire, mais les montants sont faibles, et elle fait preuve de telles réticences que cela ne permet pas de rassurer les marchés.

3. Les conséquences : les risques liés à la Grèce et les difficultés de financement des banques

C'est en conséquence de ce problème fondamental que la crise grecque menace la stabilité de la zone euro, et que les banques européennes connaissent actuellement des difficultés de financement.

Dans la situation actuelle, les difficultés de la Grèce aggravent les craintes de défaut d'autres Etats de la zone euro, alors même qu'aucun dispositif n'est en place pour éviter que la crise s'étende à l'Espagne et à l'Italie, et que celui annoncé le 26 octobre n'a visiblement pas rassuré les investisseurs. Pourtant, les deuxième et troisième plans d'aide à la Grèce, des 21 juillet et 26 octobre 2011, prévoient une perte pour les créanciers, de respectivement 21 % en termes actualisés et 50 % en nominal. Si dans le premier cas cela n'a pas correspondu à un « événement de crédit » au sens des *credit-default swaps* (CDS)², l'agence Standard & Poor's a estimé qu'il s'agissait d'un « défaut partiel » (*selective default*). Ce défaut, insuffisant pour rendre la dette publique grecque soutenable³, et prématuré, faute de dispositif

¹ Fonds européen de stabilité financière (FESF) : 440 milliards d'euros ; mécanisme européen de stabilisation financière (MES) : 60 milliards d'euros ; contribution potentielle du FMI de 250 milliards d'euros.

² Il s'agit de titres permettant de s'assurer contre le risque de défaut.

³ Il ne réduit la dette publique grecque, de l'ordre de 160 points de PIB, que de moins de 10 points de PIB.

alors susceptible d'éviter la contagion, a de toute évidence fortement contribué à la chute des indices boursiers mondiaux qui s'est ensuivie.

Ainsi, il est inévitable que la Grèce ne remplisse pas une partie importante de ses engagements vis-à-vis de ses créanciers, l'effort arithmétiquement nécessaire n'étant, de toute évidence, pas possible, d'autant moins qu'à court terme la réduction du déficit a un impact fortement récessif¹.

C'est également la crainte d'un défaut de l'Espagne et de l'Italie qui explique les importantes difficultés de financement actuellement rencontrées par les banques européennes, et en particulier françaises. La banque Dexia n'aurait peut-être pas eu besoin de l'intervention des Etats français, belge et luxembourgeois si un dispositif capable d'éviter le risque de contagion et de ramener la confiance avait été en place. Par ailleurs, la question de la recapitalisation des banques de la zone euro ne serait pas à l'ordre du jour.

II. LA SITUATION DE LA ZONE EURO ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES ANNONCÉES LE 26 OCTOBRE 2011

Il résulte des développements qui précèdent que la solution à la crise de la zone euro est simple dans son principe : il s'agit de mettre en place un dispositif d'ampleur telle que les marchés croient que, même si l'Italie et l'Espagne perdaient l'accès au marché obligataire, elles ne feraient pas défaut.

Réunis le 22 septembre 2011, les ministres des finances du G20 ont annoncé qu'un « *plan d'action collectif ambitieux* » serait mis en place pour le sommet de Cannes, prévu les 3 et 4 novembre².

Lors de leur réunion du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de Gouvernement de la zone euro ont annoncé une série de décisions tendant à réduire la dette publique grecque de 50 %, à recapitaliser les banques et, surtout, à doter le FESF d'un effet de levier lui permettant de porter sa capacité de prêt résiduelle à environ 1 000 milliards d'euros.

Ces décisions peuvent être considérées comme une avancée. Toutefois, la proposition de la France de transformer le FESF en banque n'a pas été retenue. Plus généralement, on peut regretter qu'il soit prévu de mettre en place un dispositif en quelque sorte « hors sol », ne reposant pas (en tout cas explicitement) sur la garantie de la BCE, et d'une capacité de financement deux ou trois fois inférieure à ce qui semble nécessaire.

¹ Selon le consensus des conjoncturistes (*Consensus Forecasts*, octobre 2011), la Grèce devrait connaître une croissance du PIB de - 5,4 % en 2011 et - 2,9 % en 2012 (après -2,3 % en 2009 et -4,4 % en 2010).

² « Nous sommes déterminés à soutenir la croissance, mettre en œuvre des plans de consolidation budgétaire crédibles et assurer une croissance forte, durable et équilibrée. Cela nécessitera un plan d'action collectif ambitieux, dans lequel chacun aura son rôle à jouer. Nous œuvrons conjointement à la mise sur pied de ce plan d'action avant le sommet de Cannes, sur la base de politiques coordonnées incluant à la fois des décisions à court terme et des perspectives à moyen et long terme ».

Il suffirait toutefois de quelques mesures relativement simples – annonce par la BCE d’une garantie apportée au dispositif, dont le capital serait par ailleurs accru, éventuellement par des contributeurs externes à la zone euro – pour que la zone euro dispose enfin d’un dispositif à la hauteur des enjeux, qu’elle n’a pas pu trouver. Il est possible que l’éventualité de telles mesures suffise à rassurer les marchés, et à desserrer leur contrainte vis-à-vis des Etats. En tout état de cause, les décisions annoncées devront être rapidement mises en œuvre pour éviter une « rechute ».

A. LE PROBLÈME : LA CAPACITÉ DE PRÊT DU FESF N’EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

1. Hors BCE, une capacité de prêt public de l’ordre de quelques centaines de milliards d’euros

Le tableau ci-après indique les ressources maximales susceptibles d’être mobilisées dans le cadre des dispositifs actuels, hors BCE et hors effet de levier éventuel.

- Après prise en compte des prêts accordés et engagements juridiquement pris (c’est-à-dire dans le cadre du dispositif d’aide aux trois Etats « périphériques » actuellement sous programme), celles-ci paraissent **de l’ordre de 500 à 700 milliards d’euros** :

- certes, la capacité de prêt totale initiale était de l’ordre de 1,6 milliard d’euros ;

- mais sur ce montant, la moitié correspond à des prêts déjà accordés ou à des engagements dont une grande part (voire la totalité) se concrétisera vraisemblablement ;

- par ailleurs, il n’est pas évident que la Banque européenne d’investissement (BEI) puisse, comme certains auteurs¹ le jugent juridiquement possible, être utilisée pour résoudre la crise de la dette. De même, le FMI consacrerait vraisemblablement une partie de ses ressources disponibles à aider des Etats hors zone euro.

Au total, il paraît raisonnable de tabler sur une capacité actuelle de prêt public de 500 à 700 milliards d’euros.

- Toutefois **l’essentiel de ce montant correspond au dispositif mis en place en mai 2010**. En effet, après prise en compte des mesures annoncées le 26 octobre 2011, les capacités de prêt résiduelles du FESF ne sont que de l’ordre de 250 milliards d’euros. Par ailleurs, le FMI s’est engagé à prêter, le cas échéant, 250 milliards d’euros en appui des prêts du MESF et du FESF.

¹ Willem Buiter et Ebrahim Rahbari, « *The future of the euro area : fiscal union, break-up or blundering towards a ‘you break it you own it Europe’* », Citigroup, 9 septembre 2011.

Ainsi, les sommes qui ne sont pas déjà prises en compte par le dispositif actuel paraissent modestes : probablement moins de 100 milliards d'euros pour le FMI, et au maximum 160 milliards d'euros pour la BEI.

Les ressources maximales dans le cadre des dispositifs existants (hors banques centrales) : quelques ordres de grandeur indicatifs

(en milliards d'euros)

| | Capacités totales | Prêts accordés et engagements | Capacités nettes | Capacités nettes hors aides éventuelles aux quatre Etats « périphériques » ⁽¹⁾ | Financement | Remarques |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------|---|---|---|
| Fonds européens (MESF+FESF puis MES) | 500 | 239 | 262 | 0 | Le futur MES doit être financé par une combinaison de capital engagé exigible et de garanties de 620 Mds €, complétée par 80 Mds € de capital versé. | Le MES doit remplacer le FESF et le MESF mi-2013. Selon les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, « <i>le MES sera doté d'une capacité de prêt effective de 500 milliards d'euros</i> ». Une note précise que « <i>lors du passage du FESF au MES, la capacité de prêt consolidée ne dépassera pas ce montant</i> ». |
| <i>dont :</i> | | | | | | |
| <i>FESF</i> | 440 | 190 ⁽²⁾ | 250 ⁽²⁾ | 0 | <i>Garanties des Etats au prorata de leur part dans le capital de la BCE.</i> | <i>Une garantie conjointe (chaque Etat garantissant la totalité de la dette des autres Etats) porterait la capacité de prêt au montant des garanties, soit 780 Mds €.</i> |
| <i>MESF</i> | 60 | 49 | 12 | 0 | <i>Union européenne, avec la garantie conjointe des Etats membres.</i> | |
| FMI | 470 | 187 | 283 | < 100 ? ⁽³⁾ | En quasi-totalité contributions des Etats membres (quote-parts) et emprunts aux Etats membres dans le cadre des « <i>nouveaux accords d'emprunt</i> » (de plus de 200 Mds € dans chaque cas). | Les chiffres de 283 et 470 Mds € correspondent respectivement à la « <i>capacité d'engagement prospective</i> » (CEP) sur un an et aux « <i>ressources utilisables</i> » d'août 2011. Les CEP prennent en compte les engagements potentiels du FMI, comme les accords de prêt préventifs. Les montants exacts sont de 395,8 et 658,2 Mds \$. La conversion a été faite sur la base d'un euro égal à 1,4 dollar. |

| | Capacités totales | Prêts accordés et engagements | Capacités nettes | Capacités nettes hors aides éventuelles aux quatre Etats « périphériques » ⁽¹⁾ | Financement | Remarques |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------------|------------------|---|--|---|
| Banque européenne d'investissement | 580 | 420 | 160 ? | 160 ? | Garanties des Etats au prorata de leur part dans le capital. | Selon certains auteurs ⁽⁴⁾ , rien ne s'oppose juridiquement à ce que la BEI prête aux Etats pour assurer la stabilité financière. La capacité de prêt de 580 Mds €, calculée par la commission des finances, correspond à son capital souscrit (232,4 Mds €) multiplié par 2,5 (elle ne peut prêter que 2,5 fois le montant de son capital). Les 420 Mds € sont l'encours des prêts accordés fin 2010. |
| Total | 1 551 | 846 | 705 | <260 ? | | |
| <i>Hors BEI</i> | <i>970</i> | <i>426</i> | <i>544</i> | <i><100 ?</i> | | |

(1) Grèce, Irlande, Portugal, Espagne.

(2) La capacité de prêt résiduelle du FESF, après prise en compte des mesures annoncées le 26 octobre 2011, est évaluée à environ 250 milliards d'euros.

(3) Une partie des 283 milliards d'euros de capacité d'engagement prospective doit servir à financer les 250 milliards d'euros annoncés en appui au FESF et au MESF, dont seulement une partie ont été dépensés ou engagés.

(4) Willem Buitter et Ebrahim Rahbari, « The future of the euro area : fiscal union, break-up or blundering towards a 'you break it you own it Europe' », Citigroup, 9 septembre 2011.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations publiées par les organismes concernés

2. Le besoin potentiel à moyen terme est de plusieurs milliers de milliards d'euros

A titre de comparaison, les besoins de financement (tombées de dette + déficits) des trois Etats sous programme, de l'Espagne et de l'Italie devraient être de l'ordre de 1 500 milliards d'euros de 2012 à 2014.

Au total, si l'on veut disposer d'une « marge de sécurité » pour être véritablement crédible, les besoins sont d'au moins 2 000 milliards d'euros, voire 3 000 milliards si l'on veut éviter une propagation de la défiance à d'autres Etats.

B. LE DISPOSITIF ANNONCÉ LE 26 OCTOBRE 2011 : UN NOUVEAU PAS QUI EN APPELLERA D'AUTRES

Le tableau ci-après indique les principaux dispositifs théoriquement – sinon politiquement – envisageables pour doter la zone euro d'une « force de frappe » suffisante.

Certains reposent exclusivement sur la BCE. D'autres – dont les deux finalement retenus – ont pour objet de doter le FESF d'un « effet de levier », c'est-à-dire d'augmenter sa capacité de prêt (de 440 milliards d'euros) sans accroître ses ressources (garanties de 780 milliards d'euros des Etats de la zone euro).

La solution retenue le 26 octobre 2011 – garantie partielle des émissions et mise en place d'un dispositif de type « CDO » – n'implique pas la BCE, conformément à la volonté de l'Allemagne. Elle correspond donc aux dispositifs (G et H) dont l'effet de levier est le plus faible (de l'ordre de 4, et non 10), de sorte que la capacité de financement résultant des 250 milliards d'euros encore non utilisés par le FESF serait de l'ordre de seulement 1 000 milliards d'euros (et non 2 500 milliards).

Ce sont aussi ces solutions qui, par leur nature, paraissent les moins susceptibles d'éviter une augmentation autoréalisatrice des taux, comme on le verra ci-après.

Comment protéger l'Espagne et l'Italie ? Les principaux dispositifs envisageables

| | Solutions impliquant uniquement la BCE | | Solutions impliquant la BCE et le FESF | | | | Solutions n'impliquant que le FESF | |
|--|---|---|---|--------------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|
| | Financement des Etats par la BCE | | Achats des titres des Etats par le FESF, financé par la BCE | | | | Transformation du FESF en dispositif d'assurance du crédit ⁽³⁾ | Dispositif de type « CDO » |
| | Financement direct des Etats par la BCE | Financement des Etats par la BCE via les banques ⁽¹⁾ | Achats des titres des Etats par la BCE, avec garantie partielle par le FESF (cf. TALF) | Achats des titres du FESF par la BCE | Transformation du FESF en banque ⁽²⁾ | Solution avec intermédiaire bancaire (BEI ou banques) | | |
| Solution | A | B | C | D | E | F | G | H |
| Effet de levier | - | - | 10 (si garantie de 10 % ; cf.TALF) | | 10 (si ratio de fonds propres de 10 %) | 10 (cf. TALF) | 4 (si garantie de 25 %) | |
| Capacité de prêt (Mds €) | Infinie | | ≈ 2 500 | | | | ≈1 000 | |
| Capacité à éviter une crise autoréalisatrice | Totale | | Forte | | | | Incertaine | |
| Aspect pratique | ≠ art.123 TFUE | Idem (?) | Nécessité de modifier le traité relatif au FESF + réticence de l'Allemagne et de la BCE | | | | Conformité à la « doctrine » allemande | |
| | Etat bénéficiaire | | | | | | | |
| | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| | | Financement exclusif des Etats par des obligations à court terme acquises par les banques, avec conditionnalité de la BCE | Garantie partielle des titres par le FESF | | FESF transformé en banque | FESF | FESF transformé en dispositif d'assurance du crédit | SPV utilisant les ressources du FESF |
| | ↑ | | Achat des titres des Etats par la BCE | Achat des titres du FESF par la BCE | ▲ | Achat des titres du FESF par la BEI ou les banques | ▲ | |
| | | | | | | BEI ou banques | | |
| | | | Financement « normal » auprès de la BCE | | | | | |
| | BCE | | | | | | | |

↑
Dispositif défendu par le
Gouvernement et la commission
des finances

Dispositifs annoncés le 26 octobre
2011

Implication décroissante de la BCE

¹ Solution proposée par George Soros (« How to Stop a Second Great Depression », Financial Times, 29 septembre 2011). Dans ce dispositif le FESF ne financerait plus les Etats mais seulement les banques (garanties et recapitalisations).

² Solution initialement proposée par : Willem Buiter, Ebrahim Rahbari, Jürgen Michels, Giada Giani, « The Debt of Nations », Citigroup, 7 janvier 2011 ; puis par Daniel Gros et Thomas Mayer, « August 2011 : What to do when the euro crisis reaches the core », CEPS Commentary, 18 août 2011 ; Philippe Marini, rapport n° 787 (2010-2011), fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, déposé le 8 septembre 2011.

³ Solution proposée notamment par Michael Diekmann, « Merrill Lynch Banking and Assurance Conference », Londres, Allianz, octobre 2011.

Source : commission des finances, d'après les sources indiquées en note

1. Les dispositifs les plus efficaces impliqueraient la BCE

Si les contributions des Etats aux dispositifs actuels – que ce soit sous forme de crédits ou de garanties – pourraient être marginalement accrues, un changement d'ordre de grandeur de la capacité de prêt ne pourrait être réalisé de cette manière.

Par exemple, une multiplication par 5 de la garantie de la France au FESF¹ porterait celle-ci de 8 points de PIB à 40 points de PIB. Cela affecterait sa notation, et renchérirait sa charge d'intérêts.

En revanche, la BCE, grâce à sa capacité à créer de la monnaie, dispose d'une « force de frappe » potentiellement infinie. Certes, sa fonction première est de lutter contre l'inflation. Cependant il s'agirait ici de la faire participer à un dispositif dissuasif, dont l'objet serait de ramener la confiance en bloquant la contagion à l'Italie et à l'Espagne, afin qu'elles ne connaissent pas à leur tour une augmentation autoréalisatrice de leurs taux.

Par ailleurs, la Réserve fédérale américaine a réalisé en 2011 des achats massifs de bons du Trésor américains, pour un montant qui dépasse désormais 1 500 milliard de dollars. A titre de comparaison, les achats par la BCE d'obligations des Etats « périphériques » de la zone euro dépassent à peine les 150 milliards d'euros.

L'économiste Patrick Artus affirmait, dans un article du 2 septembre 2011², que « *soit la BCE, soit l'Allemagne va devoir abandonner ses principes* » : l'Allemagne si on mutualise la dette, la BCE si elle doit monétiser la dette. On peut en particulier douter que les dispositifs annoncés le 26 octobre correspondent véritablement à une « troisième voie », comme on le verra plus loin.

a) Un effet de levier important et une garantie absolue contre les crises autoréalisatrices

Les dispositifs impliquant la BCE seraient les plus efficaces.

Tout d'abord, ils disposent d'un effet de levier potentiellement important. Le dispositif « TALF » mis en place aux Etats-Unis en 2008 (cf. ci-après) a un effet de levier de 10. Si on considère que le FESF ne dispose plus que d'une capacité résiduelle de prêt hors effet de levier de l'ordre de 250 milliards d'euros, cela correspond à une capacité de financement de l'ordre de 2 500 milliards d'euros avec effet de levier, ce qui est à la hauteur des enjeux.

En l'absence de recours à la BCE, le FESF garantirait les titres vis-à-vis d'investisseurs privés, qui demanderaient une rémunération du risque plus

¹ Actuellement de 158 milliards d'euros

² Patrick Artus, « *Soit la BCE, soit l'Allemagne va devoir abandonner ses principes* (« manger son chapeau ») », *Flash économie* n°648, 2 septembre 2011.

élevée, d'où un effet de levier plus faible, vraisemblablement de l'ordre de 4, ce qui ne correspondrait plus qu'à une capacité de financement de l'ordre de 1 000 milliards d'euros, qui pourrait ne pas être jugée suffisante par les investisseurs.

Ensuite, les dispositifs impliquant la BCE permettent une garantie totale pour les investisseurs, ce qui permet d'éviter le risque d'augmentation autoréalisatrice des taux. Sans recours à la BCE, la garantie ne peut porter que sur les pertes jusqu'à, par exemple, 25 %, ce qui pourrait ne pas suffire à rassurer les investisseurs.

b) La solution proposée par les Etats-Unis : un dispositif de type « TALF »

Parmi les dispositifs impliquant la BCE, certains supposent que celle-ci achèterait elle-même les titres des Etats.

- Tel serait le cas si la BCE, comme une banque centrale « normale », achetait directement des titres des Etats sur le marché primaire (solution A). Toutefois, en l'état, l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) l'interdit.

- Une solution analogue, proposée par George Soros¹, consisterait à ce que les banques, sous le contrôle de la BCE, financent les Etats en acquérant des bons du Trésor (solution B). Toutefois, bien qu'elle ne soit pas incompatible avec la lettre de l'article 123 du TFUE, une telle solution paraît politiquement et juridiquement fragile.

- En définitive, la solution la plus réaliste impliquant le financement des Etats par la BCE consisterait à ce que la BCE intervienne sur le marché secondaire, en bénéficiant de la garantie du FESF, sur le modèle du dispositif « TALF » américain (solution C).

C'est semble-t-il une proposition de ce type qui a été faite par Timothy Geithner, secrétaire au Trésor des Etats-Unis, à l'occasion de la réunion du conseil Ecofin du 16 septembre 2011.

Il s'agirait de s'inspirer du dispositif de prêt pour les valeurs mobilières adossées à des actifs (*Term Asset-Backed Securities Loan Facility*, ou TALF) mis en place par la Réserve fédérale à l'automne 2008 pour soutenir les prêts à la consommation.

Les titres concernés seraient partiellement garantis (« rehaussés ») par le FESF. Ainsi, dans le cas du TALF, le Trésor des Etats-Unis devait apporter 20 milliards de dollars de garanties, pour permettre à la Réserve fédérale de New York d'injecter 200 milliards de dollars dans l'économie. Par ailleurs, ces 200 milliards de dollars consistaient non en l'achat direct de titres sur le marché secondaire, mais en des prêts à des investisseurs souhaitant les

¹ « *How to Stop a Second Great Depression* », *Financial Times*, 29 septembre 2011.

acquérir. Le dispositif TALF permettait donc de bénéficier d'un effet de levier de 10.

Le dispositif TALF

Le dispositif de prêt pour les valeurs mobilières adossées à des actifs (*Term Asset-Backed Securities Loan Facility*, ou TALF) a été mis en place par la Réserve fédérale à l'automne 2008 pour soutenir les prêts à la consommation.

Les titres concernés, les valeurs mobilières adossées à des actifs (*Asset Backed Securities*, ou ABS), qui faisaient parties des fameux *subprimes* et étaient généralement adossés à des crédits hypothécaires, servaient à financer la consommation des ménages.

Dans le cadre du programme TALF, la Réserve fédérale de New York a été autorisée à réaliser 200 milliards de dollars de prêts, avec pour contrepartie les fameux ABS. Parallèlement, le Trésor des Etats-Unis a apporté 20 milliards de dollars de protection de crédit.

c) Le dispositif envisagé par le Sénat, puis défendu par le Gouvernement : un Fonds monétaire européen « branché » sur la BCE

(1) Une proposition lancée dans le débat politique par le Sénat au début du mois de septembre 2011

Au début du mois de septembre 2011¹, la commission des finances considérait que la sortie de crise impliquait la mise en place d'un fonds de grande taille « branché » sur la BCE, ayant le statut de banque, et qu'elle proposait d'appeler « Fonds monétaire européen ».

Une solution proche consisterait en ce que la BCE acquière des titres du FESF.

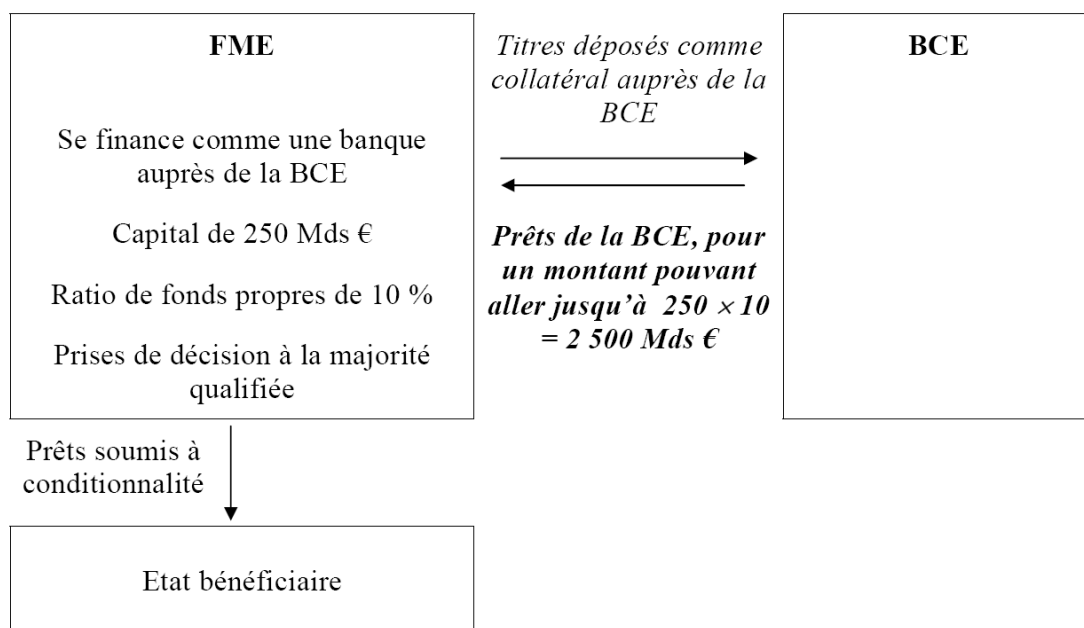
Ainsi, serait mis en place un dispositif fonctionnant de la manière suivante :

- le Fonds monétaire européen (FME), qui hériterait de la capacité de prêt résiduelle, de l'ordre de 250 milliards d'euros, de l'actuel FESF, prenant ses décisions à la majorité qualifiée (pour pouvoir effectivement rassurer les marchés), se financerait comme une banque auprès de la BCE, tout en se conformant à l'obligation de respecter un ratio de fonds propres de, par exemple, 10 % – ce taux de 10 %, fixé par référence au dispositif TALF, permettant de disposer d'un effet de levier de 10 ;

- les financements obtenus auprès de la BCE lui permettraient de financer les Etats connaissant des crises de liquidité, pour un montant pouvant aller jusqu'à $250 \times 10 = 2\,500$ milliards d'euros.

¹ Rapport n° 787 (2010-2011), 8 septembre 2011 (<http://www.senat.fr/rap/l10-787/l10-787.html>).

**Comment le FESF pourrait être transformé en banque :
le projet de Fonds monétaire européen**



Source : commission des finances

(2) Une idée initialement proposée par des économistes

La commission des finances n'est pas à l'origine de cette idée, qui a semble-t-il été exprimée pour la première fois par Willem Buiter, économiste en chef de la banque Citigroup, dans un article de janvier 2011¹.

Cette idée a été reprise en août 2011 par Daniel Gros et Thomas Mayer dans un article² du *Center for European Policy Studies*, dans lequel ils proposent de donner au FESF – renommé « *Fonds monétaire européen* » (FME) – le statut de banque. Les Etats continueraient de se financer en émettant leurs propres titres de dette publique. En cas de crise de liquidité, le FME leur achèterait ces titres, grâce aux financements qu'il obtiendrait en tant que banque auprès de la BCE, en utilisant ces titres comme collatéral.

(3) Une proposition reprise par le Gouvernement

La proposition de transformer le FESF en banque a ensuite été reprise par le Gouvernement, qui l'a défendue lors des récentes négociations avec nos partenaires.

Elle s'est toutefois heurtée à l'opposition de l'Allemagne et de la BCE.

¹ Willem Buiter, Ebrahim Rahbari, Jürgen Michels, Giada Giani, « *The Debt of Nations* », Citigroup, 7 janvier 2011.

² Daniel Gros et Thomas Mayer, « *August 2011 : What to do when the euro crisis reaches the core* », CEPS Commentary, 18 août 2011.

Par ailleurs, il n'y a pas de consensus sur la possibilité de transformer le FESF en banque sans modifier le TFUE¹.

En outre, la solution du Fonds monétaire européen « branché » sur la BCE ne pourrait vraisemblablement pas être décidée par l'ensemble des Etats de la zone euro avant le premier semestre 2012, et, compte tenu de la lenteur de mise en œuvre des décisions déjà prises, pourrait par conséquent n'être effective qu'à la fin de l'année 2012, soit bien trop tard.

On pourrait toutefois parvenir à un résultat analogue sans formellement transformer le FESF en banque. Ainsi, lors de son audition par la commission des finances le 18 octobre 2011², Jean Pisani-Ferry a proposé un dispositif consistant à « *utiliser une ligne de crédit de la BCE, qui prêterait au FESF pour lui permettre d'acheter des obligations ; celles-ci seraient mises en dépôt auprès de la BCE, qui imposerait une décote pour tenir compte du risque, et qui prêterait de nouveau le montant correspondant. Si la décote était de 20 %, on obtiendrait un coefficient multiplicateur de 5 : au lieu de 250 milliards d'euros, on aurait 1 250 milliards* ».

On pourrait également éviter de « brancher » directement le FESF sur la BCE. La BEI ou les banques privées pourraient ainsi servir d'intermédiaire. Dans le premier cas, si certains auteurs³ considèrent que cela serait juridiquement compatible avec le statut de la BEI, cela reste à confirmer. Dans le second, il serait probablement nécessaire de mettre en place pour les banques un dispositif présentant un degré certain de contrainte.

2. Les dispositifs annoncés le 26 octobre 2011 excluent la BCE

Comme à chaque fois depuis le début de la crise, les Etats de la zone euro sont convenus d'une solution tardive, *a minima*, et s'efforçant de respecter un délicat équilibre entre la nécessité d'éviter que l'Italie et l'Espagne soient victimes d'une crise autoréalisatrice, et celle de satisfaire aux limitations imposées par la BCE et l'Allemagne.

Compte tenu des difficultés des négociations, la réunion du Conseil européen, initialement prévue pour le 18 octobre 2011, a été repoussée au 23 octobre, et ce n'est qu'à l'issue du Conseil européen informel et de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 26 octobre qu'a été annoncé le nouveau dispositif.

¹ Daniel Gros et Philippe Mayer, dans leur étude précitée, estiment qu'une telle modification serait possible. Ils soulignent en particulier que son article 123, qui interdit à la BCE de financer les administrations et organismes publics, prévoit une exception dans le cas des banques publiques. Cependant, Klaus Regling, directeur général du FESF, a estimé le 25 septembre 2011 qu'un dispositif impliquant la BCE pourrait ne pas être juridiquement possible.

² Dont le compte-rendu est reproduit en annexe au présent rapport.

³ Willem Buiter et Ebrahim Rahbari, « *The future of the euro area : fiscal union, break-up or blundering towards a 'you break it you own it Europe'* », Citigroup, 9 septembre 2011.

Il s'agit de faire jouer au FESF un simple rôle d'assureur de risque de crédit, et de mettre en place – bien que l'expression ne soit bien entendu pas utilisée – un dispositif de type « CDO » (*Collateralized Debt Obligations*, obligations adossées à des actifs).

Ces deux solutions étaient annoncées depuis plusieurs semaines comme les plus probables par la presse économique.

Le passage concerné de la déclaration du 26 octobre, très bref, est reproduit ci-après intégralement.

Le passage du communiqué des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro relatif à l'effet de levier du FESF (26 octobre 2011)

« 19. Nous arrêtons deux options de base en vue de démultiplier les ressources du FESF par un effet de levier:

« • fournir un rehaussement de crédit pour les nouvelles émissions obligataires d'États membres, ce qui permettra de réduire les coûts de financement. Les investisseurs privés se verront proposer la possibilité de souscrire cette assurance contre le risque lors de l'achat d'obligations sur le marché primaire ;

*« • optimiser les mécanismes de financement du FESF en combinant les ressources d'investisseurs et d'institutions financières publiques et privées, ce qui pourrait être réalisé au moyen d'entités ad hoc [NB : dans la version anglaise, *Special Purpose Vehicles*]. Ceci permettra d'accroître le montant des ressources disponibles pour octroyer des prêts, afin de permettre la recapitalisation de banques et l'achat d'obligations sur les marchés primaire et secondaire.*

« 20. Le FESF aura la latitude de recourir à ces deux options simultanément et de les déployer en fonction de l'objectif spécifique visé et de la situation sur les marchés. L'effet de levier de chacune des options variera, en fonction de leurs caractéristiques et de la situation sur les marchés, mais pourrait être de 4 ou 5.

« 21. Nous demandons à l'Eurogroupe de mettre au point définitivement, en novembre, les conditions de mise en œuvre de ces modalités, sous la forme de lignes directrices et conformément au projet élaboré par le FESF. »

Les deux dispositifs ayant un effet de levier pouvant aller « jusqu'à 4 ou 5 »¹, et les capacités de prêt résiduelles du FESF étant de l'ordre de 250 milliards d'euros, « le levier pourrait être d'environ 1 000 milliards » d'euros².

Ce montant de 1 000 milliards d'euros doit cependant encore être confirmé. En particulier, dès lors qu'aucun plan n'a encore été convenu avec les banques dans le cas de la Grèce, le montant du financement public

¹ Communiqué des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011.

² Déclaration d'Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, 27 octobre 2011 (traduction par la commission des finances).

nécessaire pour cette dernière, et donc les capacités de prêt résiduelles du FESF, ne peuvent être évalués avec précision.

a) Le dispositif d'assurance

La déclaration du 26 octobre prévoit de mettre en place un « *rehaussement de crédit* », c'est-à-dire un dispositif d'assurance.

Celui-ci était annoncé comme vraisemblable par la presse économique depuis la fin du mois de septembre¹.

(1) Un dispositif dont la nature demeure à déterminer

Les modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif d'assurance restent à définir.

La formulation retenue – « *les investisseurs privés pourraient acheter cette assurance contre le risque, de manière optionnelle, quand ils achètent des obligations sur le marché primaire* » – est relativement vague, et pourrait suggérer que le FESF émette des *credit-default swaps* (CDS).

Selon les informations disponibles, ce dispositif sera en fait de type « *monoline* », c'est-à-dire sera un « rehausseur de crédit » classique². Le FESF a indiqué que l'investisseur aurait la possibilité d'acheter des certificats de protection, garantissant une partie du principal.

Pour l'investisseur, les différences par rapport à l'achat de CDS seraient notamment les suivantes :

- la garantie consisterait en des obligations du FESF, notées « triple A », et ne reposerait donc pas sur un émetteur de CDS, susceptible d'être moins bien noté ;

- la définition du défaut pourrait être moins restrictive que celle retenue dans le cas des CDS.

(2) Les propositions de l'assureur Allianz

On peut rappeler, à titre d'illustration, les propositions faites le 11 octobre 2011 par l'assureur Allianz.

- Celui-ci a proposé un dispositif reposant sur la garantie de 40 % du montant des émissions, et permettant par conséquent de multiplier par 2,5 la capacité de prêt du FESF. Sur la base d'une capacité de prêt hors effet de

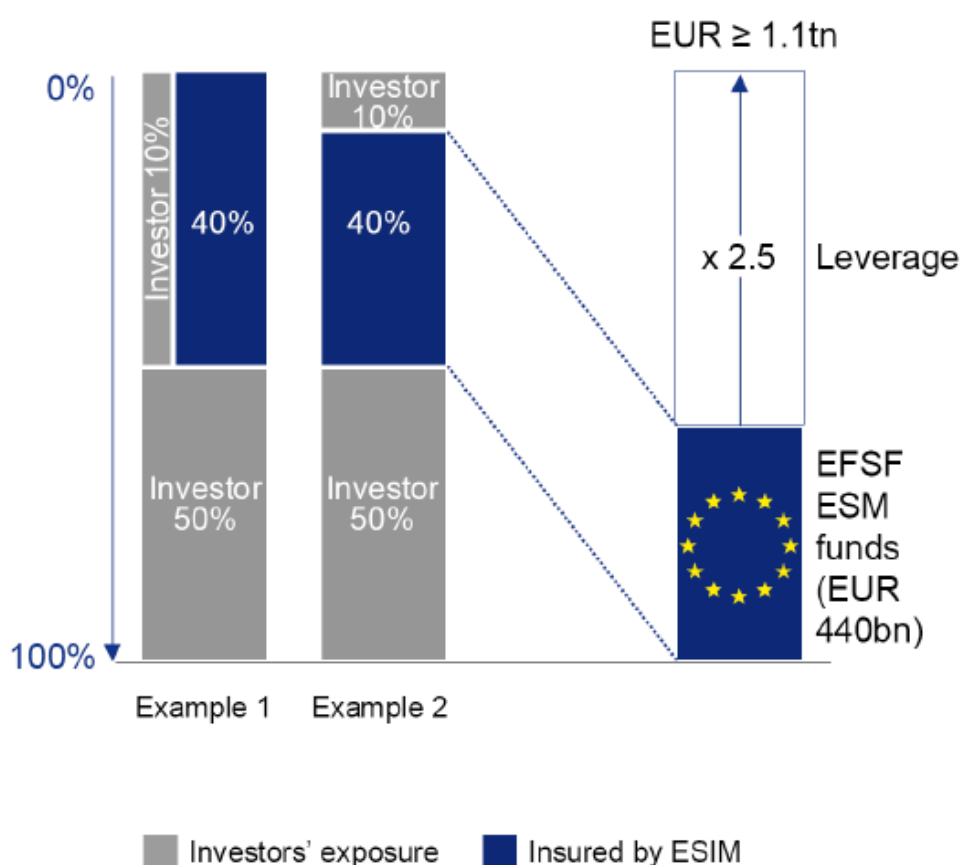
¹ « Les dirigeants européens travaillent à présent sur une autre idée, plus réaliste [que la transformation du FESF en banque], selon laquelle le FESF serait amené à garantir les nouvelles émissions de dette souveraine. Le fonds pourrait ainsi indemniser les investisseurs pour les pertes subies à hauteur de 20 % de la dette émise. Ce qui permettrait au FESF de garantir des dettes d'un montant équivalent à cinq fois sa capacité actuelle, soit 1,5 milliard d'euros » (*Peter Thal Larsen, « Et si le Fonds de stabilité garantissait les futures dettes souveraines ? », ReutersBreakingviews, in Le Monde, 24 septembre 2011*).

² Cf. en particulier *Crédit agricole, Perspectives hebdo n°39/11, 28 octobre 2011*.

levier de 440 milliards d'euros, cela porterait la capacité de prêt totale à 1 100 milliards d'euros.

L'assureur précise toutefois que l'effet de levier pourrait être accru en garantissant une proportion moins importante des émissions. Ainsi, une garantie de 40 % pour les trois Etats sous programme (Grèce, Espagne et Portugal), mais de 25 % pour l'Italie et l'Espagne, correspondrait à un effet de levier de 3,7, qui porterait la capacité de prêt à 1 600 milliards d'euros.

Le dispositif proposé par l'assureur Allianz
(effet de levier minimal, avec une garantie de 40 % de toutes les émissions)



Source : Michael Diekmann, « Merrill Lynch Banking and Insurance Conference », Londres, Allianz, octobre 2011

Ces chiffres paraissent excessivement optimistes. En effet, le FESF ne dispose plus que d'une capacité de prêt résiduelle de l'ordre de 250 milliards d'euros. La capacité de prêt résultant d'un effet de levier de 2,5 ou 3,7 n'est donc que de respectivement 625 et 925 milliards d'euros (et non 1 100 ou 1 600 milliards).

- Si, comme le suggère l'assureur, on applique l'effet de levier de 3,7 non aux 440 milliards d'euros de capacités de prêt actuelles du FESF, mais

aux 780 milliards d'euros de garanties accordées par les Etats, les sommes susceptibles d'être assurées passent à 2 900 milliards d'euros.

Toutefois, le FESF ne dispose de la note « triple A » que tant qu'il émet avec la garantie des seuls Etats notés « triple A », ce qui est précisément la raison pour laquelle sa capacité de prêt est limitée à 440 milliards d'euros.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le fait qu'une capacité de prêt résiduelle de 250 milliards d'euros correspond à une capacité résiduelle de garanties par les Etats participants de seulement 443 milliards d'euros (et non 780). Il en découlerait, avec un effet de levier de 3,7, une capacité de financement de l'ordre de 1 600 milliards d'euros (et non 2 900 milliards).

(3) Des limites certaines

Un dispositif d'assurance présente d'importants inconvénients :

- le risque d'aggraver la dépréciation de la dette existante sur le marché secondaire, dès lors que seuls les titres nouvellement émis seraient assurés (bien que le FESF indique que les certificats de protection seraient détachables des obligations et pourraient être librement négociés) ;

- un endettement supplémentaire des Etats, qui devraient vraisemblablement emprunter davantage pour financer la garantie. En effet, il semble que l'on s'oriente vers un système où le FESF prêterait à l'Etat bénéficiaire les sommes lui permettant d'acheter les obligations de ce même FESF utilisées comme garantie ;

- un risque d'incompatibilité avec les « clauses de nantissement négatives » (*negative pledges*), susceptibles de garantir aux détenteurs de titres existants qu'aucun actif de l'Etat concerné ne sera gagé ou collatéralisé au profit d'un autre créancier, et dont le non respect pourrait être assimilé à un défaut.

Par ailleurs, il reste à confirmer que, pour les investisseurs, ces certificats de garantie présentent des avantages significatifs par rapport aux dispositifs de protection existants, comme les CDS :

- les marchés pourraient douter de la solidité de la notation « triple A » du FESF, notamment dans une situation où les certificats de garantie seraient activés ;

- ils pourraient en outre s'interroger sur l'intérêt d'une garantie des premiers 20 % ou 25 % de pertes, alors que l'expérience montre que les défauts d'Etats correspondent souvent à des pertes plus élevées. Comme l'écrit Daniel Gros, « *imaginez que vous possédez une maison à côté d'un réacteur nucléaire et qu'on vous propose une assurance. Le contrat vous indemnise*

pour vos premiers 20 % de pertes en cas de fusion du réacteur. Dormiriez-vous beaucoup mieux avec une telle assurance ? »¹.

Ainsi, **une hausse auto-entretenu des taux demeurerait possible**. De fait, l'annonce du dispositif a été suivie d'une augmentation du coût de financement de l'Etat italien, dont le taux d'intérêt à dix ans s'établissait à environ 7 % à la mi-novembre 2011.

b) Le dispositif de type « CDO »

(1) Une forme de titrisation

La décision d'« optimiser les mécanismes de financement du FESF en combinant les ressources d'investisseurs et d'institutions financières publiques et privées, ce qui pourrait être réalisé au moyen d'entités ad hoc » correspond à la mise en place d'un dispositif de type « CDO » (Collateralized Debt Obligations, obligations adossées à des actifs).

Les CDO : quelques rappels

Les CDO font partie des dispositifs d'ABS (*Asset Backed Securities*, valeurs mobilières adossées à des actifs). Il s'agit d'une forme particulière de titrisation.

Concrètement, les CDO impliquent de mettre en place une entité dénommée SPV (*Special Purpose Vehicle*, ou entité *ad hoc*, correspondant en droit français à la notion de « *fonds commun de créances* »), dans laquelle sont logées les créances que l'on souhaite titriser.

Le SPV acquiert des titres, de qualité variable.

Il se finance en émettant ses propres obligations, qui sont des CDO, par nature adossées aux titres qu'il possède, et correspondent à des degrés de « séniorité » différents selon la « tranche » à laquelle elles appartiennent. Les tranches les plus risquées, appelées « *equity* » et correspondant à son capital, supportent les premières pertes. Les tranches « *senior* » ou « *super-senior* » sont les moins risquées. Entre les deux se trouvent des tranches de risque intermédiaire, dites « *mezzanine* ». Ces différentes tranches sont acquises par des investisseurs de type différent, en fonction de leur attitude face au risque.

Les « CDO » correspondent à une forme de titrisation. Or, la titrisation, utilisée pour « sortir » certains risques du bilan des banques, a été l'un des facteurs de la récente crise des *subprimes*. On peut souligner le paradoxe d'une sortie de crise qui serait permise par le recours aux procédés qui l'auraient déclenchée.

Selon la presse économique², pourraient être mis en place une série de fonds, gérés par le FESF, de type « CDO ». Chacun de ces fonds, destiné à

¹ Daniel Gros, « *The pitfalls of official first-loss bond insurance* », 27 octobre 2011 (traduction par la commission des finances).

² *Financial Times*, 25 octobre 2011.

aider un Etat particulier, se financerait en émettant des obligations de type « CDO », divisées en plusieurs tranches de « séniorité » différente, les premières pertes étant intégralement supportées par le FESF.

Ce second dispositif présente un quadruple avantage par rapport au système d'assurance présenté ci-avant :

- il n'a pas pour objet d'influencer les taux, mais de permettre aux Etats concernés de bénéficier de financements au taux fixé par le FESF (dépendant du taux auquel celui-ci emprunte) ;

- il peut être « branché » sur toute source de financement, publique ou privée, externe à la zone euro (FMI, fonds souverains, investisseurs privés...) ;

- il n'implique pas d'endettement supplémentaire de la part des Etats (qui, dans le cas du dispositif d'assurance, devraient s'endetter auprès du FESF pour payer celle-ci) ;

- il permet de contourner la difficulté posée par les « clauses de nantissement négatives » (*negative pledges*).

(2) Un dispositif fragile sans garantie de la BCE

Toutefois, comme le dispositif de garantie, ce mécanisme repose sur l'appréciation que les investisseurs portent sur la solidité des Etats actuellement notés « triple A ».

Censé ne reposer ni sur les Etats (si l'on exclut leurs garanties au FESF, d'un montant relativement faible), ni sur la BCE, il est en quelque sorte « hors sol », ce qui est un facteur de fragilité.

On rappelle qu'aux Etats-Unis, les CDO se sont effondrés en 2007 et en 2008.

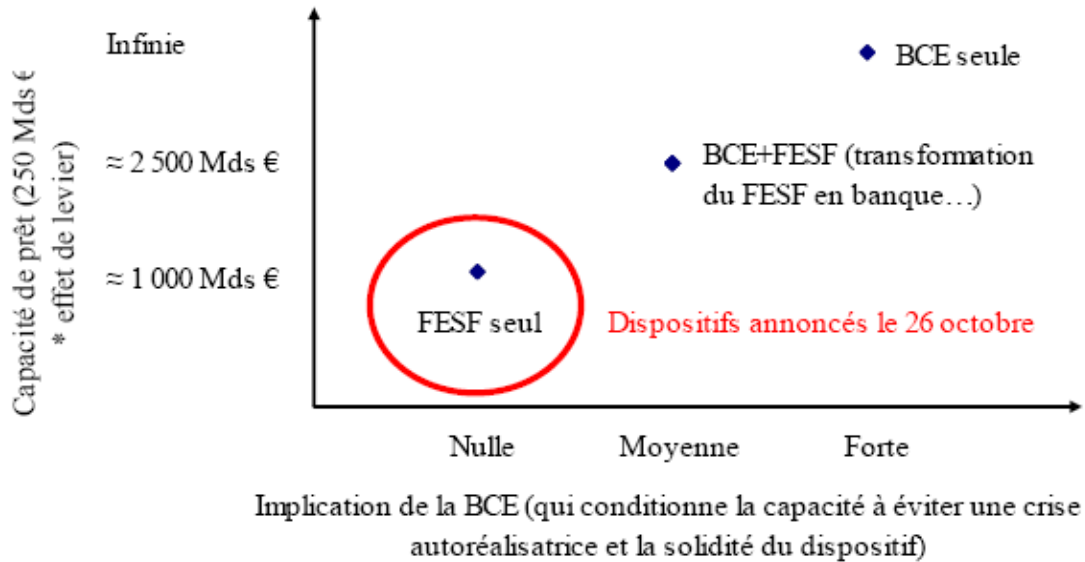
3. Ce « nouveau pas » sera-t-il suffisant pour éviter le risque de contagion ?

a) Une solution imparfaite

La solution annoncée le 26 octobre présente donc d'importantes limites. A celles indiquées ci-avant s'ajoute que la capacité de financement globale des deux dispositifs a été évaluée par Herman Van Rompuy à **seulement 1 000 milliards d'euros**, soit deux fois moins que les besoins de financement de l'Espagne et de l'Italie de 2012 à 2014.

Au total, cette solution est probablement la moins efficace de celles envisageables.

La solution annoncée le 26 octobre 2011 et les autres « familles de solutions » envisageables



Source : commission des finances

Le dispositif annoncé le 26 octobre constitue toutefois un pas en avant.

b) *La probable nécessité que la BCE soit perçue comme la garante du dispositif*

Le dispositif annoncé le 26 octobre risque toutefois de manquer de crédibilité, et donc d'efficacité, si la BCE n'en est pas perçue comme la garante.

Comme Wolfgang Munchau le soulignait au début du mois d'octobre dans un éditorial du *Financial Times*, « la grosse différence entre un CDO de l'eurozone et un CDO « subprime » est la nature du filet de sécurité. **Si le CDO de l'eurozone faisait défaut, il n'y aurait pas de gouvernements qui pourraient le sauver parce que les gouvernements eux-mêmes sont déjà les détenteurs des tranches « equity » du système. Cela fait de la BCE le dernier recours** »¹. Il en déduit qu'« un CDO n'est pas une solution à la crise. C'est la dernière arnaque dans la boîte à outils de gens vraiment désespérés. La zone euro s'apprête à repousser le problème une ultime fois ».

Un engagement clair de la BCE serait donc bienvenu.

Par ailleurs, dès lors que la zone euro et ses partenaires, notamment par l'intermédiaire du FESF, garantissent partiellement les émissions de dette souveraine, il suffirait que la BCE s'engage, au moins implicitement, à

¹ Wolfgang Munchau, « Eurozone fix a con trick for the desperate », *Financial Times*, 2 octobre 2011 (traduction par la commission des finances).

acquérir les titres concernés sur le marché secondaire, pour que l'on se retrouve avec un dispositif proche de celui du « TALF » (solution C présentée ci-avant).

c) La seule perspective d'avancées possibles peut-elle suffire à rassurer les marchés ?

On peut se demander dans quelle mesure la seule proximité d'une solution institutionnelle réellement efficace (même si elle n'est pas effectivement mise en œuvre) peut contribuer à restaurer la confiance.

Si les investisseurs considéraient que la BCE est de fait garante du dispositif et que le capital du FESF sera accru d'ici quelques années en cas de besoin, il ne serait pas nécessaire d'aller plus loin.

Un tel retour durable de la confiance supposerait toutefois que les solutions annoncées le 26 octobre soient rapidement mises en œuvre, et que les Etats de la zone euro affichent désormais une détermination et une unité sans faille.

Tel est d'autant plus le cas que les mesures annoncées le 26 octobre demeurent vagues, et qu'il s'agit à ce stade de l'indication de grandes orientations, plutôt que d'un accord sur des dispositifs précis.

L'amorce de solutions au blocage politique, en Grèce d'abord, en Italie ensuite, sans doute nécessaire, suffira-t-elle à arrêter le risque de contagion ? La question demeure posée.

C. LES AUTRES DÉCISIONS ANNONCÉES LE 26 OCTOBRE 2011

1. Un nouveau plan pour la Grèce

a) Une réduction nominale de 50 % de la dette détenue par le secteur privé prévue pour le début 2012

Le 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont décidé, de manière relativement risquée compte tenu du caractère encore virtuel du dispositif devant permettre d'éviter la contagion, de prévoir un défaut de fait de la Grèce pour un montant correspondant à **50 % du principal** de la dette détenue par des acteurs privés.

On rappelle que le défaut décidé le 21 juillet 2011 est un défaut *a minima*. En effet, la perte de 21 % pour les banques est une perte actualisée, selon des hypothèses largement conventionnelles. La réduction de dette *stricto sensu* – la seule par conséquent ayant un impact sur le ratio dette/PIB – est de l'ordre de 26 milliards d'euros (environ 10 points de PIB), soit seulement 7 %, dont 12,6 milliards d'euros provenant de rachats sur le marché secondaire, et

13,5 milliards d'euros résultant du renouvellement des titres actuels avec une perte en principal de l'ordre de 10 %¹.

Le 26 octobre 2011, il a été décidé de porter la réduction du principal d'environ 10 % à **50 %**. Comme au mois de juillet, il s'agirait d'empêcher un défaut, sinon au sens des agences de notation, du moins au sens de l'ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*, Association internationale des swaps et dérivés), afin d'éviter le déclenchement des *credit-default swaps* (CDS). Ainsi, le communiqué des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro se contente d'exprimer une invitation : « *nous invitons la Grèce, les investisseurs privés et toutes les parties concernées à mettre en place un échange volontaire d'obligations avec une décote nominale de 50 % sur la dette nationale grecque détenue par les investisseurs privés* ». Cet échange n'aura donc pas lieu dans les prochaines semaines, le communiqué fixant l'échéance du début de l'année 2012.

Les négociations seront nécessairement délicates. Les banques s'efforceront d'obtenir la perte actualisée la plus faible possible, en augmentant les taux ou en raccourcissant les maturités. Elles seront d'autant plus susceptibles d'obtenir gain de cause qu'il conviendra de faire en sorte que la réduction de 50 % du principal soit juridiquement considérée comme volontaire, ce qui ne va pas de soi.

b) Une réduction toujours insuffisante de la dette publique grecque

Malgré une apparence spectaculaire, cette nouvelle mise à contribution du secteur privé ne suffira pas à rendre soutenable les finances publiques grecques.

Sur la base d'un stock de dette détenu par les investisseurs privés de 200 milliards d'euros, et d'un taux de participation de 90 %, cette réduction de 50 % d'un stock de 180 milliards d'euros réduirait la dette publique grecque, de l'ordre de 350 milliards d'euros, de 90 milliards d'euros, soit environ 25 %, ou 40 points de PIB. Ramener la dette publique grecque de 160 points de PIB à 120 points de PIB serait utile, mais ne constituerait pas un bouleversement majeur.

Ainsi, selon la déclaration du 26 octobre, « *parallèlement à un programme de réforme ambitieux pour l'économie grecque, la participation du secteur privé devrait garantir la diminution du ratio de la dette grecque au PIB, l'objectif étant de parvenir à un taux de 120 % d'ici 2020* ». Pour mémoire, un ratio dette/PIB de 120 % correspond à la situation actuelle de l'Italie. On peut se demander si, avec un tel taux d'endettement en 2020, la Grèce serait en mesure de se financer sur les marchés.

Cet objectif de 120 points de PIB est d'autant plus étonnant que la Grèce est censée céder 50 milliards d'euros d'actifs. Cela suggère l'anticipation d'une forte augmentation à court terme du ratio dette/PIB.

¹ Deux des quatre options retenues prévoyaient une décote de 20 %.

On peut donc se demander dans quelle mesure la dette publique grecque pourra être ramenée à un niveau supportable sans impliquer des pertes supplémentaires pour les acteurs privés, ou une participation du secteur public (FESF et Etats membres de la zone euro).

c) Un coût de 130 milliards d'euros pour le FESF et le FMI

La déclaration du 26 octobre indique : « *Les États membres de la zone euro contribueront à l'ensemble des mesures relatives à la participation du secteur privé à hauteur de 30 milliards d'euros. Sur cette base, le secteur public est disposé à fournir un **financement supplémentaire** au titre du programme pour un montant allant jusqu'à 100 milliards d'euros jusqu'en 2014, y compris la **recapitalisation** requise des banques grecques* ».

La contribution aux « *mesures relatives à la participation du secteur privé* » correspond semble-t-il à une garantie, afin de permettre aux titres nouvellement émis d'être admis comme collatéral par la BCE.

Selon la presse économique¹, sur les 100 milliards d'euros de « *financement supplémentaire* », **30 milliards** correspondraient à la recapitalisation des banques.

Si l'on suppose qu'un tiers des 130 milliards d'euros proviennent du FMI, la participation du FESF ne sera que d'environ 85 milliards d'euros. Ainsi, ses capacités de prêt résiduelles, initialement de 440 milliards d'euros, et ramenées à environ 325 milliards d'euros après prise en compte des plans en faveur de l'Irlande (17,7 milliards d'euros), du Portugal (26 milliards d'euros) et de la Grèce (environ 70 milliards d'euros), ne seraient plus que de l'ordre de 250 milliards d'euros².

De manière quelque peu paradoxale, la déclaration prévoit que la Grèce doit dégager des recettes de privatisation supérieures de 15 milliards d'euros aux 50 milliards actuellement prévus, afin de « *restaurer la capacité de prêt du FESF* ». L'objectif de 50 milliards d'euros semble pourtant déjà ambitieux.

d) La Grèce peut-elle sortir de la spirale récessive ?

La Grèce se trouve enfermée dans un cercle vicieux, la politique de réduction du déficit suscitant une croissance fortement négative, ce qui réduit l'amélioration du déficit.

Ainsi, selon le consensus des conjoncturistes³, elle connaîtrait une croissance du PIB de - 5,4 % en 2011 et -2,9 % en 2012 (après - 2,3 % en 2009 et -4,4 % en 2010).

¹ *Financial Times*, 31 octobre 2011.

² *Ce qui est compatible avec les chiffres indiqués par Herman Van Rompuy dans sa déclaration du 27 octobre 2011 (capacité de prêt de l'ordre de 1 000 milliards d'euros pour un effet de levier de 4 à 5).*

³ *Consensus Forecasts*, octobre 2011.

La question est de savoir **dans quelle mesure le déficit de la Grèce se résorberait spontanément si ce pays retrouvait son PIB potentiel** – ou, pour dire cela autrement, quelle est la part conjoncturelle du déficit public de ce pays. En effet, **si son déficit actuel était très majoritairement conjoncturel, il suffirait de mener une politique budgétaire neutre pour que le solde public s’améliore spontanément.**

L’OFCE retient cette dernière analyse. Selon lui, « *la situation budgétaire de la Grèce est principalement due à un déficit conjoncturel très élevé (représentant environ les 3/4 du solde prévu en 2011), l’ajustement budgétaire nécessaire ayant été en grande partie réalisé. Selon nos calculs, le tax gap de la Grèce montre qu’un retour rapide de celle-ci sur son sentier de croissance lui permettrait de stabiliser sa dette, voire de la réduire progressivement* »¹.

Ces analyses ne font toutefois pas l’unanimité. Dans le contexte actuel, il paraît difficile, voire impossible, d’évaluer le PIB potentiel des Etats de la zone euro de manière fiable. Ainsi, selon les prévisions économiques de mai 2011 de la Commission européenne, sur les 9,5 points de PIB de déficit qu’elle prévoyait pour la Grèce en 2011, 6,1 points de PIB seraient structurels.

Par ailleurs, c’est une diminution rapide du ratio dette/PIB qui est nécessaire, pas son maintien à son niveau actuel.

Aussi une annonce par la Grèce de l’arrêt de sa politique de réduction discrétionnaire du déficit serait-elle vraisemblablement très mal perçue par les marchés.

Dans ces conditions, **l’annonce inattendue, le 31 octobre 2011, par le Gouvernement grec, d’un projet – ensuite abandonné – d’organisation d’un référendum sur l’accord du 26 octobre, a été déstabilisante pour les marchés et pour les acteurs européens du G20 de Cannes.**

2. La recapitalisation des banques de la zone euro : plus de 106 milliards d’euros d’ici la mi-2012

La déclaration du 26 octobre 2011 fixe l’objectif d’un ratio de capital « *core tier one* » de 9 % au **30 juin 2012**, après prise en compte de la **valeur de marché** de la dette souveraine au **30 septembre 2011**.

Cette augmentation de capital doit être réalisée en priorité par le recours à des capitaux privés.

L’Autorité bancaire européenne a évalué le 26 octobre à **plus de 106 milliards d’euros** les besoins de recapitalisation, comme le montre le tableau ci-après (ces chiffres ne sont que provisoires, et doivent être précisés au cours du mois de novembre).

¹ Revue de l’OFCE n° 119, octobre 2011.

Les besoins de recapitalisation des banques, selon l'Autorité bancaire européenne
(en millions d'euros)

| | Cible de « coussin » de capital | « Coussin » de capital relatif à la dette souveraine* |
|--------------|--|--|
| Autriche | 2 938 | 224 |
| Belgique | 4 143 | 5 634 |
| Chypre | 3 587 | 3 085 |
| Allemagne | 5 184 | 7 687 |
| Danemark | 47 | 35 |
| Espagne | 26 161 | 629 |
| Finlande | 0 | 3 |
| France | 8 844 | 355 |
| Royaume-Uni | 0 | 0 |
| Grèce | 30 000 | / |
| Hongrie | 0 | 43 |
| Irlande | 0 | 25 |
| Italie | 14 771 | 9 491 |
| Luxembourg | 0 | 0 |
| Malte | 0 | 0 |
| Pays-Bas | 0 | 99 |
| Norvège | 1 312 | 0 |
| Portugal | 7 804 | 4 432 |
| Suède | 1 359 | 4 |
| Slovénie | 297 | 20 |
| Total | 106 447 | (31 766*) |

* Selon l'Autorité bancaire européenne, «le coussin de capital relatif à la dette souveraine est indicatif et peut déjà être couvert par le capital core tier one existant si le ratio excède 9 % ». Les montants de 106 milliards d'euros et 32 milliards d'euros ne peuvent donc être additionnés.
Source : d'après l'Autorité bancaire européenne, 26 octobre 2011

On peut bien entendu s'interroger sur les conséquences macroéconomiques que cette augmentation du ratio de fonds propres est susceptible d'avoir à court terme. Il est en effet à craindre que les banques ne réduisent leur bilan, et donc leurs financements à l'économie.

3. L'annonce d'une modification éventuelle du TFUE

Dans leur communiqué du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro demandent au président du Conseil européen de proposer des mesures devant favoriser « *la poursuite du renforcement de la convergence économique au sein de la zone euro, l'amélioration de la discipline budgétaire et l'approfondissement de l'union économique, notamment en envisageant la possibilité d'apporter des modifications limitées au traité* ».

Un rapport intermédiaire doit être présenté en décembre 2011 afin qu'un accord puisse intervenir sur de premières orientations, un second rapport sur les modalités de mise en œuvre des mesures arrêtées devant être mis au point d'ici le mois de mars 2012.

D. LES RÉSULTATS DÉCEVANTS DU G20 DES 3 ET 4 NOVEMBRE 2011

1. L'espoir d'annonces concrètes, notamment sur l'implication du FMI

Le communiqué du 26 octobre 2011 évoque en outre explicitement le recours au FMI, bien qu'en termes très vagues. Il indique en effet que « *les ressources du FESF pourront être renforcées davantage par une coopération encore plus étroite avec le FMI. L'Eurogroupe, la Commission européenne et le FESF étudieront sans attendre toutes les options possibles* ».

Par ailleurs, selon les conclusions du Conseil européen du 23 octobre 2011, « *il conviendrait que le G20 veille à ce que le FMI dispose de ressources suffisantes pour assumer ses responsabilités systémiques et qu'il étudie les contributions que pourraient apporter au FMI des pays dont l'excédent extérieur est important* ».

L'implication du FMI paraît souhaitable. Certes, il est politiquement nécessaire que la solution à la crise de la dette des Etats de la zone euro soit apportée par un dispositif européen. Cependant, il serait utile, pour la crédibilité économique du dispositif, de disposer du FMI « en appui », puisque ses modalités de fonctionnement présentent des avantages par rapport à celles du FESF :

- il prend ses décisions à la majorité qualifiée¹, ce qui évite les risques de blocage ;
- il permet potentiellement de mettre à contribution des Etats n'appartenant pas à la zone euro et présentant un fort excédent extérieur, comme le Japon, la Norvège, la Chine ou les autres pays émergents ;
- il dispose de ressources immédiatement mobilisables, contrairement au FESF, qui pour chaque financement doit émettre sur les marchés ;
- il peut accorder des « lignes de crédit préventives », activées si la situation de l'Etat bénéficiaire se dégrade, ce qui est utile s'il s'agit d'éviter une crise autoréalisatrice.

Lors de leur audition par la commission des finances le 28 octobre 2011², Jacques Delpla et Romain Rancière ont d'ailleurs proposé qu'à court terme, la crise de la dette soit gérée non par le FESF, mais par le FMI et la BCE. Jacques Delpla préconise que les titres des Etats en difficultés soient achetés par la BCE, le FMI se chargeant de veiller à la conditionnalité de l'aide. S'il approuve globalement cette proposition, Romain Rancière propose quant à lui que le FMI mette en place une ligne de crédit de précaution, qui aurait un moindre niveau de conditionnalité. Toutefois, comme l'a souligné Jean Pisani-Ferry, « *faire passer des pays comme l'Italie ou l'Espagne sous*

¹ Le FMI prend ses décisions à la majorité qualifiée de 85 % des droits de vote (pondérés en fonction du montant des quote-parts).

² Le compte-rendu de cette audition figure en annexe au présent rapport.

programme FMI, c'est les sortir du marché, or ils sont très différents de la Grèce ou du Portugal ». Ainsi, selon lui « *il y a un moment où il faut exprimer un vote de confiance envers la politique économique de ces pays et oser dire aux marchés qu'ils se trompent lorsqu'ils prétendent qu'ils ne sont pas solvables* ».

Antonio Borges, directeur du FMI pour l'Europe, a proposé le 5 octobre 2011¹ que le FMI acquière des titres de dette publique espagnole ou italienne sur les marchés primaire ou secondaire. Compte tenu des sommes en jeu, cela impliquerait un dispositif à effet de levier. Antonio Borges a d'ailleurs explicitement évoqué de mettre en place une entité *ad hoc* (*Special Purpose Vehicle*, ou SPV). Il est toutefois peu après revenu sur cette déclaration, précisant que formellement, le FMI ne pouvait prêter qu'à des Etats².

Il a pu être envisagé que les Etats au solde extérieur excédentaire apportent leur contribution dans un fonds administré par le FMI, qui pourrait s'inspirer de l'actuel *Poverty Reduction and Growth Trust*, qui aide les pays pauvres. L'idée serait d'utiliser ce fonds pour alimenter l'entité *ad hoc* (*Special Purpose Vehicle*, SPV) du futur « dispositif CDO » de la zone euro. Selon le journal *Les Echos*³, un tel « trust », financé par le FESF, des Etats et des acteurs privés, et doté de plusieurs centaines de milliards d'euros, pourrait contribuer au financement de la seconde tranche de CDO.

2. Des espoirs déçus

Ces espoirs d'une implication dans le dispositif annoncé le 26 octobre 2011 des Etats n'appartenant pas à la zone euro et du FMI ont été déçus.

Les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 se contentent en effet de « *saluer* » le plan du 26 octobre, de s'en « *féliciter* », et d'en demander la mise en œuvre rapide⁴.

¹ Reuters, 5 octobre 2011.

² Associated Press, 5 octobre 2011.

³ « Est à l'étude également la constitution d'un fonds spécial, un « *Special Purpose Vehicle* » (SPV). Ce dernier serait alimenté par un transfert de fonds du FESF, pour une première tranche, et, pour la seconde, par des contributions du secteur privé et d'Etats souverains. Cette seconde tranche serait elle-même subdivisée en deux sous-parties. La première prendrait la forme d'un fond spécial européen qui serait alimenté par des contributions privées. La seconde, quant à elle, prendrait la forme d'un « trust », placé sous l'égide du FMI, et qui serait alimenté, là encore par des transferts de capitaux du FESF, d'une part, et des contributions du secteur privé et d'autres Etats d'autre part. Ce « trust » serait analogue à celui qui a été créé sous l'égide du FMI pour aider les pays pauvres très endettés, le « *Poverty Reduction and Growth Trust* ». Seule différence : les moyens du « trust » européen seraient bien supérieurs. On parle de plusieurs centaines de milliards » (*Les Echos*, 25 octobre 2011).

⁴ « Nous saluons les décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement européens le 26 octobre 2011 pour rétablir la viabilité de la dette en Grèce, renforcer les banques européennes, mettre en place des dispositifs de protection contre la contagion et jeter les bases d'une réforme vigoureuse de la gouvernance économique dans la zone euro, et nous appelons de nos vœux leur mise en œuvre rapide » ; « Nous nous félicitons de l'adoption du plan global pour la zone euro et

Le seul véritable engagement est celui, pris par l'Italie, de soumettre sa politique budgétaire à l'appréciation régulière du FMI. Ainsi, les membres du G20 déclarent : « *Nous soutenons les mesures présentées par l'Italie au Sommet de la Zone euro et l'accord sur l'évaluation et la surveillance détaillée de la Commission européenne. Dans ce contexte, nous saluons la décision de l'Italie d'inviter le FMI à procéder à une vérification publique de la mise en œuvre de ses politiques sur une base trimestrielle* ».

L'engagement des pays aux finances publiques les plus solides de laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques, voire de prendre des mesures de relance, est très vague¹.

Le FMI doit mettre en place une « *nouvelle ligne de liquidité et de précaution pour offrir au cas par cas de la liquidité de court terme en quantité plus abondante et selon des modalités plus souples aux pays qui appliquent des politiques rigoureuses et ont des fondamentaux solides mais subissent des chocs exogènes* », ce qui ne paraît pas concerner des Etats comme l'Italie ou l'Espagne. Aucune décision n'a été prise concernant l'augmentation de ses moyens².

nous demandons sa mise au point et sa mise en œuvre rapides, ainsi que des réformes nationales. Nous nous félicitons de la détermination de la zone euro à apporter toutes ses ressources et toute sa capacité institutionnelle pour rétablir la confiance et la stabilité financière et pour assurer le bon fonctionnement des marchés monétaires et financiers ».

¹ « En fonction de leur situation nationale, les pays dont les finances publiques demeurent solides s'engagent à laisser fonctionner les mécanismes de stabilisation automatiques et à prendre des mesures discrétionnaires pour soutenir la demande intérieure si la situation économique devait s'aggraver fortement. »

² « Nous veillerons à ce que le FMI continue de disposer des ressources nécessaires pour jouer son rôle systémique au profit de l'ensemble de ses membres, en nous appuyant sur les ressources substantielles que nous avons déjà mobilisées depuis Londres en 2009. Nous sommes disposés à faire en sorte que des ressources supplémentaires puissent être mobilisées rapidement et nous demandons à nos Ministres des finances de travailler d'ici leur prochaine réunion au déploiement d'un éventail d'options comprenant des contributions bilatérales au FMI, des DTS et des contributions volontaires à une structure spéciale du FMI, par exemple un compte administré. Nous mettrons en œuvre rapidement et dans sa totalité la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI décidée en 2010. »

DEUXIÈME PARTIE : UN BILAN DU QUINQUENNAT QUI S'ACHÈVE

I. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : DES PROMESSES À LA RÉALITÉ

A. DES ENGAGEMENTS DÈS LE DÉPART IMPOSSIBLES À TENIR

1. L'engagement du Gouvernement : ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012, par la seule maîtrise de la dépense ...

Le rappel des objectifs annoncés en 2007 par le Président de la République en matière de politique budgétaire nous renvoie à une autre époque.

Ainsi, le rapport du Gouvernement relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, datant de juillet 2007, indiquait : « *l'objectif du Gouvernement est de revenir à l'horizon 2012, et même dès 2010 si la croissance le permet, à une dette inférieure à 60 points de PIB et à un solde public équilibré* ».

Ce résultat devait être atteint par la maîtrise de la dépense. Selon le rapport précité, « *la dépense publique devrait en effet progresser, dans son ensemble, environ deux fois moins vite que ces dix dernières années, soit un peu plus de 1% en volume par an, contre 2¼% en moyenne sur les dix dernières années* ».

2. ... tout en finançant un programme présidentiel de 30 milliards d'euros, dont 15 milliards de baisses de recettes...

Les objectifs du Gouvernement étaient d'autant plus ambitieux qu'il s'agissait en même temps de mettre en œuvre le programme du candidat Sarkozy.

En particulier, il s'agissait non seulement de réduire le déficit public, mais aussi de réduire les recettes publiques d'une quinzaine de milliards d'euros. Ainsi, le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007

prévoyait de réduire le ratio recettes publiques/PIB de 0,7 point (et le taux de prélèvements obligatoires de 0,6 point).

Dans son rapport d'information relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, notre collègue Philippe Marini évaluait le coût de ce programme à environ 30 milliards d'euros. Une grande partie de ces mesures devant être mises en œuvre dès 2008, ce programme présentait un coût net de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2008 et en 2009, devant diminuer pour s'annuler en 2012.

Le coût du programme présidentiel, tel qu'évalué à titre indicatif par la commission des finances en juillet 2007

(impact sur le solde public, en milliards d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Réformes structurelles | -1,5 | -18 | -23 | -26 | -28 | -30 |
| dont : | | | | | | |
| Réductions de recettes (en quasi-totalité TEPA) | -1,5 | -10 | -13 | -15 | -15 | -15 |
| Autres mesures (notamment enseignement et recherche) | 0 | -8 | -10 | -11 | -13 | -15 |
| Economies devant permettre l'autofinancement des réformes structurelles (révision générale des politiques publiques...) | 0 | 8 | 14 | 19 | 25 | 30 |
| Impact global sur le solde public (2) | -1,5 | -10 | -9 | -7 | -3 | 0 |
| dont : | | | | | | |
| impact sur les recettes | -1,5 | -10 | -13 | -15 | -15 | -15 |
| impact sur les dépenses | 0 | 0 | 4 | 8 | 12 | 15 |

(1) On suppose, par convention, qu'en 2012 la révision générale des programmes et le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux permettent d'économiser, respectivement, 15 milliards d'euros et 2,5 milliards d'euros (dans ce dernier cas après rétrocession aux agents de la moitié de l'économie réalisée).

(2) Cette estimation ne prend pas en compte le supplément de recettes permis par le supplément d'activité économique.

Le signe - indique une dégradation du solde, le signe + une amélioration du solde.

Ce tableau est purement indicatif et a pour seule fonction de fournir des ordres de grandeur.

Source : commission des finances du Sénat (Philippe Marini, rapport d'information n° 400 (2006-2007) du 18 juillet 2007)

3. ... grâce à une croissance de 2,5 % par an

Le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007 retenait en outre une hypothèse de croissance de 2,5 % par an de 2009 à 2012.

Or un tel taux de croissance ne peut être considéré comme une hypothèse de programmation neutre. En effet, personne n'étant capable de prévoir la croissance du PIB à court ou moyen terme, la seule solution

raisonnable en matière de programmation est de retenir la croissance potentielle de long terme de l'économie française, de l'ordre de 2 %.

4. L'avertissement du Sénat : la nécessité de réaliser des économies ou des augmentations de recettes de 85 milliards d'euros de 2007 à 2012 (55 milliards hors programme présidentiel)

La capacité du Gouvernement à mener à bien ce programme tout en ramenant le solde public à l'équilibre en 2012 appelait dès 2007 un certain scepticisme.

Le rapporteur général de notre commission des finances écrivait alors : « *Si on considère qu'en l'absence de réformes structurelles, les dépenses publiques augmenteraient spontanément de 2,5 % par an en volume, et que les recettes publiques tendent spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB, avec l'hypothèse de croissance du PIB du gouvernement de 2,5 %, le solde public tend spontanément à rester stable (la part des recettes et des dépenses dans le PIB demeurant inchangée). Le programme présidentiel, comptablement équilibré, ne modifie pas cette situation. La programmation du gouvernement semble donc impliquer de prendre des mesures de consolidation à hauteur de 2,5 points de PIB en 2012 [montant arrondi du déficit public alors prévu pour 2007, de 2,4 points de PIB], soit environ 55 milliards d'euros, en plus des 30 milliards d'euros devant équilibrer le programme présidentiel, soit 85 milliards d'euros au total.* »

B. LE DUR RETOUR À LA RÉALITÉ

Comme chacun sait, le retour à la réalité a été brutal.

En 2007, un objectif affiché était de réduire le taux de prélèvements obligatoires. Ainsi, le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007¹ prévoyait que ce taux passerait de 44 points de PIB en 2007 à 43,4 points de PIB en 2012.

L'ensemble des recettes publiques devaient quant à elles passer de 50,7 points de PIB à 50 points de PIB.

Quant aux dépenses publiques, il était prévu qu'elles passent de 53,2 points de PIB à 49,9 points de PIB.

¹ *Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2008 donne des chiffres identiques.*

Les dépenses et les recettes des administrations publiques : prévision et exécution

(en points de PIB)

| | Programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007 (1) | | | Exécution (2) | | | Ecart indicatif entre prévision et exécution (3) | | |
|--|---|------------|-----------------------------------|---------------|-------------|-----------------------------------|---|-------------|-----------------------------------|
| | 2007 | 2012 | Ecart entre 2007 et 2012 | 2007 | 2012 | Ecart entre 2007 et 2012 | 2007 | 2012 | Ecart entre 2007 et 2012 |
| Recettes | 50,7 | 50,0 | -0,7 | 49,9 | 51,3 | 1,4 | -0,8 | 1,3 | 2,1 |
| Prélèvements obligatoires | 44 | 43,4 | -0,6 | 43,4 | 44,5 | 1,1 | -0,6 | 1,1 | 1,7 |
| Dépenses | 53,2 | 49,9 | -3,3 | 52,6 | 55,8 | 3,2 | -0,6 | 5,9 | 6,5 |
| Solde au sens du traité de Maastricht | -2,4 | 0,0 | 2,4 | -2,7 | -4,5 | -1,8 | -0,3 | -4,5 | -4,2 |

(1) Comptes nationaux base 2000. Le scénario retenu ici est le scénario « bas », prévoyant une croissance du PIB de 2,5 % de 2009 à 2012.

(2) Comptes nationaux base 2005. Prévision du Gouvernement pour 2012.

(3) Compte tenu du changement de base, cet écart est purement indicatif.

Sources : Insee, programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007, rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, calculs de la commission des finances

Une comparaison précise entre prévision et exécution est rendue impossible par le changement de base de l'Insee, qui est passé au premier semestre de cette année de la base 2000 à la base 2005. Il est toutefois possible de comparer les évolutions prévues de 2007 à 2012 :

- le Gouvernement prévoyait de réduire les prélèvements obligatoires de 0,6 point de PIB. Ils ont augmenté de 1,1 point de PIB ;

- il prévoyait de réduire les dépenses de 3,3 points de PIB. Elles ont augmenté de 3,2 points de PIB ;

- il prévoyait de réduire le déficit public de 2,4 points de PIB, retournant à l'équilibre. Celui-ci s'est aggravé de 1,8 point de PIB, atteignant 4,5 points de PIB.

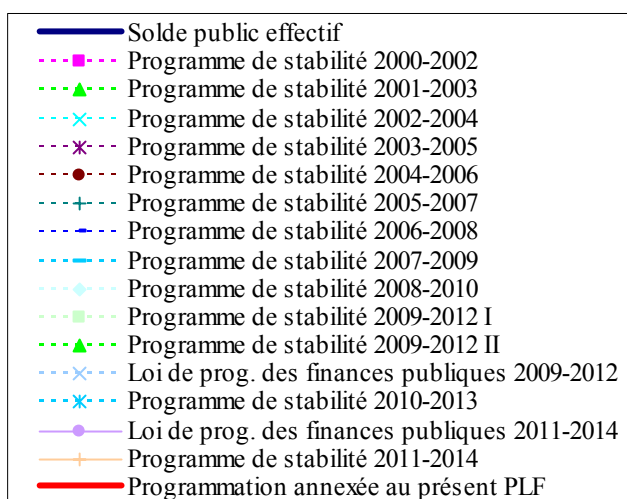
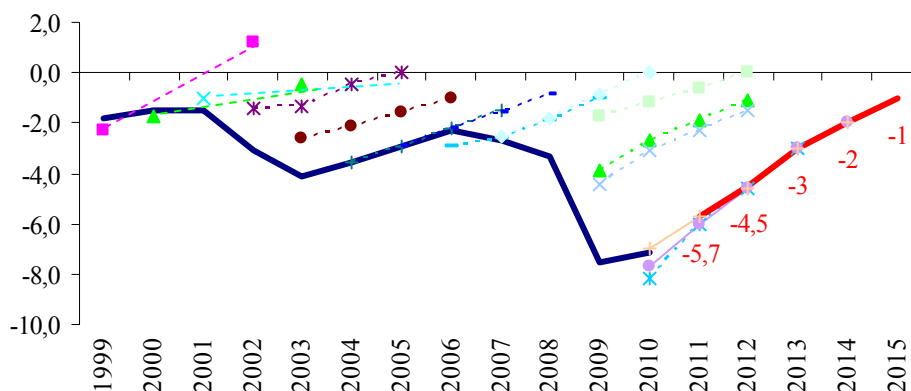
Les objectifs n'ont donc pas été atteints.

1. Un déficit public prévu à 4,5 points de PIB en 2012, au lieu de l'équilibre

Le graphique ci-après montre que l'objectif de solde n'a pas davantage été atteint que sous les législatures précédentes.

Le solde des administrations publiques : prévision et exécution

(en points de PIB)



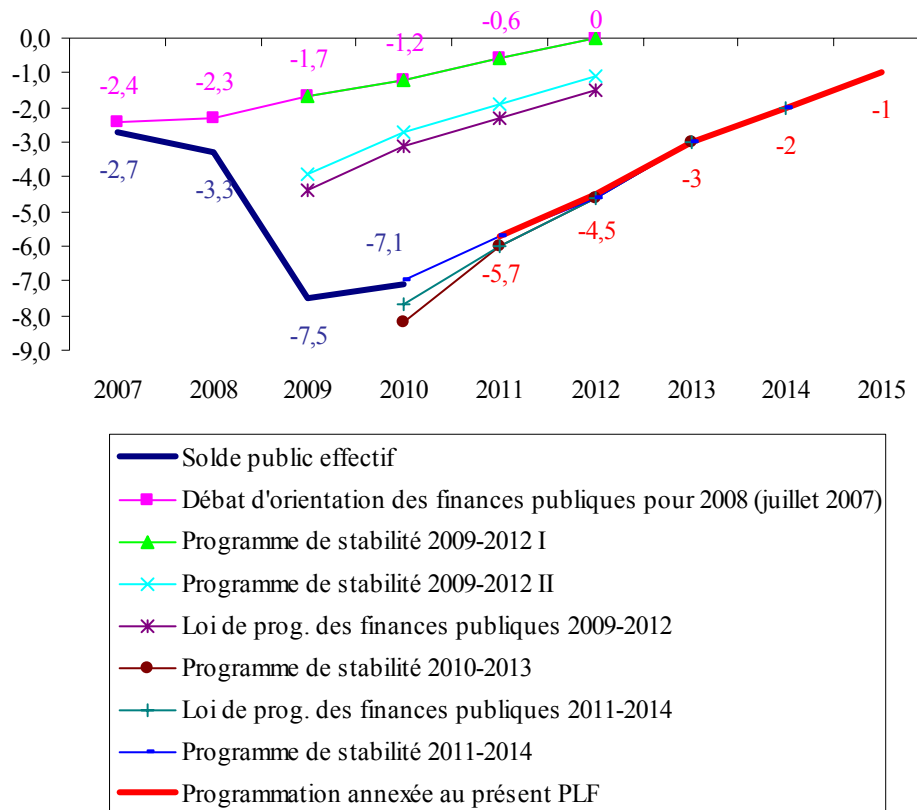
Remarque : deux programmes de stabilité sont intitulés « *programme de stabilité 2009-2012* », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances. Ces deux programmes de stabilité sont ici distingués par les chiffres I et II.

Source : commission des finances, d'après les documents indiqués

Le graphique ci-après se focalise sur la période allant de juillet 2007 (programmation du débat d'orientation des finances publiques pour 2008) à 2012.

Le solde des administrations publiques : prévision et exécution (juillet 2007-présent projet de loi de finances)

(en points de PIB)



Remarque : deux programmes de stabilité sont intitulés « *programme de stabilité 2009-2012* », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances. Ces deux programmes de stabilité sont ici distingués par les chiffres I et II.

Source : commission des finances, d'après les documents indiqués

L'objectif de retour à l'équilibre en 2012, annoncé en juillet 2007 à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2008, a été confirmé par le premier programme de stabilité intitulé « *programme de stabilité 2009-2012* »¹, datant de décembre 2007.

Cependant, dès le second programme de stabilité 2009-2012, datant de décembre 2008, la trajectoire avait à nouveau été décalée, essentiellement

¹ Deux programmes de stabilité sont intitulés « *programme de stabilité 2009-2012* », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances.

en raison de la crise financière. La prévision de croissance a en effet alors été ramenée à un intervalle compris entre 0,2 % et 0,5 % en 2009. La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a retenu une trajectoire quasiment identique.

Du fait notamment de l'aggravation de la crise, il a été nécessaire de revoir à nouveau l'objectif à la baisse, avec le programme de stabilité 2010-2013 de janvier 2010. L'objectif de solde pour 2010 a alors été fixé à 8,2 points de PIB, le déficit devant être ramené en dessous de 3 points de PIB en 2013. On rappelle que le Gouvernement aurait alors souhaité fixer cette échéance à l'horizon 2014¹, mais que la Commission européenne demandait de retenir celle de 2013.

2. Un effort discrétionnaire de réduction du déficit égal à celui annoncé, mais à cause de la crise et au prix de mesures augmentant globalement les prélèvements obligatoires

On conçoit qu'une approche consistant à considérer que le Gouvernement n'a pas respecté son engagement de retour à l'équilibre, au motif que le déficit public est encore de 4,5 points de PIB en 2012, n'aurait guère de sens, dans le contexte actuel de grave crise économique. En sens inverse, il ne saurait être question de rendre celle-ci responsable de la totalité de l'aggravation de la situation des finances publiques.

a) Sur la totalité du quinquennat, l'action discrétionnaire du Gouvernement aura réduit le déficit public d'environ 2 points de PIB, soit un peu plus que prévu

(1) Une réduction discrétionnaire du déficit de l'ordre de 2 points de PIB

Le Gouvernement a décidé, sous la pression des marchés, de mesures importantes de réduction du déficit public en 2011 et en 2012, de l'ordre de 1,5 point de PIB chacune de ces deux années. Ainsi, au total, sur la période 2008-2012, les mesures discrétionnaires auront réduit le déficit d'environ 2,1 points de PIB, dont 1,1 point de PIB par la maîtrise de la dépense.

En effet, les allègements de prélèvements obligatoires de début de mandat auront été plus que compensés par des augmentations de prélèvements obligatoires, d'où des augmentations discrétionnaires nettes de prélèvements obligatoires de 12,5 milliards d'euros en fin de mandat.

¹ A l'automne 2009, le Gouvernement estimait que l'échéance de 2013 souhaitée par la Commission était trop rapprochée. Ainsi, dans un entretien publié en novembre 2009 par le quotidien *Le Monde* (5 novembre 2009), le Premier ministre a déclaré : « Je présenterai début 2010 au Parlement une stratégie de finances publiques qui nous donnera les moyens de descendre en dessous des 3 % de déficit à l'horizon de 2014, au prix d'ajustements très importants, puisqu'il faudrait faire un effort de réduction de plus de 1% par an. L'objectif est de progresser parallèlement à l'Allemagne, qui s'est fixé comme objectif un équilibre en 2016 ».

Les facteurs d'évolution du solde public (2000-2012) : une décomposition indicative par la commission des finances

(en points de PIB)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2000-2001 | 2002-2007 | 2008-2010 | 2008-2012 | 2000-2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Solde public en niveau | -1,5 | -1,6 | -3,3 | -4,1 | -3,6 | -2,9 | -2,3 | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,1 | -5,7 | -4,5 | | | | | |
| <i>Evolution :</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Solde public | 0,3 | -0,1 | -1,7 | -0,8 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | -0,4 | -0,6 | -4,2 | 0,5 | 1,4 | 1,2 | 0,2 | -1,1 | -4,3 | -1,8 | -2,7 |
| Soultés* | | | | | 0,1 | 0,4 | -0,4 | -0,1 | | | | | | | | | | |
| Solde public hors soultés | 0,3 | -0,1 | -1,7 | -0,8 | 0,4 | 0,3 | 1,0 | -0,3 | -0,6 | -4,2 | 0,5 | 1,4 | 1,2 | 0,2 | -1,1 | -4,3 | -1,8 | -2,7 |
| Dont : | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Mesures discrétionnaires = effort structurel : | -1,0 | -0,7 | -1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,2 | -0,4 | 0,2 | -1,2 | 0,5 | 1,4 | 1,3 | -1,7 | -0,6 | -0,6 | 2,1 | -0,3 |
| Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires* | -1,2 | -1,0 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | -0,6 | -0,5 | -0,8 | 0,2 | 1,0 | 0,8 | -2,2 | -0,3 | -1,1 | 0,7 | -1,8 |
| Recettes hors PO | 0,1 | 0,2 | 0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,4 | -0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,9 |
| Maîtrise des dépenses | 0,0 | 0,1 | -0,8 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | -0,9 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,1 | -0,6 | -0,1 | 1,1 | 0,7 |
| 2. Facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement : | 1,3 | 0,6 | -0,7 | -0,8 | 0,4 | -0,3 | 0,8 | 0,1 | -0,8 | -3,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 1,9 | -0,5 | -3,7 | -3,8 | -2,4 |
| Solde conjoncturel | 0,9 | -0,1 | -0,6 | -0,6 | 0,3 | -0,1 | 0,3 | 0,2 | -1,1 | -2,6 | -0,3 | -0,1 | -0,1 | 0,8 | -0,6 | -4,0 | -4,3 | -4,0 |
| Elasticité des PO au PIB différente de 1 | 0,4 | 0,7 | -0,1 | -0,2 | 0,1 | -0,2 | 0,6 | 0,0 | 0,4 | -0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 1,6 |

* Source des mesures nouvelles pour 2000-2008 : Thibault Guyon, Stéphane Sorbe, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », document de travail de la DGTPE n° 2009/13, décembre 2009.

NB : les mesures nouvelles pour les données antérieures à 2000 ne sont pas disponibles.

Compte tenu des incertitudes sur l'estimation de la croissance potentielle une année donnée, et de la volonté de neutraliser totalement l'effet de la conjoncture, l'effort structurel est ici calculé par rapport à la croissance potentielle de long terme, fixée par convention à 2 % par an.

Sources : Insee, DGTPE, documents budgétaires, calculs de la commission des finances

(2) Un effort structurel légèrement supérieur à celui implicitement prévu en juillet 2007

Cet effort discrétionnaire de réduction du déficit de 2,1 points de PIB (40 milliards d'euros) n'est pas très différent de celui, de 1,6 point de PIB (30 milliards d'euros), prévu en juillet 2007, tel qu'on peut le calculer.

L'effort structurel cumulé de 2008 à 2012 résultant du programme de stabilité de décembre 2007 : environ 1,6 point de PIB

Le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007, qui formalisait les engagements du Gouvernement, prévoyait de ramener les recettes publiques de 50,7 points de PIB en 2007 à 50 points de PIB en 2012, ce qui, si l'on suppose que les recettes publiques tendaient spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB, correspondait à un effort structurel négatif de 0,7 point de PIB. Par ailleurs, la croissance en volume des dépenses publiques devait être de 1,4 %¹ en 2008 et 1,1 % de 2009 à 2012, soit 1,16 % en moyenne, ce qui, en prenant pour référence une croissance potentielle de longue période de 2 %, correspond à une amélioration structurelle du solde de 0,46 point de PIB, soit 2,3 point de PIB en cinq ans.

Au total, l'effort structurel prévu en 2007 par le Gouvernement était donc de l'ordre de 2,3-0,7=1,6 point de PIB (soit 30 milliards d'euros), ce qui n'est pas très inférieur à celui qui devrait être effectivement observé (2,1 points de PIB).

(3) Un effort structurel qui, même en l'absence de crise, n'aurait pas permis de ramener le solde public à l'équilibre en 2012

Le respect de cet engagement doit toutefois être nuancé par le fait que le Gouvernement sous-estimait délibérément l'effort à fournir pour revenir à l'équilibre en 2012. Aussi, même avec une croissance normale (de 2 % par an), l'engagement de ramener le solde public à l'équilibre en 2012 n'aurait pas été respecté.

Comme notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, le soulignait dans son rapport de juillet 2007 relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, l'effort discrétionnaire de réduction du déficit nécessaire pour respecter cet engagement du Gouvernement avec une croissance de 2 %, soit égale à son niveau potentiel de long terme, était égal au déficit de 2007, de 2,7 points de PIB (55 milliards d'euros), soit le montant total du déficit alors prévu en 2007, et non de 2,1 points de PIB.

Ainsi, en l'absence de crise financière, et en supposant que le Gouvernement aurait tout de même mené la politique décidée pour 2011 et 2012, le déficit public serait encore de l'ordre de 0,7 point de PIB en 2012, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Les facteurs d'évolution du solde public de 2008 à 2012 : une décomposition indicative par la commission des finances

(en points de PIB)

| | Données de 2007* | Données actuelles** |
|---|-------------------------|----------------------------|
| Solde 2007 | -2,4 | -2,7 |
| Evolution | 2,4 | -1,8 |
| Dont : | | |
| Mesures discrétionnaires = effort structurel | 1,6 | 2,1 |
| Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires | -0,6 | 0,7 |
| Recettes hors prélèvements obligatoires | -0,1 | 0,3 |
| Maîtrise de la dépense | 2,3 | 1,1 |
| Facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement*** | 0,9 | -3,8 |
| Solde 2012 | 0 | -4,5 |
| Solde 2012 corrigé des facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement | -0,9 | -0,7 |

NB : par convention, on retient les hypothèses de croissance et de solde du Gouvernement pour 2011 et 2012.

* Programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007.

** Programmation annexée au présent projet de loi de finances.

*** Conjoncture et fluctuation de l'élasticité des recettes au PIB.

Sources : Insee, DGTPE, documents budgétaires, calculs de la commission des finances

Comparaison de cette décomposition avec celle présentée par la Cour des comptes

Dans son rapport présenté en juin 2011 en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2012, la Cour des comptes estime que, sur un déficit public de 7,1 points de PIB en 2010, **seulement 0,7 point**, soit environ 14 milliards d'euros, proviendrait de l'action discrétionnaire du Gouvernement.

La décomposition du déficit public en 2010, selon la Cour des comptes

(en points de PIB)

| | | | |
|---|--|-----|---|
| Déficit structurel de 2010 hors coût du plan de relance : 4,9 | Déficit structurel constaté en 2007 et hérité du passé | 3,7 | Contribution de la crise au déficit de 2010 : 2,7 |
| | Effort structurel négatif de 2008 à 2010 | 0,7 | |
| | Autres facteurs (élasticité des prélèvements obligatoires, recettes non fiscales...) | 0,5 | |
| Coût du plan de relance en 2010 | 0,3 | | |
| Déficit conjoncturel | 1,9 | | |
| Déficit public de 2010 | | 7,1 | |

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2011

Ces chiffres ne sont toutefois pas comparables à ceux de la commission des finances figurant dans le tableau précédant le présent encadré.

Tout d'abord, la période concernée n'est pas la même. La commission des finances prend en compte la période 2008-2012, et non la période 2008-2010 comme la Cour des comptes. Cela explique que selon elle l'action discrétionnaire du Gouvernement améliore le solde, au lieu de le dégrader.

Ensuite, l'hypothèse retenue pour la croissance potentielle diffère également. La commission des finances retient une hypothèse de 2 %, correspondant à l'ordre de grandeur généralement admis de la croissance potentielle de longue période, qui lui semble la mieux adaptée, car totalement indépendante de la conjoncture. Il en découle que selon les données utilisées pour son calcul, l'effort structurel de 2008 à 2010, non corrigé du coût du plan de relance, n'aggraverait le déficit que de 0,6 point de PIB (contre $0,7+0,3 = 1$ point de PIB selon la Cour des comptes). L'écart, de 0,4 point, avec l'estimation de la Cour des comptes, paraît s'expliquer entièrement par les différences d'hypothèses de croissance potentielle, la Cour des comptes retenant semble-t-il une hypothèse de l'ordre de 1,75 %¹.

¹ La Cour des comptes indique utiliser une estimation de la croissance potentielle propre à chaque année. L'estimation retenue pour chaque année de 2008 à 2010 n'est pas précisée, mais elle indique avoir « retenu les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne dans ses analyses du solde structurel », le texte suggérant une hypothèse de l'ordre de 2,2 % par an en 2008 et 1,5 % en 2009 et en 2010. L'hypothèse de croissance potentielle retenue par la Cour des comptes étant donc inférieure à celle de la commission des finances d'environ 0,25 point par an, il en découle en trois années un supplément de ratio dépenses/PIB potentiel de l'ordre de 0,4 point de PIB, ce qui correspond à ce qui est effectivement observé.

b) Un effort structurel à peu près également réparti entre dépenses et recettes, alors que le Gouvernement prévoyait des réductions nettes de recettes

Comme le montre le tableau ci-avant, si l'effort structurel devrait être de 2,1 points de PIB de 2007 à 2012, ce qui est proche de celui prévu en 2007 (1,6 point de PIB), la **décomposition** de cet effort serait **très différente** de celle initialement prévue.

En effet, alors que l'effort aurait dû reposer exclusivement sur les dépenses, d'autant plus que les mesures discrétionnaires sur les recettes étaient censées les réduire de 0,7 point de PIB, au total il devrait reposer de manière à peu près équilibrée entre dépenses et recettes.

Cela vient tout d'abord du fait que **le Gouvernement n'est pas parvenu à maîtriser la croissance des dépenses en volume comme il l'avait prévu**. Ainsi, l'effort structurel cumulé correspondant à la maîtrise des dépenses, qui aurait dû être de 2,3 points de PIB en 2012, cet effort ne serait plus que de 1,1 point de PIB. En effet, les dépenses auraient dû augmenter de 1,1 % par an en volume. Elles ont augmenté en réalité de 1,4 %¹.

Bien que non explicitées, les mesures nouvelles sur les recettes étaient quant à elles censées augmenter le déficit d'un montant qui pouvait être estimé à environ 0,7 point de PIB. En effet, le « programme présidentiel » impliquait des allègements de prélèvements obligatoires de l'ordre de 15 milliards d'euros. Par ailleurs, le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2012 prévoyait de faire passer les recettes de 50,7 points de PIB en 2007 à 50 points de PIB en 2012, ce qui, en supposant que les recettes tendaient spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB, correspondait à une réduction discrétionnaire des recettes égale au différentiel.

Or, la somme des mesures nouvelles prévues sur la période, telle qu'on peut la reconstituer à partir des documents budgétaires, correspond à une augmentation de 0,7 point de PIB (14 milliards d'euros).

c) Des mesures discrétionnaires imposées par la crise

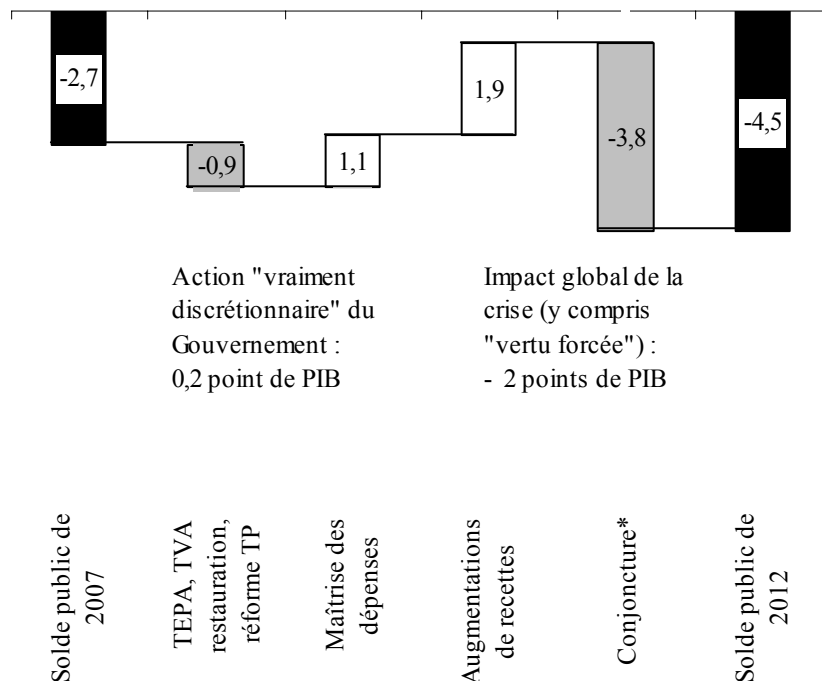
Sans la crise, l'action discrétionnaire du Gouvernement n'aurait pas significativement réduit le déficit.

Le graphique ci-après présente une autre décomposition des facteurs d'évolution du déficit public de 2007 à 2012, moins mécanique, mais qui traduit mieux la réalité.

¹ *Voire 1,6 % si l'on utilise comme déflateur non l'indice des prix à la consommation hors tabac (utilisé pour définir l'objectif d'évolution des dépenses en volume), mais l'indice des prix du PIB, qui est celui qui importe si l'on s'intéresse à l'évolution du déficit.*

Les facteurs d'évolution du solde public de 2008 à 2012 : une décomposition indicative par facteurs politiques

(en points de PIB)



* Croissance inférieure à son potentiel, fluctuation de l'élasticité des recettes au PIB.

NB : par convention, on retient les hypothèses de croissance et de solde du Gouvernement pour 2011 et 2012.

Sources : Insee, DGTPE, documents budgétaires, calculs de la commission des finances

En 2007, le déficit public a été de 2,7 points de PIB.

Le Gouvernement a pris de 2008 à 2010 un ensemble de mesures de réductions de recettes (loi TEPA, TVA restauration, réforme de la taxe professionnelle) qui ont globalement accru le déficit de 17,6 milliards d'euros, soit 0,9 point de PIB. Il s'agissait là de mesures purement discrétionnaires, auxquelles rien ne l'obligeait.

Alors qu'il s'était engagé à maîtriser les dépenses d'une manière qui aurait correspondu à un effort structurel cumulé de 2,3 points de PIB en 2012, cet effort n'a été, on l'a vu, que de 1,1 point de PIB. Compte tenu de son engagement initial de maîtriser les dépenses, et de la nécessité de financer les baisses de recettes tout en réduisant le déficit, on peut supposer – de manière favorable au Gouvernement – que cet effort de 1,1 point de PIB aurait également eu lieu en l'absence de crise.

Au total, l'action « vraiment discrétionnaire » du Gouvernement correspond donc à une amélioration du solde de l'ordre de seulement 0,2 point de PIB.

Ensuite est venue la crise.

Celle-ci a mécaniquement aggravé le déficit de 3,8 points de PIB¹.

En sens inverse, la politique d'allégements de recettes de début de mandat a dû être plus que compensée par des augmentations nettes² de recettes (fiscales et non fiscales), en quasi-totalité concentrées sur les années 2011 et 2012, pour un montant total de 1,9 point de PIB (environ 40 milliards d'euros). A moins de supposer que le Gouvernement a délibérément mené une politique absurde, consistant, dans un premier temps, à réaliser de forts allégements de recettes – ne répondant d'ailleurs à aucune stratégie économique –, puis, dans un second temps, à accroître celles-ci pour un montant supérieur, on est bien obligé de considérer que ces augmentations de recettes n'auraient pas été réalisées sans la crise, et qu'elles sont donc une conséquence de celle-ci.

Si l'on prend en compte ces deux phénomènes, l'impact de la crise (y compris la contrainte qu'elle fait peser sur le Gouvernement) correspond à une aggravation du déficit de « seulement » 2 points de PIB.

Ainsi, sans la crise le Gouvernement n'aurait en réalité rien fait pour réduire significativement le déficit par rapport à son niveau de 2007.

3. L'incohérence de la politique de prélèvements obligatoires

Cet aspect de la politique budgétaire conduite au cours du quinquennat qui s'achève a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteure générale, préparatoire au débat sur les prélèvements obligatoires organisé en vue de la discussion des deux lois financières pour 2012³.

¹ Du fait de l'effet conjugué d'une moindre croissance (qui augmente le ratio dépenses/PIB) et d'un moindre dynamisme spontané des recettes.

² Compte tenu de son caractère transitoire, le plan de relance de 2009 n'a pas d'impact significatif sur les recettes en 2012, son impact en 2009 (-12,7 milliards d'euros) ayant été compensé les années suivantes (en quasi-totalité dès 2010). Son impact sur le PIB de 2012 est également vraisemblablement non significatif.

³ « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », rapport n° 64 (2011-2012).

II. L'AUGMENTATION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE : UN OBJECTIF NON ATTEINT

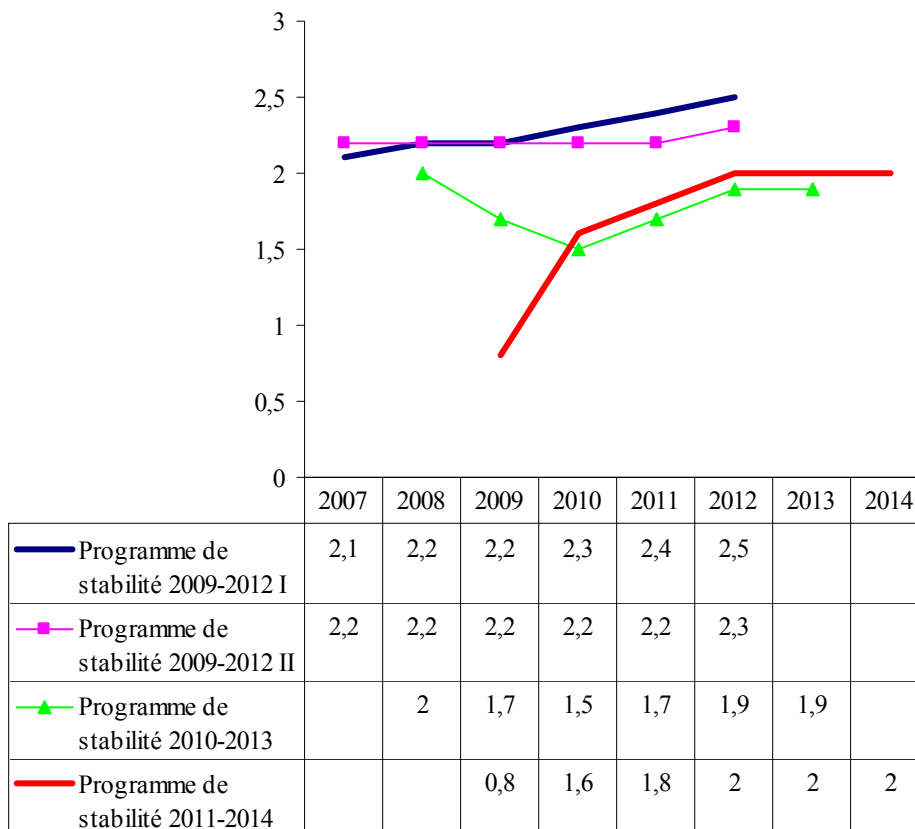
Le Gouvernement affiche explicitement depuis 2007 une volonté d'augmenter la croissance potentielle de l'économie française, grâce à la politique de finances publiques.

Ainsi, le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007 prévoyait que la croissance potentielle, de 2,1 % en 2007, augmenterait progressivement pour atteindre **2,5 %** en 2012.

Le Gouvernement lui-même considère implicitement que cet objectif n'a pas été atteint. Ainsi, le programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011 prévoit qu'en 2012 la croissance potentielle sera de seulement **2 %**, soit analogue à ce qu'elle était en 2007, et que cette situation perdurera au moins jusqu'en 2014.

La croissance potentielle prévue par les programmes de stabilité

(en %)



Remarque : deux programmes de stabilité sont intitulés « *programme de stabilité 2009-2012* », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances. Ces deux programmes de stabilité sont ici distingués par les chiffres I et II.

Source : programmes de stabilité

Certes, cet échec résulte en partie de la crise financière. En effet, la croissance potentielle peut temporairement s'écarter de son taux de longue période, comme le montre en particulier l'exemple de l'année 2009. On peut toutefois douter que ce phénomène soit encore important en 2014.

Cet échec a donc d'autres causes.

A. UN RESPECT EN TROMPE-L'ŒIL DE L'ENGAGEMENT D'ACCROÎTRE DE 9 MILLIARDS D'EUROS LES MOYENS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE

Les causes de l'échec sont tout d'abord budgétaires.

1. Un « engagement présidentiel tenu », selon le Gouvernement

Lors de sa campagne pour la dernière élection présidentielle, le **Président de la République** avait indiqué son intention d'augmenter de **9 milliards d'euros** le budget consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche durant son mandat.

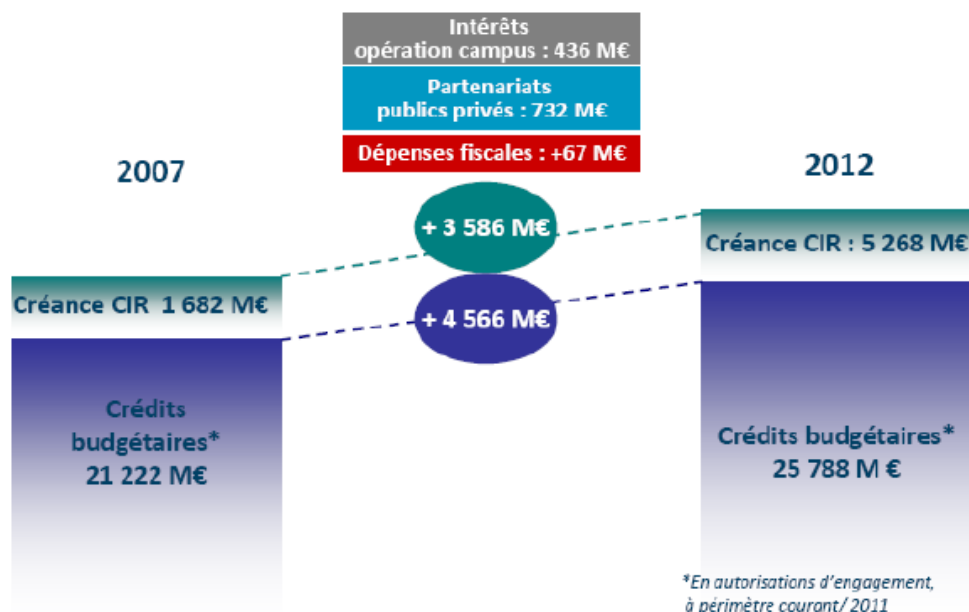
Ainsi, dans un communiqué de presse du 28 septembre 2011, Laurent Wauquiez, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, affirme que *« sur 2007-2012, l'engagement du président de la République de consacrer 9 milliards d'euros à l'enseignement supérieur et la recherche est dépassé (avec 9,3 milliards d'euros supplémentaires sur la période), indépendamment de l'effort exceptionnel réalisé dans le cadre de l'opération campus et des investissements d'avenir »*.

Dans le dossier de presse joint, le ministre se félicite d'un *« engagement présidentiel tenu sur 2007-2012 »*.

Il fournit ainsi les chiffres ci-après.

Le respect de l'engagement présidentiel d'augmenter les moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche de 9 milliards d'euros, selon le Gouvernement

TOTAL : + 9 387 M€
Hors plan de relance (731 M€), hors investissements d'avenir



Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « Présentation du budget 2012 », septembre 2011

2. D'importants artifices de présentation

Une lecture attentive du graphique ci-avant permet de constater que **cette augmentation affichée de 9 milliards d'euros des dépenses d'enseignement supérieur et de recherche est un trompe-l'œil.**

Le Gouvernement recourt en effet à divers artifices de présentation qui ont pour objet de prendre en compte des dépenses qui devront être réalisées par les législatures suivantes :

- il raisonne, dans le cas des crédits budgétaires, en autorisations d'engagement, et non en crédits de paiement. Or, les 4,6 milliards d'euros d'augmentation affichée ne sont plus que de 4,1 milliards d'euros en crédits de paiement ;

- ensuite, il choisit de comptabiliser le crédit d'impôt recherche à hauteur non de son coût, mais du montant de la créance correspondante pour les entreprises, de 5,3 milliards d'euros en 2012. Comme le CIR est versé au cours des quatre années suivant la constitution de la créance, cela ne correspond pas aux sommes effectivement décaissées par l'Etat (qui selon le

présent projet de loi de finances devraient être de seulement 2,3 milliards d'euros en 2012) ;

- enfin, la quasi-totalité du 1,2 milliard d'euros de dépenses supplémentaires figurant en haut du graphique ne devrait pas être comptabilisé : dans le cas de l'opération Campus, les 436 millions d'euros correspondent au montant cumulé des dépenses sur la période, et dans celui des partenariats public-privé, les 732 millions d'euros correspondent aux autorisations d'engagement.

Il est facile pour le Gouvernement de se « vanter » de certaines mesures, alors que ce sont les législatures suivantes qui vont devoir en supporter le coût.

Au total, le véritable montant des augmentations de moyens semble plus proche de **5 milliards d'euros**.

3. Une augmentation de seulement 0,15 point de PIB, et donc sans impact significatif sur la croissance

En période de rigueur budgétaire, cette augmentation de l'ordre de 5 milliards d'euros pourrait *a priori* être considérée comme un effort important.

En réalité, il ne faut pas perdre de vue que c'est le montant en points de PIB de ces dépenses qui a un sens. En effet, l'objectif est d'augmenter la croissance potentielle de l'économie, ce qui implique une augmentation des dépenses concernées en points de PIB.

Autrement dit, pour maintenir constant l'impact économique de ces dépenses, exprimé en points de croissance potentielle supplémentaires, il est nécessaire de les accroître en milliards d'euros. Une stabilisation en milliards d'euros correspondrait en réalité à un impact en diminution.

Or, du fait de la croissance du PIB, l'augmentation d'environ 5 milliards d'euros entre 2007 et 2012 correspond à une augmentation de ces dépenses rapportées au PIB de seulement 0,15 point, ce qui est économiquement négligeable.

B. LE « GRAND EMPRUNT » : DES SOMMES TROP FAIBLES POUR AVOIR UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LA CROISSANCE

Comme la commission des finances le soulignait dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2010, le « grand emprunt » recourt à un procédé analogue, une « tuyauterie » complexe permettant d'afficher des montants élevés, alors que les montants effectivement injectés dans l'économie chaque année sont modestes, voire négligeables.

Il s'agissait pour le Gouvernement de trouver un moyen de se conformer formellement à l'annonce devant le Congrès, par le Président de la République, d'un « grand emprunt national », le 22 juin 2009. Face aux montants très élevés qui avaient pu être évoqués (une centaine de milliards d'euros), il a été décidé que le montant du dispositif serait de « seulement » 35 milliards d'euros, et, surtout, que ces 35 milliards d'euros, immédiatement attribués à divers opérateurs publics (et correspondant par conséquent à autant de dépenses de la part de l'Etat), **ne seraient dépensés que très progressivement, d'où une augmentation également progressive du déficit des administrations publiques et de la dette publique.**

En effet, sur cette somme¹ :

- seulement 10 milliards étaient dits « *consomptibles* », c'est-à-dire susceptibles d'être directement dépensés au cours des prochaines années ;

- 15 milliards étaient dits « *non consomptibles* », c'est-à-dire déposés au Trésor, seuls leurs intérêts, d'un montant fixé à 3,413 %, taux de l'OAT à 10 ans le jour de la publication de la première loi de finance rectificative pour 2010, pouvant être consommés ;

- 10 milliards correspondaient à des prises de participations, avances remboursables et prêts, en principe non pris en compte dans le déficit public au sens du traité de Maastricht.

Les sommes effectivement injectées dans l'économie par les administrations publiques seront donc de l'ordre – au mieux – de quelques milliards d'euros par an les premières années (correspondant aux 20 milliards d'euros hors crédits « non consomptibles »), dont seulement la moitié de subventions, le montant annuel et la durée de cette période dépendant du rythme de décaissement.

Ainsi, selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, « *un profil « en bosse » pour les montants décaissés (et donc également pour l'impact sur la dette) a été retenu, avec un décaissement d'environ 2 Md€ en 2011, 3 Md€ en 2012 et d'environ 3 à 4 Md€ par an entre 2013 et 2015. Les prêts et prises de participation effectués n'étant pas comptabilisés en dépenses mais en opérations financières, l'impact sur le déficit public serait plus faible, de 1 Md€ environ en 2011, d'environ 2 Md€ en 2012 et d'environ 3 Md€ entre 2013 et 2015* ».

Une fois les dotations consomptibles utilisées, il ne restera que les intérêts des dotations non consomptibles, soit quelques centaines de millions d'euros par an, ce qui est négligeable, et pourrait être « gommé » par la diminution à due concurrence des crédits budgétaires « de droit commun ».

¹ Les montants sont ceux du « jaune » relatif aux investissements d'avenir annexé au projet de loi de finances pour 2011.

On conçoit qu'en termes d'affichage, il est plus valorisant d'annoncer un « grand emprunt » de 35 milliards d'euros, plutôt qu'une majoration temporaire des dépenses d'avenir de seulement quelques milliards d'euros par an pendant quelques années...

Ainsi, le « grand emprunt » correspond à des dépenses trop faibles pour avoir un impact significatif sur la croissance potentielle. En effet, la totalité des dépenses de recherche et développement sont chaque année de l'ordre de 2 points de PIB (environ 40 milliards d'euros). L'enjeu est de savoir si la France parvient ou non à se rapprocher des Etats pour lesquels ces dépenses représentent environ 3 points de PIB, comme la Finlande, la Suède ou le Japon. Il s'agirait donc de réaliser un effort pérenne de 20 milliards d'euros, pas de seulement quelques milliards d'euros pendant quelques années.

La crise actuelle de la zone euro montre cependant que, contrairement à ce qui était jusqu'alors souvent affirmé, la monnaie unique ne remet pas en cause la nécessité d'un solde extérieur proche de l'équilibre, bien au contraire. En effet, si la Grèce, le Portugal, et potentiellement l'Espagne, voient la soutenabilité de leurs finances publiques remise en cause, c'est notamment en raison d'un déficit extérieur de l'ordre de 10 points de PIB, qui compte tenu de leurs perspectives de croissance susciterait, s'il se maintenait, une augmentation insoutenable de leur endettement extérieur en points de PIB. **L'appartenance à la zone euro rend donc plus que jamais nécessaire de disposer d'une économie compétitive. L'augmentation régulière du déficit extérieur de la France, désormais de l'ordre de 3 points de PIB, et qui s'aggrave continument depuis l'introduction de l'euro, est de ce point de vue préoccupante.**

TROISIÈME PARTIE QUELLE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES DE 2012 À 2017 ?

I. LA NOUVELLE PROGRAMMATION DU GOUVERNEMENT

A. LE PARADOXE DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

1. Un soudain réalisme en matière d'hypothèses de croissance pour les années 2013 à 2015 (2 % par an)

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances comprend, en application de l'article 50 de la LOLF, une programmation des finances publiques à l'horizon 2015.

L'élément marquant de cette programmation est que, **pour la première fois, le Gouvernement retient, pour les trois années suivant celles couvertes par le projet de loi de finances, une hypothèse de croissance réaliste.**

En effet, l'hypothèse de croissance pour les années 2013 à 2014 est de 2 %.

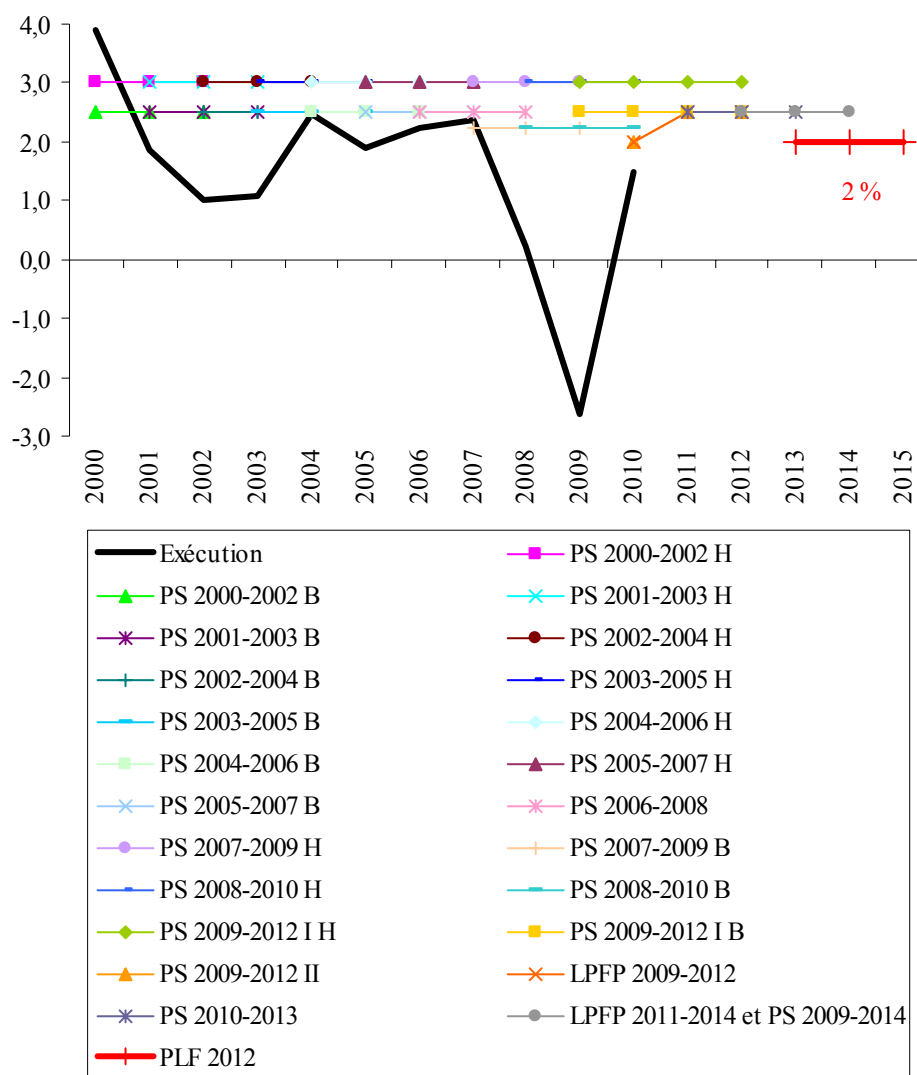
Ce taux correspond au taux que la commission des finances préconise avec constance depuis plusieurs années de retenir pour établir les programmations. S'il n'est pas possible de prévoir, à l'automne d'une année donnée, la croissance de l'année suivante, il est *a fortiori* impossible de prédire la croissance des trois années suivantes. Une croissance systématiquement de 2 % permet en revanche d'être sûr de ne pas se tromper de beaucoup sur longue période.

Cette hypothèse de croissance enfin réaliste marque l'abandon d'une facilité utilisée avec constance par les différents gouvernements depuis le début des années 2000.

En effet, l'hypothèse de croissance retenue a presque systématiquement été de 2,5 %, voire de 3 % pour le scénario « haut », comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB : hypothèses associées aux trois années suivant celles couvertes par la LFI et exécution

(en %)



PS : programme de stabilité. H : scénario « haut ». B : scénario « bas ». LPFP : loi de programmation des finances publiques. PLF : projet de loi de finances.

Remarque : deux programmes de stabilité sont intitulés « programme de stabilité 2009-2012 », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances. Ces deux programmes de stabilité sont ici distingués par les chiffres I et II.

Sources : Insee, documents indiqués

La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

2. Une prévision en revanche jusqu'à récemment très optimiste pour 2012

a) La prévision de croissance pour 2012 associée au présent projet de loi de finances : 1,75 % (contre 0,9 % pour le consensus des conjoncturistes)

Le Gouvernement a en revanche retenu jusqu'au 27 octobre 2011 une hypothèse de croissance de **1,75 %** pour 2012, ce qui était **très optimiste** :

- le groupe technique de la commission économique de la Nation¹, réuni le 6 octobre, prévoyait une croissance de **1,2 %** ;

- le consensus des conjoncturistes d'octobre 2011, publié le 14 octobre², est de **0,9 %**.

Par rapport à la prévision de la commission économique de la Nation, cet optimisme était même sans précédent.

En effet, l'écart par rapport au consensus était alors de **0,55 point de croissance, le plus élevé** depuis que la commission des finances suit cette série.

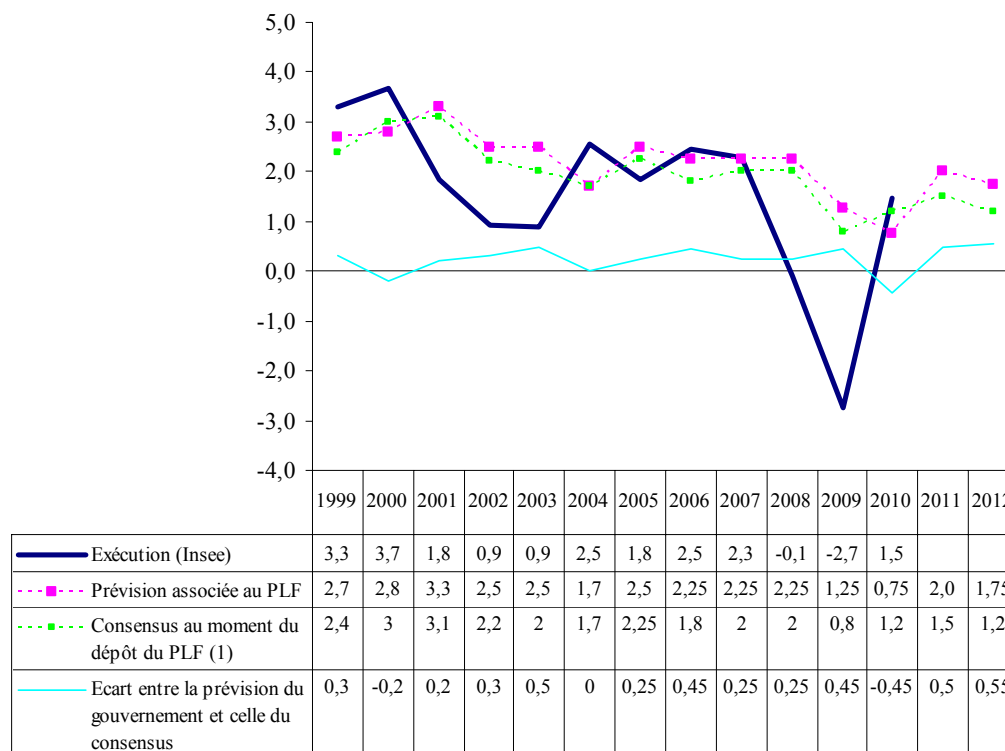
¹ Le Gouvernement réunit chaque année, fin septembre ou début octobre, le groupe technique de la commission économique de la Nation. Il s'agit d'un panel d'experts représentant des organismes indépendants désignés par lui. Cette réunion, à peu près concomitante au dépôt du projet de loi de finances, permet d'évaluer l'optimisme du Gouvernement, en comparant ses prévisions avec celles existant au même moment.

² Consensus Forecasts, octobre 2011.

La croissance du PIB : prévision et exécution

(le consensus des conjoncturistes indiqué est ici celui du groupe technique de la commission économique de la Nation*)

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, fin septembre ou début octobre.

* Le groupe technique de la commission économique de la Nation est un panel d'organismes de conjoncture désignés par le Gouvernement. Il est actuellement constitué des organismes suivants : AFEDE, Barclays, BIPE, BNP-Paribas, Caisse des Dépôts, Citi, COE-Rexecode, Crédit Agricole, Euler Hermes, Exane, Expansion, GAMA, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Natixis, OFCE, Société Générale et UBS.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

b) Une prévision révisée à 1 % le 27 octobre 2011

Ce paradoxe – réalisme sans précédent pour la période 2013-2015, optimisme également sans précédent pour l'année 2012 – ne pouvait être maintenu, sous peine de remettre en cause la crédibilité de la signature de la France.

Aussi, le 27 octobre 2011, le Président de la République a annoncé que la prévision de croissance pour 2012 retenue par le Gouvernement était désormais de 1 %.

On peut se demander pourquoi le Gouvernement n'a pas retenu une telle hypothèse dès le dépôt du projet de loi de finances. Le consensus des conjoncturistes était en effet de 1,2 % au mois de septembre¹.

B. UN NOUVEAU TOUR DE PASSE-PASSE

Le tableau ci-après permet de situer la programmation annexée au présent projet de loi de finances par rapport aux deux programmations précédentes : la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 de décembre 2010 et le programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011.

¹ *Consensus Forecasts, septembre 2011.*

La programmation annexée au présent projet de loi de finances : comparaison avec les deux programmations précédentes

(en points de PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| LPFP 2011-2014 (décembre 2010) * (comptes nationaux base 2000) | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 1,5 | 2 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | |
| Dépenses | 56,6 | 55,7 | 54,8 | 53,8 | 52,8 | |
| Recettes | 48,9 | 49,7 | 50,2 | 50,8 | 50,8 | |
| Solde | -7,7 | -6 | -4,6 | -3 | -2 | |
| Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011) (comptes nationaux base 2000 pour le PIB, comptes nationaux base 2005 pour le compte des administrations publiques) | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 1,6 | 2 | 2,25 | 2,5 | 2,5 | |
| Dépenses | 56,2 | 55,7 | 54,9 | 53,8 | 52,8 | |
| Recettes | 49,2 | 50 | 50,3 | 50,8 | 50,8 | |
| Solde | -7 | -5,7 | -4,6 | -3 | -2 | |
| Ecart entre les deux programmations ci-dessus | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 0,1 | 0 | -0,25 | 0 | 0 | |
| Dépenses | -0,4 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | |
| Recettes | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0 | 0 | |
| Solde | 0,7 | 0,3 | 0 | 0 | 0 | |
| Programmation annexée au présent projet de loi de finances ** (comptes nationaux base 2005) | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 1,5 | 1,75 | 1,75 | 2 | 2 | 2 |
| Dépenses | 56,6 | 56,3 | 55,8 | 54,8 | 54 | 53,2 |
| Recettes | 49,5 | 50,6 | 51,3 | 51,8 | 52 | 52,2 |
| Solde | -7,1 | -5,7 | -4,5 | -3 | -2 | -1 |
| Ecart par rapport au programme de stabilité 2011-2014 | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | -0,1 | -0,25 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | |
| Dépenses | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 1 | 1,2 | |
| Recettes | 0,3 | 0,6 | 1 | 1 | 1,2 | |
| Solde | -0,1 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | |
| Ecart corrigé du changement de base (à titre indicatif ***) | | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | -0,1 | -0,25 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | |
| Dépenses | 0 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | |
| Recettes | 0 | 0,2 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | |
| Solde | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |

NB : les résultats peuvent ne pas « tomber juste » à cause des arrondis.

* Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Plus précisément, on s'appuie ici sur le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011, ces données ne figurant paradoxalement pas dans la loi précitée.

** L'article 50 de la LOLF, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) annexé aux projets de lois de finances comprend une programmation des finances publiques « pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances ». En pratique cette programmation est très succincte (quatre pages dans le cas du présent projet de loi de finances).

*** L'Insee est passé en mai 2011 de la base 2000 des comptes nationaux à la base 2005. Compte tenu de la révision à la baisse du PIB qui en a découlé, les dépenses et les recettes s'en trouvent majorées d'environ 0,4 point de PIB, et le déficit de 2010 de 0,1 point de PIB. La correction présentée ici est purement indicative.

Sources : documents indiqués, calculs de la commission des finances

Ce tableau permet de mettre en évidence les subterfuges auxquels le Gouvernement a recouru depuis le début de l'année pour retarder le moment de vérité.

1. Les « astuces » du programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011) : une hypothèse de croissance optimiste, et une opportune révision à la hausse des prévisions de recettes

Dans la programmation présentée en avril 2011, le Gouvernement a revu à la baisse l'hypothèse de croissance pour 2012, passée de 2,5 % à 2,25 % (pour un consensus qui était alors déjà de seulement 1,7 %¹). Il en résultait mécaniquement une augmentation de l'ordre de 0,1 point de PIB du ratio dépenses/PIB, qui aurait normalement dû entraîner une augmentation à due concurrence du déficit. Le Gouvernement a toutefois décidé de revoir formellement à la hausse les prévisions de recettes, pour un montant identique.

On sait comment tout cela s'est terminé : le Sénat a estimé, dès le mois d'avril, qu'en raison d'une moindre croissance en 2011 et en 2012 (qu'il estimait alors à 1,7 % et 2 %, contre 2 % et 2,25 % selon le Gouvernement), il faudrait vraisemblablement prendre environ 10 milliards d'euros de mesures supplémentaires pour 2012, ce qui a finalement été reconnu par le Gouvernement le 24 août 2011.

2. La programmation annexée au présent projet de loi de finances recourt à des « astuces » analogues

Le Gouvernement recourt à des procédés analogues dans le cas de la programmation annexée au présent projet de loi de finances, ce qui lui permettait, malgré la révision à la baisse du taux de croissance pour les années 2011 (passé de 2 % à 1,75 %), 2012 (passé de 2,25 % à 1,75 %), 2013 et 2014 (passé de 2,5 % à 2 %), de présenter une programmation inchangée et censée pouvoir être respectée sans effort supplémentaire autre que celui, de l'ordre de 10 milliards d'euros (soit 0,5 point de PIB), annoncé à la fin du mois d'août !

¹ *Consensus Forecasts, avril 2011.*

Des comparaisons rendues difficiles par le changement de base effectué par l'Insee

La comparaison des trois dernières programmations est rendue délicate par le changement de base¹ effectué par l'Insee en mai 2011.

L'Insee est en effet alors passé des comptes nationaux en « base 2000 » aux comptes nationaux en « base 2005 ». La loi de programmation des finances publiques 2011-2014 et du programme de stabilité 2011-2014, d'une part, et la programmation annexée au présent projet de loi de finances, d'autre part, ne peuvent pas donc être directement comparées. En effet, elles sont exprimées par référence à un PIB calculé, respectivement, selon la « base 2000 » et la « base 2005 », cette dernière conduisant à un PIB légèrement plus faible. Il en résulte que le déficit public de 2010 a été revu en légère hausse (passant de 7 à 7,1 points de PIB), et surtout que les dépenses et les recettes ont été augmentées d'environ 0,4 point de PIB.

Afin de rendre une comparaison possible, la commission des finances s'est efforcée de corriger du changement de base l'écart entre le programme de stabilité 2011-2014 et la programmation annexée au présent projet de loi de finances. Les chiffres figurant dans les trois dernières lignes du tableau ci-avant sont donc présentés à titre indicatif.

Tout d'abord, le Gouvernement retenait, on l'a vu, une hypothèse de croissance trop optimiste, de 1,75 % en 2011 et en 2012, alors que le consensus des conjoncturistes est actuellement de respectivement 1,6 % et 0,9 %².

Ensuite, le Gouvernement recourt, comme en avril dernier, à des ajustements « à la marge » des montants des dépenses et des recettes en points de PIB tels qu'ils devraient normalement résulter de ses nouvelles hypothèses de croissance :

- l'hypothèse de croissance des dépenses, qui n'est pas clairement explicitée³, semble avoir été légèrement revue à la baisse. En effet, la révision à la baisse des hypothèses de croissance pour les années 2011 à 2014 – de 0,25 point en 2011 et 0,5 point chacune des trois années suivantes – devrait, toutes choses égales par ailleurs, accroître le ratio dépenses/PIB de près d'1 point de PIB en 2014. Or, l'augmentation prévue par rapport au programme de stabilité ne semble que de 0,8 point de PIB.

¹ La base est un ensemble fixé de concepts, nomenclatures, et méthodes. L'année utilisée pour désigner la base est non celle du changement de base, mais celle de l'année de référence des séries à prix constants. La comptabilité nationale a ainsi connu des bases 1956, 1959, 1962, 1971, 1980, 1995 et 2000, et maintenant 2005.

² Consensus Forecasts, octobre 2011.

³ Le Gouvernement indique que sa prévision d'évolution des dépenses publiques est de 0,6 % par an en volume sur la période 2010-2015. La croissance des dépenses publiques année par année n'est en revanche pas davantage disponible que dans le cas du programme de stabilité 2011-2014, et, compte tenu de montants exprimés en points de PIB, ne peut être calculée avec précision.

Si tel était le cas, la sincérité de la programmation serait considérablement fragilisée, puisque l'hypothèse initiale d'évolution des dépenses sur laquelle repose la trajectoire était déjà particulièrement optimiste ;

- surtout, dans le cas des recettes, le ratio recettes/PIB devrait avoir tendance à légèrement baisser en 2011 et en 2012, la croissance étant alors inférieure à son potentiel, et à demeurer ensuite constant, ce qui le situerait en 2014 en dessous de son niveau de 2010, de 49,5 points de PIB. Après prise en compte des mesures nouvelles prévues de 2011 à 2014 (de l'ordre de 40 milliards d'euros¹, soit 2 points de PIB), le ratio recettes/PIB devrait être inférieur à 51,5 points de PIB en 2014. Or, il serait de 52 points de PIB. On calcule même qu'avec une élasticité des recettes publiques au PIB de 0,9 en 2011 et en 2012, comme le suggéreraient les hypothèses de croissance retenues, et de 1 ensuite, les recettes publiques seraient inférieures de 1,2 point en 2015 à ce que prévoit le Gouvernement.

Ces discrets ajustements « à la marge », jamais explicités, expliquent que le Gouvernement parvenait à maintenir inchangée sa trajectoire de solde à l'horizon 2014, sans prévoir d'effort supplémentaire au-delà de 2012, alors même que son hypothèse de croissance avait été déjà en partie revue à la baisse.

C. UNE PROGRAMMATION DÉPOURVUE DE SIGNIFICATION

1. Le plan annoncé le 7 novembre 2011 suscite des interrogations

a) Le plan annoncé par le Gouvernement : 17,4 milliards d'euros d'ici 2016, dont 7 milliards d'euros en 2012

Le 27 octobre 2011, le Président de la République a annoncé, en conséquence de la révision de 1,75 % à 1 % de l'hypothèse de croissance pour 2012, un effort supplémentaire de « **6 à 8 milliards** » (soit 0,35 point de PIB) en 2012. Le contenu et les montants précis de ce plan n'ont toutefois été rendus publics que le **7 novembre 2011**. Les montants retenus sont de **7 milliards d'euros** en 2012 et **17,4 milliards d'euros** d'ici 2016.

Ce plan est synthétisé par le tableau ci-après.

¹ 19,2 et 15,1 milliards d'euros en 2011 et en 2012, selon le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au présent projet de loi de finances. La loi de programmation des finances publiques 2011-2014 prévoit ensuite des mesures nouvelles d'au moins 3 milliards d'euros en 2013 puis en 2014.

Le plan du 7 novembre 2011

(en milliards d'euros)

| | En écart par rapport à l'absence de mesure | | | En mesures nouvelles* | | | Véhicule juridique |
|--|--|-------------|-------------|-----------------------|------------|-------------------|---|
| | 2012 | 2013 | 2016 | 2012 | 2013 | Moyenne 2014-2016 | |
| Recettes | 5,2 | 7,9 | 8,4 | 5,2 | 2,7 | 0,2 | |
| Désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IR, de l'ISF, et des donations et successions | 1,7 | 3,4 | 3,4 | 1,7 | 1,7 | 0,0 | PLFR décembre 2011 |
| Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises jusqu'en 2013 | 1,1 | 1,1 | 0 | 1,1 | 0,0 | -0,4 | PLFR décembre 2011 |
| Augmentation du prélèvement forfaitaire libératoire à 24 % sur les dividendes et intérêts | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | PLFR décembre 2011 |
| Suppression de niches : rabot, suppression du Scellier fin 2012, rabot et recentrage des PTZ sur le neuf (800 M€) et réduction de 20 % du CIDD | 0,0 | 1,0 | 2,6 | 0,0 | 1,0 | 0,5 | Amendements au PLF 2012 (Scellier, CIDD) PLFR (PTZ) |
| Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | PLFR décembre 2011 |
| Dépenses** | 1,7 | 3,7 | 9 | 1,7 | 2 | 1,8 | |
| Economies supplémentaires sur l'Etat et l'assurance maladie | 1,2 | 2,7 | 7,2 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | |
| Dont Etat*** | 0,5 | 1,5 | 4,5 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | Amendements au PLF 2012 (?) **** |
| Dont assurance maladie*** | 0,7 | 1,2 | 2,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | PLFRSS 2012 (?) et mesures réglementaires **** |
| Revalorisation forfaitaire de 1 % des prestations familiales et des aides au logement en 2012 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | PLFRSS 2012 |
| Raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites (âge légal à 62 ans en 2017) | 0,1 | 0,5 | 1,3 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | PLFRSS 2012 |
| Total | 7,0 | 11,6 | 17,4 | 7,0 | 4,6 | 1,9 | |

* Calculs de la commission des finances. La présentation en mesures nouvelle indique l'évolution du montant de la mesure par rapport à l'année précédente. Dans un souci de simplification, on retient ici le terme dans le cas de mesures relatives aux dépenses, bien que l'expression soit habituellement réservée à celles relatives aux seules recettes.

** On retient la présentation du Gouvernement, consistant à assimiler le raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites à une pure mesure de dépenses.

*** Répartition entre Etat et assurance maladie réalisée par la commission des finances à partir des éléments figurant dans le texte du dossier de presse.

**** Pour les années postérieures à 2012, les montants seraient essentiellement programmatiques.

Source : commission des finances, d'après le dossier de presse du 7 novembre 2011

Le plan du 7 novembre améliorerait le solde de **7 milliards d'euros** en 2012, ce qui est compatible avec le montant de « 6 à 8 milliards » annoncé par le Président de la République le 27 octobre. La principale nouveauté par rapport à cette annonce est que des mesures supplémentaires sont désormais également prévues **chaque année de 2013 à 2016**, année que le Gouvernement fixe explicitement comme objectif de retour à l'équilibre. Ainsi, de 2012 à 2016 l'effort supplémentaire total serait de **17,4 milliards d'euros**.

Afin de permettre d'appréhender plus facilement l'effort demandé année par année, le tableau ci-avant convertit les montants indiqués par le Gouvernement en **mesures nouvelles**, c'est-à-dire en évolution par rapport à l'année précédente. On observe ainsi que **l'effort serait de 7 milliards d'euros en 2012, 4,6 milliards d'euros en 2013 et 1,9 milliard d'euros en moyenne de 2014 à 2016**.

b) Un plan en apparence également réparti entre recettes et dépenses

Selon le Gouvernement, l'effort de 17,4 milliards d'euros se répartirait entre 8,4 milliards d'euros pour les recettes et 9 milliards d'euros pour les dépenses, ce qui lui permet d'afficher un effort portant essentiellement sur les dépenses.

Il parvient à ce résultat symbolique en considérant que le raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites est une pure mesure de dépenses, alors qu'il aura également un impact sur les recettes.

Dans le cas de l'année 2012, il repose aux trois quarts sur les recettes. Les 7 milliards d'euros prévus pour 2012 devraient en effet porter, selon le Gouvernement, pour 5,2 milliards d'euros sur les recettes et seulement 1,8 milliard d'euros sur les dépenses. En 2013, l'effort porterait encore à 60 % sur les recettes.

La proportion s'inverse ensuite. Cependant, les montants en cause sont moins importants (1,9 milliard d'euros d'effort supplémentaire en moyenne de 2014 à 2016, contre 7 milliards en 2012 et 4,6 milliards en 2013). En outre, aucun élément tangible ne documente la manière dont les économies de dépenses seront obtenues.

c) Le vrai montant du plan d'ici 2016 : 11,4 milliards d'euros, si l'on retire les annonces non documentées en matière de dépenses

Les informations actuellement disponibles conduisent à s'interroger sur **le véritable montant du plan**, qui à ce stade semble de l'ordre de **11,4 milliards d'euros**, et non 17,4 milliards d'euros.

En effet, il ressort du dossier de presse que sur les 11,7 milliards d'euros de mesures annoncés, seuls 11,4 milliards ont un véhicule juridique plus ou moins clairement identifié, comme le montre le tableau ci-après (encore indicatif à ce stade), élaboré à partir du tableau précédent.

**La répartition du plan du 7 novembre entre ses véhicules juridiques :
quelques montants indicatifs**

(en milliards d'euros)

| | Impact sur le solde de 2016 |
|---|--|
| PLFR décembre 2011 | 5,8 |
| Amendements au PLF 2012 (?) | 3,1 |
| PLFRSS 2012 (et mesures réglementaires sur la sécurité sociale)* | 2,5 |
| Dispositions sur les dépenses purement programmatiques à ce stade** | 6,0 |
| Total | 17,4 |

* Y compris la réduction de l'ONDAM 2012 de 2,8 % à 2,5 % (0,5 milliard d'euros par an), non explicitement indiquée par le dossier de presse comme relevant du PLFRSS.

** La révision à la baisse des dépenses de l'Etat et de l'ONDAM ne devrait pas correspondre à des mesures précises au-delà de 2012.

Source : commission des finances, d'après le dossier de presse du Gouvernement

Le principal texte concerné serait la loi de finances rectificative de fin d'année (5,8 milliards d'euros). Dans le cas de la sécurité sociale, le prochain projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2012, qui doit être examiné en conseil des ministres le 26 novembre, contribuerait pour seulement 2,5 milliards d'euros. Diverses dispositions fiscales¹, pour un montant de 3,1 milliards d'euros, devraient logiquement relever d'amendements au projet de loi de finances pour 2012.

Surtout, on observe **que 6 milliards d'euros de mesures sur les dépenses (soit le tiers des 17,4 milliards d'euros annoncés) correspondent à des mesures qui, selon les informations disponibles, seraient purement déclaratoires.**

Ces 6 milliards d'euros représentent la quasi-totalité des 7,2 milliards d'euros d'« économies supplémentaires sur l'Etat et l'assurance maladie » figurant dans le dossier de presse, et qui, si l'on s'appuie sur le texte du dossier de presse, peuvent être décomposés entre Etat et sécurité sociale conformément au tableau ci-après.

¹ Rabol, suppression du « Scellier » fin 2012, rabot et recentrage des prêts à taux zéro sur le neuf, réduction de 20 % du crédit d'impôt développement durable (CIDD).

Le plan du 7 novembre 2011 : décomposition des 7,2 milliards d'euros d'économies supplémentaires sur l'Etat et l'assurance maladie

(en milliards d'euros)

| | En écart par rapport à l'absence de mesure | | | En mesures nouvelles* | | | Véhicule juridique |
|--------------------------|--|------------|------------|-----------------------|------------|-------------------|--|
| | 2012 | 2013 | 2016 | 2012 | 2013 | Moyenne 2014-2016 | |
| Dont Etat** | 0,5 | 1,5 | 4,5 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | Amendements au PLF 2012 (?) *** PLFRSS 2012 (?) et mesures réglementaires *** |
| Dont assurance maladie** | 0,7 | 1,2 | 2,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | |
| Total | 1,2 | 2,7 | 7,2 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | |

* Calculs de la commission des finances. La présentation en mesures nouvelle indique l'évolution du montant de la mesure par rapport à l'année précédente. Dans un souci de simplification, on retient ici le terme dans le cas de mesures relatives aux dépenses, bien que l'expression soit habituellement réservée à celles relatives aux seules recettes.

** Répartition entre Etat et assurance maladie réalisée par la commission des finances à partir des éléments figurant dans le texte du dossier de presse.

*** Pour les années postérieures à 2012, les montants seraient essentiellement programmatiques.

Source : commission des finances, d'après le dossier de presse du 7 novembre 2011

Les économies relatives à l'année 2012, de 1,2 milliard d'euros, sont clairement identifiées dans le texte. Dans le cas de l'Etat, « 0,5 milliard d'euros supplémentaires seront économisés en 2012 sur le Budget de l'Etat ». Dans celui de la sécurité sociale, « 0,7 milliard d'euros supplémentaires seront également économisés en 2012 au titre de la maîtrise des dépenses de Sécurité Sociale », dont 0,5 milliard pour l'ONDAM¹. Dans le premier cas, il conviendra de modifier en ce sens le projet de loi de finances pour 2012. Dans le second, l'ONDAM devrait être modifié par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale devant prochainement être déposé par le Gouvernement.

¹ « La progression de l'ONDAM 2012, initialement fixée à 2,8 % dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012, sera ramenée à 2,5%, ce qui représente 500 millions d'euros d'économies supplémentaires. Cet effort sera poursuivi jusqu'en 2016. Par ailleurs, un effort d'économies supplémentaire de 120 millions d'euros sur les dépenses de gestion des caisses de Sécurité Sociale et de 100 millions d'euros sur les fonds de la protection sociale sera réalisé en 2012. »

En revanche, **pour les années suivantes les économies ne sont pas précisées**. Dans le cas de l'Etat, le dossier de presse indique seulement qu'« à partir de 2013, les dépenses de l'Etat diminueront en valeur d'un milliard d'euros par an » ; dans celui de la sécurité sociale, que l'effort consistant à retenir en 2012 un ONDAM de 2,5 % au lieu de 2,8 %, correspondant à une économie de 0,5 milliard d'euros par an¹, « sera poursuivi jusqu'en 2016 ». Les sommes en jeu sont de **6 milliards d'euros² de 2012 à 2016**.

Ces déclarations n'ont en elles-mêmes pas davantage de contenu que toutes les programmations qui se sont succédé jusqu'à présent.

Surtout, il résulte de ce qui précède que la communication du Gouvernement, selon laquelle le plan porte principalement sur les dépenses, est cosmétique.

L'argumentation selon laquelle le plan commence par un effort sur les recettes avant que les mesures de dépenses ne prennent le relai est un artifice destiné à masquer le fait que seul l'effort en dépense de 2012 – qui représente 1,2 milliards d'euros sur les 7,2 annoncés sur la période – est vraiment documenté.

Dès 2013, le Gouvernement nous demande de nous contenter d'un espoir – celui d'un ONDAM à 2,5 % respecté sur toute la période – et de l'engagement de durcir la norme de dépense de l'Etat. Mais un tel engagement, pris par une majorité sortante à six mois de l'élection présidentielle, peut-il être jugé crédible s'il ne s'accompagne pas de la présentation des modalités de sa mise en œuvre ?

d) L'adoption de plans à répétition, pour retarder le plus possible le retour à la réalité

C'est **la deuxième fois** cette année que le Gouvernement, au lieu de prendre les mesures de réduction du déficit dans les textes normalement prévus pour cela – le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale –, le fait dans l'urgence, dans des lois financières rectificatives, **ne permettant pas un examen des dispositions dans de bonnes conditions par le Parlement**.

Contrairement à ce que le Gouvernement affirme, **ce ne sont pas de brutales dégradations de la situation économique qui l'y ont obligé**, mais sa pratique consistant à espérer jusqu'au dernier moment un improbable retournement à la hausse de la conjoncture.

On rappelle que **la nécessité de prendre une dizaine de milliards d'euros de mesures supplémentaires** par rapport à ce que préoyaient les textes financiers pour 2011 **a été soulignée par la commission des finances du Sénat dès l'examen du projet de programme de stabilité 2011-2014 en avril 2012**. Le Gouvernement, pour ne pas faire perdre sa crédibilité à la

¹ L'objectif de 2,8 % prévu par les textes actuels concerne chaque année de 2012 à 2015.

² 4 milliards d'euros pour l'Etat et 2 milliards d'euros pour la sécurité sociale.

France, a dû annoncer le 24 août une série de mesures tendant à améliorer le solde de 2012 de 11 milliards d'euros, dont 6 milliards d'euros dans la seule loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

De même, **la prévision de croissance du consensus des conjoncturistes pour 2012 est de l'ordre de 1 % depuis septembre 2011¹**. C'est donc dans le projet de loi de finances pour 2012 que le Gouvernement aurait dû inscrire les mesures qu'il prévoit de faire maintenant adopter à la va-vite.

2. L'effort global de réduction du déficit de 114,7 milliards d'euros de 2011 à 2016 annoncé par le Gouvernement : un ordre de grandeur qui dépendra de l'évolution des dépenses publiques

Dans le dossier de presse du 7 novembre 2011, le Gouvernement évalue à **114,7 milliards d'euros** la **réduction discrétionnaire** du déficit public **de 2011 à 2016**, comme le montre le tableau ci-après. Comme précédemment, on a ajouté aux chiffres du Gouvernement des montants en « mesures nouvelles », c'est-à-dire concernant l'effort réalisé une année donnée.

¹ 1,2 % selon le consensus des conjoncturistes de septembre et 0,9 % selon celui d'octobre (Consensus Forecasts).

La réduction discrétionnaire du déficit public de 2011 à 2016, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| En écart par rapport à l'absence de mesure : | | | | | | |
| Effort en dépenses lié aux réformes déjà programmées | 10,6 | 21,9 | 31,4 | 40,4 | 50,8 | 64,5 |
| Mesures en dépenses annoncées le 7 novembre | 0,0 | 1,8 | 3,7 | 6,0 | 7,4 | 9,0 |
| Total dépenses | 10,6 | 23,7 | 35,2 | 46,5 | 58,2 | 73,6 |
| Effort en recettes lié aux réformes déjà programmées | 11,4 | 22,4 | 21,9 | 21,4 | 20,7 | 20,7 |
| Suppression de niches programmées | 0,0 | 0,0 | 3,0 | 6,0 | 9,0 | 12,0 |
| Mesures en recettes annoncées le 7 novembre | 0,0 | 5,2 | 7,9 | 7,3 | 7,9 | 8,4 |
| Total recettes | 11,4 | 27,6 | 32,8 | 34,7 | 37,6 | 41,2 |
| Total général | 22 | 51,3 | 68 | 81,2 | 95,8 | 114,7 |
| Dont total mesures du 07/11 | 0,0 | 7,0 | 11,6 | 13,3 | 15,3 | 17,4 |
| En mesures nouvelles* : | | | | | | |
| Effort en dépenses lié aux réformes déjà programmées | 10,6 | 11,3 | 9,5 | 9 | 10,4 | 13,7 |
| Mesures en dépenses annoncées le 7 novembre | 0,0 | 1,8 | 1,9 | 2,3 | 1,4 | 1,6 |
| Total dépenses | 10,6 | 13,1 | 11,5 | 11,3 | 11,7 | 15,4 |
| Effort en recettes lié aux réformes déjà programmées | 11,4 | 11 | -0,5 | -0,5 | -0,7 | 0,0 |
| Suppression de niches programmées | 0,0 | 0,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Mesures en recettes annoncées le 7 novembre | 0,0 | 5,2 | 2,7 | -0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Total recettes | 11,4 | 16,2 | 5,2 | 1,9 | 2,9 | 3,6 |
| Total général | 22 | 29,3 | 16,7 | 13,2 | 14,6 | 18,9 |
| Dont total mesures du 07/11 | 0,0 | 7,0 | 4,6 | 1,7 | 2,0 | 2,1 |

* Calculs de la commission des finances. La présentation en mesures nouvelle indique l'évolution du montant de la mesure par rapport à l'année précédente. Dans un souci de simplification, on retient ici le terme dans le cas de mesures relatives aux dépenses, bien que l'expression soit habituellement réservée aux seules recettes.

Sources : dossier de presse du 7 novembre 2011, calculs de la commission des finances

Ces chiffres sont largement conventionnels, faute de précision sur la méthodologie utilisée.

On remarque toutefois que le montant des efforts en dépenses « lié aux réformes déjà programmées » s'établit à une dizaine de milliard d'euros par an, ce qui correspond à l'objectif affiché par le Gouvernement de limiter l'augmentation en volume des dépenses publiques à 0,5 % par an.

On observe aussi que, implicitement, le Gouvernement durcit son objectif puisque si l'on ajoute aux dépenses liées aux réformes déjà programmées les annonces du premier ministre du 7 novembre, qui représentent près de 0,2 point par an, on déduit que le Gouvernement se fixe désormais pour objectif une progression annuelle, en volume, des dépenses de l'ordre de 0,3-0,4 point.

Ces chiffres montrent que le Gouvernement renoue avec la pratique des programmations irréalistes et qu'il invente peu à peu une réalité budgétaire virtuelle sans lien avec la situation réelle de nos finances publiques.

Le rapport sur la dépense publique et son évolution remis en octobre 2011 illustre ce phénomène. Il indique par exemple que « *la dépense publique progresse de manière très limitée en 2011 et 2012 (respectivement +0,7 % et +0,9 % en volume, après +0,6 % en 2010), notamment au regard de la dynamique historique (2,6 % par an en moyenne de 1978 à 2008), ce qui traduit les effets de la politique de maîtrise de la dépense mise en place depuis 2007* ».

Cette présentation appelle plusieurs remarques :

- elle oublie de mentionner qu'en 2009, compte tenu de l'absence d'inflation, les dépenses publiques ont progressé de 4 % en volume. Et **il est plus facile d'obtenir une progression limitée à 0,6 % en 2010 et à 0,7 % en 2011 dès lors qu'on part d'un « point haut »** ;

- **le taux de progression des dépenses augmente chaque année depuis 2009** (0,6 %, puis 0,7 %, puis 0,9 %), ce qui confirme que l'on assiste à une atténuation progressive de l'« effet 2009 » et à un rattrapage du taux tendanciel par le taux effectif ;

- si l'on combine les différents chiffres publiés par le Gouvernement, on constate que **le Gouvernement se fixe un objectif de taux moyen de progression des dépenses publiques de « 0,5 % en volume sur l'ensemble de la période 2011-2015 », alors que les taux de progression prévus pour 2011 et 2012 s'établissent à 0,7 % et 0,9 %** ;

- or il est **irréaliste** de penser que ce taux pourrait être atteint dans les années qui viennent. En effet, les taux constatés ou prévus depuis 2010 sont faussés par l'effet de l'« anomalie » de l'année 2009.

Pour corriger cet effet et apprécier le dynamisme des dépenses publiques sur la période 2008-2012, la méthode pertinente consiste à se référer à leur croissance moyenne, qui est de 1,4 %, ce qui constitue certes un « bas » historique, mais qui reste bien au-dessus des prévisions du Gouvernement.

Compte tenu de la situation économique et de la nécessité de ne pas étouffer la croissance, **affirmer que les dépenses publiques augmenteront désormais de 0,5 % par an en volume, sans donner davantage de précisions, ne peut que nuire à la crédibilité de notre politique budgétaire.**

3. La possibilité d'un effort plus important d'ici 2016 que ce que suggère le Gouvernement

Le tableau ci-après soumet le scénario du Gouvernement à quelques tests de sensibilité. Les résultats sont bien entendu purement indicatifs, d'autant plus que la programmation annexée au présent projet de loi de

finances est, comme d'habitude, très vague¹. Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas publié de programmation actualisée prenant en compte sa révision à la baisse de l'hypothèse de croissance et les mesures annoncées le 7 novembre.

Les calculs ci-après prennent en compte l'effort supplémentaire annoncé le 7 novembre 2011 en conséquence de la révision de 1,75 % à 1 % de l'hypothèse de croissance pour 2012.

Le premier test (scénario B), retenant une prévision de croissance de 1 % en 2012, consiste à supposer que **l'élasticité** des recettes publiques au PIB n'est pas globalement légèrement supérieure à 1, comme dans le scénario annexé au présent projet de loi de finances², et semble-t-il la programmation que le Gouvernement retient désormais implicitement³, mais **légèrement inférieure**, en raison d'une croissance inférieure à son potentiel en début de période. L'importance essentielle de cette hypothèse a en particulier été soulignée par notre collègue député Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. On parvient alors, après prise en compte de l'effort supplémentaire annoncé le 7 novembre, à un déficit public de **3,5 points** en 2013 (au lieu de 3 points) et **0,8 point** en 2016 (au lieu de l'équilibre).

Les scénarios C et D modifient le scénario B en retenant une hypothèse de croissance du PIB de 1,5 % en 2011 et de respectivement 1 % et 0 % en 2012, conformément au scénario de référence et au scénario pessimiste de la commission des finances, présentés au début du présent rapport.

Le déficit est alors :

- de 5,8 points en 2011 (au lieu de 5,7 points) ;
- de respectivement 3,7 points et 4,4 points en 2013 (au lieu de 3 points) ;
- de respectivement 0,9 et 1,6 points en 2016.

Autrement dit, **la seule prise en compte d'hypothèses moins favorables, mais tout aussi crédibles, en matière d'élasticité des recettes au PIB et de croissance du PIB, suffit, dans le cas du scénario D, à ce que le déficit soit toujours proche du seuil de 3 points de PIB en 2015**. Les 3 milliards d'euros par an de mesures nouvelles sur les recettes prévus pour chacune des années 2013 à 2016 sont manifestement très insuffisants, même

¹ En particulier, les principaux montants sont exprimés non en milliards d'euros, mais en points de PIB, ce qui empêche toute reconstitution précise.

² Selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, « les prélèvements obligatoires devraient se redresser progressivement sur la période après leur sur-réaction à la baisse observée pendant la crise : ils devraient croître spontanément plus vite que le PIB entre 2011 et 2013 avec le rebond de la croissance (élasticité de 1,1 pour l'ensemble des prélèvements obligatoires), avant de progresser à nouveau au rythme du PIB en 2014 et 2015 (élasticité de 1) ».

³ Selon les calculs de la commission des finances, l'hypothèse d'élasticité actuellement retenue par le Gouvernement serait de l'ordre de 1,05. Toutefois pour les raisons indiquées cette hypothèse ne peut être reconstituée de manière fiable.

en prenant en compte la légère augmentation découlant du plan annoncé le 7 novembre.

Les scénarios E et F combinent les deux scénarios précédents avec **une hypothèse de croissance des dépenses publiques de 1 % par an en volume** (contre une hypothèse implicite de l'ordre de 0,5 % par an dans le cas de la programmation associée au présent projet de loi de finances¹, et d'environ 0,3 % par an après prise en compte des mesures annoncées le 7 novembre). Ce taux de 1 % est très inférieur à la tendance observée sur longue période (supérieure à 2 %), et significativement inférieur à la moyenne attendue par le Gouvernement de 2008 à 2012 (de 1,4 %). On parvient alors, dans les deux scénarios de croissance, à un déficit de l'ordre de 4 ou 5 points de PIB en 2013, et de 2 ou 3 points de PIB en 2016.

Bien entendu, il est hors de question de laisser le solde public connaître une telle évolution. **Ces tests de sensibilité ne montrent pas que la situation des finances publiques serait hors de contrôle. Ils révèlent toutefois que, même après prise en compte de l'effort supplémentaire annoncé le 7 novembre, le Gouvernement minore considérablement les efforts à fournir**, ce qui lui évite de devoir s'exprimer sur leur répartition.

¹ L'hypothèse de croissance des dépenses n'est spécifiée ni en moyenne de 2012 à 2015, ni a fortiori année par année, mais un recalcul indicatif à partir des données (peu précises, car exprimées en points de PIB) de la programmation indexée conduit à un taux de 0,5 % par an en moyenne. Les mesures annoncées le 7 novembre conduisent à réduire ce taux de 0,2 point par an.

**La programmation du Gouvernement : quelques tests de sensibilité
(y compris mesures supplémentaires annoncées le 7 novembre, qu'on suppose égales
à 0,35 point de PIB)**

(en points de PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| A. Scénario annexé au PLF 2012* | -7,1 | -5,7 | -4,5 | -3,0 | -2,0 | -1,0 | - |
| A'. Scénario sous-tendant les annonces du 7 novembre 2011** Scénario A + impact d'une croissance de 1 % en 2012 tel qu'évalué par le Gouvernement + mesures supplémentaires sur les dépenses et les recettes telles qu'annoncées le 7 novembre | -7,1 | -5,7 | -4,5 | -3,0 | -2,0 | -1,0 | 0,0 |
| B. Scénario « 7 novembre » avec élasticité moins favorable (0,8 en 2012 et 1 ensuite) | -7,1 | -5,7 | -4,8 | -3,5 | -2,6 | -1,7 | -0,8 |
| Variantes concernant la seule croissance | | | | | | | |
| C. Scénario B + croissance du PIB de 1,5 % (au lieu de 1,75 %) en 2011, 1 % en 2012 et 2 % ensuite | -7,1 | -5,8 | -5,0 | -3,7 | -2,7 | -1,8 | -0,9 |
| D. Scénario B + croissance du PIB de 1,5 % en 2011, 0 % en 2012 et 2 % ensuite | -7,1 | -5,8 | -5,7 | -4,4 | -3,4 | -2,5 | -1,6 |
| Variantes concernant la croissance et les dépenses | | | | | | | |
| E. Scénario C + croissance des dépenses de 1 % par an en volume à partir de 2012 (au lieu de 0,5 %) | -7,1 | -5,8 | -5,0 | -4,2 | -3,5 | -2,8 | -2,2 |
| F. Scénario D + croissance des dépenses de 1 % par an en volume à partir de 2012 (au lieu de 0,5 %) | -7,1 | -5,8 | -5,7 | -4,9 | -4,2 | -3,5 | -2,9 |

* Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,75 % en 2011 et en 2012, puis de 2 % ensuite. L'hypothèse de croissance des dépenses n'est spécifiée ni en moyenne de 2012 à 2015, ni *a fortiori* année par année, et la programmation est trop peu précise (car exprimée en points de PIB, ce qui pose des problèmes d'arrondis) pour recalculer ces taux. Le Gouvernement indique prévoir une croissance des dépenses en volume de 0,6 % pour la période 2010-2015 (rapport économique, sociale et financier annexé au PLF 2012, tome I, page 89), dont 0,7 % en 2011 et 0,9 % en 2012 (rapport économique, social et financier annexé au PLF 2012, page 62). La moyenne des taux de croissance (mais pas la croissance moyenne) serait de 0,5 % de 2012 à 2015 (rapport sur la dépense publique annexé au PLF 2012, page 75).

** Scénario recalculé à partir des données figurant dans le dossier de presse du 7 novembre 2011. Certaines hypothèses du scénario A, tel que reconstitué par la commission des finances, ont dû être légèrement modifiées pour retrouver la trajectoire de solde. Le taux de croissance des dépenses, de l'ordre de 0,5 % par an en volume dans le scénario A, serait réduit d'environ 0,2 point de 2014 à 2016, du fait du plan annoncé le 7 novembre.

Source : programmation annexée au présent projet de loi de finances, calculs de la commission des finances

4. L'effort supplémentaire de 7 milliards d'euros annoncé pour 2012 semble calibré a minima

Le calibrage de l'effort supplémentaire annoncé le 7 novembre 2011, de 7 milliards, se situe **dans le bas de l'intervalle envisageable**, si l'on considère que la croissance est bien de 1 % en 2012.

Plusieurs estimations sont en effet possibles :

- une croissance de 1 % au lieu de 1,75 % en 2012 réduit mécaniquement les recettes de **7,5 milliards d'euros**. Dans la mesure où le Gouvernement indique explicitement, dans l'annexe de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, que l'impact minimal d'une croissance inférieure de 0,5 point est une aggravation du déficit de 5 milliards d'euros, on voit mal comment il pourrait faire moins ;

- mais une croissance plus faible réduit aussi l'élasticité des recettes publiques au PIB et, pour un surcoût plus marginal, augmente le taux de chômage. La prise en compte de ces mécanismes conduit à évaluer l'impact de la moindre croissance à environ **15 milliards d'euros** ;

- si l'on suppose que le scénario annexé au projet de loi de finances était déjà trop optimiste en ce qui concernait l'élasticité des recettes au PIB en 2012 (même en supposant que la croissance était bien de 1,75 % en 2012), et que la moindre croissance de 2011 réduit la « base » 2012 de 3 milliards d'euros, les recettes manquantes en 2012 sont de l'ordre de **17,5 milliards d'euros**.

Au total, l'effort supplémentaire annoncé par le Gouvernement pour 2012 pourrait donc devoir être revu à la hausse.

II. QUELLE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA PROCHAINE LÉGISLATURE ?

A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES

1. Confirmer l'objectif de retour à 3 points de PIB dès 2013, et se fixer un objectif d'équilibre en fin de législature

a) Ramener rapidement le solde public à l'équilibre, une nécessité pour que les finances publiques demeurent soutenables

Dans le contexte actuel, **ramener le solde public à un niveau proche de l'équilibre correspond à une exigence pour que la France ne se trouve pas à son tour incapable de financer sa dette, ce qui susciterait une crise économique majeure.**

Tout d'abord, il importe de ramener le ratio dette publique/PIB à un niveau permettant d'échapper au risque d'augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt, qui pourrait la rendre incapable de se financer sur les marchés. Tout Etat ayant une dette publique de l'ordre de 100 points de PIB est vulnérable à une telle crise. Il suffirait en effet que les taux d'intérêt se stabilisent durablement à 10 % (ce qui correspond à l'ordre de grandeur observé dans le cas de l'Irlande et du Portugal) pour que sa charge d'intérêt devienne égale à 10 points de PIB. En France, cela correspondrait à la moitié du budget de l'Etat, ce qui ne serait pas supportable, à moins de renoncer à des pans entiers de politiques publiques. La limite de 60 points de PIB fixée par le pacte de stabilité permet d'éviter de se trouver dans une telle situation. Selon la programmation annexée au présent projet de loi de finances, le respect de la trajectoire de solde jusqu'en 2015, prolongée par l'équilibre à partir de 2016, permettrait de ramener la dette sous le seuil des 60 points de PIB en 2024.

Ensuite, la France sera en 2012 l'un des Etats de la zone euro dont le déficit public sera le plus élevé, comme le montre le tableau ci-après, correspondant aux prévisions de la Commission européenne. Si les marchés « classaient » la France dans la même catégorie que l'Espagne, cela aurait de graves conséquences sur la stabilité de la zone euro, d'autant plus que le « couple » franco-allemand pourrait être remis en cause.

Les prévisions de solde public de la Commission européenne

(en points de PIB)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| Grèce | -5,7 | -6,4 | -9,8 | -15,4 | -10,5 | -9,5 | -9,3 |
| Irlande | 2,9 | 0,1 | -7,3 | -14,3 | -32,4 | -10,5 | -8,8 |
| Espagne | 2 | 1,9 | -4,2 | -11,1 | -9,2 | -6,3 | -5,3 |
| France | -2,3 | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7 | -5,8 | -5,3 |
| Slovénie | -1,4 | -0,1 | -1,8 | -6 | -5,6 | -5,8 | -5 |
| Chypre | -1,2 | 3,4 | 0,9 | -6 | -5,3 | -5,1 | -4,9 |
| Slovaquie | -3,2 | -1,8 | -2,1 | -8 | -7,9 | -5,1 | -4,6 |
| Portugal | -4,1 | -3,1 | -3,5 | -10,1 | -9,1 | -5,9 | -4,5 |
| Belgique | 0,1 | -0,3 | -1,3 | -5,9 | -4,1 | -3,7 | -4,2 |
| Autriche | -1,6 | -0,9 | -0,9 | -4,1 | -4,6 | -3,7 | -3,3 |
| Italie | -3,4 | -1,5 | -2,7 | -5,4 | -4,6 | -4 | -3,2 |
| Malte | -2,8 | -2,4 | -4,5 | -3,7 | -3,6 | -3 | -3 |
| Estonie | 2,4 | 2,5 | -2,8 | -1,7 | 0,1 | -0,6 | -2,4 |
| Pays-Bas | 0,5 | 0,2 | 0,6 | -5,5 | -5,4 | -3,7 | -2,3 |
| Allemagne | -1,6 | 0,3 | 0,1 | -3 | -3,3 | -2 | -1,2 |
| Luxembourg | 1,4 | 3,7 | 3 | -0,9 | -1,7 | -1 | -1,1 |
| Finlande | 4 | 5,2 | 4,2 | -2,6 | -2,5 | -1 | -0,7 |
| Zone euro | -1,4 | -0,7 | -2 | -6,3 | -6 | -4,3 | -3,5 |

Source : commission européenne, prévisions économiques du printemps 2011 (13 mai 2011)

b) Prévoir le retour à l'équilibre pour la fin du quinquennat ...

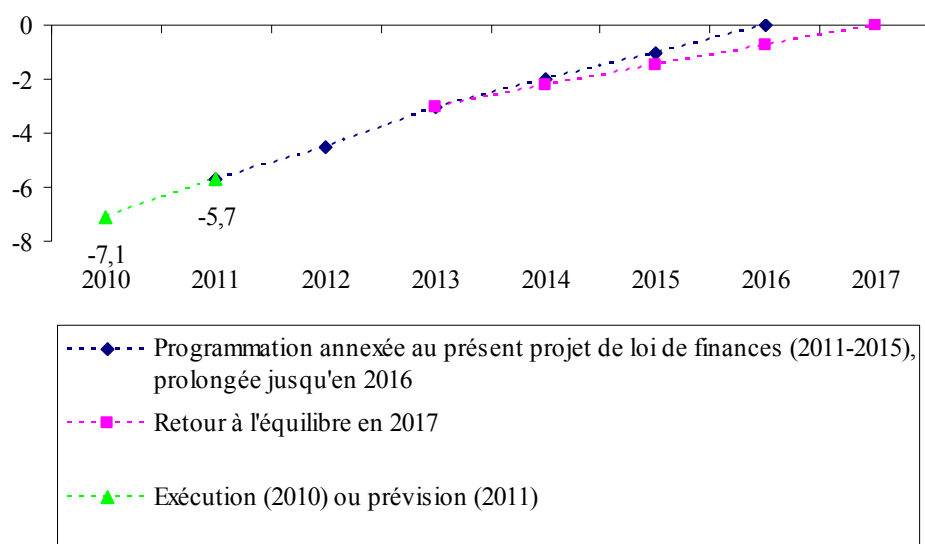
Une loi de programmation votée dès le début du prochain quinquennat devra donc prévoir le retour du déficit en deçà du seuil de **3 points de PIB en 2013** et fixer l'objectif **d'équilibre des comptes publics en fin de mandature**.

Evidemment, le respect de cette trajectoire de solde dépendra non seulement de l'effort structurel qui sera consenti, mais également des évolutions de la conjoncture économique. En cas d'aggravation de la crise, la logique économique commandera de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en sachant que les plans de relance de 2008-2009 ont entamé les marges de manœuvre budgétaires des Etats.

Aujourd'hui, le programme de stabilité 2011-2014 transmis aux autorités communautaires en avril 2011 prévoit que le déficit public s'établira à 2 points de PIB en 2014. La programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au présent projet de loi de finances prolonge la courbe en fixant l'objectif d'un déficit de 1 point de PIB en 2015, et le 7 novembre 2011 le Gouvernement a indiqué poursuivre l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2016.

La trajectoire de solde public : programmation du Gouvernement (2012-2015) et scénario de retour à l'équilibre en 2017

(en points de PIB)



Sources : Insee, rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, commission des finances

c) ... et donc réaliser en 2013 la réduction du déficit public la plus importante depuis au moins 1960

La programmation du Gouvernement suppose que l'amélioration du solde public de l'année 2013 serait la plus élevée depuis la première année pour laquelle cette donnée est disponible, soit 1960, comme le montre le tableau ci-après.

Les quinze améliorations du solde public les plus importantes depuis 1960

(en points de PIB)

| | Evolution du solde |
|------|-----------------------|
| 2013 | 1,5* |
| 1996 | 1,4 |
| 2011 | 1,4* |
| 1979 | 1,4 |
| 1969 | 1,3 |
| 1976 | 1,3 |
| 2012 | 1,2* |
| 1987 | 1,2 |
| 2014 | 1,0* |
| 2015 | 1,0* |
| 2016 | 1,0* |
| 1994 | 1 |
| 1999 | 0,8 |
| 1989 | 0,8 |
| 1997 | 0,7 |

* Programmation du Gouvernement.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Or compte tenu de la politique de finances publiques conduite par le Gouvernement, il ne sera pas possible à la majorité issue des élections de 2012 de modifier la hauteur de la « marche » à franchir. La date de 2013 pour ramener son déficit public sous le seuil de 3 points de PIB fixé par le pacte de stabilité est un engagement de la France devant ses partenaires européens et l'échéance ne peut donc être reculée. Par ailleurs, il ne paraît pas envisageable de ramener en 2012 le déficit à moins de 4,5 points de PIB, puisque la croissance du PIB devrait être faible.

La trajectoire de solde fixée par le Gouvernement obéit donc à une certaine logique : elle a été conçue pour que la réduction du déficit la plus importante depuis au moins 1960 repose sur la première année de la prochaine législature.

2. Retenir des hypothèses enfin réalistes

La prochaine législature devra rompre avec les incantations, et se fixer enfin une stratégie crédible de réduction du déficit.

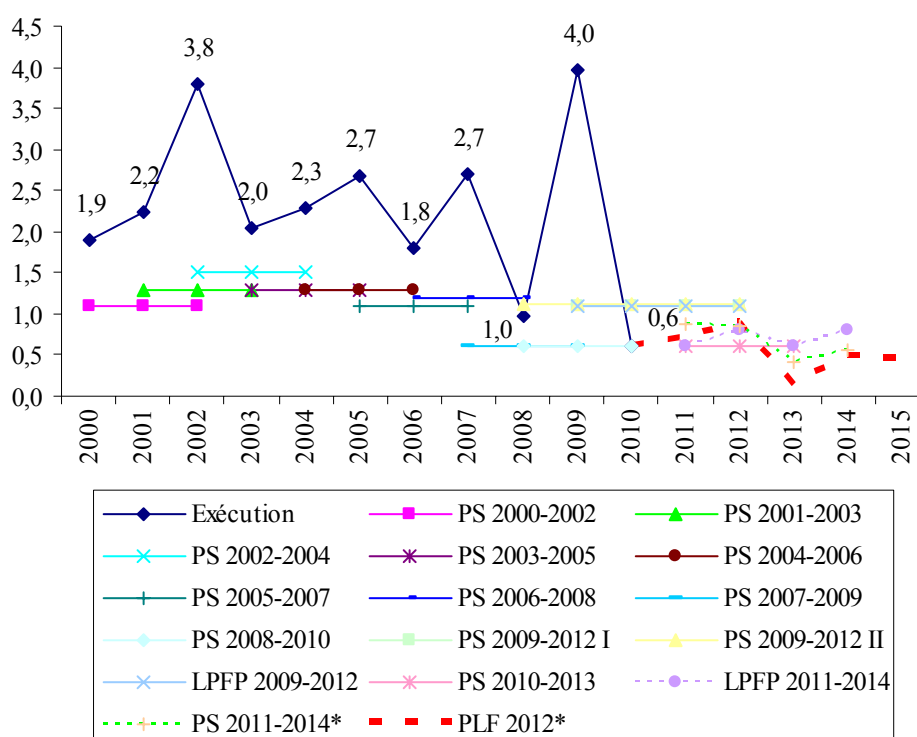
a) En matière d'évolution des dépenses publiques : se fixer un objectif d'augmentation maximale de 1 % par an en volume

Le Gouvernement refuse d'admettre qu'il n'est pas possible de ramener durablement la croissance des dépenses publiques, habituellement de plus de 2 % par an en volume, au taux de 0,6 % qu'il fixe comme objectif pour la période 2010-2015¹.

Le graphique ci-après montre la croissance des dépenses publiques en volume, prévue et programmée, depuis 2000.

Croissance des dépenses publiques

(en volume, en %)



Programmation : taux de croissance moyen sur la période concernée.

* Pour les deux dernières programmations, on s'est efforcé de reconstituer le profil infra-annuel en fonction des hypothèses de croissance du PIB et des estimations de dépenses publiques exprimées en points de PIB. En effet, comme la commission des finances l'a déploré à plusieurs reprises, si l'on excepte le précédent de la LPFP 2011-2014 – que le Gouvernement a décidé de ne pas respecter sur ce point –, les programmations n'indiquent pas clairement de plafond de dépenses publiques année par année, ce qui empêche de savoir à quoi le Gouvernement s'engage réellement. Compte tenu des problèmes d'arrondis, ces profils sont présentés à titre purement indicatif.

Sources : Insee, documents indiqués, commission des finances

¹ Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, tome I, page 89.

Il résulte des taux de croissance des dépenses observés de 2008 à 2010, et des prévisions du Gouvernement pour 2011 et 2012 (de respectivement 0,7 % et 0,9 % en volume), que **la croissance moyenne des dépenses de 2008 à 2012 serait de 1,4 % par an.**

Certes, le fort taux de croissance des dépenses publiques observé en 2009 résulte en grande partie du fait que l'inflation a été quasiment nulle cette année-là. Toutefois un phénomène inverse a joué en 2008, puisqu'elle a alors été de 2,8 %. La seule performance *a priori* remarquable serait donc celle de l'année 2010. Toutefois, comme la commission des finances le souligne dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2010, hors facteurs exceptionnels¹, la croissance des dépenses publiques aurait été en 2010 de l'ordre de 1,5 %. Par ailleurs, au total sur la période les phénomènes exceptionnels tendent à s'annuler.

b) En matière de croissance du PIB : retenir une hypothèse de 2 % par an au maximum

La seconde règle qu'une programmation réaliste et responsable des finances publiques doit respecter est de s'appuyer sur une hypothèse de croissance égale, au maximum, à **2 %**.

Ce taux correspond à la croissance potentielle de longue période de l'économie française, telle qu'elle est habituellement évaluée.

Une autre solution serait de charger un organisme autonome de déterminer les hypothèses économiques sur lesquelles est construite la programmation. Toutefois, si un tel dispositif semble fonctionner dans le cas des Pays-Bas², cela est plus ambigu dans le cas du Royaume-Uni³. On peut en outre douter qu'un tel organisme soit adapté à la « culture » politique de notre pays.

Aussi pourrait-il être plus efficace de recourir à un panel d'économistes indépendants. On souligne à cet égard que **dans leur déclaration du 26 octobre 2011**, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro s'engagent à « *renforc[er les] cadres budgétaires nationaux au-delà de ce que prévoit la directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres* », indiquant qu'« *en particulier, les budgets nationaux devraient être fondés sur des prévisions de croissance indépendantes* ».

¹ *Contrecoup du plan de relance et investissements exceptionnellement faibles des collectivités territoriales, et en sens inverse livraisons de matériels militaires particulièrement importantes.*

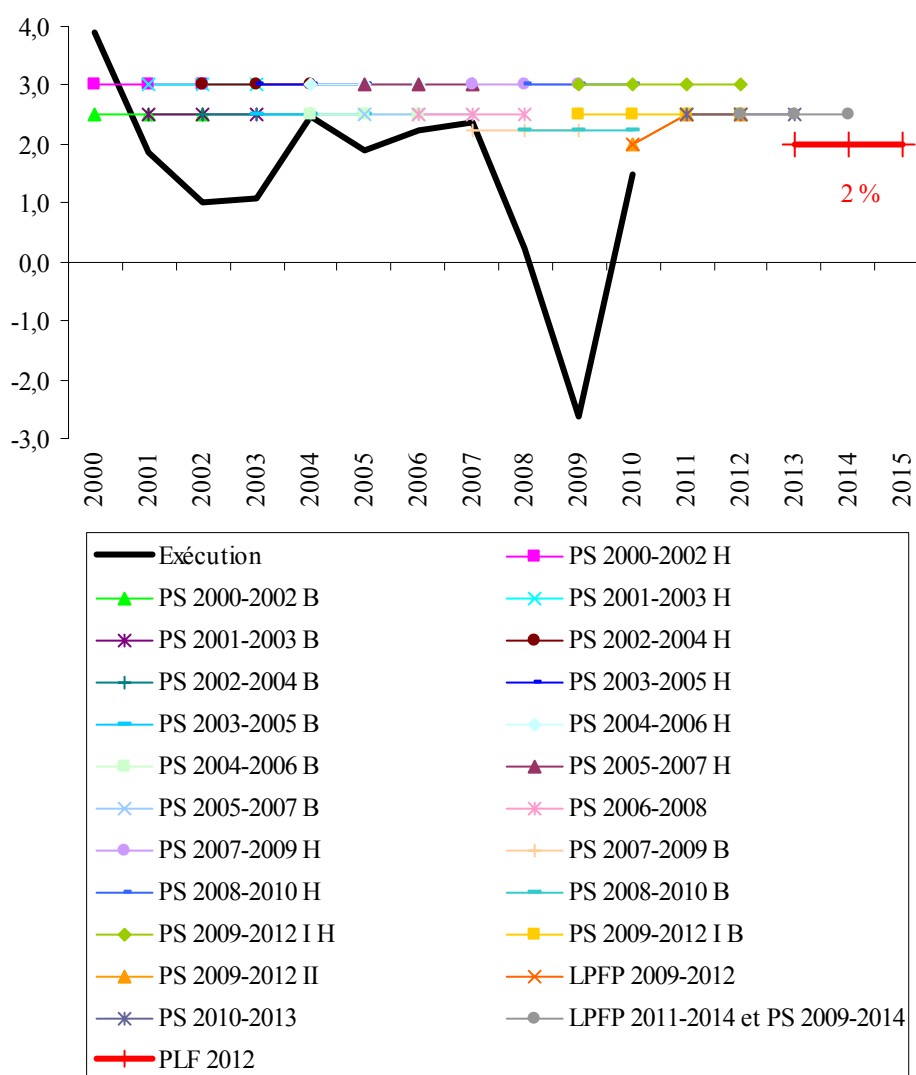
² *Aux Pays-Bas, l'ensemble des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose la politique budgétaire est élaboré par le Bureau central de planification (Centraal Planbureau - CPB), créé en 1945 par Jan Tinbergen. Cet organisme fait partie du ministère des finances, mais son indépendance de jugement paraît totalement préservée.*

³ *Au Royaume-Uni, le gouvernement de coalition issu des urnes le 6 mai 2010 a mis en place, dès le 17 mai, une autorité indépendante sur les questions budgétaires (Office for Budget Responsibility). A ce stade, l'OBR ne semble pas avoir rompu avec la tradition britannique de prévisions optimistes, avec une première prévision de croissance du PIB de 2,7 % en moyenne de 2011 à 2015.*

Comme on l'a indiqué, le Gouvernement semble saisi à ce sujet d'un remords tardif. En effet, la programmation annexée au présent projet de loi de finances retient, pour la première fois, une hypothèse de croissance de 2 % pour les trois années couvertes par le projet de loi de finances (soit les années 2013 à 2015), comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB : hypothèses associées aux trois années suivant celles couvertes par la LFI et exécution

(en %)



PS : programme de stabilité. H : scénario « haut ». B : scénario « bas ». LPFP : loi de programmation des finances publiques. PLF : projet de loi de finances.

Sources : Insee, documents indiqués

3. Un effort sur les recettes qui se déduit de ces hypothèses

L'hypothèse de croissance du PIB et l'objectif de croissance des dépenses déterminent mathématiquement l'effort nécessaire sur les recettes pour respecter la trajectoire de solde.

Schématiquement, la situation est la suivante. La réduction du déficit moyenne nécessaire en cas de retour à l'équilibre en 2017 est de l'ordre d'1 point de PIB par an (soit environ 20 milliards d'euros). Les dépenses publiques et le PIB augmentant, par hypothèses, de respectivement 1 % et 2 % par an en volume, le ratio dépenses/PIB se réduirait chaque année d'environ 0,5 point de PIB, améliorant d'autant le solde. **Il faut donc prendre chaque année des mesures augmentant les recettes de 0,5 point de PIB, soit une dizaine de milliards d'euros (50 milliards d'euros de 2013 à 2017).**

L'effort sur les dépenses et l'effort sur les recettes correspondraient donc chacun à la moitié de l'effort total. Le partage entre l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités territoriales devrait alors être précisé. Pour ces dernières, le préalable est de passer d'une relation de défiance à une relation de confiance. Cela se fera à la suite des Etats généraux des élus locaux, réunis sous l'égide du Sénat, tels qu'annoncés par son nouveau Président, et de la négociation d'un nouveau pacte.

**Effort sur les dépenses et sur les recettes nécessaire, sur la prochaine législature,
pour respecter la trajectoire de solde**

(avec une croissance du PIB de 2 % en volume)

| | Législature actuelle | | | | | Prochaine législature | | | | | |
|---|----------------------|-------|------|------|--------|-----------------------|-------|------|-------|----------------|-----------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2013-2017 |
| Objectifs de solde public (en points de PIB) | | | | | | | | | | | |
| Solde public réalisé (2008 à 2010) + programmation du Gouvernement (2011-2015), prolongée jusqu'en 2016 | -3,3 | -7,5 | -7,1 | -5,7 | -4,5 | -3 | -2 | -1 | 0 | 0 | 4,5 |
| Retour à l'équilibre en 2017 | | | | | | | -2,25 | -1,5 | -0,75 | 0 | |
| Effort de maîtrise de la dépense sur la prochaine législature (en milliards d'euros) | | | | | | | | | | | |
| Effort sur les dépenses (croissance de 1 % en volume au lieu de 2 %) | | | | | | 10 | 10 | 10 | 10 | (10) ***** | 50 |
| Mesures nouvelles sur les recettes (en milliards d'euros) | | | | | | | | | | | |
| Mesures nouvelles réalisées*/ prévues par le Gouvernement | -9,4 | -15,2 | 4,1 | 19,2 | 15,1** | 3*** | 3*** | | | | |
| Mesures nouvelles nécessaires sur la prochaine législature | | | | | | | | | | | |
| Programmation du Gouvernement (2011-2015), prolongée jusqu'en 2016 | | | | | | 21**** | 12 | 13 | 14 | (-10) ***** | 50 |
| Retour à l'équilibre en 2017 | | | | | | 21**** | 6 | 7 | 7 | 8 | 50 |

* Série reconstituée, à titre indicatif, à partir des rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances.

** Ce montant pourrait être porté à environ 30 milliards d'euros (et donc accru d'environ 15 milliards d'euros) pour atteindre l'objectif de solde avec une croissance de 1 % en 2012.

*** Montants minimaux inscrits dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

**** Le montant élevé des mesures nouvelles nécessaires en 2013, de l'ordre de 20 milliards d'euros, vient du fait que la programmation du Gouvernement suppose que l'amélioration du solde public de l'année 2013 – année pour laquelle la France s'est engagée à ramener son déficit sous le seuil des 3 points de PIB – serait la plus forte depuis au moins 1960, avec une amélioration du solde de 1,5 point de PIB en une seule année.

***** Pour rester à l'équilibre en 2017, il serait possible soit de réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros, soit de permettre une augmentation des dépenses publiques de 2 % en volume.

Source : commission des finances

Le montant élevé des mesures nouvelles nécessaires en 2013, de l'ordre de 20 milliards d'euros, vient du fait que, comme on l'a indiqué, la programmation du Gouvernement suppose que l'amélioration du solde public de l'année 2013 – année pour laquelle la France s'est engagée à ramener son déficit sous le seuil des 3 points de PIB – serait la plus forte depuis au moins 1960, avec une amélioration du solde de 1,5 point de PIB en une seule année.

4. Un effort de l'ordre de 100 milliards d'euros en cinq ans

Au total, sur la période 2013-2017, la réduction discrétionnaire du déficit serait de l'ordre de 100 milliards d'euros (en moyenne 20 milliards d'euros par an), contre seulement 45 milliards pour l'actuelle législature (en moyenne 9 milliards d'euros par an).

En effet, la majorité actuelle ne s'est vraiment convertie à la discipline budgétaire qu'en 2011, année qui aura juste servi à compenser le dérapage de 2009.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde public

(en milliards d'euros)

| | Actuelle législature* | | | | | | Prochaine législature |
|---|-----------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|-----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Moyenne 2008-2012 | Moyenne 2013-2017 |
| Effort structurel = évolution discrétionnaire du déficit | 4 | -24 | 10 | 28 | 26 | 9 | 20 |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | |
| Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires | -10 | -16 | 4 | 20 | 16 | 3 | 10 |
| Recettes hors prélèvements obligatoires | 4 | 8 | -2 | -2 | -2 | 1 | - |
| Maîtrise des dépenses (écart par rapport à une augmentation de 2 %) | 8 | -18 | 8 | 10 | 12 | 4 | 10 |
| Facteurs ne dépendant pas de l'évolution du Gouvernement | -16 | -60 | 0 | 0 | -2 | -16 | 0 |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | |
| Ecart de la croissance par rapport à un taux de 2 % | -22 | -52 | -6 | -2 | -2 | -17 | 0 |
| Recettes augmentant plus ou moins vite que le PIB | 8 | -8 | 6 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Evolution totale du déficit | -12 | -84 | 10 | 28 | 24 | -7 | 20 |

* Décomposition indicative effectuée par la commission des finances.

Source : calculs de la commission des finances

5. Que faire si la croissance est inférieure aux prévisions ?

Une programmation de finances publiques implique non seulement de retenir une hypothèse de croissance vraisemblable, mais aussi de prévoir la conduite à tenir si la croissance observée devait être plus faible.

a) L'engagement actuel du Gouvernement à respecter la trajectoire de solde « quoi qu'il arrive » n'a pas de sens

Un engagement de respecter la trajectoire de solde « quoi qu'il arrive », comme celui du Gouvernement actuel, n'aurait guère de sens. En effet, il est bien évident que si la croissance devait être de, par exemple, -1 % une année donnée, l'objectif de solde correspondant ne serait pas atteint.

Même si l'on considère que la trajectoire s'entend hors « accident de parcours » et qu'un supplément de déficit une année donnée dû à une moindre croissance doit être suivi d'un rattrapage de la trajectoire l'année suivante, une trajectoire « intangible », pour reprendre l'adjectif fréquemment employé par les membres du Gouvernement, risque de ne pouvoir être tenue dans tous les scénarios de croissance.

A titre illustratif, le tableau ci-après indique le montant des **mesures supplémentaires sur les recettes et les dépenses** qui seraient nécessaires à partir de 2013 pour atteindre l'équilibre en 2017, selon différentes hypothèses de croissance.

Les économies nécessaires de 2013 à 2017 pour revenir à l'équilibre, selon différents scénarios de croissance : quelques ordres de grandeur indicatifs

(montants cumulés sur cinq années)

(en milliards d'euros)

| | Croissance de 2,5 % | Croissance de 2 % | Croissance de 1,5 % | Croissance de 1 % | Croissance de 0,5 % | Croissance de 0 % |
|--|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| I. Solde 2012 | -100 | -100 | -100 | -100 | -100 | -100 |
| A. Evolution spontanée du solde | 50 | 0 | -45 | -85 | -115 | -140 |
| Dont : | | | | | | |
| 1. Ecart de la croissance par rapport à un taux de 2 % ⁷⁵ | 25 | 0 | -25 | -50 | -75 | -100 |
| 2. Recettes augmentant plus ou moins vite que le PIB ⁷⁶ | 25 | 0 | -20 | -35 | -40 | -40 |
| B. Evolution discrétionnaire du solde = effort structurel | 100 | 100 | 145 | 185 | 215 | 240 |
| Dont : | | | | | | |
| 1. Effort structurel prévu par la programmation proposée | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Dont : Augmentation des dépenses de seulement 1 % par an en volume (au lieu de 2 %) | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Mesures nouvelles sur les recettes | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| 2. Effort structurel supplémentaire pour respecter l'objectif de solde | - | - | 45 | 85 | 115 | 140 |
| II. Solde 2017 | 50 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : commission des finances

Si la croissance moyenne était de l'ordre de 1 %, il faudrait prendre environ **85 milliards d'euros de mesures supplémentaires sur la période**, soit environ **17 milliards d'euros de mesures supplémentaires par an**.

⁷⁵ Augmentation du ratio dépenses/PIB résultant de l'écart de la croissance par rapport à un taux de 2 %.

⁷⁶ Evolution spontanée du ratio recettes/PIB, liée aux fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB.

Cela correspondrait presque à un **doublément** de l'effort global (l'effort structurel annuel serait de l'ordre de 37 milliards d'euros au lieu de 20 milliards d'euros).

Il faut bien être conscient de ce qu'un tel effort supplémentaire signifierait. S'il reposait uniquement sur la dépense, il faudrait **réduire l'ensemble des dépenses publiques de 0,7 % par an en volume, sur la totalité de la période**. On rappelle que, sur longue période, les dépenses publiques augmentent de plus de 2 % par an en volume, et que sous l'actuelle législature leur augmentation moyenne devrait être de 1,4 % par an en volume. Si l'effort supplémentaire reposait uniquement sur les recettes, il faudrait prendre chaque année des mesures d'augmentation des recettes de l'ordre non de 10 milliards d'euros, mais de **27 milliards d'euros**.

b) La nécessité de réaliser un effort supplémentaire par rapport à celui de la programmation sera par nature une question de dosage en fonction des circonstances

La prochaine législature devra donc soigneusement doser l'effort à fournir.

L'effort prévu par la programmation proposée (10 milliards d'euros sur les dépenses et 10 milliards d'euros sur les recettes, chaque année) doit être considéré comme constituant un **effort minimal** et un **cadre de référence**.

La question de savoir si, en cas de croissance nettement inférieure à 2 % par an, cet effort doit être accru pour respecter malgré tout l'objectif de solde, dépendra notamment de la conjoncture. L'effort devra être plus ou moins accru, et il conviendra de déterminer son partage entre les recettes et les dépenses.

B. L'INSCRIPTION D'UNE RÈGLE D'ÉQUILIBRE DANS LA CONSTITUTION : UN FAUX PROBLÈME

Avant le changement de majorité au Sénat, le Gouvernement instrumentalisait le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, adopté dans des termes identiques par le Sénat et l'Assemblée nationale le 11 juillet 2011, pour marquer sa crédibilité face à une opposition qui le serait moins.

Ce discours est d'autant plus paradoxal que le projet de texte constitutionnel n'apporte en pratique rien de significatif par rapport aux actuelles lois de programmation des finances publiques.

Dans leur déclaration du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont rappelé l'attachement des Etats à des règles inscrites au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, mais pas nécessairement dans la Constitution. Ainsi, il s'engagent à l'« *adoption, par chaque Etat membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre*

structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 ».

1. Un débat confus

Le débat est d'autant plus confus que personne ou presque n'a pris la peine de prendre connaissance ni du projet de loi, ni du texte adopté par les deux chambres – ni, *a fortiori*, des rapports parlementaires –, de sorte que le débat porte sur une sorte de règle fantomatique. Dans le meilleur des cas, on se réfère au rapport⁷⁷ que le groupe de travail présidé par Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, a adopté le 21 juin 2010, et que le projet de loi est censé mettre en œuvre.

Par exemple, des économistes réputés – dont la compétence en tant qu'économistes n'est pas en cause – peuvent affirmer en octobre 2011 que la règle ne peut pas fonctionner parce qu'on ne peut pas calculer avec précision le solde structurel. Il est vrai que des économistes ne sont pas nécessairement des juristes. Pourtant, justement pour éviter cette difficulté, le projet de loi constitutionnelle propose une règle définie en termes non de solde structurel, mais d'effort structurel (c'est-à-dire d'effort discrétionnaire du Gouvernement sur les dépenses et les recettes).

Confus parmi les économistes, le débat l'est encore plus parmi les citoyens. Le règle d'équilibre est appelée « règle d'or », alors même qu'il ne s'agit pas d'une règle d'or. En matière de finances publiques, la règle d'or désigne en effet une règle selon laquelle le solde courant doit être équilibré sur la durée du cycle économique. Cela n'a rien à voir avec le texte proposé.

On débat même parfois du projet de loi constitutionnelle comme s'il s'agissait d'inscrire dans la Constitution que le solde public doit nécessairement être équilibré – ce qui n'est pas le cas. En effet, l'intitulé du projet de loi – « *projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques* » – ne doit pas induire en erreur sur le fait que rien, dans le dispositif, n'oblige à ce que le solde public soit équilibré à une date quelconque, ni, *a fortiori*, qu'il le soit ensuite en permanence⁷⁸.

2. Le projet de loi constitutionnelle : quelques rappels

De quoi s'agit-il concrètement ?

⁷⁷ Groupe de travail présidé par Michel Camdessus, « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », 21 juin 2010.

⁷⁸ Certes, selon l'article premier, « les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques ». Toutefois ce dernier objectif n'est pas précisé.

Il s'agit simplement de prévoir que **le Gouvernement s'engagerait à réaliser chaque année un certain effort sur les dépenses et les recettes, qu'il se fixerait lui-même, et dont le respect serait soumis au contrôle du Conseil constitutionnel**. Plus précisément, il s'engagerait à ne pas dépasser un « plafond » de dépenses pour l'Etat et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, et à prendre des **mesures nouvelles** sur les recettes (c'est-à-dire des mesures d'augmentation des recettes) au moins égales à un certain « **plancher** ».

En d'autres termes, il s'agirait de soumettre au Conseil constitutionnel le respect par les lois financières annuelles des engagements pris au titre de chacune de ces années dans la programmation pluriannuelle.

L'engagement porterait donc, à juste titre⁷⁹, uniquement sur ce que le Gouvernement maîtrise et que le Parlement vote. Si la croissance était inférieure aux prévisions, il ne devrait pas faire d'effort supplémentaire. En effet, il s'agirait bien d'un « plancher » de mesures nouvelles sur les recettes, et non d'un « plancher » de recettes. En sens inverse, si la croissance était supérieure aux prévisions, il ne pourrait pas en tirer prétexte pour laisser filer les dépenses et alléger les recettes.

3. Pourquoi le projet de loi constitutionnelle est inutile

Le problème du projet de loi constitutionnelle n'est pas qu'il serait trop contraignant, mais qu'il est **inutile**.

a) La persistance d'hypothèses de croissance irréalistes viderait la règle de toute portée

En particulier, il ne comprend **aucun élément chiffré**.

Ainsi, rien n'empêcherait le Gouvernement de s'engager à un effort volontairement trop faible, en retenant **une hypothèse de croissance volontairement trop élevée**. C'est d'ailleurs ce que l'actuel Gouvernement a fait dans les deux lois de programmations des finances publiques, couvrant respectivement les périodes 2009-2012 et 2011-2014⁸⁰, qui reposaient sur une hypothèse de croissance irréaliste de 2,5 % par an.

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 – censée préfigurer, par son contenu, les lois-cadres de programmation des finances publiques prévues par le texte constitutionnel – prévoit des mesures

⁷⁹ Néanmoins, la restriction du champ d'application de la règle aux seules dispositions relevant du champ de compétence du législateur financier a pour effet de ne pas couvrir certaines administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales et les organismes sociaux ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale (assurance chômage et retraites complémentaires).

⁸⁰ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

nouvelles sur les recettes de seulement 3 milliards d'euros par an de 2012 à 2014. Or, l'hypothèse de croissance pour 2012 étant passée de 2,5 % selon la loi de programmation des finances publiques à 1,75 % selon la prévision associée au présent projet de loi de finances, les mesures nouvelles prévues pour 2012 par le texte initial du présent projet de loi de finances sont de 11,2 milliards d'euros. Compte tenu de l'invraisemblance de l'hypothèse de croissance initialement retenue, le « plancher » de 3 milliards d'euros a donc été délibérément fixé à un niveau beaucoup trop bas pour avoir la moindre portée pratique.

L'actualité récente montre donc qu'appliquée par le Gouvernement actuel, la règle constitutionnelle aurait été privée de toute portée. Son incapacité à permettre la réduction du déficit aurait ruiné sa crédibilité.

On pourrait certes prévoir dans la loi organique, à laquelle le texte constitutionnel renvoie pour son application, que l'hypothèse de croissance n'est pas fixée arbitrairement par le Gouvernement, mais correspond, par exemple, aux prévisions d'un panel d'experts, ou à la croissance potentielle calculée selon une méthodologie définie. Mais ce serait là une toute autre logique que la règle « en trompe-l'œil » proposée par le Gouvernement.

En fait, de deux choses l'une :

- ou un Gouvernement veut réellement réduire le déficit public, et il le fait ;

- ou il ne le veut pas, et il trouvera toujours des échappatoires pour en faire moins qu'il le faudrait. Même si la règle était précisée pour empêcher de retenir des hypothèses de croissance irréalistes, il pourrait toujours recourir à d'autres procédés. Par exemple, il pourrait délibérément surestimer l'impact des mesures nouvelles sur les recettes. Il pourrait aussi procéder à des modifications de périmètre.

b) Une règle en termes de solde structurel serait aussi peu applicable

Une règle qui ne serait pas définie en termes d'effort structurel, mais de **déficit structurel**, comme celle récemment adoptée par l'Allemagne, présenterait des problèmes au moins aussi importants.

Tout d'abord, elle serait **tout aussi manipulable**. Le déficit structurel est en effet calculé par référence à un PIB structurel dont la méthodologie d'évaluation est largement conventionnelle. Rien n'empêcherait donc *a priori* le Gouvernement d'affirmer, par exemple, qu'en raison de sa politique économique, la croissance structurelle est de 2,5 % par an, et qu'en conséquence une évolution défavorable du solde effectif « masque » une évolution favorable du solde structurel.

Ensuite, le solde structurel présente paradoxalement l'inconvénient de **ne pas être expurgé de toute composante conjoncturelle**. En effet, il n'est pas corrigé du fait qu'en période de croissance forte les recettes publiques

tendent généralement à augmenter plus rapidement que le PIB (le phénomène inverse se produisant en période de croissance faible). Il en résulte que le solde structurel peut connaître des améliorations « en trompe-l'œil » (problème que la notion d'effort structurel permet d'éviter), alors même que le Gouvernement ne fait rien pour réduire le déficit.

c) L'absurdité de la règle de solde effectif à laquelle le Gouvernement prétend se conformer

Il est paradoxal de remarquer que le Gouvernement, tout en dénonçant le refus de l'opposition d'adopter le projet de loi constitutionnelle, et en refusant jusqu'au 27 octobre 2011 de prendre les mesures d'ajustement supplémentaires qui s'imposent pour 2012, prétend se conformer à une règle de **solde public effectif**, qui obéit à une logique différente de celle de ce projet de loi et de l'actuelle loi de programmation des finances publiques – qui définissent une règle d'effort structurel – et qui est **fondamentalement absurde**.

Ainsi, selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, « *le Gouvernement prendra en temps voulu toute mesure nécessaire au respect de la trajectoire de déficit qu'il a définie* ».

Cela suggère que soit il considère que la logique même du projet de loi constitutionnelle n'est pas valide, soit il en ignore lui-même le contenu.

Or, les économistes considèrent généralement, à juste titre, qu'une trajectoire définie en termes de solde effectif est économiquement néfaste, puisqu'elle oblige à prendre des mesures de réduction du déficit d'autant plus rigoureuses que la croissance est faible, aggravant ainsi les difficultés économiques ; et qu'en sens inverse, elle permet à un Gouvernement de décider de nouvelles dépenses et de nouvelles réductions de recettes, dès lors que la croissance est forte. Accessoirement, une telle règle est inapplicable, aucun Etat ne pouvant s'adapter en temps réel aux fluctuations de la conjoncture, qu'il ne connaît qu'*a posteriori*.

On comprend bien que l'espoir du Gouvernement a été que la croissance et le dynamisme spontané des recettes soient supérieurs à leur niveau habituel, ce qui lui aurait permis de s'exonérer de l'effort nécessaire sur les recettes et les dépenses. Ainsi s'explique la situation paradoxale d'un Gouvernement attendant l'automne 2011 pour annoncer un effort supplémentaire de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2012, pourtant jugé nécessaire par le Sénat dès le mois d'avril 2011, et la fin du mois d'octobre 2011 pour aligner son hypothèse de croissance sur la prévision du consensus des conjoncturistes, déjà de 1,2 % à la mi-septembre. Mais alors, si c'est ainsi que le Gouvernement conçoit la politique de finances publiques, il ne sert à rien d'avoir une loi de programmation des finances publiques, ni *a fortiori* de réviser la Constitution, pour instaurer une règle qu'il s'emploiera comme aujourd'hui à vider de toute portée.

4. Adopter en 2012 une loi de programmation des finances publiques enfin sincère

Dès lors que nul ne peut contraindre à la vertu budgétaire un Gouvernement décidé à n'être vertueux qu'en apparence, la question de la réduction du déficit est donc une question non pas de technique juridique, mais de **sincérité** et de **responsabilité politique**.

La majorité élue en mai 2012 devra donc adopter une loi de programmation des finances publiques.

Votre rapporteure générale souscrit à l'engagement pris par François Hollande de faire voter au lendemain de l'élection présidentielle une loi de programmation qui respectera nos objectifs européens de réduction de déficits⁸¹.

Cette loi de programmation devra comprendre, pour l'ensemble constitué par l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

- un plafond de dépenses ;
- un plancher de mesures nouvelles sur les recettes.

Contrairement aux deux lois de programmation des finances publiques adoptées sous l'actuelle législature, et au projet de texte constitutionnel, celle-ci ne devrait pas constituer un pur trompe-l'œil, mais avoir une portée pratique. Elle devrait donc reposer sur **une hypothèse réaliste de croissance du PIB**, qui devrait être non de 2,5 % par an – comme dans le cas des deux lois de programmation précitées –, mais **au maximum de 2 % par an**, ce qui correspond à la croissance potentielle de longue période de l'économie française, telle qu'elle est habituellement évaluée.

La prochaine loi de programmation des finances publiques devra également comprendre des **scénarios alternatifs crédibles**, en particulier moins favorables que le scénario central, sur le modèle retenu par de nombreux Etats, dont l'Allemagne, dans leur programme de stabilité.

⁸¹ « L'élection présidentielle doit permettre à chaque prétendant de prendre un engagement clair pour rééquilibrer nos finances publiques avec un calendrier précis et des instruments pour y parvenir. Je veux croire que nous poursuivons tous le même but, celui de maîtriser la dette publique, mais nous ne proposons pas le même chemin pour l'atteindre. Ce sera aux Français de juger ! Ma démarche, c'est de faire voter au lendemain de la présidentielle une loi de programmation qui respectera nos objectifs européens de réduction de déficits. Les fameuses et si contestables agences de notation ne réclament pas une règle d'or, mais des actes concrets susceptibles de donner durablement confiance » (*entretien au Journal du Dimanche, 21 août 2011*).

QUATRIÈME PARTIE L'ÉQUILIBRE BUDGETAIRE EN 2012 : DES ORDRES DE GRANDEUR DÉJÀ PERIMÉS

Les principaux chiffres du projet de loi de finances pour 2012

1. – LES RECETTES

Recettes fiscales nettes : 272,9 milliards d'euros (+7,5 %*)

Dépenses fiscales : 65,9 milliards d'euros (-2,3 %)

Recettes non fiscales : 15,7 milliards d'euros (-2,9 %)

Taux de couverture des dépenses du budget général : 73,9 % (+5,3 points)

2. – LES DÉPENSES ET LES EMPLOIS

Dépense sous norme « zéro valeur » : 275,6 milliards d'euros (+0,0 %)

Dont dépenses de personnel (hors pensions) : 81 milliards d'euros (-0,2 %)

Dont PSR collectivités territoriales sous norme : 51,9 milliards d'euros (-1 %)

Dont PSR Union européenne : 18,9 milliards d'euros (+3,51 %)

Dépense sous norme « zéro volume » : 362,3 milliards d'euros (-0,23 %)

Dont charge de la dette : 48,8 milliards d'euros (+7,5 %)

Dont dépenses de pensions : 37,9 milliards d'euros (+5,2 %)

Plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat : 1 935 321 ETPT (-2 %)

3. – LE SOLDE ET SON FINANCEMENT

Solde général : -81,8 milliards d'euros (+14,4 %)

Dont solde primaire : -33 milliards d'euros (-32,2 %)

Besoin et ressources de financement de l'Etat : 182 milliards d'euros (-4,7 %)

Plafond de variation de la dette à moyen et long termes : 80,1 milliards d'euros (-10,2 %)

Encours de la dette à fin 2012** : 1 399,8 (+6,2 %)

* Les pourcentages d'évolution sont par rapport au révisé 2011 pour les recettes et le solde, et par rapport à la LFI 2011 pour les dépenses et les emplois. Ils sont tous exprimés en valeur, à l'exception du pourcentage de progression de la dépense sous norme « zéro volume ».

** Projection, en valeur actualisée.

Nota bene : l'analyse de l'équilibre budgétaire prévu pour 2012 repose sur les données contenues dans le projet de loi adopté en Conseil des ministres. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture sont analysées dans le cadre du commentaire de l'article d'équilibre (article 31).

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le présent tome du rapport général analyse traditionnellement les grands équilibres en recettes et en dépenses du budget de l'Etat, tels qu'ils ressortent du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Les circonstances inédites dans lesquelles prennent place les débats budgétaires en cette fin d'année **rendent largement caduques les prévisions du PLF déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 28 septembre dernier**. Alors même que l'Assemblée nationale n'a pas achevé l'examen de ce projet de loi, une révision de l'hypothèse de croissance pour 2012 et des ajustements d'ampleur sont évoqués, qui impliqueront d'actualiser les développements qui suivent, dès lors que des arbitrages définitifs seront survenus.

I. L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES RECETTES DE L'ÉTAT

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES AMÉLIORE MARGINALEMENT LES RECETTES FISCALES NETTES

L'évolution des recettes fiscales nettes s'établirait, entre le révisé 2011 et le projet de loi de finances pour 2012, à **+7,5 %** à périmètre constant⁸². Ces recettes passeraient ainsi **de 253,8 à 272,9 milliards d'euros**. Cette évolution résulte très majoritairement de l'évolution spontanée des recettes et des mesures nouvelles antérieures au PLF.

1. L'évolution spontanée explique plus des deux tiers de l'accroissement des recettes

13,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires sont attendues au titre de l'évolution spontanée⁸³ des recettes fiscales, c'est-à-dire de la dynamique naturelle de l'assiette des différents impôts. **Cette évolution spontanée explique à elle seule 71 % de l'accroissement des recettes entre le révisé 2011 et 2012.**

Elle repose sur une élasticité des recettes fiscales nettes au PIB de 1,5, sur une hypothèse de progression des prix hors tabac de 1,7 % en moyenne annuelle et sur une prévision de croissance en volume du PIB de 1,75 %, depuis revue à la baisse par le Gouvernement.

⁸² La comparaison à périmètre constant consiste à retrancher les effets des mesures de périmètre et de transfert intervenant entre 2011 et 2012. Ces mesures représentent un total de 202 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de moindres transferts de TIPP aux collectivités territoriales et 212 millions d'euros de mesures de périmètre trouvant leur contrepartie en dépenses du budget général.

⁸³ L'évolution spontanée intègre une baisse de 1,6 milliard d'euros liée à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu.

L'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat

(en millions d'euros)

| Impôts | Révisé 2011 | Evolution spontanée | Mesures antérieures au PLF | Mesures PLF | Prévision 2012 (constant) | Mesures de périmètre et de transfert | Prévision 2012 (courant) | Variation 2012-2011 | |
|--------------|----------------|---------------------|----------------------------|-------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------|---------------------|-------------|
| | | | | | | | | M€ | % |
| IR | 51 559 | 3 126 | 3 543 | 200 | 58 428 | 0 | 58 428 | 6 869 | 13,3% |
| IS | 40 902 | 5 518 | -309 | 100 | 46 211 | 0 | 46 211 | 5 309 | 13,0% |
| TIPP | 13 989 | -93 | 133 | 0 | 14 029 | -23 | 14 006 | 40 | 0,3% |
| TVA | 132 266 | 4 622 | -254 | 0 | 136 634 | 228 | 136 862 | 4 368 | 3,3% |
| Autres | 15 131 | 404 | 1 828 | 223 | 17 586 | -3 | 17 583 | 2 455 | 16,2% |
| Total | 253 847 | 13 577 | 4 941 | 523 | 272 888 | 202 | 273 090 | 19 041 | 7,5% |
| | | 5,3% | 1,9% | 0,2% | 7,5% | | | | |

| Part dans la croissance totale des recettes | |
|---|-------|
| De l'évolution spontanée | 71,3% |
| Des mesures antérieures à 2012 | 25,9% |
| Des mesures du PLF 2012 | 2,7% |
| De l'IR | 36,1% |
| De l'IS | 27,9% |
| De la TIPP | 0,2% |
| De la TVA | 22,9% |
| Des autres recettes | 12,9% |

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances pour 2012

2. Les mesures antérieures à 2012 majorent les recettes de 4,9 milliards d'euros

Hors évolution spontanée, les mesures nouvelles améliorent les recettes fiscales nettes d'un supplément de **5,5 milliard d'euros, soit moins d'un tiers (29 %) de leur progression totale**. L'impact des mesures nouvelles correspond à l'incidence supplémentaire, en 2012, des modifications de la législation ou de la réglementation fiscale. On observe que, sur ces 5,5 milliards d'euros, **4,9 milliards d'euros sont imputables à des mesures antérieures** au présent projet de loi de finances, ce dernier ne contribuant donc que marginalement à l'amélioration des recettes de l'Etat en 2012 (*cf.* tableau).

a) Les mesures « de redressement » rapportent 2,45 milliards d'euros supplémentaires

Sur les 4,9 milliards d'euros d'euros de recettes supplémentaires imputables aux mesures antérieures, **2,45 milliards d'euros résultent des mesures dites « de redressement »** prises dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-1117 du 19 septembre 2011), et principalement de la suppression de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières (+1,2 milliard d'euros) et de la limitation de la possibilité de reporter les déficits au titre de l'impôt sur les sociétés (+1 milliard d'euros).

Impact supplémentaire en 2012 des « mesures de redressement »

| Mesures | Milliers € |
|---|------------------|
| IR | |
| Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières | 1 030 200 |
| IS | |
| Limitation des reports de déficits | 1 000 000 |
| Hausse de la quote-part pour frais et charges | 80 000 |
| Suppression du bénéfice mondial consolidé | 50 000 |
| Autres recettes fiscales nettes | |
| Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières | 181 000 |
| Taxe sur les hôtels de luxe | 88 000 |
| Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes | |
| Constatation des cessions de parts de SCI par acte notarié | 19 000 |
| Total | 2 448 200 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

b) La réforme de la fiscalité du patrimoine

Le coût pour l'Etat de la réforme du patrimoine diminue de 0,2 milliard d'euros en 2012. La perte de recettes substantielle engendrée par la réforme du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (-1,5 milliard d'euros) est légèrement surcompensée par l'abrogation et l'autoliquidation du bouclier fiscal (+0,7 milliard d'euros), l'augmentation de délai de rappel des

droits de succession et de donation (+0,4 milliard d'euros) et l'augmentation des droits de partage et de licitation (+0,3 milliard d'euros).

Il n'en reste pas moins qu'en impact cumulé sur les recettes de l'Etat, la réforme de la fiscalité du patrimoine reste sous-financée à hauteur d'environ 400 millions d'euros.

Cette comptabilisation ne prend pas en compte les mesures de lutte contre l'évasion fiscale internationale, qui constituent un objectif en soi et ne sauraient être considérées comme venant gager la suppression de la première tranche de l'ISF.

Impact supplémentaire en 2012 de la réforme de la fiscalité du patrimoine

| Mesures | Milliers € |
|---|----------------|
| IR | |
| Exit tax | 53 000 |
| ISF | |
| Réforme du barème | -1 457 000 |
| Doublement réduction ISF pour personne à charge | -20 000 |
| Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes | |
| Abrogation du bouclier fiscal et autoliquidation | 672 000 |
| Augmentation délai de rappel des droits de donations et de succession | 432 000 |
| Augmentation taux droits de partage et de licitation | 322 000 |
| Augmentation barème droits de donation et de succession | 162 000 |
| Suppression des réductions de droits liées à l'âge | 160 000 |
| Maintien de la réduction en cas de donation de titres d'entreprise... | -30 000 |
| Abattement pour donations passées dans les dix années précédentes | -100 000 |
| Total | 194 000 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

c) La réforme de la taxe professionnelle grève les recettes de 0,5 milliard d'euros supplémentaires

Une perte de recettes supplémentaire de 0,5 milliard d'euros est imputable, en 2012, à la réforme de la taxe professionnelle⁸⁴. Cette évolution se décompose comme suit :

1) la suppression de la taxe professionnelle a des **effets induits** sur l'IS de -0,7 milliard d'euros et sur l'IR de -0,1 milliard d'euros. Les gains d'IR et d'IS associés à la réforme sont **moins importants en 2012 qu'en 2011** (où ils étaient estimés à 1,9 milliard d'euros), ce qui atteste de la montée en puissance des nouvelles impositions locales venant en déduction du bénéfice imposable ;

⁸⁴ Ce chiffrage correspond à la perte de recettes de recettes fiscales nettes supplémentaire enregistrée par rapport à l'exercice précédent, et non au chiffrage du coût global de la réforme de la TP pour l'Etat, qui résulte de l'agrégation des impacts sur les recettes fiscales, sur les prélèvements sur recettes et sur le solde du compte d'avance aux collectivités territoriales. Ce coût est analysé par votre rapporteure générale dans le cadre du rapport préparatoire au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

2) la **disparition des divers prélèvements** et cotisations afférents à la taxe professionnelle, de même que la **fin de l'affectation provisoire** à l'Etat des nouvelles impositions instituées en remplacement de la TP engendrent une moindre recette de 0,9 milliard d'euros (dont -0,4 milliard d'euros au titre de la fin de la perception par l'Etat de la CFE et -0,2 milliard d'euros au titre de la suppression de la cotisation minimale de taxe professionnelle) ;

3) les **remboursements et dégrèvements** d'impôts locaux diminuent, ce qui augmente les recettes nettes de 1,5 milliard d'euros. On observe en particulier que la montée en puissance des nouveaux dégrèvements (+0,1 milliard d'euros au titre du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée et +0,1 milliard d'euros au titre du dégrèvement barémique de CVAE) et très largement surcompensée par la fin des dégrèvements associés à la TP (-1,1 milliard d'euros).

**Impact supplémentaire en 2012 de la réforme
de la taxe professionnelle sur les recettes fiscales nettes**

| Effets de la réforme de la taxe professionnelle | Milliers € |
|---|-------------------|
| Effets sur les recettes brutes | -1 936 633 |
| Effet induit sur l'IR | -141 888 |
| Effet induit sur l'IS | -692 745 |
| Suppression de la cotisation minimale de péréquation | -14 000 |
| Impact sur les frais d'assiette et de recouvrement | -22 000 |
| Impact sur les rôles supplémentaires au profit de l'Etat | -58 000 |
| Affectation de DMTO et droits immobiliers aux collectivités | -63 000 |
| Fin de l'affectation des IFER | -110 000 |
| Suppression de la cotisation minimale de TP | -200 000 |
| Fin de la perception de la CFE | -412 000 |
| Contrecoup de la hausse de la taxe sur les installations nucléaires de base | -223 000 |
| Effets sur les remboursements et dégrèvements | -1 456 000 |
| Création du dégrèvement PVA de CET | 142 000 |
| Dégrèvement barémique de CVAE | 139 000 |
| Création du crédit d'impôt CET micro-entreprises ZRD | 5 000 |
| Réévaluation des bases 2011 de fiscalité locale | 3 000 |
| Régime de groupe CVAE | -170 000 |
| Création du crédit d'impôt au profit des entreprises défavorisées | -177 000 |
| Restitution d'excédents d'acomptes de CVAE | -300 000 |
| Autres dégrèvements | -351 000 |
| Suppression du dégrèvement PVA de TP | -747 000 |
| Total des effets | -480 633 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

d) Les autres mesures antérieures

Le reste des mesures antérieures procure un surcroît de recettes fiscales de **2,7 milliards d'euros** en 2012. **Les plus significatives portent sur l'IR**, avec en particulier les effets du « rabot » sur les dépenses fiscales (+0,4 milliard d'euros), la réduction des avantages fiscaux en faveur du

photovoltaïque (+0,7 milliard d'euros⁸⁵), la limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire des contribuables vivant seuls et ayant élevé un enfant (+0,5 milliard d'euros), la modification des modalités d'imposition des couples changeant de situation matrimoniale (+0,5 milliard d'euros), l'abrogation du crédits d'impôt dit « TEPA » sur les intérêts d'emprunt pour acquisition de la résidence principale (+0,1 milliard d'euros), l'impact de la prime dite « de partage des profits » (+0,2 milliard d'euros) et la suppression du seuil de cession pour l'imposition à l'IR des gains de cession de valeurs mobilières (+0,2 milliard d'euros).

L'IS continue, pour sa part, à enregistrer le **contrecoup des mesures fiscales du Plan de relance**, qui accroît ses recettes nettes de 0,9 milliard d'euros⁸⁶. Viennent en revanche diminuer les recettes d'IS l'incidence de l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales (-0,4 milliard d'euros) et de la « prime de partage des profits » (-0,4 milliard d'euros), ainsi que le renforcement du crédit d'impôt recherche intervenu en LFI pour 2008 (-1 milliard d'euros).

3. Les mesures nouvelles du PLF 2012 ont un impact très limité

a) Trois mesures procurent des ressources dès 2012

L'essentiel de l'effort de redressement des recettes fiscales nettes de l'Etat résulte de mesures antérieures au présent projet de loi, et notamment du deuxième collectif budgétaire pour 2011 que le Sénat a adopté dans l'urgence à la fin de l'été. **Les mesures prévues par le présent projet de loi ne contribuent en effet qu'à moins de 3 % à l'évolution globale des recettes fiscales nettes.**

Ces mesures, qui feront l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre des commentaires d'articles, sont au nombre de trois et procurent un rendement global de **523 millions d'euros**, dont 200 millions d'euros à la charge des ménages et 323 millions d'euros à la charge des entreprises :

1) 200 millions d'euros⁸⁷ résultent de la mise en œuvre d'une **contribution exceptionnelle de 3 % sur le revenu fiscal de référence des contribuables les plus aisés**. Cette contribution a vocation à disparaître à compter de l'imposition des revenus de 2014, soit lorsque la France aura ramené son déficit public en-deçà de 3 % du PIB ;

⁸⁵ Dont 0,5 milliard d'euros au titre de l'aménagement du crédit d'impôt « Développement durable » et 0,2 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt pour les investissements productifs outre-mer.

⁸⁶ +0,3 milliard d'euros au titre de l'augmentation du taux d'amortissement dégressif, - 0,1 milliard d'euros au titre de la restitution anticipée des créances de carry back, +0,6 milliard d'euros au titre de la restitution anticipée de crédit d'impôt recherche et +0,1 milliard d'euros au titre de sa prorogation.

⁸⁷ Chiffrage du projet de loi initial, avant vote de l'Assemblée nationale. L'effet des votes de l'Assemblée nationale est analysé à l'article d'équilibre.

2) 100 millions d'euros de recettes sont attendues de la **suppression de l'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les DOM** ;

3) 223 millions d'euros devraient résulter d'une nouvelle **taxe sur les allocataires initiaux de quotas d'émission de gaz à effet de serre**, destinée à abonder la réserve de quotas des « nouveaux entrants » sur le marché européen d'échange de quotas de CO₂.

b) Les mesures de seconde partie amélioreraient les recettes de 0,5 milliard d'euros en 2013

Plusieurs mesures inscrites en seconde partie du projet de loi de finances ont enfin vocation, sous réserve des arbitrages de la nouvelle majorité issue des urnes en 2010, à procurer des recettes supplémentaires estimées à **0,5 milliard d'euros en 2013 et 0,6 milliard d'euros en 2014** (cf. tableau).

Impact en 2013 et 2014 des mesures de seconde partie

(millions d'euros)

| Mesures | 2013 | 2014 |
|--|------------|------------|
| Aménagement du Scellier (art. 40) | 17 | 16 |
| Diminution de la réduction d'IR en faveur de la location meublée non professionnelle (art. 41) | ε | -18 |
| Taxe sur les loyers élevés des micro-logements (art. 42) | ε | ε |
| Révision crédit d'impôt "Développement durable" et éco-PTZ (art. 43) | 105 | 273 |
| Prorogation crédit d'impôt personnes âgées et handicapées pour l'habitation principale (art. 44) | 30 | 30 |
| Adaptation du "rabo" (art. 45) | 340 | 340 |
| Total | 492 | 641 |

ε = effet inférieur à 1 millions d'euros.

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2012

Les principales mesures de rendement sont le nouveau recentrage du crédit d'impôt « Développement durable » et de l'éco-prêt à taux zéro (+105 millions d'euros en 2013) et l'adaptation du « rabot » sur les niches fiscales (+340 millions d'euros).

4. L'évolution des « grands impôts »

a) Un impôt sur le revenu en progression de 13,3 %

Le produit net de l'impôt sur le revenu devrait s'établir à **58,4 milliards d'euros en 2012, soit une augmentation, à périmètre courant, de +13,3 % par rapport à 2011** (51,6 milliards d'euros), contre +8,7 % entre 2010 et le révisé 2011. Le révisé 2011 est lui-même en retrait de 0,6 milliard d'euros par rapport aux estimations de LFI (52,2 milliards

d'euros), à la suite de corrections opérés en LFR-1 (-0,5 milliard d'euros⁸⁸) et LFR-3 pour 2011 (-0,1 milliard d'euros).

La moitié de cette progression est imputable à l'évolution spontanée (+3,1 milliards d'euros), fondée sur évolution moyenne de 3,5 % des revenus assujettis. Selon le Gouvernement, cette évolution serait « *tirée par les salaires, les pensions et les revenus de capitaux dont la progression est dynamique en 2011* ». L'autre composante principale de l'évolution du produit d'IR sont les mesures nouvelles antérieures à 2012 (+3,5 milliards d'euros) et prévues par le présent PLF (+0,2 milliard d'euros), qui ont été analysées dans les développements qui précèdent.

Evolution du produit de l'IR

(en millions d'euros)

| | 2010 exécuté | LFI 2011 | 2011 révisé | 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Produit | 47 433 | 52 184 | 51 559 | 58 428 |
| Variation 2010-2011 (révisé) | | | 4 126 | 8,7% |
| Variation 2011 (révisé)-2012 | | | 6 869 | 13,3% |
| Décomposition évolution 2011-2012 | | | | |
| Evolution spontanée | | | | 3 126 |
| Mesures antérieures | | | | 3 543 |
| Mesures 2012 | | | | 200 |
| Mesures de périmètre et de transfert | | | | 0 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

b) L'augmentation de l'IS est essentiellement imputable à sa croissance spontanée...

Alors qu'il était attendu à 44,8 milliards d'euros en LFI pour 2011, l'impôt sur les sociétés devrait s'établir, au vu du révisé 2011, à un niveau sensiblement inférieur, soit 40,9 milliards d'euros. Après l'effondrement des recettes d'IS en 2009, qui avaient atteint un point bas historique de 20,9 milliards d'euros, **la dynamique du rebond a donc été moins forte que prévu** (+24,4 % entre 2010 et 2011). Les révisions opérées au cours de l'exercice 2011 ont essentiellement résulté de la prise en compte des données d'exécution 2010 (-1,7 milliard d'euros enregistrés en LFR-1 pour 2011) et de la prise en compte des encaissements réellement observés (-2,2 milliards d'euros enregistrés en LFR-2).

Pour 2012, le Gouvernement escompte un rendement d'IS de 46,2 milliards d'euros, en croissance de 13 % par rapport à 2011, et sur le fondement d'une hypothèse de croissance du bénéfice fiscal de 11 %. Cette augmentation est **presque exclusivement imputable à la croissance spontanée** (+5,5 milliards d'euros).

Les mesures nouvelles n'augmentent les recettes que de 0,1 milliard d'euros, au titre de la suppression de l'abattement sur les bénéficiaires imposables des entreprises situées dans les DOM, les **mesures antérieures** grèvent le

⁸⁸ Correction essentiellement liée au rebasage au vu de l'exécution 2010 (-0,4 milliard d'euros).

produit de l'IS de 0,3 milliard d'euros supplémentaires. En effet, le surcroît de recettes procuré par le contrecoup du plan de relance (+0,9 milliard d'euros) et les mesures de redressement de la LFR-2 pour 2011 (+1,1 milliard d'euros) **est plus que compensé** par l'incidence de la réforme de la TP (-0,7 milliard d'euros), de la « prime de partage des profits » (-0,4 milliard d'euros) et de l'annualisation des allègements généraux de charges sociales (-0,4 milliard d'euros), auxquels s'ajoute l'impact du crédit d'impôt recherche (-1 milliard d'euros supplémentaires en 2012).

Evolution du produit de l'IS

(millions d'euros)

| | 2010 exécuté | LFI 2011 | 2011 révisé | 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Produit | 32 871 | 44 837 | 40 902 | 46 210 |
| Variation 2010-2011 (révisé) | | | 8 031 | 24,4% |
| Variation 2011 (révisé)-2012 | | | 5 308 | 13,0% |
| Décomposition évolution 2011-2012 | | | | |
| Evolution spontanée | | | | 5 518 |
| Mesures antérieures | | | | -309 |
| Mesures 2012 | | | | 100 |
| Mesures de périmètre et de transfert | | | | 0 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

c) ... de même que celle de la TVA

Comme pour l'IS, la progression des recettes de TVA (+4,6 milliards d'euros, soit +3,5 % par rapport au révisé 2011⁸⁹) tient essentiellement à la **croissance spontanée**, calculée sur la base d'une élasticité aux emplois taxables proche de l'unité. Ces emplois progresseraient, selon le Gouvernement, de 3,5 %.

Evolution du produit de la TVA

(en millions d'euros)

| | 2010 exécuté | LFI 2011 | 2011 révisé | 2012 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Produit | 127 291 | 130 859 | 132 266 | 136 862 |
| Variation 2010-2011 (révisé) | | | 4 975 | 3,9% |
| Variation 2011 (révisé)-2012 | | | 4 596 | 3,5% |
| Décomposition évolution 2011-2012 | | | | |
| Evolution spontanée | | | | 4 622 |
| Mesures antérieures | | | | -254 |
| Mesures 2012 | | | | 0 |
| Mesures de périmètre et de transfert | | | | 228 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

⁸⁹ Le révisé 2011 est supérieur de 1,4 milliard d'euros à la prévision de LFI, afin de tenir compte de l'exécution 2010 (+0,5 milliard d'euros) et de la révision à la hausse de la croissance de l'assiette taxable.

d) Une TIPP stable

Le rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) est enfin attendu à 14 milliards d'euros, soit une quasi-stabilité par rapport à 2011 (+0,1 %). Hors mesures de transfert et de périmètre, **l'évolution spontanée de la TIPP est négative** (-93 millions d'euros). Cette prévision repose sur une **hypothèse de diésélisation croissante du parc**, soit consommation de gazole en hausse de 2,6 %, contre une baisse de la consommation de super de 5,6 % et une stabilité de la consommation de fioul domestique. Rappelons que le produit de la TIPP proviendrait, en 2012, à 71 % du gazole, à 22 % du super, à 6 % du fioul et à moins de 1 % d'autres carburants.

Evolution du produit de la TIPP

(en millions d'euros)

| | 2010 exécuté | LFI 2011 | 2011 révisé | 2012 |
|--|---------------------|-----------------|--------------------|---------------|
| Produit | 14 202 | 14 078 | 13 989 | 14 006 |
| Variation 2010-2011 (révisé) | | | -213 | -1,5% |
| Variation 2011 (révisé)-2012 | | | 17 | 0,1% |
| Décomposition évolution 2011-2012 | | | | |
| Evolution spontanée | | | | -93 |
| Mesures antérieures | | | | 133 |
| Mesures 2012 | | | | 0 |
| Mesures de périmètre et de transfert | | | | -23 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

e) L'ISF enregistre les effets de la suppression de sa première tranche

Le recensement de l'impôt de solidarité sur la fortune s'établirait enfin à **3 milliards d'euros en 2012, soit un recul de 26 %** par rapport au révisé 2011 (4,1 milliard d'euros⁹⁰). Alors que l'évolution spontanée est attendue à +0,2 milliard d'euros, les mesures prises en 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité du patrimoine et les autres mesures antérieures grèvent les recettes 2012 de 1,3 milliard d'euros, soit :

1) -1,5 milliard d'euros au titre de la mise hors champ des patrimoines inférieurs à 1,3 milliard d'euros ;

2) +0,2 milliard d'euros au titre des autres mesures, notamment de lutte contre la fraude.

⁹⁰ Le révisé 2011 est supérieur de 0,3 milliard d'euros à l'anticipation de LFR-1, principalement en raison de l'évolution des marchés financiers et des prix de l'immobilier.

Evolution du produit de l'ISF

(en millions d'euros)

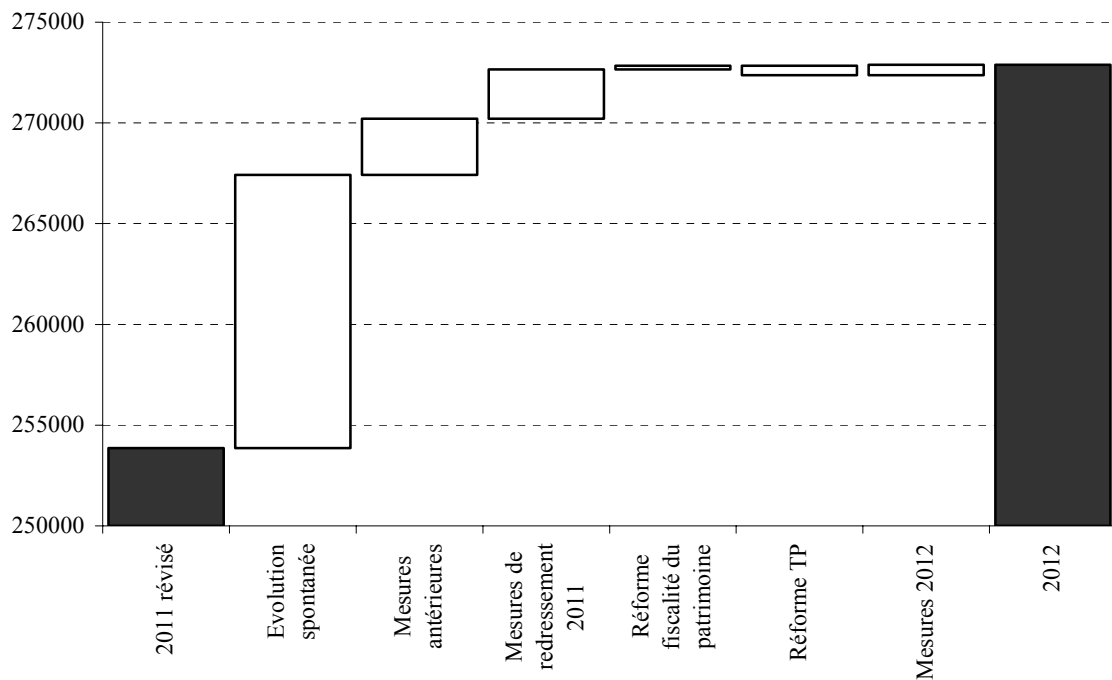
| | 2010 executé | LFI 2011 | 2011 révisé | 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Produit | 4 464 | 4 025 | 4 106 | 3 038 |
| Variation 2010-2011 (révisé) | | | -358 | -8,0% |
| Variation 2011 (révisé)-2012 | | | -1 068 | -26,0% |
| Décomposition évolution 2011-2012 | | | | |
| Evolution spontanée | | | | 240 |
| Mesures antérieures | | | | -1 308 |
| Mesures 2012 | | | | 0 |
| Mesures de périmètre et de transfert | | | | 0 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

Le graphique qui suit récapitule les différentes composantes de l'évolution des recettes fiscales nettes entre 2011 et 2012.

Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DIMINUENT FAIBLEMENT EN 2012

1. Cartographie de la dépense fiscale en 2012

a) *Un gisement de recettes de plusieurs milliards d'euros...*

Depuis l'été 2011, et consécutivement à la remise du rapport « Guillaume », le Gouvernement dispose d'une **évaluation⁹¹ de l'efficacité de la plupart des dépenses fiscales et des niches sociales**. Cette évaluation, sur laquelle votre rapporteure générale est revenue en détails dans son dernier rapport préalable au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, **conclut qu'environ 40 milliards d'euros de dépenses fiscales sur 60 et 15 milliards d'euros de niches sociales sur 40 peuvent être considérées comme peu ou pas efficaces**.

Les principaux chiffres du « rapport Guillaume » relatifs aux dépenses fiscales

| | Nombre de mesures | | Enjeux financiers | |
|----------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Nombre | % | Mns € | % |
| Mesures évaluées | 339 | 72 | 60 698 | 92 |
| Mesures non évaluées | 131 | 28 | 4 935 | 8 |
| Total | 470 | 100 | 65 633 | 100 |
| Score 0 | 125 | 37 | 11 764 | 19 |
| Score 1 | 99 | 29 | 28 236 | 47 |
| Score 2 | 46 | 14 | 11 393 | 19 |
| Score 3 | 69 | 20 | 9 305 | 15 |
| Total | 339 | 100 | 60 698 | 100 |

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011

Cette étude a été réalisée par l'administration en application de la seconde loi de programmation des finances publiques et à l'initiative du Parlement. Si ses analyses et observations revêtent une portée technique et ne préjugent pas des décisions politiques à prendre en matière de pilotage de la dépense fiscale, **elles n'en constituent pas moins la première évaluation approfondie des dépenses fiscales et des niches sociales, dont il convient de tenir le plus grand compte**.

⁹¹ Cette évaluation a été conduite en application du III de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui disposait que « dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute [dépense fiscale ou niche sociale], le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1^{er} janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011 ».

b) ... mais un coût global qui régresse peu entre 2011 et 2012

Le Gouvernement chiffre les dépenses fiscales à 65,9 milliards d'euros en 2012, **soit une diminution de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2011**, à périmètre constant (-2,3 %). Cette inflexion est sensiblement inférieure à celle qui était intervenue entre 2010 et 2011, où la dépense fiscale avait reflué de 5,2 milliards d'euros (de 72,7 à 67,5 milliards d'euros). Près de 80 % de ces dépenses restent concentrées sur l'IR (50,4 %) et la TVA (27,3 %).

Evolution de la dépense fiscale de 2010 à 2012

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | Variation 2011-2012 | | Part dans le total |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|--------------|--------------------|
| | | | | M€ | % | |
| IR | 35 114 | 34 504 | 33 256 | -1 248 | -3,6% | 50,4% |
| IR-IS | 7 412 | 5 181 | 5 490 | 309 | 6,0% | 8,3% |
| IS | 3 120 | 3 157 | 2 864 | -293 | -9,3% | 4,3% |
| ISF | 1 336 | 1 223 | 782 | -441 | -36,1% | 1,2% |
| IFA | 15 | 15 | 15 | 0 | 0,0% | 0,0% |
| Droits d'enregistrement et de timbre | 2 909 | 750 | 752 | 2 | 0,3% | 1,1% |
| TVA | 17 540 | 17 690 | 17 972 | 282 | 1,6% | 27,3% |
| TICPE | 2 278 | 2 219 | 2 050 | -169 | -7,6% | 3,1% |
| Autres droits | 552 | 553 | 535 | -18 | -3,3% | 0,8% |
| CVAE | 0 | 53 | 53 | 0 | 0,0% | 0,1% |
| TFPB | 435 | 521 | 534 | 13 | 2,5% | 0,8% |
| TFPNB | 413 | 281 | 228 | -53 | -18,9% | 0,3% |
| TH | 1 394 | 1 316 | 1 360 | 44 | 3,3% | 2,1% |
| TP | 196 | 0 | 0 | 0 | - | 0,0% |
| CFE | 0 | 37 | 38 | 1 | 2,7% | 0,1% |
| Total | 72 714 | 67 500 | 65 929 | -1 571 | -2,3% | 100,0% |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012

2. Les mesures 2011-2012 : des économies « derrière la virgule »

Le tableau qui suit fait apparaître que les effets combinés des réductions, suppressions, créations et extensions de dépenses fiscales adoptées depuis la LFI pour 2011 **ne contribuent à la diminution de ces dépenses qu'à hauteur de 0,1 milliard d'euros en 2012 et 2013, puis 0,7 milliard d'euros en 2014 et 0,9 milliard d'euros en 2015.**

Le bilan est encore plus limité si l'on isole les **seules mesures du présent projet de loi de finances**, qui ne diminuent les dépenses fiscales que de 0,1 milliard d'euros en 2012 et 0,5 milliard d'euros en 2013, **avant de les augmenter à nouveau en 2014 (+0,5 milliard d'euros) et en 2015 (+0,6 milliard d'euros)**, principalement sous l'effet de la reconduction du crédit d'impôt « Développement durable ». Sur la période 2012-2015, les effets du PLF 2012 sont donc négatifs à hauteur de 0,5 milliard d'euros...

Enfin, les mesures antérieures et les mesures du PLF ont un impact global sur les dépenses fiscales de +0,2 milliard d'euros en 2011, -0,2 milliard d'euros en 2012, -0,7 milliard d'euros en 2013, -0,2 milliard d'euros en 2014 et -0,3 milliard d'euros en 2015, **soit -1,2 milliard d'euros sur la période.**

L'évolution de la dépense fiscale depuis la LFI pour 2011

(en millions d'euros, hors mesures inférieures à 0,5 million d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|--------------|---------------|---------------|
| Mesures intervenues depuis la LFI 2011 | -157 | 119 | 138 | 689 | 865 |
| Suppressions et réductions | 222 | 680 | 732 | 776 | 952 |
| Exonération indemnités de départ GPEC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Application sur agrément du bénéfice mondial consolidé | | 200 | 200 | 200 | 200 |
| TVA à 5,54% dans le cadre de l'aide juridictionnelle | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| RI investissements dans le secteur du tourisme | | 8 | 16 | 16 | 16 |
| Modification du plafonnement global des niches | | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Recentrage CIR | | 176 | 220 | 264 | 440 |
| CI intéressement | 85 | 85 | 85 | 85 | 85 |
| RI investissement dans le capital des PME | 97 | 166 | 166 | 166 | 166 |
| Créations et augmentations | -379 | -561 | -594 | -87 | -87 |
| Exonération TIC voies navigables | -3 | -3 | -3 | -3 | -3 |
| Exonération TIC entreprises grandes consommatrices d'énergie | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 |
| Exonération TIC transport électrique de personnes et de marchandises | -7 | -7 | -7 | -7 | -7 |
| Demi-part supplémentaire contribuables seuls ayant élevé un enfant | -123 | -218 | -279 | 0 | 0 |
| CI dépenses habitation principale aide aux personnes | | -30 | 0 | 0 | 0 |
| CI remplacement agriculteurs | | -10 | -10 | | |
| RI FIP Corse | | -10 | -10 | | |
| RI logement social outre-mer | | -6 | -6 | -6 | -6 |
| Régime des plus-values mobilières pour les profits de cessions des titres attachés aux bons de souscription des parts de créateurs d'entreprises | | -2 | -5 | -5 | -5 |
| CI métiers d'art | | -12 | -12 | | |
| CI intéressement | -40 | -40 | -40 | -40 | -40 |
| RI souscription au capital des sociétés de presse | | -1 | | | |
| Réduction de droits en raison du nombre d'enfants | | -20 | -20 | -20 | -20 |
| Exonération de TIC biocarburants | | -196 | -196 | | |
| Remboursement TIC agriculteurs | -140 | | | | |
| Dégrèvements "droits acquis" | -60 | | | | |
| Mesures du PLF 2012 | | 100 | 533 | -489 | -607 |
| Suppressions et réductions | | 100 | 440 | 440 | 440 |
| Abattement résultat entreprises outre-mer | | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Renforcement du "rabort" | | | 340 | 340 | 340 |
| Créations et augmentations | | | 93 | -929 | -1 047 |
| CI Développement durable | | | 119 | -866 | -866 |
| CI habitation principale aide aux personnes | | | -30 | -30 | -30 |
| RI investissements location meublée non professionnelle | | | 1 | -18 | -36 |
| Scellier et Scellier intermédiaire | | | 17 | 16 | -42 |
| PTZ et PTZ+ | | | -14 | -31 | -73 |
| Impact global | -157 | 219 | 671 | 200 | 258 |
| Suppressions et réductions | 222 | 780 | 1 172 | 1 216 | 1 392 |
| Créations et augmentations | -379 | -561 | -501 | -1 016 | -1 134 |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012

Le Gouvernement se félicite de ces évolutions, dans la mesure où elles permettent de respecter la règle de stabilisation en valeur du coût des dépenses fiscales sur la période de la seconde loi de programmation des finances publiques, soit 2011-2014. Votre rapporteure générale ne saurait souscrire à ce *satisfecit*, dans la mesure où la dépense fiscale doit être réduite, et non stabilisée.

Ces éléments montrent donc qu'en dépit d'une communication gouvernementale volontariste sur la réduction des dépenses fiscales, **les choix décisifs n'ont pas encore été opérés.**

Le renforcement du « plafonnement global » des dépenses fiscales adopté en LFI pour 2011⁹² ne devrait, par exemple, procurer qu'un rendement supplémentaire de **4 millions d'euros par an** à compter de 2012 ! Ce chiffre atteste de la très faible portée de ce dispositif et milite pour un abaissement substantiel du plafond en valeur absolue, assorti d'une suppression du plafond en fonction du revenu.

De manière analogue, la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux, plus communément appelé « **rabot** », devait permettre de réduire les dépenses fiscales de 430 millions d'euros par an à compter de 2012. Son réaménagement, prévu par l'article 45 du présent projet de loi, devrait majorer ce rendement de 340 millions d'euros. L'effet de la mesure est donc réel mais limité et, somme toute, inversement proportionnel à l'abondante communication dont il a fait l'objet.

En définitive, de telles « rustines » ne sont pas de nature à infléchir l'évolution des dépenses fiscales dans les proportions qui seraient nécessaires.

⁹² Article 106.

C. UN REcul SIGNIFICATIF DES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales sont attendues à 15,7 milliards d'euros en 2012, soit un **recul de près de 3 %** par rapport à 2011 (16,2 milliards d'euros). **Cette baisse aurait été supérieure d'1,5 milliard d'euros si l'Etat ne s'apprêtait pas à constater, en 2012, deux recettes exceptionnelles** liées à l'attribution des fréquences 4G et au culot d'émission des billets en francs.

Evolution des recettes non fiscales

(en millions d'euros)

| | LFI 2011 | Révisé 2011 | PLF 2012 | Variation 2012-2011 | |
|--|---------------|----------------|---------------|---------------------|--------------|
| | | | | M€ | % |
| Par catégorie de recettes | | | | | |
| Dividendes et recettes assimilées | 7 901 | 7 769 | 6 364 | -1 405 | -18,1% |
| Produits du domaine de l'Etat | 1 845 | 1 907 | 2 933 | 1 027 | 53,8% |
| Produits de la vente de biens et services | 1 289 | 1 171 | 1 239 | 68 | 5,8% |
| Remboursement et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières | 1 114 | 1 075 | 1 308 | 234 | 21,7% |
| Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite | 1 246 | 1 145 | 1 192 | 48 | 4,2% |
| Divers | 3 478 | 3 134 | 2 695 | -439 | -14,0% |
| Total | 16 873 | 16 201 | 15 732 | -469 | -2,9% |
| Principaux facteurs conjoncturels de révision | | | | | |
| Prélèvements sur la CDC | | -228 | -1 560 | | |
| Produits des participations de l'Etat | | -169 | -611 | | |
| Prélèvement sur le compte de l'Etat à la Coface | | -300 | | | |
| Prélèvement sur le compte de l'Etat à Natixis | | 220 | -220 | | |
| Attribution des fréquences 4G | | | 1 000 | | |
| Culot d'émission des billets en francs | | | 500 | | |
| Autres | | -196 | 420 | | |

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012

1. Les dividendes de l'Etat et les prélèvements sur les institutions financières souffrent de la crise

La conjoncture dégradée produit des effets significatifs sur les dividendes et recettes assimilées, **qui diminuent de 1,4 milliard d'euros entre 2011 et 2012 (-18 %)**.

Les participations de l'Etat dans les entreprises financières (Banque de France, Caisse des dépôts et consignations, Caisse nationale de prévoyance, Caisse centrale de réassurance, Institut d'émission outre-mer, Agence française de développement et Société de prises de participation de l'Etat) **diminuent de 1,3 milliard d'euros entre 2011 et 2012**.

La prévision de recettes 2011 avait déjà été révisée à la baisse de 524 millions d'euros par rapport à la LFI, afin notamment de prendre en compte **l'absence de versement d'un dividende par la SPPE**, alors que 182 millions d'euros avaient été anticipés en LFI 2011. Cet écart à la prévision est justifié, selon le Gouvernement, par le fait que les remboursements des banques ont été **plus rapides que prévu**, diminuant ainsi les revenus de la SPPE. Ces remboursements étant connus dès septembre 2010, ils auraient dû être pris en compte en LFI et la prévision a donc été entachée d'insincérité. L'absence de dividende en 2011 tient également, selon toute vraisemblance, au fait que l'Etat a **ponctionné un dividende très élevé en 2010** pour assainir sa situation financière... au préjudice de celle de la SPPE (637 millions d'euros au lieu de 300 millions d'euros prévus en LFI, soit presque la totalité du résultat net cumulé).

Pour **2012**, le Gouvernement indique que « *la prise en considération d'un environnement financier potentiellement moins favorable sur les résultats nets distribuables des entreprises conduit à retenir une prévision prudente* ». Ainsi :

1) la **Caisse des dépôts et consignations** devrait verser un dividende limité à 540 millions d'euros (contre 1,2 milliard d'euros en 2011), complété par une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) de 375 millions d'euros (540 millions d'euros en 2011) et un prélèvement sur les fonds d'épargne de 200 millions d'euros (965 millions d'euros en 2011). **Le total des prélèvements sur la CDC atteint donc 1,1 milliard d'euros, contre 2,7 milliard d'euros en 2011 (-60 %)**. Cette chute importante tient naturellement à la situation des marchés, mais elle est accentuée par l'effet de l'application, pour la première fois en 2011, des **nouvelles règles de distribution des bénéfices de la Caisse**. Ces nouvelles règles s'appliquant rétroactivement, un surplus exceptionnel de recettes de l'ordre de 450 millions d'euros a été constaté en 2011 (330 millions d'euros au titre de 2009 et 121 millions d'euros au titre de 2010), qui explique le niveau particulièrement élevé des prélèvements sur la Caisse au titre de cette même année ;

2) la **Banque de France** devrait verser un dividende de 850 millions d'euros, contre 1,55 milliard d'euros en 2011. Les recettes non fiscales reflètent la forte progression des risques portés par la Banque, notamment en raison des opérations non conventionnelles de politique monétaire menées dans le contexte de la crise de dettes souveraines de la zone euro et de la dégradation générale de la perception des risques de crédit.

Le produit des participations dans les entreprises non financières (principalement Aéroports de Paris, Air France, Areva, EDF, France Télécom, La Poste, Renault, SNCF et GDF-Suez) devrait enfin passer de 4,4 milliards d'euros en 2011 à 4,5 milliards d'euros en 2012.

Votre rapporteure générale relève enfin que les prévisions de recettes non fiscales associées aux prélèvements et dividendes perçus par l'Etat seront nécessairement impactées par la **situation actuelle de Dexia**. Celle-ci aura en

effet des répercussions sur la situation financière de la Caisse des dépôts et consignations et de la SPPE, dont il conviendra d'assurer un suivi attentif.

2. Deux opérations exceptionnelles limitent la dégradation des recettes non fiscales

L'impact de la conjoncture sur les recettes non fiscales est atténué par **deux recettes de nature exceptionnelle**, liées à l'attribution de fréquences 4G et au culot d'émission des billets en francs.

a) Les recettes tirées de l'attribution des licences 4G

L'augmentation des produits du domaine de l'Etat (+54 % entre 2011 et 2012) tient essentiellement aux **recettes exceptionnelles tirées de l'attribution des licences 4G aux titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques (+1 milliard d'euros)**.

Pour mémoire, les recettes afférentes à la part **fixe** des redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences sont intégralement affectées au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les fréquences « 2 G » et au budget général pour les fréquences « 3 G ». Les recettes issues de la part **variable** des redevances sont réparties à hauteur de 35 % au profit du FSV et de 65 % au profit du budget général. Ces recettes sont évaluées à 243 millions d'euros en 2011 et **intègrent, pour 2012, la perception d'un produit exceptionnel d'1 milliard d'euros au titre de l'attribution des fréquences de la bande 800 MHz, dites « 4 G »**⁹³.

b) Le culot d'émission des vieux billets en francs

Les recettes diverses enregistrent enfin une **recette exceptionnelle de 500 millions d'euros liés à la fin de la période d'échange des billets en francs**. Cette période prendra fin le 17 février 2012, soit 10 ans après le passage à l'euro⁹⁴, pour cinq types de coupures⁹⁵. Au-delà de la date de fin d'échange, les billets concernés perdent toute valeur pour leurs détenteurs, mais **demeurent inscrits comme ressource au bilan de la Banque de France pour leur valeur faciale**. Cette inscription est nommée « culot d'émission ». La valeur des billets non présentés à l'échange est alors **remboursée par la Banque de France à l'Etat**, afin d'annuler cette créance.

⁹³ Une autre fraction de la recette totale attendue, relative aux bandes de fréquence libérées par le ministère de la défense, sera enregistrée en recette du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ». Le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires est conventionnellement estimé à 900 millions d'euros en 2012.

⁹⁴ Les billets retirés de la circulation restent échangeables aux guichets de la Banque de France et de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), pendant les dix ans qui suivent la date de privation de leur cours légal.

⁹⁵ 20 FRF 1980 « Claude Debussy », 50 FRF 1993 « Antoine de Saint-Exupéry », 100 FRF 1997 « Paul Cézanne », 200 FRF 1995 « Gustave Eiffel » et 500 FRF 1993 « Pierre et Marie Curie ».

Selon la Banque de France, à mi-août 2011, 785 millions d'euros de billets en francs de valeurs faciales différentes en circulation. L'estimation de la recette non fiscale (500 millions d'euros) tient compte du volume et de la structure des signes monétaires globalement émis par les instituts d'émission, ainsi que du comportement des agents économiques au regard des trois gammes différentes de billets restant en circulation. De cette estimation sont également déduits deux acomptes de 120 millions d'euros et de 80 millions d'euros respectivement versés en 2003 et 2005 par la Banque de France à l'Etat.

II. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

291,7 milliards d'euros sont inscrits en charges nettes⁹⁶ du budget général de l'Etat en 2012, soit une progression en valeur et à champ courant de 1,9 %.

Evolution des crédits du budget général entre 2011 et 2012

(crédits de paiement en millions d'euros, à champ courant)

| Titres et catégories | LFI 2011 | PLF 2012 | Variation | |
|--|----------------|----------------|--------------|-------------|
| | | | M€ | % |
| 1 - Dotations des pouvoirs publics | 1 018 | 1 026 | 8 | 0,8% |
| 2 - Dépenses de personnel | 117 123 | 118 220 | 1 097 | 0,9% |
| 3 - Dépenses de fonctionnement | 45 511 | 46 002 | 491 | 1,1% |
| <i>Dont remboursements et dégrèvements</i> | 1 924 | 1 025 | -898 | -46,7% |
| <i>Hors remboursements et dégrèvements</i> | 43 587 | 44 977 | 1 390 | 3,2% |
| 4 - Charges de la dette de l'Etat | 45 382 | 48 773 | 3 391 | 7,5% |
| 5 - Dépenses d'investissement | 11 776 | 11 949 | 173 | 1,5% |
| 6 - Dépenses d'intervention | 147 484 | 149 521 | 2 037 | 1,4% |
| <i>Dont remboursements et dégrèvements</i> | 80 229 | 83 858 | 3 629 | 4,5% |
| <i>Hors remboursements et dégrèvements</i> | 67 255 | 65 663 | -1 592 | -2,4% |
| 7 - Dépenses d'opérations financières | 248 | 1 134 | 886 | 356,7% |
| TOTAL | 368 542 | 376 626 | 8 084 | 2,2% |
| TOTAL hors remboursements et dégrèvements | 286 390 | 291 743 | 5 353 | 1,9% |

NB : le présent tableau est présenté à champ courant, faute de données disponibles sur l'évolution à champ constant des dépenses par titre d'une année sur l'autre.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2012

L'évolution de la dépense s'apprécie également, et de manière plus pertinente, à champ constant et en y agrégeant les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces dépenses « élargies », qui correspondent au périmètre de la **norme de dépense**, atteignent **362,3 milliards d'euros**, soit une **baisse en volume de 0,23 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,7 % (*cf. infra*).

A. LA BUDGÉTISATION 2012 AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE ET DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE

1. De l'opportunité d'une norme de dépense

a) Une règle utile, mis en œuvre dès le début des années 2000

L'évolution des dépenses de l'Etat obéit à une norme de progression qui englobe les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les éventuelles taxes affectées venant en substitution de crédits

⁹⁶ Soit hors remboursements et dégrèvements.

budgétaires. **La création d'une telle norme n'est pas récente.** Dès 2000, et dans le cadre des engagements sous-tendant le programme de stabilité 2010-2004, Laurent Fabius, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du Gouvernement de Lionel Jospin, avait fixé un objectif de croissance des dépenses de l'Etat de 1 % en volume sur trois ans⁹⁷.

Votre rapporteure générale souscrit au principe d'une norme de dépense, dans la mesure où une maîtrise effective de la dépense de l'Etat exige le recours à des règles transversales. Il serait en effet illusoire de penser que la modération des dépenses pourrait résulter de l'agrégation d'économies sectorielles spontanément proposées par les différents départements ministériels... La norme de dépense constitue donc un outil efficace, **sans préjuger toutefois des arbitrages qui sont ensuite opérés**, en termes de financement des politiques publiques, pour la respecter.

La norme de dépense applicable en 2012 se décline en deux sous-objectifs :

1) les dépenses de l'Etat au sens « élargi », c'est-à-dire englobant les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes⁹⁸ et les taxes affectées en substitution de crédits budgétaires, ne doivent pas progresser, à périmètre constant⁹⁹, plus vite que l'inflation. Il s'agit de la norme dite « **zéro volume** » ;

2) au sein de ces dépenses « élargies », les dépenses hors charge de la dette et hors dépenses de pension sont stabilisées en valeur. Il s'agit de la norme « **zéro valeur** ».

Jusqu'à la l'adoption de la seconde loi de programmation des finances publiques, seule la règle du « zéro volume » prévalait. La norme « à double détente », reposant sur des objectifs en volume et en valeur, est **plus exigeante**. En effet, sous l'empire du « zéro volume » simple, le Gouvernement pouvait profiter – et a profité – d'économies de constatation, notamment au titre de la charge de la dette, pour pourvoir à d'autres dépenses sans dépasser la norme. **Ces redéploiements sont désormais impossibles, puisque tout basculement vers d'autres dépenses de crédits « économisés »**

⁹⁷ Extrait du bulletin de la commission des finances du Sénat du 20 décembre 2000 : « M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a qualifié cette politique des finances publiques de volontariste, mais aussi de réaliste. Revenant sur la nécessité de maîtriser le rythme global des finances publiques, il a précisé à ce propos que la croissance des dépenses de l'Etat serait de 1 % en volume au cours des trois années du programme. Il a qualifié cet objectif d'ambitieux et indiqué qu'il nécessiterait de strictes disciplines, en particulier en matière de fonction publique et de dépenses militaires. »

⁹⁸ Hors compensation de la réforme de la taxe professionnelle, cf. infra.

⁹⁹ L'évolution des dépenses d'une année sur l'autre doit, pour être pertinente, s'opérer sur des champs comparables d'une année sur l'autre. Sont donc exclus du calcul de la norme les mouvements constituant une simple réimputation en son sein (mesures de transfert) ou les mouvements entre le périmètre de la norme et une autre entité (mesures de périmètre) lorsqu'ils sont équilibrés. L'ensemble de ces mouvements sont retracés dans la charte de budgétisation développée dans le projet de loi de finances.

au titre de la dette et des pensions enfreindrait la règle de stabilisation en valeur applicable à ces dépenses.

b) Une norme respectée en prévision entre 2011 et 2012

Les différents agrégats sous norme de dépense augmentent de 5,3 milliards d'euros entre la LFI 2011 et le PLF 2012, passant de 357 à 362,3 milliards d'euros. Ils affichent donc une progression de 1,47 %, inférieure à l'inflation prévisionnelle (1,7 %). **La norme « zéro volume » est donc plus que respectée en prévision, puisque les dépenses reculent en volume de 0,23 %.** La norme « zéro valeur » est également tenue : la somme des dépenses nettes du budget général (hors dette et pensions) et des prélèvements sur recettes (hors dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) atteint 275,64 milliards d'euros, soit un montant égal à celui de 2011 (cf. tableau).

Le Gouvernement s'est en outre engagé à proposer **1 milliard d'euros d'économies supplémentaires** au cours de la première lecture du projet de loi de finances pour 2012, sous forme de réduction de crédits des missions (0,5 milliard d'euros), de diminution des dotations aux collectivités territoriales (0,2 milliard d'euros) et d'écrêtement des ressources affectées aux opérateurs de l'Etat (0,3 milliard d'euros). **La progression des dépenses serait, au total, limitée à 1,2 % en valeur, soit -0,5 % en volume.** Votre rapporteure générale reviendra en détails sur les mesures adoptées par nos collègues députés dans le cadre du commentaire de l'article d'équilibre.

Le respect de la norme de dépense en 2012

(en milliards d'euros)

| Agrégats sous norme de dépense | LFI 2011 | PLF 2012 (constant) | Variation en Md€ | Variation en valeur | Variation en volume |
|---|---------------|------------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
| Dépenses de personnel (hors pensions) | 81,13 | 80,96 | -0,17 | -0,21% | -1,91% |
| Autres dépenses du budget général (hors charge de la dette) | 123,88 | 123,93 | 0,05 | 0,04% | -1,66% |
| PSR collectivités territoriales (hors réforme TP) | 52,39 | 51,87 | -0,52 | -0,99% | -2,69% |
| PSR Union européenne | 18,24 | 18,88 | 0,64 | 3,51% | 1,81% |
| Dépenses de l'Etat au périmètre zéro valeur | 275,64 | 275,64 | 0,00 | 0,00% | -1,70% |
| Charge de la dette | 45,38 | 48,77 | 3,39 | 7,47% | 5,77% |
| Pensions | 35,99 | 37,85 | 1,86 | 5,17% | 3,47% |
| Dépenses de l'Etat au périmètre zéro volume | 357,01 | 362,26 | 5,25 | 1,47% | -0,23% |

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2012

Au sein du périmètre « zéro valeur », les facteurs de hausse sont concentrés sur les dépenses du budget général autres que de personnel (+0,05 milliard d'euros) et, surtout, sur le **prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne** (+0,64 milliard d'euros, soit +3,5 % en valeur). Cette

augmentation du PSR-UE est essentiellement imputable à l'augmentation de la ressource « revenu national brut », elle-même due à la hausse des crédits du budget communautaire pour 2012 (+2 %, à 129,1 milliards d'euros¹⁰⁰).

**Evolution des composantes du prélèvement
sur recettes au profit de l'Union européenne**

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | Variation |
|------------------------------------|---------------|---------------|-------------|
| Ressource TVA | 3 882 | 3 907 | 0,6% |
| <i>Dont chèque britannique</i> | 966 | 1 008 | 4,3% |
| Ressource RNB | 14 350 | 14 971 | 4,3% |
| <i>Dont contributions diverses</i> | 7 | NC | NC |
| Total | 18 232 | 18 878 | 3,5% |

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2012

Ces augmentations dans le champ du zéro valeur sont gagées par la baisse inédite de la **masse salariale** de l'Etat (-0,17 milliard d'euros¹⁰¹) et la légère diminution des prélèvements sur recettes au profit des **collectivités territoriales** (-0,52 milliard d'euro, soit -0,99 %), imputable à la diminution des concours au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Au sein du périmètre « zéro volume », **les charges de pensions progressent fortement** : +1,9 milliard d'euros par rapport à la LFI 2011 et +0,6 milliard d'euros par rapport aux anticipations de la loi de programmation des finances publiques. Ce dynamisme est notamment imputable au regain d'inflation constaté depuis 2010. La **charge de la dette** bondit enfin de 3,4 milliards d'euros entre la LFI 2011 et le PLF 2012¹⁰² (+5,8 % en volume). Cette augmentation – toutefois inférieure de 1,7 milliard d'euros aux anticipations de la loi de programmation – résulte de la hausse de l'encours et d'une anticipation d'augmentation des taux d'intérêt (*cf. infra*).

2. Le respect de la programmation triennale en 2012

La norme de dépense est compétée par une programmation triennale des crédits des missions du budget général, définie à l'article 6 de la seconde loi de programmation des finances publiques. Cette programmation fixe, pour chaque mission, un plafond de crédits pour les années 2011, 2012 et 2013.

¹⁰⁰ Ce chiffrage correspond aux propositions du Conseil, les demandes de la Commission allant significativement au-delà, avec une hausse réclamée de +4,9 % entre 2011 et 2012.

¹⁰¹ Cette évolution est analysée en détails ci-après, au sein des développements sur les effectifs et les dépenses de personnel.

¹⁰² Cette augmentation n'est que de 1,8 milliard d'euros entre le révisé 2011 et le PLF 2012, la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 ayant enregistré une hausse de la charge de la dette 2011 notamment due au ressaut d'inflation.

a) *Un dépassement des plafonds attendu à 0,7 milliard d'euros...*

Au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012, le Gouvernement anticipait, pour l'annuité 2012, un **dépassement de 671 millions d'euros des plafonds du budget triennal**, hors provisions, charge de la dette et dépenses de pensions. 11 missions dépassaient ainsi leurs plafonds pour un montant total de 1 078 millions d'euros et deux se situaient en deçà, pour un montant de 407 millions d'euros.

Les **économies** par rapport à la programmation s'imputaient sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », en retrait de 376 millions d'euros en raison de la révision à la baisse du besoin de crédits au titre du financement des **primes d'épargne-logement**, et sur la mission « Economie » (-31 millions d'euros grâce au recalibrage de la subvention **d'Oséo-Garantie**).

Les **dépassements** étaient, quant à eux, dus à d'inéluctables surcoûts¹⁰³ associés à des dépenses de guichet où à l'évolution de l'indice des prix (+ 545 millions d'euros au total), mais également à la mise en œuvre de ce que le Gouvernement appelait ses « *projets et politiques prioritaires* » (+ 533 millions d'euros), et par conséquent à des **décisions discrétionnaires** en matière d'emploi et d'alternance, d'équipements divers, de grands chantiers culturels¹⁰⁴ ...

¹⁰³ *Au titre des surcoûts « inéluctables », on relevait l'augmentation des besoins au titre des aides personnelles au logement (+ 156 millions d'euros sur la mission « Ville et logement »), la hausse – liée à l'inflation – des subventions budgétaires aux régimes dépendants de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (+ 131 millions d'euros), l'impact du prix des carburants sur les dépenses de la mission « Défense » (+ 100 millions d'euros), 79 millions d'euros de rebasage de la masse salariale de l'éducation nationale, ainsi que la correction de la sous-budgétisation des crédits d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (+ 79 millions d'euros sur la mission « Immigration, asile et intégration »).*

¹⁰⁴ *Le détail de ces dépassements est le suivant : 149 millions d'euros supplémentaires dévolus à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour compenser le manque à gagner dû aux retards dans la mise en place de la taxe poids-lourds ; 150 millions d'euros destinés à couvrir le coût, en 2012, des nouvelles mesures décidées en faveur de l'emploi et de l'alternance dans le prolongement des annonces faites par le Président de la République à Bobigny le 1er mars 2011 ; 67 millions d'euros destinés à construire des lycées et collèges outre-mer et à améliorer l'accueil des handicapés dans les écoles, en application des décisions prises dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011 (recrutement d'auxiliaires de vie scolaire) ; 60 millions d'euros dédiés à deux grands chantiers culturels que sont la Philharmonie de Paris et la Maison de l'Histoire de France ; 50 millions d'euros en faveur de l'équipement automobile et immobilier de la police et de la gendarmerie ; 41 millions d'euros en faveur de la mission « Justice » pour financer la construction de nouvelles salles d'audience et de vingt centres éducatifs fermés supplémentaires, ainsi que pour créer les emplois supplémentaires (+515 ETPT) rendus nécessaires par les réformes de l'hospitalisation d'office et de la justice des mineurs et par la mise en place de jurys de citoyens dans les tribunaux correctionnels.*

**L'évolution de la budgétisation de la loi de programmation
des finances publiques au PLF pour 2012**

(en millions d'euros, hors charge de la dette et pensions)

| Missions du budget général | Annuité 2012 du triennal | Prévision DOFP 2012 | Ecart DOFP- triennal | PLF 2012 | Ecart PLF- DOFP |
|---|--------------------------------|------------------------|----------------------------|----------------|--------------------|
| | 1 | 2 | 3=2-1 | 4 | 5=4-2 |
| Action extérieure de l'État | 2 791 | 2 791 | 0 | 2 791 | 0 |
| Administration générale et territoriale de l'État | 2 184 | 2 189 | 5 | 2 200 | 11 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 3 374 | 3 374 | 0 | 3 374 | 0 |
| Aide publique au développement | 3 311 | 3 311 | 0 | 3 311 | 0 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3 163 | 3 163 | 0 | 3 163 | 0 |
| Conseil et contrôle de l'État | 474 | 474 | 0 | 474 | 0 |
| Culture | 2 494 | 2 554 | 60 | 2 554 | 0 |
| Défense | 30 518 | 30 618 | 100 | 30 618 | 0 |
| Direction de l'action du Gouvernement | 1 064 | 1 064 | 0 | 1 064 | 0 |
| Écologie, développement et aménagement durables | 8 534 | 8 693 | 159 | 8 693 | 0 |
| Économie | 1 811 | 1 780 | -31 | 1 780 | 0 |
| Engagements financiers de l'État | 1 524 | 1 148 | -376 | 1 148 | 0 |
| Enseignement scolaire | 45 390 | 45 537 | 147 | 45 537 | 0 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 9 123 | 9 123 | 0 | 9 123 | 0 |
| Immigration, asile et intégration | 546 | 625 | 79 | 625 | 0 |
| Justice | 5 998 | 6 039 | 41 | 6 039 | 0 |
| Médias, livre et industries culturelles | 1 281 | 1 281 | 0 | 1 281 | 0 |
| Outre-mer | 1 989 | 1 989 | 0 | 1 989 | 0 |
| Politique des territoires | 339 | 339 | 0 | 339 | 0 |
| Pouvoirs publics | 1 018 | 1 018 | 0 | 1 026 | 8 |
| Recherche et enseignement supérieur | 24 866 | 24 866 | 0 | 24 802 | -64 |
| Régimes sociaux et de retraite | 6 239 | 6 370 | 131 | 6 369 | -1 |
| Relations avec les collectivités territoriales | 2 503 | 2 503 | 0 | 2 515 | 12 |
| Santé | 1 226 | 1 226 | 0 | 1 226 | 0 |
| Sécurité | 11 461 | 11 511 | 50 | 11 511 | 0 |
| Sécurité civile | 403 | 403 | 0 | 403 | 0 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 12 585 | 12 585 | 0 | 12 585 | 0 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 435 | 435 | 0 | 435 | 0 |
| Travail et emploi | 9 871 | 10 021 | 150 | 10 021 | 0 |
| Ville et logement | 7 565 | 7 721 | 156 | 7 721 | 0 |
| TOTAL HORS PROVISIONS | 204 080 | 204 751 | 671 | 204 717 | -34 |
| Provisions | 65 | 205 | 140 | 178 | -27 |
| TOTAL GENERAL | 204 145 | 204 956 | 811 | 204 895 | -61 |

Source : commission des finances

b) ... et confirmé par le projet de loi de finances

La budgétisation définitive retenue en projet de loi de finances pour 2012 **confirme le léger dépassement des plafonds du budget triennal, qui s'établit en définitive à 637 millions d'euros hors provisions (+0,3 %)**, soit 34 millions d'euros de moins que les annonces faites au moment du DOFP.

Cette légère différence s'explique par les facteurs suivants :

1) la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** » voit son plafond augmenté de 11 millions d'euros par rapport au DOFP, en raison du remplacement par une subvention budgétaire de l'affectation de taxe initialement prévue pour le financement du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ;

2) le plafond de la mission « **Pouvoirs publics** » connaît une hausse de 8,2 millions d'euros résultant de la baisse de 0,6 million d'euros des crédits du programme « Présidence de la République » et des augmentations respectives de 5,9 millions d'euros et 2,9 millions d'euros des programmes « Sénat » et « La chaîne parlementaire ».

L'écart apparaissant entre le DOFP et le PLF sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (-64 millions d'euros) résulte enfin d'un changement de présentation, traité en mesure de transfert. Il s'agit de prendre en compte les effets budgétaires du passage à l'autonomie des universités et du transfert de masse salariale qui y est associé.

B. UNE DYNAMIQUE CONTENUE DES DÉPENSES SALARIALES ET DE PENSIONS

L'évolution de la masse salariale, d'une part, des charges de pension des agents publics, d'autre part, entraîne une dynamique spontanée des dépenses de l'Etat.

Votre rapporteure générale a examiné, successivement, les effectifs et la masse salariale, puis les charges de pension.

L'impact du projet de loi de titularisation des contractuels de la fonction publique, qui doit être examiné par le Parlement en fin d'année 2011 et/ou en début d'année 2012, n'a pas été pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2012.

Par ailleurs, tout en se félicitant de la qualité des réponses sur la fonction publique d'Etat apportées à son questionnaire, votre rapporteure générale souhaite que l'information du Parlement puisse encore être complétée à l'avenir, en joignant une **annexe au projet de loi de règlement**, sous forme d'un **tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'Etat et des opérateurs sous plafond**¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Il s'agit d'une des vingt-deux propositions figurant dans le rapport d'information (XIII^{ème} législature, n° 2797) de nos collègues députés de la mission d'évaluation et de contrôle

1. Une baisse de la masse salariale qui s'explique autant par le gel du point d'indice que par la diminution des effectifs

a) Une diminution inédite de la masse salariale de l'Etat en valeur, conforme aux prévisions de la programmation triennale des finances publiques

La masse salariale de l'Etat diminue pour la première fois en valeur depuis 1945. La masse salariale prévisionnelle atteint **81,505 milliards** d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, en baisse de 113,4 millions d'euros par rapport à la masse salariale (81,619 milliards d'euros) du budget exécuté 2011 retraité (c'est-à-dire en intégrant les changements de base et de périmètre).

Ces **évolutions** sont **en phase avec la programmation 2011-2014 des finances publiques** qui avait prévu, pour les dépenses de personnel du titre 2 (hors pensions), une diminution en 2012 et 2013. Selon la loi de programmation des finances publiques, la masse salariale de l'Etat devait diminuer de 82,75 milliards d'euros en 2011 à 82,28 milliards d'euros en 2012 et 81,71 milliards d'euros en 2013.

Selon la direction du budget, les économies brutes (hors retour catégoriel aux agents) des **suppressions d'emplois** prévues pendant la période de programmation s'élèveraient à 837 millions d'euros en 2011, auxquels s'ajoutent 853 millions d'euros en 2012 et 845 millions d'euros en 2013, **soit un total de 2,535 milliards d'euros**¹⁰⁶.

Le budget exécuté 2011 s'est élevé à 82,07 milliards d'euros, soit 0,68 milliard d'euros de moins que la prévision figurant dans la programmation des finances publiques pour la période 2011-2014. Compte tenu des changements de périmètre et des débasages et rebasages, la masse salariale dans le budget exécuté 2011 retraité s'élève à 81,62 milliards d'euros, soit une révision à la baisse de 1,03 milliard d'euros par rapport à la programmation 2011-2014. Les comportements des agents, comme les départs en retraite et plus marginalement les démissions, ainsi que les délais pour pourvoir les emplois vacants affectent l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions.

Par rapport à l'année 2011, **la diminution en valeur de la masse salariale** dans le projet de loi de finances pour 2012, à hauteur de 0,11 milliard d'euros, est toutefois **moins importante** que la prévision qui figurait dans la programmation 2011-2014, et qui s'élevait à 0,47 milliard d'euros. En revanche, les **économies brutes résultant des suppressions**

de l'Assemblée nationale, intitulé : « Vingt-deux propositions pour une évolution de la masse salariale de l'Etat ».

¹⁰⁶ La valorisation des économies d'emplois est faite à partir du coût moyen de l'emploi supprimé constaté pour la première année du budget triennal (27 000 euros - coût moyen du personnel entrant), mais ce montant a été réévalué à 31 800 euros par emploi supprimé dans le présent projet de loi de finances.

d'emplois en 2012, soit 969,4 millions d'euros, sont **supérieures** de 116 millions d'euros aux prévisions de la programmation des finances publiques pour 2012 (soit 853 millions d'euros).

Le Gouvernement impute cette diminution de la masse salariale en valeur au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Toutefois, l'analyse détaillée conduite ci-après montre que **le gel du point d'indice de la fonction publique a un effet équivalent, voire supérieur** lorsque sont pris en compte les versements aux agents publics, sous forme de mesures catégorielles, d'une partie des économies résultant des diminutions d'effectifs.

b) L'évolution des effectifs affaiblit les services publics de proximité, et au premier rang l'éducation

Le **plafond des autorisations d'emplois** de l'Etat s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2012, à **1 935 321 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 1 974 461 ETPT en loi de finances initiale pour 2011, soit une **baisse de 2,0 %**. Le tableau de la page suivante détaille la répartition des emplois par ministère et budget annexe.

Selon les réponses au questionnaire, cette diminution résulte principalement de la mise en œuvre de la règle de **non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux**, qui fait diminuer les effectifs de **30 512 ETPT**.

A ces suppressions d'emplois effectives s'ajoutent :

1) des corrections techniques du plafond d'emplois, très limitées dans le présent projet de loi de finances (suppression de 123 ETPT), contrairement à l'an dernier, où une correction d'ampleur du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale avait été opérée (+20 359 ETPT) ;

2) des mesures de transfert et de périmètre, soit une diminution nette de 8 505 ETPT, correspondant principalement au transfert de 7 187 ETPT aux établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de leur passage à l'autonomie.

Au total, **à périmètre constant, le nombre d'ETPT diminue de 30 401 dans le projet de loi de finances pour 2012.**

Evolution du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat par ministère

(en ETPT)

| MINISTERES OU BUDGETS ANNEXES | LFI 2011 | Solde des créations et des suppressions d'emplois | Correction technique du plafond d'emplois 2012 | Mesures de transfert et de périmètre | Plafond des autorisations d'emplois PLF 2012 | % d'évolution LFI 2011 PLF 2012 (1) |
|---|------------------|---|---|--|---|--|
| I. BUDGET GENERAL | 1 962 343 | -30 351 | -123 | -8 533 | 1 923 336 | -2,0 |
| Affaires étrangères et européennes | 15 402 | -94 | -75 | -209 | 15 024 | -2,5 |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | 32 420 | -551 | -50 | -7 | 31 812 | -1,9 |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État | 142 466 | -2 973 | | 2 | 139 495 | -2,1 |
| Culture et communication | 11 124 | -100 | | -10 | 11 014 | -1,0 |
| Défense et anciens combattants | 301 341 | -7 821 | | -322 | 293 198 | -2,7 |
| Écologie, développement durable, transports et logement | 61 885 | -1 313 | | -267 | 60 305 | -2,6 |
| Économie, finances et industrie | 14 344 | -259 | | -80 | 14 005 | -2,4 |
| Éducation nationale, jeunesse et vie associative | 968 184 | -15 234 | | 406 | 953 356 | -1,5 |
| Enseignement supérieur et recherche | 24 485 | 0 | | -7 187 | 17 298 | -29,4 |
| Fonction publique | 0 | | | 0 | 0 | |
| Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration | 283 164 | -2 232 | | -398 | 280 534 | -0,9 |
| Justice et libertés | 76 025 | 615 | | 247 | 76 887 | 1,1 |
| Services du Premier ministre | 9 109 | 52 | -5 | 68 | 9 224 | 1,3 |
| Solidarités et cohésion sociale | 0 | | | 0 | 0 | |
| Travail, emploi et santé | 22 394 | -441 | 7 | -776 | 21 184 | -5,4 |
| II. BUDGETS ANNEXES | 12 118 | -161 | 0 | 28 | 11 985 | -1,1 |
| Contrôle et exploitations aériens | 11 268 | -145 | | 28 | 11 151 | -1,0 |
| Publications officielles et information administrative | 850 | -16 | | | 834 | -1,9 |
| TOTAL DE L'ETAT | 1 974 461 | -30 512 | -123 | -8 505 | 1 935 321 | -2,0 |

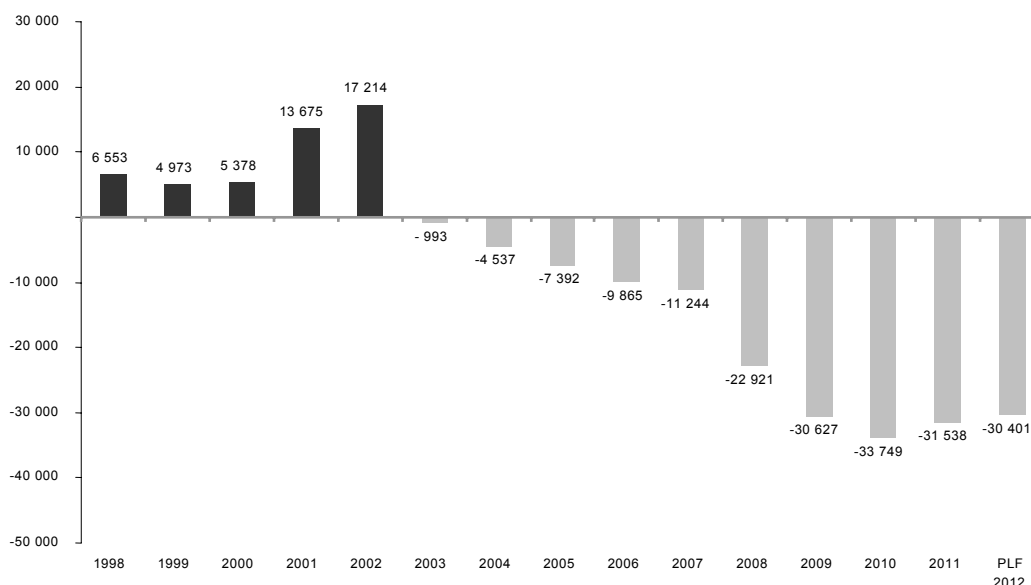
(1) hors corrections techniques et à périmètre constant

Source : ministère du budget

Depuis 2003, ce sont au total **183 267 emplois qui ont disparu dans la fonction publique d'Etat (soit 9 % de l'ensemble des ETPT)**, plus de 30 000 postes ayant été supprimés chaque année depuis 2009, comme le détaille le graphique ci-après.

Variation des effectifs ETP en loi de finances

(en ETP)



Source : ministère du budget

Le tableau ci-après donne l'évolution indicative du plafond d'emplois, par mission et par programme, entre la loi de finances initiale pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012.

Les évolutions du plafond d'emplois de deux missions appellent les observations suivantes :

- pour la mission « Outre-mer », l'augmentation de 690 ETPT du plafond d'emplois traduit un nombre d'entrées équivalent (690) dans le dispositif dit SMA (service militaire adapté) ; le SMA, dont la montée en puissance s'étale sur plusieurs années, correspond à des emplois contractuels qui ne doivent pas être retenus dans l'évolution du plafond d'emplois des seuls fonctionnaires à périmètre constant ; hors SMA, le plafond d'emplois de la mission « Outre-mer » est donc strictement identique dans la LFI 2011 et le PLF 2012 ;
- pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », 7 187 ETPT sont transférés vers les universités dans le cadre du passage à l'autonomie ; à périmètre constant, le plafond d'emplois de la mission diminue seulement de 20 ETPT (soit 0,1 %) entre la LFI 2011 et le PLF 2012.

Ventilation indicative des plafonds d'emploi par mission et programme : LFI 2011 et PLF 2012

(en ETPT)

| Mission | Programme | ETPT LFI 2011 | ETPT PLF 2012 |
|--|---|------------------|------------------|
| I. BUDGET GENERAL | | | |
| Action extérieure de l'État | | 12 885 | 12 644 |
| | Action de la France en Europe et dans le monde | 8 325 | 8 235 |
| | Diplomatie culturelle et d'influence | 1 182 | 1 048 |
| | Français à l'étranger et affaires consulaires | 3 378 | 3 361 |
| Administration générale et territoriale de l'État | | 33 402 | 33 020 |
| | Administration territoriale | 28 262 | 27 809 |
| | Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | 5 099 | 5 170 |
| | Vie politique, culturelle et associative | 41 | 41 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | | 14 727 | 14 294 |
| | Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture | 9 985 | 9 618 |
| | Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation | 4 742 | 4 676 |
| Aide publique au développement | | 2 517 | 2 380 |
| | Solidarité à l'égard des pays en développement | 2 517 | 2 380 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | | 2 372 | 1 619 |
| | Liens entre la Nation et son armée | 2 113 | 1 587 |
| | Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | 222 | 0 |
| | Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale | 37 | 32 |
| Conseil et contrôle de l'État | | 5 580 | 5 642 |
| | Conseil d'État et autres juridictions administratives | 3 578 | 3 640 |
| | Conseil économique, social et environnemental | 162 | 162 |
| | Cour des comptes et autres juridictions financières | 1 840 | 1 840 |
| Culture | | 11 124 | 11 014 |
| | Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 11 124 | 11 014 |
| Défense | | 299 006 | 291 611 |
| | Environnement et prospective de la politique de défense | 8 673 | 8 761 |
| | Équipement des forces | 12 542 | 12 046 |
| | Préparation et emploi des forces | 265 239 | 257 698 |
| | Soutien de la politique de la défense | 12 552 | 13 106 |
| Direction de l'action du Gouvernement | | 3 492 | 3 550 |
| | Coordination du travail gouvernemental | 2 772 | 2 814 |
| | Protection des droits et libertés | 720 | 736 |
| Écologie, développement et aménagement durables | | 61 885 | 60 305 |
| | Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer | 61 524 | 59 944 |
| | Prévention des risques | 361 | 361 |
| Économie | | 13 010 | 12 691 |
| | Développement des entreprises et de l'emploi | 5 772 | 5 613 |
| | Statistiques et études économiques | 5 221 | 5 140 |
| | Stratégie économique et fiscale | 2 017 | 1 938 |
| Enseignement scolaire | | 983 060 | 968 062 |
| | Enseignement privé du premier et du second degrés | 132 205 | 130 772 |
| | Enseignement scolaire public du premier degré | 326 271 | 318 626 |
| | Enseignement scolaire public du second degré | 451 706 | 446 053 |
| | Enseignement technique agricole | 14 876 | 14 706 |
| | Soutien de la politique de l'éducation nationale | 24 142 | 23 866 |
| | Vie de l'élève | 33 860 | 34 039 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | | 142 466 | 139 495 |
| | Conduite et pilotage des politiques économique et financière | 5 108 | 5 026 |
| | Facilitation et sécurisation des échanges | 17 435 | 17 063 |
| | Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | 118 784 | 116 251 |
| | Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État | 1 139 | 1 155 |
| Immigration, asile et intégration | | 612 | 587 |
| | Immigration et asile | 612 | 587 |
| Justice | | 76 025 | 76 887 |
| | Administration pénitentiaire | 35 057 | 35 511 |
| | Conduite et pilotage de la politique de la justice | 1 449 | 1 822 |
| | Justice judiciaire | 31 018 | 31 137 |
| | Protection judiciaire de la jeunesse | 8 501 | 8 395 |
| | Conseil supérieur de la magistrature | | 22 |
| Outre-mer | | 4 176 | 4 866 |
| | Emploi outre-mer | 4 176 | 4 866 |
| Politique des territoires | | 141 | 136 |
| | Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 141 | 136 |
| Recherche et enseignement supérieur | | 28 495 | 21 288 |
| | Enseignement supérieur et recherche agricoles | 2 676 | 2 676 |
| | Formations supérieures et recherche universitaire | 24 485 | 17 298 |
| | Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 1 334 | 1 314 |
| Sécurité | | 242 502 | 239 597 |
| | Gendarmerie nationale | 97 068 | 95 883 |
| | Police nationale | 145 434 | 143 714 |
| Sécurité civile | | 2 472 | 2 464 |
| | Intervention des services opérationnels | 2 472 | 2 464 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | | 12 326 | 11 285 |
| | Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 12 326 | 11 285 |
| Travail et emploi | | 10 068 | 9 899 |
| | Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | 10 068 | 9 899 |
| Total BUDGET GENERAL | | 1 962 343 | 1 923 336 |
| I. BUDGETS ANNEXES | | | |
| Contrôle et exploitations aériens | | 11 268 | 11 151 |
| | Soutien aux prestations de l'aviation civile | 11 268 | 11 151 |
| | Transports aériens, surveillance et certification | | |
| Publications officielles et information administrative | | 850 | 834 |
| | Edition et diffusion | 448 | 436 |
| | Pilotage et activités de développement des publications | 402 | 398 |
| Total BUDGETS ANNEXES | | 12 118 | 11 985 |
| Total | | 1 974 461 | 1 935 321 |

Source : direction du budget

Le schéma d'emplois du projet de loi de finances pour 2012, détaillant les 30 401 suppressions de postes à périmètre constant par ministère ou budget annexe, est présenté dans le tableau ci-après.

Schéma d'emplois du PLF 2012

| MINISTERES OU BUDGETS ANNEXES | (en ETP) |
|---|---|
| | PLF 2012 Schémas d'emplois en ETP |
| I. BUDGET GENERAL | -30.258 |
| Affaires étrangères et européennes | -140 |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | -653 |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État | -2.870 |
| Culture et communication | -93 |
| Défense et anciens combattants | -7.462 |
| Écologie, développement durable, transports et logement | -1.309 |
| Économie, finances et industrie | -245 |
| Éducation nationale, jeunesse et vie associative | -14.000 |
| Enseignement supérieur et recherche | 0 |
| Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration | -3.621 |
| Justice et libertés | 515 |
| Travail, emploi et santé | -429 |
| Services du Premier ministre | 49 |
| <i>dont Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental</i> | 9 |
| <i>dont Programme 308 - Protection des droits et libertés</i> | 15 |
| <i>dont Mission Conseil et contrôle de l'Etat</i> | 25 |
| II. BUDGETS ANNEXES | -143 |
| Contrôle et exploitations aériens | -132 |
| Publications officielles et information administrative | -11 |
| TOTAL GENERAL | -30.401 |

Source : ministère du budget

La répartition par ministère des suppressions de postes est ainsi révélatrice des priorités de l'actuel gouvernement : les ministères les plus touchés (hors corrections techniques et mesures de transfert et de périmètre) sont d'abord l'éducation nationale (- 14 000 ETP), la défense et les anciens combattants (- 7 462 ETP), l'intérieur, l'outre-mer, les collectivités territoriales et l'immigration (- 3 621 ETP) et le budget, les comptes publics et la réforme de l'Etat (- 2 870 ETP). L'éducation nationale a payé un tribut particulièrement lourd : 66 000 postes y ont été supprimés depuis 2007.

Evolution des effectifs de l'Etat entre 2010 et 2012, par service (à périmètre courant)

(en ETPT)

| | Administration centrale | | | | Services régionaux | | | | Services départementaux | | | | Services à l'étranger | | | | Autres entités et services | | | |
|---|-------------------------|---------------|---------------|---------------------|--------------------|------------------|------------------|---------------------|-------------------------|----------------|----------------|---------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------------|----------------------------|----------------|----------------|---------------------|
| | exécution 2010 | PLF 2011 | PLF 2012 | variation 2010-2012 | exécution 2010 | PLF 2011 | PLF 2012 | variation 2010-2012 | exécution 2010 | PLF 2011 | PLF 2012 | variation 2010-2012 | exécution 2010 | PLF 2011 | PLF 2012 | variation 2010-2012 | exécution 2010 | PLF 2011 | PLF 2012 | variation 2010-2012 |
| Affaires étrangères et européennes | 3.600 | 3.145 | 3.082 | -14% | 0 | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | / | 11.549 | 8.296 | 8.057 | -30% | 0 | 3.961 | 3.885 | / |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | 2.159 | 2.309 | 2.256 | 4% | 1.997 | 2.724 | 2.157 | 8% | 10.439 | 9.317 | 9.475 | -9% | 51 | 100 | 30 | -41% | 18.255 | 17.989 | 17.894 | -2% |
| Budget, comptes publics et réforme de l'Etat | 9.877 | 9.968 | 9.379 | -5% | 15.144 | 14.948 | 14.594 | -4% | 115.857 | 114.259 | 111.911 | -3% | 299 | 302 | 294 | -2% | 2.787 | 2.989 | 3.317 | 19% |
| Culture et communication | 1.922 | 1.920 | 1.850 | -4% | 2.857 | 2.461 | 2.472 | -13% | 970 | 0 | 0 | -100% | 0 | 0 | 0 | / | 5.331 | 6.751 | 6.692 | 26% |
| Défense et anciens combattants | 15.458 | 15.318 | 16.213 | 5% | 0 | 188 | 0 | / | 615 | 0 | 0 | -100% | 13.148 | 13.574 | 12.851 | -2% | 275.572 | 272.261 | 264.134 | -4% |
| Écologie, développement durable, transports et logement | 16.599 | 16.747 | 17.254 | 4% | 54.849 | 53.101 | 26.270 | -52% | 0 | 0 | 24.896 | / | 44 | 47 | 52 | 18% | 4.061 | 3.744 | 2.984 | -27% |
| Économie, finances et industrie | 4.439 | 4.500 | 4.260 | -4% | 4.683 | 5.247 | 5.342 | 14% | 1.963 | 1.894 | 1.774 | -10% | 1.218 | 1.009 | 921 | -24% | 1.663 | 1.694 | 1.708 | 3% |
| Éducation nationale, jeunesse et vie associative | 2.673 | 2.624 | 2.621 | -2% | 968.897 | 965.322 | 950.512 | -2% | 0 | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | / | 445 | 248 | 223 | -50% |
| Enseignement supérieur et recherche | 532 | 599 | 609 | 14% | 0 | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | / | 52.529 | 23.886 | 16.689 | -68% |
| Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration | 14.482 | 13.300 | 13.390 | -8% | 23.883 | 25.571 | 25.054 | 5% | 192.912 | 192.887 | 190.366 | -1% | 404 | 433 | 427 | 6% | 49.328 | 51.176 | 51.297 | 4% |
| Justice et libertés | 2.501 | 2.235 | 2.667 | 7% | 70.115 | 73.003 | 73.453 | 5% | 0 | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | / | 633 | 587 | 767 | 21% |
| Services du Premier ministre | 5.518 | 5.024 | 5.059 | -8% | 1.107 | 1.464 | 1.486 | 34% | 0 | 497 | 497 | / | 0 | 0 | 0 | / | 2.504 | 2.974 | 3.016 | 20% |
| Travail, emploi et santé | 4.469 | 4.807 | 4.552 | 2% | 16.988 | 16.715 | 16.465 | -3% | 2.172 | 0 | 0 | -100% | 31 | 15 | 14 | -55% | 1.047 | 893 | 153 | -85% |
| TOTAL ETAT | 84.229 | 82.496 | 83.192 | -1% | 1.160.520 | 1.160.744 | 1.117.805 | -4% | 324.928 | 318.854 | 338.919 | 4% | 26.744 | 23.776 | 22.646 | -15% | 414.155 | 389.153 | 372.759 | -10% |

Source : ministère du budget

Plus largement, ce sont l'ensemble des services publics de proximité qui maillent notre territoire qui disparaissent. En effet, **ce sont les administrations à réseaux où ont été supprimés le plus grand nombre d'emplois**, comme le montre le tableau ci-dessus des suppressions d'emplois intervenues en administration centrale et dans les services déconcentrés, dont les données n'ont pu être fournies par le Gouvernement que pour la période 2010-2012.

La hausse de 4 % du nombre d'emplois dans les services déconcentrés départementaux n'est pas équivalente à la diminution du nombre d'emplois, également de 4 %, dans les services déconcentrés régionaux, trois fois et demi plus nombreux que les services départementaux.

Ces données sont agrégées d'après les déclarations des ministères, en utilisant les rapports annuels de performance pour 2010 et les projets de loi de finances initiale pour 2011 et 2012. Selon la direction du budget, « *les données s'entendent à périmètre courant, et prennent donc en compte l'ensemble des mesures de périmètre, des corrections techniques et des mesures de transfert ou de décentralisation qui s'appliquent sur cette période* ». Cette affirmation est quelque peu péremptoire, puisqu'elle ne s'applique pas, par exemple, aux transferts de compétence entre services régionaux et départementaux, comme le prouve par exemple la diminution entre 2011 et 2012 de 53 101 à 26 270 des ETPT dans les services régionaux du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et l'apparition de 24 896 ETPT dans les services départementaux de ce même ministère dans le PLF 2012. Il y a manifestement eu un transfert d'emplois des services régionaux vers les services départementaux dans ce ministère à périmètre constant.

Ces données offrent des enseignements précieux : **les effectifs des services déconcentrés** (en agrégeant les données relatives aux services régionaux et aux services départementaux) **ont baissé** de 1 485 448 à 1 456 724 ETPT **entre l'exécution 2010 et les prévisions du PLF 2012**, soit la suppression de **28 724 ETPT**. Si, proportionnellement, les effectifs des services à l'étranger ont plus fortement diminué, ce sont **les services déconcentrés qui ont constitué, quantitativement, la principale variable d'ajustement des suppressions d'emplois publics**. Pour le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, 18 375 ETPT ont été supprimés en deux ans.

c) La gestion des effectifs par le non-remplacement des départs en retraite

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite est présentée par le Gouvernement comme la principale variable de limitation de la masse salariale. Avant d'examiner les déterminants de l'évolution de la masse salariale, il convient d'observer que **la règle du « un**

sur deux » n'est pas appliquée de manière uniforme, traduisant de fait les priorités donnant à certaines politiques publiques.

Le tableau ci-après détaille les flux entrants et sortants d'effectifs (en ETPT) par ministère et mission en 2012.

Au total, pour l'ensemble des ministères, il est prévu **89 912 entrées en ETPT et 120 082 sorties** (dont **55 622 départs en retraite**), soit un flux de sorties supérieur au flux d'entrées de 30 170 ETPT, pratiquement égal au schéma d'emplois (-30 401 ETPT à périmètre constant).

La différence entre le solde des entrées et des sorties et le schéma d'emplois s'explique par le fait que le ministère de la défense n'a pas rempli les tableaux des entrées et des sorties à périmètre constant (hors transferts et mesures de périmètre) et que, pour la mission « Outre-mer », les 690 entrées déjà mentionnées liées à la montée en puissance du dispositif SMA.

Répartition par ministère et par mission des entrées et des sorties d'emplois

(en ETPT)

| Ministère | Mission | Entrées prévues | Sorties prévues | Dont départs en retraite | Ecart des entrées sorties | Schéma d'emplois |
|---|---|-----------------|-----------------|--------------------------|---------------------------|------------------|
| Affaires étrangères et européennes | | 1 745 | 1 885 | 273 | -140 | -140 |
| | Action extérieure de l'État | 1 060 | 1 122 | 245 | -62 | -62 |
| | Aide publique au développement | 685 | 763 | 28 | -78 | -78 |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | | 1 162 | 1 815 | 891 | -653 | -653 |
| | Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 488 | 861 | 420 | -373 | -373 |
| | Enseignement scolaire | 534 | 814 | 410 | -280 | -280 |
| | Politique des territoires | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| | Recherche et enseignement supérieur | 136 | 136 | 60 | 0 | 0 |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État | | 5 588 | 8 458 | 4 483 | -2 870 | -2 870 |
| | Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 5 588 | 8 458 | 4 483 | -2 870 | -2 870 |
| Culture et communication | | 598 | 691 | 298 | -93 | -93 |
| | Culture | 598 | 691 | 298 | -93 | -93 |
| Défense et anciens combattants | | 27 970 | 35 891 | 9 458 | -7 921 | -7 462 |
| | Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 127 | 653 | 111 | -526 | -76 |
| | Défense | 27 843 | 35 238 | 9 347 | -7 395 | -7 386 |
| Écologie, développement durable, transports et logement | | 3 096 | 4 537 | 2 403 | -1 441 | -1 441 |
| | Contrôle et exploitation aériens | 302 | 434 | 296 | -132 | -132 |
| | Écologie, développement et aménagement durables | 2 794 | 4 103 | 2 107 | -1 309 | -1 309 |
| Économie, finances et industrie | | 1 087 | 1 332 | 550 | -245 | -245 |
| | Économie | 955 | 1 194 | 526 | -239 | -239 |
| | Recherche et enseignement supérieur | 132 | 138 | 24 | -6 | -6 |
| Éducation nationale, jeunesse et vie associative | | 20 074 | 34 074 | 27 810 | -14 000 | -14 000 |
| | Enseignement scolaire | 20 074 | 34 074 | 27 810 | -14 000 | -14 000 |
| Enseignement supérieur et recherche | | 1 299 | 1 299 | 621 | 0 | 0 |
| | Recherche et enseignement supérieur | 1 299 | 1 299 | 621 | 0 | 0 |

| Ministère | Mission | | Entrées prévues | Sorties prévues | Dont départs en retraite | Ecart des entrées sorties | Schéma d'emplois |
|--------------|--|--|-----------------|-----------------|--------------------------|---------------------------|------------------|
| | Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration | | 22 259 | 25 190 | 5 864 | -2 931 | -3 621 |
| | Administration générale et territoriale de l'État | | 3 242 | 3 661 | 1 150 | -419 | -419 |
| | Immigration, asile et intégration | | 39 | 70 | 16 | -31 | -31 |
| | Outre-mer | | 4 153 | 3 463 | 0 | 690 | 0 |
| | Sécurité | | 14 572 | 17 720 | 4 677 | -3 148 | -3 148 |
| | Sécurité civile | | 253 | 276 | 21 | -23 | -23 |
| | Justice et libertés | | 3 509 | 2 994 | 2 046 | 515 | 515 |
| | Justice | | 3 509 | 2 994 | 2 046 | 515 | 515 |
| | Services du Premier ministre | | 597 | 559 | 150 | 38 | 38 |
| | Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| | Conseil et contrôle de l'État | | 437 | 395 | 102 | 42 | 25 |
| | Direction de l'action du Gouvernement | | 150 | 126 | 14 | 24 | 24 |
| | Publications officielles et information administrative | | 6 | 34 | 34 | -28 | -11 |
| | Travail, emploi et santé | | 928 | 1 357 | 775 | -429 | -429 |
| | Solidarité, insertion et égalité des chances | | 598 | 855 | 463 | -257 | -257 |
| | Travail et emploi | | 330 | 502 | 312 | -172 | -172 |
| Total | | | 89 912 | 120 082 | 55 622 | -30 170 | -30 401 |

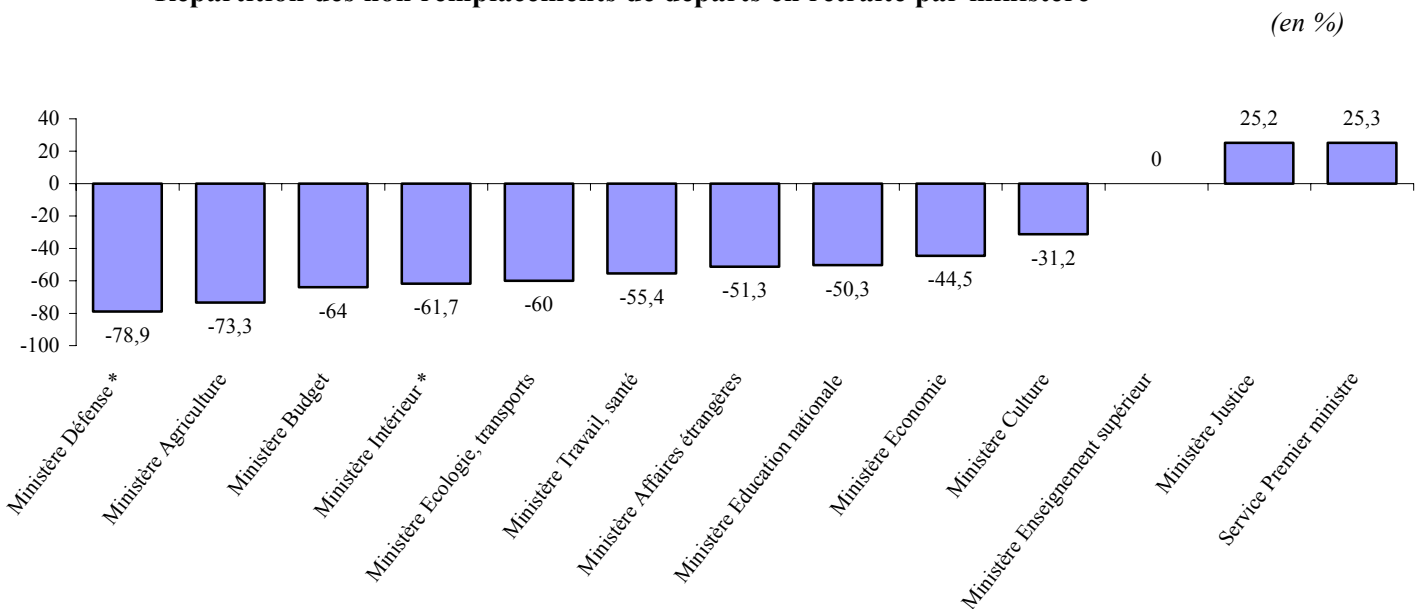
Source : ministère du budget

Si, par convention, on considère que les emplois supprimés portent exclusivement sur des non-remplacements de départ en retraite, **les 30 401 emplois supprimés dans le schéma d'emplois correspondent au non-remplacement de 55 % des 55 622 départs en retraite, soit une norme légèrement supérieure à celle du « un sur deux ».**

Sur cette base, **plus d'un fonctionnaire sur deux** partant en retraite n'est pas remplacé aux ministères de l'agriculture, de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire, du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, du travail, de l'emploi et de la santé, des affaires étrangères et européennes, de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. Pour les ministères de la défense et de l'intérieur, les taux de non-remplacement doivent être considérés avec précaution, compte tenu des réserves méthodologiques exposées plus haut.

En revanche, les autres ministères sont **en-dessous** de la norme du « un sur deux » : l'économie, les finances et l'industrie, la culture et la communication. Pour la troisième année consécutive, le solde des entrées et des sorties d'emplois est nul au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est positif au ministère de la justice et des libertés, ainsi que dans les services du Premier ministre, ce qui traduit des créations de postes dans les juridictions et certaines autorités administratives indépendantes assurant la protection des droits et des libertés.

Répartition des non remplacements de départs en retraite par ministère



* Des réserves méthodologiques requièrent d'interpréter ces données avec précaution : le tableau des entrées et des sorties du ministère de la défense n'a pas pu être effectué à périmètre constant, et 690 créations de postes correspondant à la montée en puissance du dispositif service militaire adapté ne sont pas prises en compte (en intégrant ces créations de poste, le taux de non-remplacement du ministère de l'intérieur s'établit à 50,0 %).

Le Gouvernement estimant à 31 800 euros le coût moyen d'un emploi supprimé, **la diminution de 30 401 ETPT** dans le projet de loi de finances pour 2012 représente une **économie de 970 millions d'euros**¹⁰⁷, soit 1,2 % du déficit budgétaire dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, ou encore 0,05 % du PIB.

Sur la base de 55 600 départs de fonctionnaires en retraite en 2012, le non-remplacement *stricto sensu* d'un fonctionnaire sur deux représenterait une économie brute de 884 millions d'euros, et de 442 millions d'euros pour un fonctionnaire sur quatre. Mais il s'agit d'économies brutes, auxquelles il faut intégrer les dépenses nettes correspondant aux mesures catégorielles provenant du schéma d'emplois, estimées à 466 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012 : **l'économie nette liée à la suppression, en 2012, de 30 401 ETPT s'élève donc à (970 – 466 =) 504 millions d'euros**, soit une économie nette de 16 580 euros en moyenne par emploi supprimé.

De fortes incertitudes entourent l'évaluation des mesures catégorielles provenant du schéma d'emplois, comme le détaille l'encadré ci-après. Initialement estimé à 300 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 (soit en moyenne 9 510 euros par emploi supprimé), le « retour catégoriel » aux agents suite aux suppressions de postes a été réévalué à 405 millions d'euros pour 2011 (soit 12 840 euros par suppression d'emploi), pour être estimé à 466 millions d'euros **dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, soit 15 330 euros de mesures catégorielles par suppression de poste, en hausse de 61 % par rapport à l'estimation donnée lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2011.**

Le Gouvernement sait-il mesurer le « retour catégoriel » aux agents provenant des suppressions de postes ?

Les mesures catégorielles, correspondant à des gains de productivité suite au schéma d'emplois, sont difficilement identifiables, comme l'ont observé nos collègues députés de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, n'existe-t-il pas un biais tendant à considérer que les mesures catégorielles sont en principe liées aux gains de productivité issus des suppressions de postes ?

Dans les réponses au questionnaire budgétaire de cette année, le ministère du budget estime que 89 % des mesures catégorielles (soit 466 millions d'euros sur un total de 526 millions d'euros) sont liées au schéma d'emplois.

Toujours selon ces réponses, l'an dernier, pour 2011, seulement 300 millions d'euros au titre du « retour catégoriel » (sur un total de 605 millions d'euros de mesures catégorielles) étaient liés au schéma d'emplois.

¹⁰⁷ Il doit être observé que l'estimation par le Gouvernement d'un coût moyen de 31 800 euros est un chiffre arrondi (à la baisse). La direction du budget estime en effet à 969,4 millions d'euros l'impact du schéma d'emplois, ce qui, rapporté aux 30 401 ETP supprimés, représente une économie brute de 31 887 euros par ETPT, et non de 31 800 euros.

Ce montant pour 2011 a été réévalué à 405 millions d'euros dans les réponses au questionnaire de cette année.

Dans tous les cas, le « retour catégoriel » n'atteint pas le seuil de 50 % des économies induites par le schéma d'emplois : selon les données du Gouvernement, il s'élevait à 37 % dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 et atteint 48 % dans le projet de loi de finances pour 2012.

d) Les déterminants de la diminution de la masse salariale

Hors pensions, la masse salariale de l'Etat s'élève à **81,505 milliards** d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, **en baisse de 113,4 millions d'euros (soit -0,14 %)** par rapport au budget exécuté 2011, à périmètre constant et hors débasage et rebasage.

Comme l'indique le graphique ci-après, les économies budgétaires induites par les **suppressions d'emplois (-969,4 millions d'euros**, en noir, réparties entre 513,8 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2011 et 455,6 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2012) dépassent, pour la première fois depuis 1945, le coût des autres mesures (en grisé).

Le surcoût en 2012 résulte au premier chef des **mesures catégorielles, soit +526,1 millions d'euros**, dont environ 466 millions d'euros au titre du « retour catégoriel » aux agents de la moitié des économies induites par les suppressions d'emplois, et 60 millions d'euros de surcoût lié à la poursuite de plans catégoriels antérieurs (*cf. tableau*).

L'impact des principales mesures catégorielles

en millions d'euros

| Ministère | Programmes concernés | Enveloppe catégorielle | | | | Mesures principales en cours de réalisation |
|---|--|------------------------|-------------|----------|----------|---|
| | | 2010 (1) | 2010 (1bis) | 2011 (2) | 2012 (3) | |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État | Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges | 59,2 | 77,0 | 76,1 | 64,2 | Mesures statutaires et indemnitaires suite à la fusion DGI/DGCP, Plans de qualification ministériels, Mise en oeuvre du B-NES |
| Défense | Environnement et prospective de la politique de défense, Préparation et emploi des forces | 97,8 | 83,8 | 86,5 | 77,3 | Mesures statutaires concernant le personnel militaire, Revalorisation indemnitaire à l'occasion du déploiement de la PFR, autres mesures indemnitaires |
| Écologie, énergie, développement durable et mer | Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer | 24,7 | 24,7 | 24,0 | 21,9 | Primes (Rapprochement indemnitaire avec le MAAP, PFR, protocoles exploitation), Mise en oeuvre du B-NES |
| Éducation nationale | Enseignement privé du premier et du second degrés, Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré | 179,0 | 103,2 | 191,0 | 157,5 | Transformation instituteurs en professeurs des écoles, Augmentation du taux de promotions-promouvables enseignants, Revalorisation enseignants début de carrière, Mesures indemnitaires liées à la réforme du lycée et en faveur des personnels exerçant dans les écoles relevant du programme ECLAIR |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Gendarmerie nationale | 46,5 | 45,9 | 49,0 | 40,8 | PAGRE, Revalorisation des grilles défense, Mise en oeuvre du B-NES et rénovations statutaires |
| | Police nationale | 95,4 | 83,7 | 63,2 | 62,5 | Protocole corps et carrières (responsabilité et performance, fidélisation, parité PN GN), Mise en oeuvre du B-NES |
| | AGTE | 17,3 | 18,5 | 12,6 | 12,4 | Mise en oeuvre du B-NES, Revalorisations statutaires et indemnitaires des personnels, PFR |
| TOTAL | | 519,9 | 436,8 | 502,5 | 436,6 | |

(1) Données PAP 2010
 (1bis) Données RAP 2010
 (2) Données PAP 2011
 (3) Données PAP 2012

Source : ministère du budget

Les autres facteurs de hausse de la masse salariale sont :

- 1) un glissement vieillesse-technicité¹⁰⁸ « solde » légèrement positif (+92,4 millions d'euros) ;
- 2) les effets de la revalorisation des bas salaires (+54,4 millions d'euros) ;
- 3) 65,8 millions d'euros de surcoût lié au mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (**GIPA**¹⁰⁹).

La rubrique hétérogène des « autres mesures » représente enfin un **surcoût budgétaire significatif de 117,2 millions d'euros en 2012**, associé à des mécanismes divers. Le solde de ces mesures est négatif pour le ministère de la culture et de la communication (4,4 millions d'euros), et surtout pour le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, à hauteur de 89 millions d'euros pour ce dernier, en raison notamment de retenues pour grève imputées en 2012 (*cf. encadré ci-dessous*).

**Les « autres mesures » : un impact non négligeable
sur la masse salariale de l'Etat**

Pour ce qui concerne la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (83 millions d'euros), il s'agit principalement de crédits qui devraient être consommés en 2012 dans le cadre de l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives.

S'agissant de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (26 millions d'euros), ces mesures comprennent notamment les montants liés au transfert des activités du Service Technique Interdépartemental d'Inspection des Installations Classées (STIIC), reprises par la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie (DRIEE) du même ministère (2,7 millions d'euros). Une enveloppe de 9,5 millions d'euros, qui fera l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique, est également prévue afin de procéder au remboursement des rémunérations des personnels mis à disposition de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) par des organismes extérieurs. Par ailleurs, 10 millions d'euros seront consacrés à l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

Pour ce qui concerne la mission « Enseignement scolaire » (-89 millions d'euros), il s'agit pour l'essentiel de divers ajustements relatifs aux dépenses 2012 (retenues pour grèves, rétablissements de crédits, etc.).

¹⁰⁸ Votre rapporteure générale rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

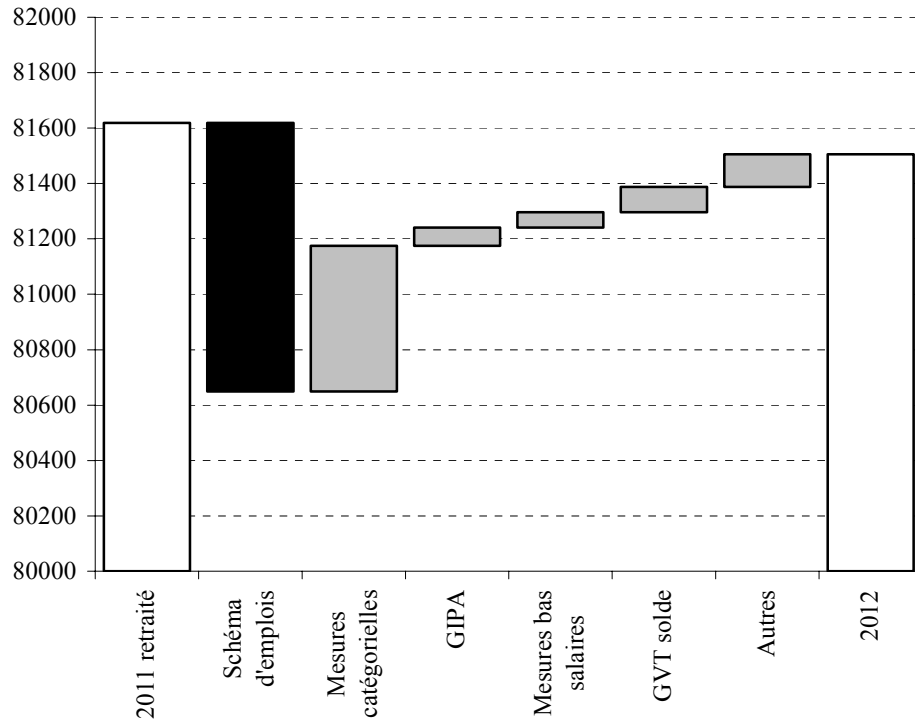
- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

¹⁰⁹ La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

Les facteurs d'évolution de la masse salariale de l'Etat

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la direction du budget

Le projet de loi de finances pour 2012 ne prévoit **pas de revalorisation du point d'indice de la fonction publique**, alors qu'en 2011 les effets en année pleine de la **revalorisation du point d'indice** intervenue en 2010 représentaient une dépense budgétaire de 190 millions d'euros. Sans cette mesure d'économie, la masse salariale de l'Etat en 2012 ne diminuerait pas pour la première fois en valeur depuis 1945.

L'impact d'une revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique est estimé à plus de 1,88 milliard d'euros en année pleine, dont 880 millions d'euros pour la fonction publique d'Etat, 530 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 470 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière.

Pour la seule fonction publique d'Etat, **la non-revalorisation du point d'indice de la fonction publique à hauteur de 1 % représente donc une économie** de 880 millions d'euros, **d'un montant équivalent** aux diminutions brutes de dépenses provenant du schéma d'emplois (969 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances), **voire supérieur** si l'on prend en compte les économies nettes (504 millions d'euros) liées **aux suppressions d'emplois**, le montant net intégrant le retour aux agents sous forme de mesures catégorielles.

Le Gouvernement justifie la non-revalorisation du point d'indice de la fonction publique par le contexte économique, social et financier. S'agissant des prochaines années, dans les réponses au questionnaire de votre commission des finances, **le Gouvernement a précisé que « pour ce qui concerne les années 2013 et 2014, le rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la situation économique ».**

Le Gouvernement estime à 1,3 % la progression globale du pouvoir d'achat des fonctionnaires en 2012, sous l'effet des évolutions automatiques de carrière des fonctionnaires, des promotions individuelles et des mesures catégorielles.

Il a été vu plus haut que le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) permet d'assurer, pour les fonctionnaires concernés, une évolution de leur traitement indiciaire égale à l'inflation. La forte augmentation, entre 2011 et 2012, de 47 à 65,6 millions d'euros des mesures inscrites au GIPA en projet de loi de finances fait apparaître un **nombre croissant de fonctionnaires dont l'évolution du traitement indiciaire est inférieure à l'inflation.**

Selon les données les plus récentes figurant dans le dernier rapport annuel du Gouvernement sur l'état de la fonction publique (2009-2010), le mécanisme de la GIPA a bénéficié, **en 2009, à 107 520 agents (au titre de la période 2004-2008, soit cinq années de rémunération). Parmi les bénéficiaires, 73 % étaient âgés de plus de 50 ans** (et 51 % étaient même âgés de plus de 55 ans) : il s'agit donc notamment d'agents arrivés en fin de carrière. 96 % des bénéficiaires étaient des fonctionnaires titulaires, appartenant aux trois catégories (A, B et C) de la fonction publique : cadres A (38 % des bénéficiaires), cadres B (21 % des bénéficiaires) et cadres C (33 %), étant donné que la catégorie d'appartenance de 5 % des fonctionnaires titulaires qui bénéficient de la mesure était inconnue. Toutefois, le montant moyen versé à chaque cadre A bénéficiaire (soit 1 415 euros pour une GIPA correspondant à cinq années) est supérieur à la moyenne pour un cadre B (835 euros) et plus encore pour un cadre C (88 euros seulement, toujours au titre de la période 2004-2008).

La non-revalorisation du point d'indice entraîne une autre difficulté, soulignée par les syndicats : le **tassement des grilles de rémunérations dans la fonction publique**. Cette question devrait être traitée dans le cadre d'une politique de la fonction publique plus ambitieuse que celle aujourd'hui conduite, qui se résume trop souvent à des suppressions de poste suivant une logique comptable : **la motivation des agents publics exige d'élargir à nouveau les perspectives de carrière et de rémunération.**

2. L'impact de la réforme des retraites sur les pensions versées aux agents de l'Etat

a) Des dépenses dynamiques impliquant un besoin de financement élevé à long terme

Dans son rapport spécial, notre collègue Francis Delattre détaille l'évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », institué par l'article 21 de la LOLF, permet de retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'Etat et avantages accessoires dans un compte unique. Les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2012 de 2 milliards d'euros pour s'établir à **54,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3,9 %**.

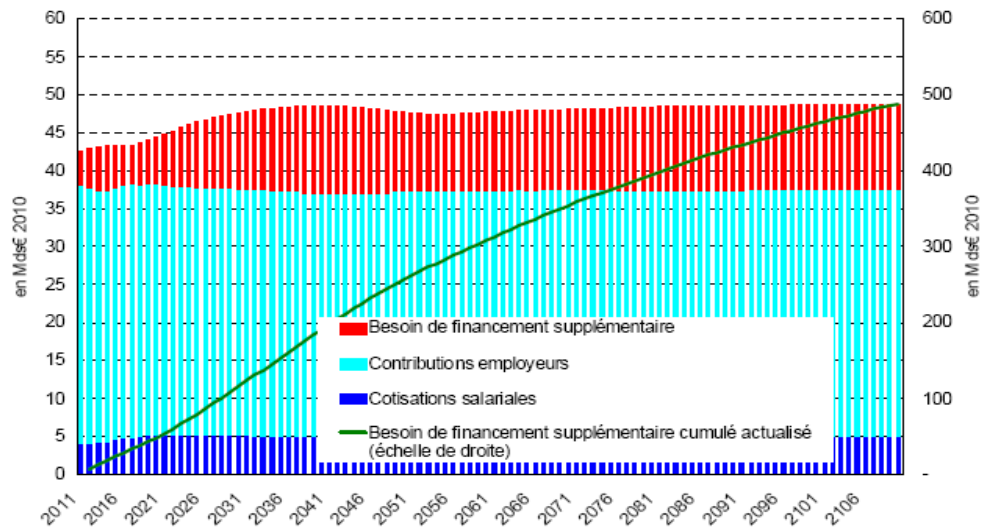
Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante, sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection impose de choisir un ensemble d'hypothèses démographiques (évolution de la population active, tables de mortalité, taux de fécondité, etc.) et macroéconomiques (croissance, évolution des salaires, etc.) nécessairement sujettes à incertitude.

Sur la base d'un taux d'actualisation médian de 1,53 %, **le besoin de financement du régime de la fonction publique d'Etat**, actualisé à 100 ans¹¹⁰, s'élève à **490 milliards d'euros** au 31 décembre 2010. A cette date, on comptait **1,71 million de pensionnés civils de l'Etat**, en hausse de 70 095 pensionnés sur un an.

Le graphique ci-après illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant ainsi que le besoin supplémentaire de financement annuel. Il indique également le besoin de financement actualisé cumulé sur la période de projection 2011-2110.

¹¹⁰ Par hypothèse, l'horizon de l'évaluation découle de la date maximale présumée au décès du plus jeune ayant cause participant au système actuel (100 ans).

Financement des retraites du régime des fonctionnaires de l'Etat et des militaires



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2012

b) L'impact de la réforme des retraites sur les dépenses de pension de l'Etat

En application de la réforme des retraites du 9 novembre 2010, dont l'objectif est le retour à l'équilibre global du système de retraites en 2018, le régime de retraite des agents de l'Etat a été modifié sur deux points principaux ayant eu un impact sur le projet de loi de finances pour 2012 :

- la mise en œuvre des mesures transversales d'augmentation progressive de l'âge légal de départ de 60 à 62 ans, ainsi que la hausse de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans ;

- des mesures spécifiques de convergence vers les paramètres des régimes de droit commun, en particulier l'évolution des modalités de calcul du minimum garanti, la mise en extinction progressive du départ anticipé des fonctionnaires parents de 3 enfants après 15 ans de carrière et la hausse progressive du taux de cotisation salariale des fonctionnaires, suivant un relèvement de ce taux de 0,27 point chaque année pour atteindre en 2020 le taux en vigueur pour les régimes de droit commun (10,55 %), alors que le taux initial s'élevait à 7,85 %. Le taux de cotisation salariale s'établira ainsi à 8,39 % en 2012.

En 2012, l'économie budgétaire résultant de la réforme des retraites pour les fonctionnaires est évaluée par le Gouvernement à 0,5 milliard d'euros, correspondant à 0,2 milliard d'euros de moindres dépenses (au titre des mesures d'âge et des mesures de convergence entre les régimes public et privé) et à 0,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires, du fait de l'alignement du taux de cotisation. Pour 2013, l'impact budgétaire est évalué à 0,9 milliard d'euros, dont 0,4 milliard d'euros de baisses de dépenses et 0,5 milliard d'euros de hausse de recettes.

Le Gouvernement précise que « en 2011 et en 2012, le rendement de la réforme est diminué par l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2011, de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départs anticipé des parents de trois enfants ayant effectué 15 années de service. Environ 15 000 départs anticipés de fonctionnaires de l'Etat parents de trois enfants sont attendus en 2011. Ce dispositif, qui reste ouvert aux agents à moins de cinq années de l'âge d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2011, aura un coût allant en s'estompant jusqu'en 2015 ».

Si les comportements de départ en retraite des agents constituent un facteur d'incertitude, notre collègue Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions », a analysé l'évaluation par le Gouvernement des effets de la réforme sur les départs en retraite, en comparant les données fournies avant et après la réforme.

Il apparaît ainsi que **les révisions à la hausse du nombre d'ayants droit en 2010 et 2011 (11 672) sont inférieures de moitié aux révisions à la baisse du nombre d'ayants droit en 2012 et 2013 (20 500). Sur quatre ans (2010-2013), les prévisions du nombre global d'ayants droit diminuent ainsi de près de 3 %, ce qui est la conséquence du recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.**

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL

1. Des économies de fonctionnement inférieures aux attentes

A champ courant, les crédits de fonctionnement nets des remboursements et dégrèvements augmentent en valeur de 3,2 % entre 2011 et 2012 (+1,4 milliard d'euros).

a) Une assiette de 10 milliards d'euros

La seconde loi de programmation des finances publiques fixe comme objectif à l'Etat de réaliser **10 % d'économies de fonctionnement courant sur la période 2011-2013, à raison de 5 % dès 2011 et 2,5 % en 2012 et 2013. Ces économies sont néanmoins calculées sur une assiette plus étroite que celle des dépenses de fonctionnement au sens du titre 3 de la LOLF (43,8 milliards d'euros en 2010).** Cette assiette exclut en effet les subventions pour charges de service public aux opérateurs (25,5 milliards d'euros) et n'englobe que les crédits de catégorie 31 « Dépenses de fonctionnement courant autre que celles de personnel » (18,3 milliards d'euros), dont il faut encore retrancher :

1) les dépenses de fonctionnement de la défense, faisant l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la loi de programmation militaire (7,8 milliards d'euros) ;

2) les dépenses liées aux élections de 2012 retracées sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (0,2 milliard d'euros).

Au total, les économies devaient donc porter sur un montant de dépenses de 10,3 milliards d'euros ; elles devaient donc atteindre 1 milliard d'euros sur la période (500 millions d'euros en 2011, puis 250 millions d'euros en 2012 et en 2013).

b) Des économies bien difficiles à démontrer...

En 2012 comme en 2011, le Gouvernement déploie des trésors d'ingéniosité pour démontrer, coûte que coûte, qu'il atteint ses objectifs. **Rappelons qu'en LFI 2011, les économies nettes de fonctionnement étaient chiffrées à 0,2 milliard d'euros par rapport à 2010, soit 2 % de l'assiette et non 5 %.** Encore a-t-il fallu, pour parvenir à ce maigre résultat, procéder à un certain nombre de « débasages » avantageux, consistant à ne pas prendre en compte 50 millions d'euros de dépenses de fonctionnement liées à l'organisation des G8 et G20 sous présidence française, à exclure 34 millions d'euros de dépenses de rémunération de l'Agence française de développement, au motif qu'elles étaient auparavant traitées en dépenses d'intervention ou encore à ajouter 0,1 milliard d'euros d'économies réalisées sur les crédits d'entretien routier de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pourtant comptabilisés en dépenses d'investissement !

Probablement conscient du caractère alambiqué et, somme toute, peu convaincant de ces retraitements, le Gouvernement avance aujourd'hui des éléments d'explication complémentaires **consistant à raisonner en termes d'économies brutes.** Selon les réponses au questionnaire, ce sont bien 0,5 milliard d'euros d'économies brutes qu'il aura fallu faire en 2011 pour :

1) absorber les effets de **l'inflation** sur les dépenses courantes des ministères (achats courants, loyers, dépenses informatiques...). Ces effets sont estimés à 0,2 milliard d'euros sur la base d'une inflation 2011 de 2,1 % ;

2) financer les nouvelles **priorités gouvernementales** (+0,1 milliard d'euros) tout en diminuant les dépenses de fonctionnement d'un montant **net** de 0,2 milliard d'euros.

Pour **2012**, les crédits inclus dans l'assiette des économies de fonctionnement s'inscrivent en **recul net de 0,06 milliard d'euros, soit une baisse de 0,6 %... et non de 2,5 %** (cf. tableau ci-après). Selon le Gouvernement, cette baisse correspond toutefois à une économie brute de 2,5 %, puisqu'il est à nouveau nécessaire d'absorber les augmentations de dépenses liées à l'inflation (+1,7 %) et au financement des priorités gouvernementales, pour plus de 100 millions d'euros¹¹¹.

En définitive, et quelles que soient les contorsions auxquelles se livre l'exécutif pour démontrer que ses annonces tonitruantes sont tant bien que mal suivies d'effets, les économies nettes de fonctionnement réalisées à ce jour

¹¹¹ Moyens nouveaux en faveur de l'administration pénitentiaire, frais de justice, rebasage des crédits versés à la Banque de France, progression des crédits de fonctionnement versés au titre du service militaire adapté...

se chiffrent donc à moins de 0,3 milliard d'euros sur deux ans. Elles apparaissent presque dérisoires au regard des 46 milliards d'euros de crédits de titre 3 que l'Etat dépensera en 2012, dont près de 21 milliards d'euros de crédits de fonctionnement courant !

Evolution des crédits de fonctionnement courant entre 2011 et 2012

(en milliards d'euros, champ constant)

| Dépenses de la catégorie 31 (hors Défense et Administration générale et territoriale de l'Etat) | LFI 2011 | PLF 2012 | Evolution 2012-2011 |
|---|--------------|-------------|---------------------|
| Action extérieure de l'Etat | 0,45 | 0,42 | -0,03 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 0,22 | 0,20 | -0,01 |
| Aide publique au développement | 0,04 | 0,04 | 0,01 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0,03 | 0,03 | 0,00 |
| Conseil et contrôle de l'Etat | 0,08 | 0,08 | 0,00 |
| Culture | 0,13 | 0,14 | 0,00 |
| Direction de l'action du Gouvernement | 0,64 | 0,64 | -0,01 |
| Ecologie, développement et aménagement durables | 0,70 | 0,67 | -0,04 |
| Economie | 0,43 | 0,44 | 0,02 |
| Engagements financiers de l'Etat | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Enseignement scolaire | 0,55 | 0,55 | 0,00 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 2,26 | 2,13 | -0,12 |
| Immigration, asile et intégration | 0,08 | 0,08 | 0,00 |
| Justice | 1,79 | 1,86 | 0,07 |
| Médias, livre et industries culturelles | 0,12 | 0,12 | 0,00 |
| Outre-mer | 0,03 | 0,03 | 0,01 |
| Politique des territoires | 0,01 | 0,01 | 0,00 |
| Pouvoirs publics | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Provisions | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Recherche et enseignement supérieur | 0,04 | 0,04 | -0,01 |
| Régimes sociaux et de retraite | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Relations avec les collectivités territoriales | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Santé | 0,03 | 0,02 | 0,00 |
| Sécurité | 1,80 | 1,82 | 0,02 |
| Sécurité civile | 0,11 | 0,12 | 0,00 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0,18 | 0,18 | 0,00 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 0,01 | 0,02 | 0,00 |
| Travail et emploi | 0,23 | 0,25 | 0,02 |
| Ville et logement | 0,03 | 0,04 | 0,01 |
| Total budget général (hors Défense et Administration générale et territoriale de | 10,00 | 9,94 | -0,06 |

Source : réponses au questionnaire

2. Des résultats meilleurs sur les interventions de guichet que sur les interventions discrétionnaires

Les dépenses brutes d'intervention progressent de 1,4 % (+2 milliards d'euros), mais les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements sont en recul de 2,4 % entre 2011 et 2012 (-1,6 milliard d'euros).

A l'instar des économies de fonctionnement, les économies d'intervention assignées à l'Etat par la loi de programmation sont censées porter sur une assiette plus restreinte que les dépenses de titre 6 au sens de la LOLF (66 milliards d'euros). Cette assiette est néanmoins substantielle, puisqu'elle comprenait, en 2010, **59,5 milliards d'euros d'intervention de guichet et hors guichet**¹¹². Par ailleurs, les objectifs d'économies **se déclinaient différemment** selon qu'ils concernaient les interventions de guichet¹¹³ (37,6 milliards d'euros), qui devaient être **stabilisées**, et les interventions discrétionnaires (21,9 milliards d'euros).

a) L'objectif de stabilisation des interventions de guichet semble respecté en 2012

Les **interventions de guichet ont donc vocation à être stabilisées** entre 2010 et 2013. Compte tenu de leur croissance tendancielle (notamment liée au dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charge), **l'économie à réaliser par rapport à la tendance a été chiffrée par le Gouvernement à 5,7 milliards d'euros sur la période**, soit 1,7 milliard d'euros en 2011 et 2 milliards d'euros en 2012 et 2013.

Evolution des interventions de guichet 2011-2013

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|-------------------------|-------------|-------------|------------|----------|
| Tendanciel | 1,6 | 1,8 | 2,3 | 5,7 |
| Economies brutes | -1,7 | -2 | -2 | -5,7 |
| Economies nettes | -0,1 | -0,2 | 0,3 | 0 |

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Comme le montre le tableau qui précède, les économies nettes d'interventions de guichet **auraient dû se chiffrer à 0,1 milliard d'euros en 2011**, soit le cumul de leur progression tendancielle (+1,6 milliard d'euros) et des

¹¹² A l'exclusion des crédits d'intervention de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle budgétée sur la mission « Travail et emploi », qui font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la stabilisation en valeur des concours aux collectivités territoriales, de la subvention versée à l'AFITF (comptabilisée en titre 6 mais assimilée à de l'investissement pour le suivi des économies) et d'« un certain nombre de dotations pour lesquelles les marges de manœuvre, par construction, sont réduites » (dotations liées à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques, dépenses d'opérations de maintien de la paix, contributions internationales, appels en garantie, dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris ou dotation de recensement de l'INSEE...).

¹¹³ On entend par intervention de guichet les dispositifs d'intervention versés automatiquement dès lors que le bénéficiaire du dispositif répond aux conditions définies par des textes.

effets des économies brutes (-1,7 milliard d'euros). Le Gouvernement indique que *« ces économies sont mises en œuvre, de même que les réformes sous-jacentes dont, certaines, continuent de monter en charge, notamment la suppression de certains dispositifs d'exonérations de cotisations sociales (services à la personne, avantages en nature dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants), l'alignement du dispositif de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur celui du RSA... Néanmoins, à ce stade de l'année, il n'est pas encore possible d'établir un bilan précis de l'évolution nette des dépenses de guichet »*.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, chiffre les économies brutes sur les interventions de guichet à un minimum de 1,3 milliard d'euros en 2011¹¹⁴. Un **écart de 0,4 milliard d'euros persiste** donc avec l'objectif de la loi de programmation, qui n'est pas documenté par le Gouvernement.

En 2012, les crédits d'intervention de guichet sont en diminution nette de 0,23 milliard d'euros, soit un montant conforme à la trajectoire fixée par la loi de programmation. Les principales économies sont réalisées grâce à la diminution des appels de primes d'épargne-logement (-0,36 milliard d'euros), à la diminution spontanée des prestations aux anciens combattants (-0,11 milliard d'euros), la baisse des dépenses du fonds de solidarité, liée à l'extinction de certains dispositifs d'indemnisation du chômage (-0,6 milliard d'euros), et l'augmentation du rendement des économies réalisées par la baisse de certaines exonérations sectorielles de cotisations (-0,3 milliard d'euros). Ces économies permettent de financer l'augmentation des dépenses liées aux mécanismes en forte progression, tels que l'allocation pour adulte handicapé (+0,6 milliard d'euros), les aides personnelles au logement (+0,3 milliard d'euros) et les dépenses des régimes sociaux et de retraite (+0,3 milliard d'euros).

¹¹⁴ Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012, n° 3805 tome 1, page 27.

Evolution des interventions de guichet entre 2011 et 2012

(en milliards d'euros, champ constant)

| Dépenses de guichet | LFI 2011 | PLF 2012 | Variation 2012-2011 | % |
|---|--------------|--------------|---------------------|------------|
| Action extérieure de l'Etat | 0,06 | 0,05 | -0,01 | -0,2 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 0,99 | 0,98 | 0,00 | 0,0 |
| <i>TO-DE</i> | 0,51 | 0,51 | 0,00 | 0,0 |
| <i>Autres guichets</i> | 0,48 | 0,48 | 0,00 | 0,0 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3,07 | 2,96 | -0,11 | 0,0 |
| Culture | 0,03 | 0,03 | 0,00 | 0,0 |
| Ecologie, développement et aménagement durables | 0,78 | 0,73 | -0,05 | -0,1 |
| Engagements financiers de l'Etat (primes PEL) | 1,31 | 0,96 | -0,36 | -0,3 |
| Enseignement scolaire | 1,65 | 1,67 | 0,02 | 0,0 |
| <i>Bourses scolaires</i> | 0,70 | 0,70 | -0,01 | 0,0 |
| <i>Autres guichets</i> | 0,95 | 0,97 | 0,02 | 0,0 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 0,29 | 0,29 | -0,01 | 0,0 |
| Immigration, asile et intégration | 0,09 | 0,18 | 0,09 | 1,0 |
| Justice | 0,40 | 0,43 | 0,02 | 0,1 |
| Outre-mer | 1,12 | 1,15 | 0,03 | 0,0 |
| Recherche et enseignement supérieur | 1,62 | 1,70 | 0,08 | 0,0 |
| Régimes sociaux et de retraite | 6,02 | 6,36 | 0,34 | 0,1 |
| Santé | 0,76 | 0,77 | 0,01 | 0,0 |
| <i>Aide médicale d'Etat</i> | 0,58 | 0,58 | 0,00 | 0,0 |
| <i>Autres guichets</i> | 0,18 | 0,19 | 0,01 | 0,1 |
| Sécurité civile | 0,01 | 0,01 | 0,00 | 0,0 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 10,76 | 11,21 | 0,44 | 0,0 |
| <i>Allocation adulte handicapé (AAH)</i> | 6,94 | 7,52 | 0,58 | 0,1 |
| <i>Aide au poste en ESAT (GRTH)</i> | 1,21 | 1,21 | 0,01 | 0,0 |
| <i>Financement des ESAT et des MDPH</i> | 1,45 | 1,47 | 0,03 | 0,0 |
| <i>Autres guichets</i> | 1,17 | 1,00 | -0,17 | -0,1 |
| Travail et emploi | 3,77 | 2,83 | -0,94 | -0,2 |
| <i>Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)</i> | 1,64 | 1,05 | -0,59 | -0,4 |
| <i>Contrats en alternance</i> | 1,38 | 1,37 | 0,00 | 0,0 |
| <i>Exonérations sectorielles dans le secteur de</i> | 0,63 | 0,33 | -0,30 | -0,5 |
| <i>Autres guichets</i> | 0,12 | 0,08 | -0,04 | -0,3 |
| Ville et logement | 5,53 | 5,73 | 0,20 | 0,0 |
| <i>Aides personnelles au logement</i> | 5,28 | 5,56 | 0,28 | 0,1 |
| <i>Autres guichets</i> | 0,25 | 0,17 | -0,08 | -0,3 |
| Total budget général | 38,27 | 38,04 | -0,23 | 0,0 |

Source : réponses au questionnaire

b) Des économies inférieures aux objectifs sur les interventions discrétionnaires

S'agissant des **interventions discrétionnaires**¹¹⁵, la trajectoire retenue reposait sur un étiage de 21,3 milliards d'euros en 2011, 20,2 milliards d'euros en 2012 et 19,1 milliards d'euros en 2013, **soit des économies nettes de 0,7 milliard d'euros en 2011, 1,1 milliard d'euros en 2012 et 1 milliard d'euros en 2013**. Comme pour les dépenses de guichet, l'atteinte de ces objectifs dépendra, pour 2011, des ouvertures de crédits à opérer d'ici à la fin de l'exercice.

Entre 2011 et 2012, les crédits d'intervention discrétionnaire sont globalement en **diminution nette de 0,9 milliard d'euros, soit 0,2 milliard d'euros de moins que l'objectif assigné par la loi de programmation**. Le paradoxe veut donc que, pour 2012, le Gouvernement rencontre plus de difficultés à tenir ses objectifs en matière d'interventions discrétionnaires que pour les dépenses de guichet, alors même que les premières peuvent être directement pilotées par les ministères, sans qu'il soit besoin de modifier les textes.

Le tableau qui suit enseigne que plus d'un tiers des économies programmées portent sur les **interventions dans le secteur de l'emploi** (-0,4 milliard d'euros, dont -0,13 milliard d'euros sur les contrats aidés). En dehors des interrogations que l'on peut nourrir sur l'opportunité d'un tel choix en période de crise, **la réalisation effective de telles économies est particulièrement sujette à caution**. Le dernier collectif budgétaire pour 2010 avait en effet été marqué par le **dérapage considérable des dépenses de la mission « Travail et emploi »** (+1,4 milliard d'euros, soit 12 % des crédits de LFI), relatives aux contrats aidés, aux exonérations de charges, aux accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou à l'indemnisation du chômage partiel. C'est donc avec circonspection, pour ne pas dire avec scepticisme, que votre rapporteure générale prend acte des prévisions du Gouvernement pour 2012 en matière d'interventions discrétionnaires.

¹¹⁵ A la différence des interventions de guichet, les interventions discrétionnaires correspondent aux dispositifs pour lesquels le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères, sans modifier de textes.

Evolution des interventions discrétionnaires entre 2011 et 2012

(en milliards d'euros, champ constant)

| Interventions discrétionnaires | LFI 2011 | PLF 2012 | Variation 2012-2011 | % |
|--|--------------|--------------|---------------------|------------|
| Action extérieure de l'Etat | 0,27 | 0,27 | -0,01 | 0,0 |
| Administration générale et territoriale de l'Etat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 0,96 | 0,92 | -0,04 | 0,0 |
| Aide publique au développement | 1,97 | 1,90 | -0,07 | 0,0 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0,03 | 0,03 | 0,00 | 0,0 |
| Culture | 0,63 | 0,68 | 0,05 | 0,1 |
| Défense | 0,31 | 0,31 | 0,00 | 0,0 |
| Direction de l'action du Gouvernement | 0,03 | 0,03 | 0,00 | 0,0 |
| Ecologie, développement et aménagement durables | 2,99 | 2,96 | -0,04 | 0,0 |
| <i>Subvention pour l'infrastructure ferroviaire (dotation RFF) et aide au fret</i> | 2,49 | 2,46 | -0,02 | 0,0 |
| <i>Autres interventions</i> | 0,51 | 0,50 | -0,01 | 0,0 |
| Economie | 0,30 | 0,25 | -0,05 | -0,2 |
| Enseignement scolaire | 1,77 | 1,85 | 0,08 | 0,0 |
| <i>Assistance éducative (assistants de scolarité et contrats aidés)</i> | 1,39 | 1,47 | 0,09 | 0,1 |
| <i>Autres interventions</i> | 0,38 | 0,38 | 0,00 | 0,0 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 0,04 | 0,03 | -0,01 | -0,3 |
| Immigration, asile et intégration | 0,30 | 0,29 | 0,00 | 0,0 |
| Justice | 0,05 | 0,05 | -0,01 | -0,2 |
| Médias, livre et industries culturelles | 1,11 | 0,93 | -0,18 | -0,2 |
| Outre-mer | 0,39 | 0,41 | 0,02 | 0,1 |
| Politique des territoires | 0,29 | 0,31 | 0,02 | 0,1 |
| Recherche et enseignement supérieur | 2,32 | 2,17 | -0,15 | -0,1 |
| <i>Dotation d'intervention de l'ANR</i> | 0,75 | 0,74 | -0,01 | 0,0 |
| <i>Autres interventions (dont dotations OSEO)</i> | 1,57 | 1,43 | -0,14 | -0,1 |
| Santé | 0,06 | 0,06 | 0,00 | 0,0 |
| Sécurité | 0,06 | 0,05 | 0,00 | 0,0 |
| Sécurité civile | 0,02 | 0,02 | 0,00 | 0,0 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0,06 | 0,04 | -0,02 | -0,3 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 0,26 | 0,24 | -0,02 | -0,1 |
| Travail et emploi | 3,56 | 3,19 | -0,37 | -0,1 |
| <i>Contrats aidés</i> | 2,09 | 1,96 | -0,13 | -0,1 |
| <i>Autres interventions</i> | 1,47 | 1,23 | -0,24 | -0,2 |
| Ville et logement | 2,02 | 1,91 | -0,12 | -0,1 |
| Total budget général | 19,80 | 18,91 | -0,89 | 0,0 |

Source : réponses au questionnaire

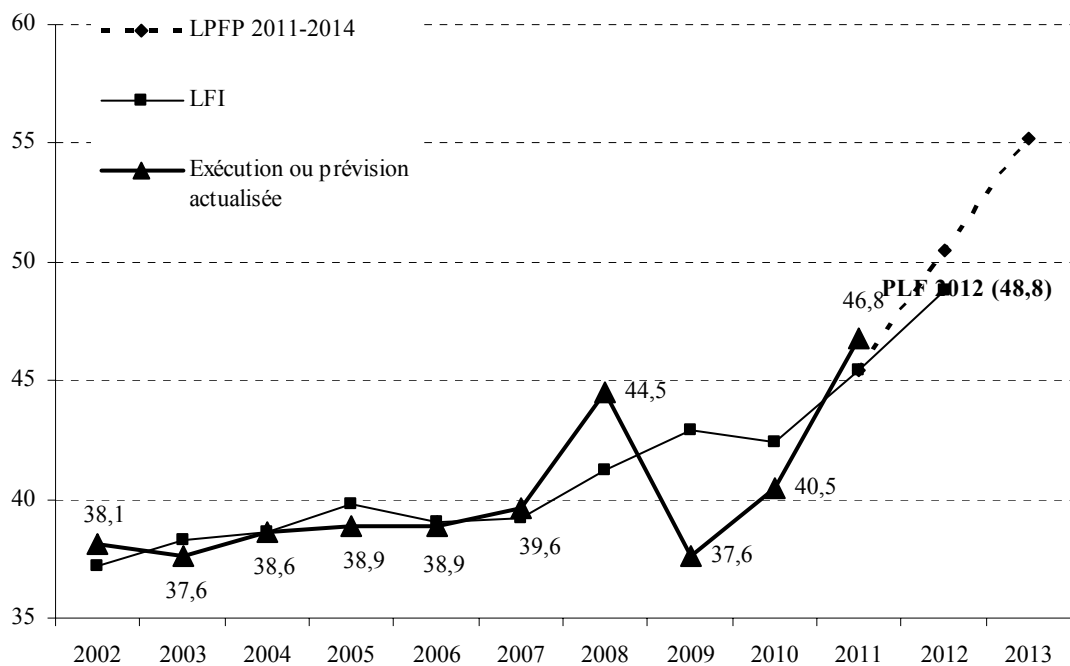
3. Une charge de la dette en forte augmentation

a) Une augmentation substantielle, mais inférieure aux anticipations de la loi de programmation

La charge des intérêts de la dette atteindra **48,8 milliards d'euros** (dont 47,9 au titre de la dette négociable¹¹⁶) en 2012, soit une augmentation de 2 milliards d'euros par rapport au révisé 2011, et de 3,4 milliards d'euros par rapport à la LFI (+7,5 % en valeur). Comme le montre le graphique ci-après, cette progression est néanmoins **inférieure aux anticipations de la loi de programmation des finances publiques**, qui tablait sur une charge de la dette de 50,5 milliards d'euros en 2012.

Charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

b) Les déterminants de la charge de la dette négociable

L'évolution de la charge de la dette négociable obéit à trois déterminants principaux que sont l'encours total (effet volume), l'évolution des taux d'intérêts (effet taux), et l'inflation, qui impacte la charge d'intérêts des titres indexés. Sa progression entre 2011 et 2012 (+1,8 milliard d'euros) résulterait :

1) d'un **effet « volume » élevé** (+2,7 milliards d'euros), mais plus faible que celui observé entre 2010 et 2011 (+3,5 milliards d'euros) grâce au

¹¹⁶ Le solde est composé des charges de trésorerie et des intérêts de la dette non négociable (0,9 milliard d'euros).

ralentissement d'une année à l'autre de la progression de la dette à moyen et long termes (+91 milliards d'euros hors supplément d'indexation en 2011, contre +106 milliards d'euros en 2010) ;

2) d'un **effet « taux » relativement limité** (+0,4 milliard d'euros). Le scénario retenu pour les **taux courts** repose sur la résorption progressive de l'écart entre le taux des BTF à 3 mois et le taux de refinancement de la BCE (cet écart est actuellement de près de 100 points de base), puis d'une hausse régulière à raison de 25 points de base tous les six mois. **Le taux des BTF s'établirait ainsi à 0,8 % en moyenne sur 2011 (contre 0,37 % en 2010), puis 1,4 % en 2012.** L'Agence France Trésor fait valoir que *« ce scénario est volontairement prudent compte tenu de l'incertitude, à ce jour, sur les évolutions de taux. En effet, du fait de la forte volatilité des marchés, une remontée des taux aussi rapide que celle enregistrée à la sortie de l'été 2010 ou aussi marquée que l'a été la récente baisse ne peut être complètement exclue »*. S'agissant des **taux moyens et longs**, une remontée est également anticipée en 2012. Sur l'échéance à 10 ans, la moyenne annuelle s'établirait à **3,7 %**, après 3,4 % en 2011 (et 3,17 % en 2010). Il convient enfin de rappeler que l'impact d'une variation des taux de marché sur la charge budgétaire de la dette à moyen et long termes n'est totalement constitué **que l'année suivant l'émission** et que cette variation ne joue que pour les lignes créées. Le niveau des taux à moyen et long termes retenu pour 2012 est donc **quasiment sans effet** sur le niveau de la charge d'intérêt des titres à moyen et long termes attendu en 2012 ;

3) la **provision pour charge d'indexation**, qui a connu une augmentation sensible en 2011¹¹⁷, reviendrait à un étiage normal en diminuant de 1,1 milliard d'euros.

4. Les autres dépenses

a) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement stricto sensu (titre 5) progressent de 1,5 % entre 2011 et 2012, et passent de 11,8 à 11,9 milliards d'euros (+173 millions d'euros). Si l'on ajoute à ces dépenses les crédits de titre 6 correspondant aux versements à l'AFITF de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », soit 1,1 milliard d'euros qui répondent à une logique d'investissement, **la progression des crédits s'établit à +1,7 %, et à +6 % hors défense.**

Cette évolution est principalement imputable à la progression des crédits versés à l'AFITF et d'entretien routier, ainsi qu'aux investissements financés à partir de la mission « Justice », et notamment aux investissements immobiliers pour l'administration pénitentiaire.

¹¹⁷ Le deuxième collectif budgétaire pour 2011 a ainsi enregistré une hausse de 1,4 milliard d'euros de la charge de la dette indexée en raison du ressaut d'inflation constaté en 2011 (2,1 %).

b) Les dépenses d'opérations financières

Les dépenses d'opérations financières connaissent une **progression importante** et passent de 248 millions d'euros à 1,13 milliard d'euros (+356,7 %). Ce phénomène s'impute principalement sur deux missions :

1) les crédits d'opérations financières de la mission « Aide publique au développement » passent de 198 à 604 millions d'euros notamment en raison de l'imputation, sur le programme « Aide économique et financière au développement », de 400 millions d'euros destinés à la reconstitution triennale des fonds de l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale, qui octroie des dons et des prêts à très faible taux aux pays en développement les plus pauvres ;

2) les crédits d'opérations financières de la mission « Recherche et enseignement supérieur » passent de 235 à 513 millions d'euros. 212 millions d'euros sont dévolus aux dotations en fonds propres des universités pour leurs programmes d'investissement immobilier résultant de la seconde vague de dévolution du patrimoine immobilier, 162 millions d'euros sont consacrés à la dotation versée au Centre national d'études spatiales (CNES) et 83 millions d'euros à la dotation en fonds propres du Centre national des œuvres universitaires et sociales (CNOUS) pour son action en matière de logement étudiant.

III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET SON FINANCEMENT

Compte tenu des ressources et des charges dont l'analyse vient d'être développée, le déficit prévisionnel du budget général pour 2012 **s'établit à -77,162 milliards d'euros**. Le solde général lui est inférieur de 4,6 milliards d'euros, et **atteint -81,772 milliards d'euros**, en raison du déficit des comptes spéciaux. Ce solde général est néanmoins en **amélioration de 14,4 %** par rapport à la prévision actualisée de déficit pour 2011 (-95,5 milliards d'euros). Par ailleurs, le **milliard supplémentaire** de mesures proposées par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale serait susceptible de porter le solde prévisionnel pour 2012 à **-80,8 milliards d'euros**.

A. LE SOLDE BUDGÉTAIRE S'AMÉLIORE DE 13,7 MILLIARDS D'EUROS

1. Les déterminants de l'évolution du solde général

Le tableau qui suit décompose les facteurs d'amélioration et de dégradation du solde général de l'Etat entre le révisé 2011 et le solde prévisionnel 2012.

Clé de passage du solde 2011 révisé au solde prévisionnel 2012

(en milliards d'euros, à champ courant)

| SOLDE GENERAL REVISE 2011 | | -95,5 |
|---|---------------------|--------------------|
| | Amélioration | Dégradation |
| Budget général | 14,6 | |
| Recettes fiscales | 19,2 | |
| Dont évolution spontanée | 13,6 | |
| Dont mesures de redressement | 2,4 | |
| Dont réforme fiscalité du patrimoine | 0,2 | |
| Dont réforme TP | | -0,5 |
| Dont autres mesures antérieures | 2,7 | |
| Dont mesures PLF 2012 | 0,5 | |
| Dont mesures de périmètre et de transfert | 0,2 | |
| Recettes non fiscales | | -0,5 |
| Evolution des dépenses normées | | -4,2 |
| Dont dépenses nettes hors dette et pensions | 0,3 | |
| Dont PSR sous norme | | -0,8 |
| Dont charge de la dette | | -2,0 |
| Dont pensions | | -1,7 |
| PSR hors norme | 0,1 | |
| Budgets annexes | 0,0 | |
| Comptes spéciaux | | -0,9 |
| Dont diminution des prêts à la Grèce | 3,1 | |
| Dont contrecoup remboursement des prêts automobiles | | -3,8 |
| Dont autres | | -0,2 |
| SOLDE GENERAL 2012 | | -81,8 |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

a) Les facteurs d'amélioration

Par rapport au révisé 2011, le solde général s'améliore donc de 13,7 milliards d'euros à champ courant. Les trois composantes principales de cette amélioration sont la **croissance spontanée des recettes fiscales** (+13,6 milliards d'euros), les **mesures nouvelles antérieures au PLF 2012** (+5,3 milliards d'euros, dont +2,4 milliards d'euros imputables aux mesures de redressement votées en 2011) et la **diminution des prêts octroyés à la Grèce** (+3,1 milliards d'euros).

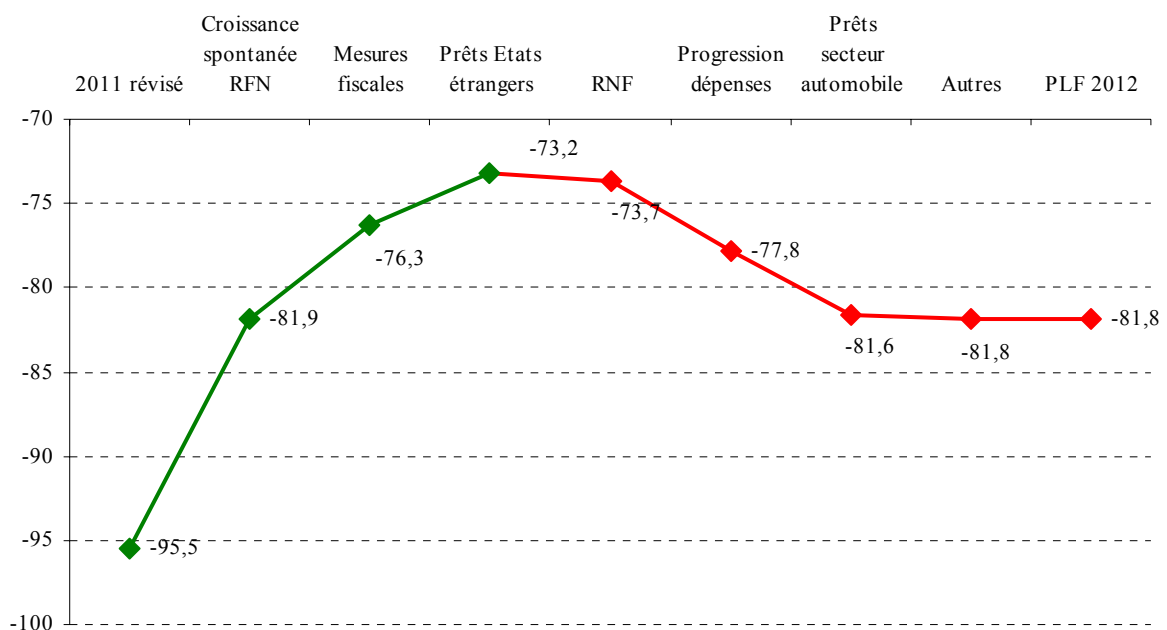
Comme indiqué précédemment, les mesures fiscales nouvelles du présent projet de loi de finances ont un impact limité (+0,5 milliard d'euros), au demeurant **estompé par les pertes de recettes supplémentaires liées à la réforme de la taxe professionnelle** (-0,5 milliard d'euros).

b) Les facteurs de dégradation

Le principal facteur de dégradation du solde réside naturellement dans la progression des **dépenses du budget général** (-4,1 milliards d'euros), progression dans laquelle la charge de la dette (+2 milliards d'euros) et les dépenses de pensions (+1,7 milliard d'euros) jouent un rôle majeur. Par ailleurs, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » voit son solde se dégrader de 3,8 milliards d'euros ; cette évolution matérialise le **contrecoup du remboursement, en 2011, des prêts octroyés au secteur automobile**.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

2. Les budgets annexes et les comptes spéciaux

a) Un solde légèrement positif pour les budgets annexes

Le solde des **budgets annexes** est attendu à +13 millions d'euros en 2012. Leurs ressources sont anticipées à 2,24 milliards d'euros (+1,9 % par rapport au révisé 2011) et leurs charges à 2,23 milliards d'euros (+1,7 %).

Le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA) voit ses ressources et ses charges s'établir à 2,04 milliards d'euros (+2,3 % pour les ressources et +2,1 % pour les charges). L'article 17 du présent projet de loi de finances augmente en effet la quotité de taxe d'aviation civile affectée au BACEA afin de compenser les charges supplémentaires liées à la dernière étape de mise en œuvre du réseau d'ingénierie aéroportuaire.

Le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** voit ses crédits diminuer de 3,1 % (de 193 à 187 millions d'euros) et ses ressources de 2 % (de 204 à 200 millions d'euros).

b) Un creusement substantiel du solde des comptes spéciaux

Le solde des comptes spéciaux serait, en 2012, déficitaire de 4,6 milliards d'euros, **soit une dégradation de 866 millions d'euros (23,1 %) par rapport au révisé 2011 et de 1,2 milliard d'euros par rapport à la LFI 2011.**

Les **comptes de concours financiers** voient tout d'abord leur solde passer de -3,6 milliards d'euros en révisé 2011 à -4,2 milliards d'euros en PLF 2012 (-635 millions d'euros). Cette dégradation atteint **967 millions d'euros** si l'on compare la prévision 2012 à la LFI 2011. Elle s'explique principalement par les facteurs suivants :

1) les opérations du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » reviennent à l'équilibre (-5 millions d'euros), alors qu'elles étaient excédentaires de près de 2 milliards d'euros en LFI 2011. **Cette évolution résulte du contrecoup, en 2012, du remboursement anticipé de prêts accordés au secteur automobile dans le cadre du plan de relance de l'économie ;**

2) le solde du compte « Prêts à des États étrangers » s'améliore de 1,6 milliard d'euros par rapport à la LFI 2011 (et de 3,1 milliards d'euros par rapport au révisé), en raison de la **baisse des décaissements en faveur de la Grèce** (6,14 milliards d'euros de CP ouverts pour l'exercice 2011, contre 3,89 milliards d'euros de CP prévus pour l'exercice 2012, soit un écart de 2,3 milliards d'euros) et de la dégradation de 0,5 milliard d'euros du solde de la section du compte relative aux opérations de refinancement de la dette des pays les moins avancés (-0,1 milliard d'euros pour 2011 contre -0,6 milliard d'euros pour 2012) ;

L'évolution des crédits et des soldes des budgets annexes et des comptes spéciaux de 2011 à 2012

(en millions d'euros)

| | LFI 2011 | | | Révisé 2011 | | | PLF 2012 | | |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------------------|----------------|---------------|
| | Ressources | Charges | Solde | Ressources | Charges | Solde | Ressources | Charges | Solde |
| Budgets annexes | | | | | | | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | 1 999 | 1 999 | | 1 999 | 2 002 | -3 | 2 045 | 2 045 | 0 |
| Publications officielles et information administrative | 204 | 193 | 11 | 204 | 193 | 11 | 200 | 187 | 13 |
| Totaux pour les budgets annexes | 2 203 | 2 192 | 11 | 2 203 | 2 195 | 8 | 2 245 | 2 232 | 13 |
| Comptes spéciaux | | | | | | | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | 60 370 | 60 570 | -200 | 61 148 | 61 348 | -200 | 62 903 | 63 381 | -478 |
| Comptes de concours financiers | 101 794 | 105 044 | -3 250 | 103 059 | 106 641 | -3 582 | 103 040 | 107 257 | -4 217 |
| Comptes de commerce (solde) | | | -32 | | | -32 | | | 4 |
| Comptes d'opérations monétaires (solde) | | | 57 | | | 57 | | | 68 |
| Solde pour les comptes spéciaux | | | -3 425 | | | -3 757 | | | -4 623 |
| | | | | | | | VARIATION 2012-REVISE 2011 | | |
| | | | | | | | <i>Ressources</i> | <i>Charges</i> | <i>Solde</i> |
| Budgets annexes | | | | | | | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | | | | | 2,3% | 2,1% | -100,0% |
| Publications officielles et information administrative | | | | | | | -2,0% | -3,1% | 18,2% |
| Totaux pour les budgets annexes | | | | | | | 1,9% | 1,7% | 62,5% |
| Comptes spéciaux | | | | | | | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | | | | | | | 2,9% | 3,3% | 139,0% |
| Comptes de concours financiers | | | | | | | 0,0% | 0,6% | 17,7% |
| Comptes de commerce (solde) | | | | | | | | | -112,5% |
| Comptes d'opérations monétaires | | | | | | | | | 19,3% |
| Solde pour les comptes spéciaux | | | | | | | | | 23,1% |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

3) une diminution de 0,5 milliard d'euros (+0,65 milliard d'euros en 2012 contre +1,17 milliard d'euros en 2011) du solde excédentaire du compte « Avances aux collectivités territoriales » liée à l'encaissement de **nouveaux impôts créés en remplacement de la réforme de la taxe professionnelle** (CFE et IFR).

Les **comptes d'affectation spéciale** affichent également un déficit en hausse globale de 278 millions d'euros (-478 millions d'euros contre -200 millions d'euros par rapport à la LFI et au révisé 2011). Cette évolution est principalement imputable à l'accroissement du déficit du CAS « **Pensions** », qui s'établirait à 426 millions d'euros en 2012. Les charges de ce CAS progressent fortement (+2,2 milliards d'euros) sous l'effet de l'augmentation du nombre des départs en retraite et de la revalorisation des pensions résultant du ressaut d'inflation constaté en 2011.

3. Une mise en perspective du solde inquiétante

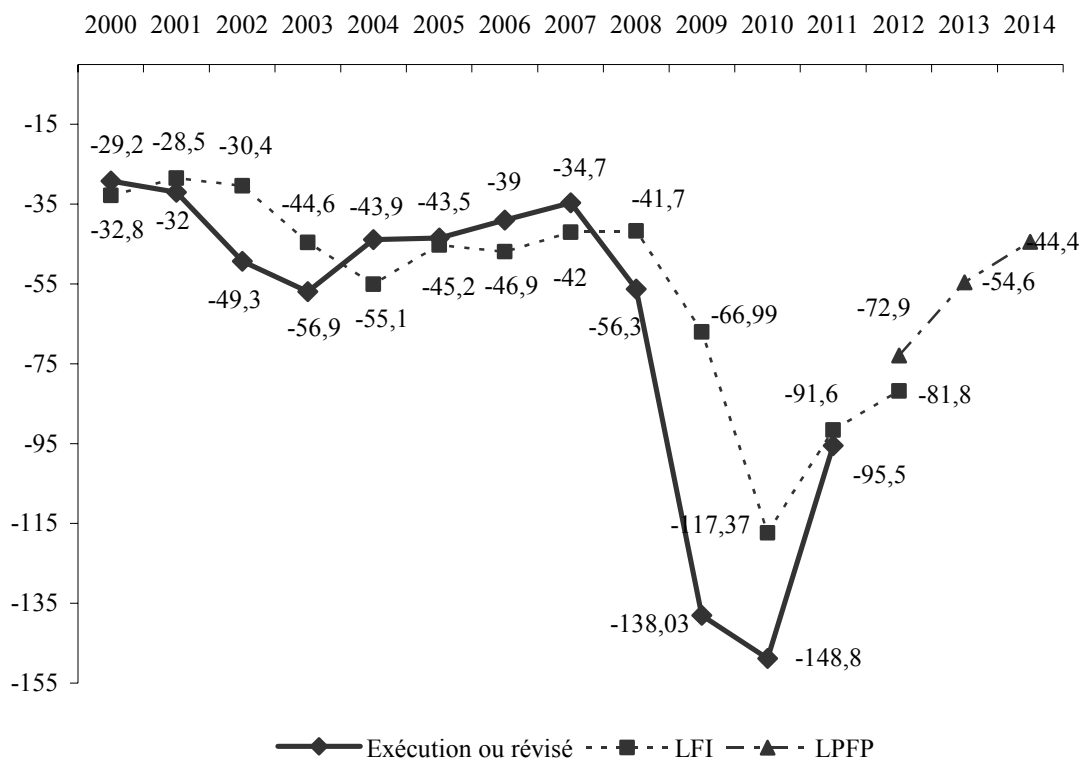
a) Le rétablissement du solde marque le pas en 2012

Le graphique qui suit montre que la dernière législature ayant connu un Gouvernement de gauche (2001) s'était achevée par la constatation d'un déficit budgétaire de 32 milliards d'euros. **La législature actuelle devrait se clore par l'enregistrement d'un déficit plus de deux fois et demie supérieur**, après avoir enregistré un déficit record de -148,8 milliards d'euros en 2010.

Le rétablissement du solde budgétaire marque également le pas en 2012, et démontre rétrospectivement que le rétablissement spectaculaire constaté entre 2010 et 2011 tenait très largement à des facteurs exceptionnels tels que la non-reconduction des dépenses liées au Plan Campus (+3,7 milliards d'euros) et aux investissements d'avenir (+35 milliards d'euros), le contrecoup, en dépenses et en recettes, du plan de relance (+8,2 milliards d'euros) et le contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle (+5,3 milliards d'euros).

L'évolution du déficit budgétaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Enfin, le niveau atteint par le solde budgétaire prévisionnel en 2012 est **inférieur de près de 9 milliards d'euros** aux anticipations retracées dans l'annexe de la seconde loi de programmation des finances publiques (-72,9 milliards d'euros), principalement en raison de recettes non fiscales sensiblement inférieures aux prévisions et d'un solde des comptes spéciaux largement déficitaire, alors qu'un retour à l'équilibre était anticipé par la LPFP.

Comparaison du PLF 2012 aux anticipations de la seconde loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros)

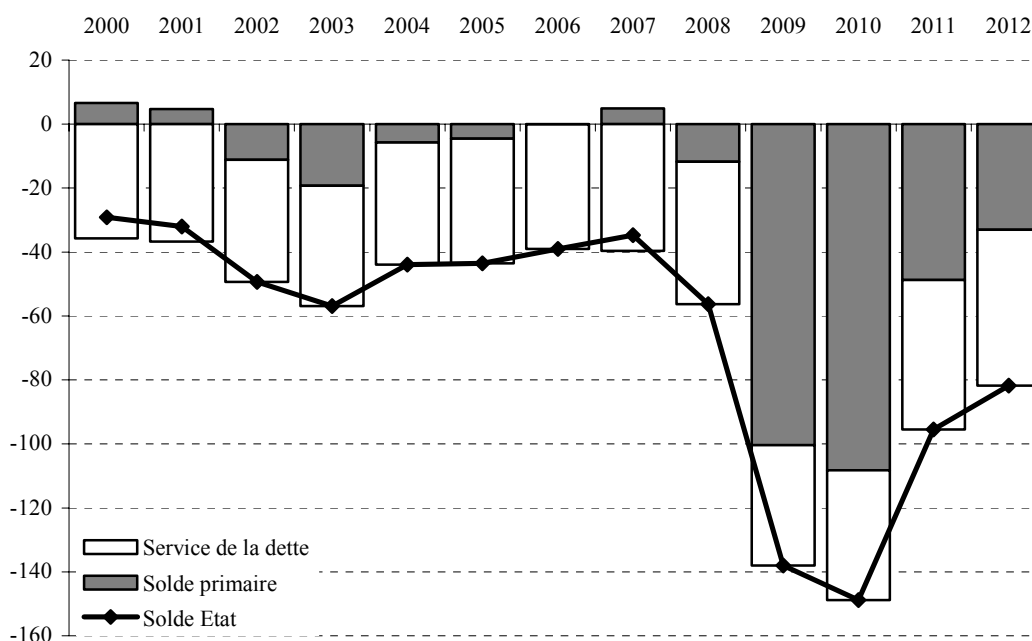
| | LFPF annuité 2012 | PLF 2012 | Ecart |
|----------------------------|-------------------|--------------|-------------|
| Dépenses et PSR | 366,2 | 366,0 | -0,2 |
| Recettes fiscales nettes | 273,7 | 273,1 | -0,6 |
| Recettes non fiscales | 19,4 | 15,7 | -3,7 |
| Solde des comptes spéciaux | 0,2 | -4,6 | -4,8 |
| Solde budgétaire | -72,9 | -81,8 | -8,9 |

Source : commission des finances

En 2012, le **solde primaire** – soit hors charge des intérêts de la dette – devrait atteindre **-33 milliards d'euros**, alors qu'il était excédentaire en 2007 (+4,8 milliards d'euros).

L'évolution du solde primaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

b) Un taux de couverture des dépenses par les recettes qui ne retrouve pas son niveau d'avant la crise

En 2012, le taux de couverture des dépenses du budget par ses recettes, qui rapporte les dépenses nettes aux recettes nettes des prélèvements, fonds de concours inclus, atteindrait **73,9 %**. Cette évolution marque indéniablement un rétablissement de la situation, et témoigne de la progression contenue des dépenses. En dépit de ces améliorations, **ce taux de couverture est loin de retrouver son niveau d'avant crise, où il était proche de 86 %**.

L'évolution du taux de couverture des dépenses du budget général par ses recettes

(en %)



Source : commission des finances

B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2012

1. L'impact du déficit budgétaire sur l'endettement

a) Du déficit à la variation de l'encours

Le besoin de financement de l'Etat atteindra **182 milliards d'euros** en 2012, soit une **diminution de 4,7 % par rapport au révisé 2011**. Il résultera du déficit budgétaire (81,8 milliards d'euros), des amortissements à moyen et long termes (98,9 milliards d'euros) et, de manière résiduelle, des amortissements de dettes reprises par l'Etat (1,3 milliard d'euros).

Comme le montre le tableau qui suit, **pour la première fois depuis le début de la crise, le déficit budgétaire prévisionnel comptera pour moins de la moitié du besoin de financement total** (44,9 %), alors que les amortissements de dette à moyen et long termes en représenteront 54,3 % (30,8 % pour les amortissements de titres à long terme et 23,5 % pour les amortissements de titres à moyen terme). En 2009 et 2010, le creusement sans précédent du solde avait suscité un besoin de financement supérieur à celui que génère annuellement l'amortissement des titres (soit 55 % du besoin de financement total en 2009 et 63 % en 2010).

Part des différentes composantes du besoin de financement de l'Etat entre 2000 et 2012

(en milliards d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Besoin de financement | 85,6 | 90,6 | 109,6 | 119,5 | 112,9 | 112,9 | 115,8 | 104,9 | 164,0 | 246,2 | 236,9 | 190,9 | 182,0 |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Amortissement de la dette à moyen/long terme | 57,1 | 51,3 | 59,4 | 62,5 | 66,5 | 65,6 | 77,6 | 69,1 | 97,6 | 110,2 | 82,9 | 94,8 | 98,9 |
| | 67% | 57% | 54% | 52% | 59% | 58% | 67% | 66% | 60% | 45% | 35% | 50% | 54% |
| Amortissement de dettes reprises par l'État | – | – | – | – | – | – | 2,8 | 0,6 | 10,3 | 1,6 | 4,1 | 0,6 | 1,3 |
| | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 2% | 1% | 6% | 1% | 2% | 0% | 1% |
| Variation des dépôts de garantie | – | – | – | – | – | – | – | 0,5 | -0,4 | -0,3 | 0,2 | – | – |
| | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Variation d'autres besoins de trésorerie | – | – | – | – | – | – | – | 0,1 | 0,1 | – | – | – | – |
| | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Impact en trésorerie du solde de la gestion (déficit budgétaire prévisionnel pour 2011 et 2012) | 28,5 | 39,3 | 50,2 | 57,0 | 46,4 | 47,3 | 35,4 | 34,6 | 56,4 | 134,7 | 149,6 | 95,5 | 81,8 |
| | 33% | 43% | 46% | 48% | 41% | 42% | 31% | 33% | 34% | 55% | 63% | 50% | 45% |

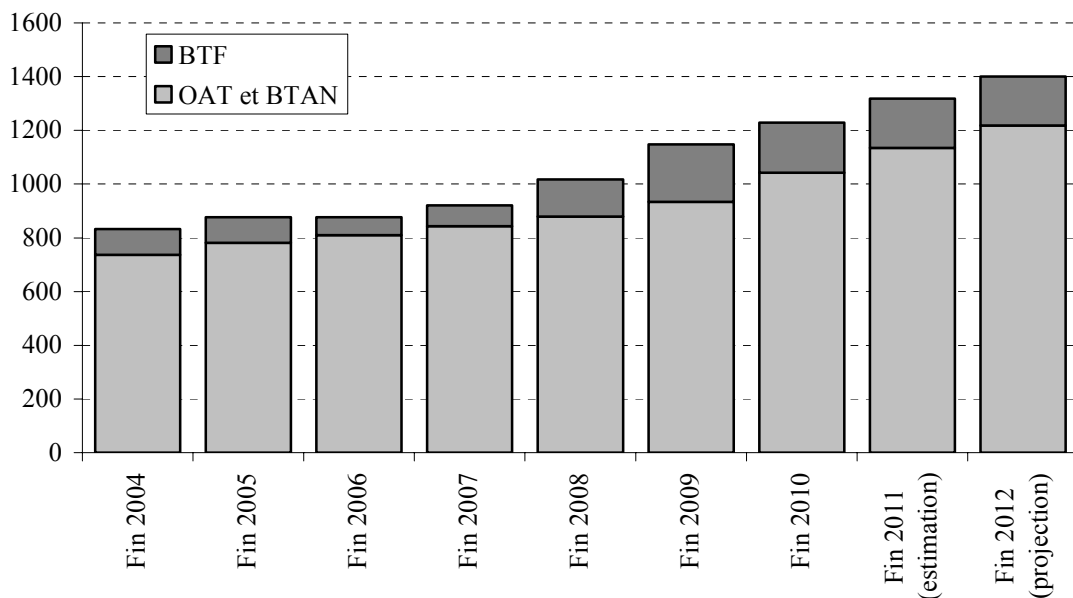
Source : réponses au questionnaire

Estimé à 1 298,9 milliards d'euros en valeur nominale à fin 2011, l'encours total de la dette de l'Etat devrait atteindre **1 380,6 milliards d'euros à fin 2012, soit une augmentation de 81,7 milliards d'euros (+6,3 %)**. La clé de passage entre le solde budgétaire et l'encours est détaillée page suivante.

En valeur actualisée, c'est-à-dire en prenant en compte le supplément d'indexation, l'encours passerait de 1 317,5 milliards d'euros à 1 399,8 milliards d'euros (+6,2 %). Rappelons que l'encours total en valeur actualisée était de 921 milliards d'euros fin 2007. **Il aurait donc connu une augmentation de 52 % au cours de la dernière législature.**

Evolution de l'encours de la dette et de sa structure

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Clé de passage entre le déficit et la variation de l'encours de la dette négociable

| | Clé de passage | Md€ | Commentaires |
|-----------------|---|--------------|--|
| <i>A</i> | Le déficit budgétaire est de : | 81,8 | Il inclut la provision pour charge d'indexation des titres indexés, qui ne donne pas lieu à décaissement. Pour neutraliser cette inscription, la rubrique "Autres ressources de trésorerie" des ressources de financement est donc majorée à due concurrence (3Md€ en 2012). |
| | Il est inclus dans le besoin de financement de l'Etat , qui comprend également : | | |
| <i>B</i> | 1) les amortissements de dette à long terme | 56,1 | |
| <i>C</i> | 2) les amortissements de dette à moyen terme | 42,8 | |
| <i>D</i> | 3) l'amortissement de dettes reprises par l'Etat | 1,3 | |
| $E=A+B+C+D$ | Le besoin de financement total est donc de : | 182,0 | |
| | Ce besoin est couvert : | | |
| <i>F</i> | 1) par des émissions nouvelles à moyen et long termes | 179,0 | |
| <i>G</i> | 2) par des annulations de titres par la Caisse de la dette publique | 4,0 | |
| <i>H</i> | 2) par les ressources de trésorerie résultant des dépôts des correspondants | -4,4 | Un chiffre négatif signifie qu'une décollecte est anticipée en 2012 : les ressources issues des dépôts des correspondants vont donc diminuer. |
| <i>I</i> | 3) par les autres ressources de trésorerie | 3,5 | Cette ligne retrace notamment les primes nettes à l'émission et la charge d'indexation. |
| <i>J</i> | 4) par la variation du solde du compte du Trésor | 1,0 | Cette ressource est obtenue par la diminution de l'encaisse de précaution sur le compte du Trésor. |
| $K=E-F-G-H-I-J$ | 5) par des émissions de BTF | -1,1 | Les BTF constituent la variable d'ajustement des ressources de financement. Une variation négative signifie que les autres ressources sont plus que suffisantes pour couvrir les besoins. |
| $L=F-B-C$ | Le plafond de variation de la dette à moyen et long termes est donc de : | 80,1 | |
| <i>M</i> | S'ajoute à ce plafond le coût d'indexation des titres indexés amortis ou rachetés dans l'année (soit 2,7 Md€) | 2,7 | Ce coût d'indexation n'est pas spontanément inclus dans le plafond de variation du fait que les amortissements et les rachats de titres indexés sont valorisés à leur valeur indexée, alors que les émissions sont valorisées à leur valeur nominale (l'indexation constituant une dette contingente). |
| $N=M+L+K$ | L'encours de la dette nominale augmente donc du plafond de variation de la dette à moyen et long termes, augmentée du coût d'indexation et du niveau de la dette à court terme (variation des BTF) | 81,7 | |

Source: commission des finances

b) Le reflux de l'endettement à court terme se confirme

Compte tenu des prévisions d'émissions à moyen et long termes et de variation des BTF figurant dans les tableaux de financement pour 2011 et pour 2012, l'encours de la dette négociable devrait évoluer comme indiqué dans le tableau qui suit.

Evolution de l'encours de la dette négociable

(en milliards d'euros)

| Encours | fin 2010 | fin août 2011 | fin 2011 <i>(estimation)</i> | fin 2012 <i>(projection)</i> |
|---|----------------|------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Ensemble de la dette – valeur nominale | 1 212,3 | 1 289,4 | 1 298,9 | 1 380,6 |
| OAT et BTAN | 1 025,2 | 1 091,2 | 1 116,2 | 1 199,0 |
| BTF | 187,1 | 198,2 | 182,7 | 181,6 |
| Supplément d'indexation à la date considérée | 16,7 | 18,4 | 18,6 | 19,2 |
| Ensemble de la dette – valeur actualisée * | 1 229,0 | 1 307,8 | 1 317,5 | 1 399,8 |

** nominal pour les titres à taux fixe ; nominal × coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés*

Source : réponses au questionnaire

Ces données confirment que la part de l'endettement à court terme continue à refluer. Après avoir atteint un pic fin 2009 (18,6 % de l'encours total), les bons du Trésor à taux fixe devraient représenter **13 % du stock de dette à fin 2012** (181,6 milliards d'euros). **Cette évolution, dont les raisons sont explicitées ci-après, atténue notre vulnérabilité à un retournement des taux courts.**

2. Quelles conditions de financement pour l'Etat ?

a) Des conditions de financement encore satisfaisantes en 2011, grâce à la persistance de taux bas

Comme votre rapporteure générale a eu l'occasion de le souligner à l'occasion de l'examen du troisième collectif budgétaire pour 2011, les conditions de financement de l'Etat en 2011 ont permis de **limiter considérablement le recours à l'émission de titres courts (BTF), en raison de l'abondance des ressources de trésorerie.** L'encours de BTF devrait ainsi baisser de 4,4 milliards d'euros alors que seule une baisse de 1,1 milliard d'euros était inscrite en loi de finances initiale pour 2011. Cette révision est due à la poursuite de la politique de centralisation des excédents de trésorerie des structures publiques entamée en 2010, ainsi qu'à un moindre décaissement qu'anticipé des correspondants du Trésor. Les dépôts des correspondants augmenteraient de 4,5 milliards d'euros alors qu'une décollecte de 3 milliards d'euros était anticipée l'an dernier.

Tableau de financement de l'Etat en 2011 et 2012

(en milliards d'euros)

| | LFI 2011 | 2011 révisé | PLF 2012 | Variation 2011 révisé- PLF 2012 | |
|---|------------|--------------|------------|------------------------------------|--------------|
| | | | | Md€ | % |
| Besoin de financement | 189 | 190,9 | 182 | -8,9 | -4,7% |
| Amortissement de la dette à long terme | 48,8 | 48,7 | 56,1 | 7,4 | 15,2% |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 48 | 46,1 | 42,8 | -3,3 | -7,2% |
| Amortissement de dettes reprises par l'État | 0,6 | 0,6 | 1,3 | 0,7 | 116,7% |
| Déficit budgétaire | 91,6 | 95,5 | 81,8 | -13,7 | -14,3% |
| Ressources | 189 | 190,9 | 182 | -8,9 | -4,7% |
| Émissions à moyen et long terme nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique | 186 | 184 | 179 | -5 | -2,7% |
| Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique | 2,9 | 0 | 4 | 4 | |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | -1,1 | -4,4 | -1,1 | 3,3 | -75,0% |
| Variation des dépôts des correspondants | -3 | 4,5 | -4,4 | -8,9 | -197,8% |
| Variation du compte du Trésor | 1,2 | 1,2 | 1 | -0,2 | -16,7% |
| Autres ressources de trésorerie | 3 | 5,6 | 3,5 | -2,1 | -37,5% |

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances

S'agissant des **titres à moyen et long termes**, le programme de financement de l'Etat prévoyait un volume d'émissions nettes des rachats de 184 milliards d'euros. **146,8 milliards d'euros avaient été réalisés au 30 septembre 2011, soit 79,8 %**, à comparer à un taux de réalisation de 79,2 % sur un programme de financement de 188 milliards d'euros à la même date en 2010 (cf. tableau).

Taux de réalisation cumulé du programme de financement 2011, au 30/09

| | Janv. | Fév. | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Sept. |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| OAT | 5,5% | 10,4% | 15,2% | 20,7% | 26,6% | 31,9% | 37,1% | 37,1% | 42,0% |
| BTAN | 4,9% | 10,0% | 14,7% | 20,0% | 25,3% | 30,2% | 34,8% | 34,8% | 40,1% |
| OATi et Ei | 1,6% | 3,3% | 4,2% | 5,3% | 6,5% | 7,5% | 8,4% | 8,4% | 9,2% |
| Rachats | -0,4% | -1,0% | -1,5% | -2,5% | -3,3% | -3,7% | -6,6% | -9,5% | -11,5% |
| Total | 11,6% | 22,7% | 32,6% | 43,4% | 55,0% | 65,9% | 73,7% | 70,8% | 79,8% |

Source : AFT

L'Agence France Trésor estime que **« les conditions de financement ont été jusqu'à présent très favorables pour l'Etat. En effet, depuis le début de l'année, les émissions à taux fixe sur le programme de moyen long terme ont été réalisées à un taux moyen de 2,85 %**. Ce niveau est toutefois en légère hausse en comparaison de celui observé sur l'ensemble de l'année 2010, à savoir 2,53 %, la France ayant enregistré sur la première partie de l'année 2011, comme l'ensemble des émetteurs, une remontée des taux longs, enclenchée à l'été 2010. **La baisse des taux observée depuis la fin avril 2011 (environ 135 points de base sur le taux moyen des émissions de moyen long terme) devrait par ailleurs, compte tenu des adjudications restantes sur**

l'année, contribuer à faire baisser encore davantage le taux moyen de financement de l'année 2011. Ce dernier s'inscrit par ailleurs nettement en-dessous de la moyenne historique depuis la création de la zone euro jusqu'à la crise, i.e. sur la période 1998-2007, qui est de 4,15% ».

b) La couverture du besoin de financement en 2012

La couverture du besoin de financement 2012, soit 182 milliards d'euros, fera appel à **179 milliards d'euros de nouvelles émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats**, soit 5 milliards d'euros de moins qu'en 2011.

Une anticipation prudente est, comme à l'accoutumée, formulée sur la **variation des dépôts des correspondants**, ces derniers diminuant de 4,4 milliards d'euros sous l'effet d'un phénomène de décollecte des collectivités locales (-2 milliards d'euros) et des décaissements par les organismes bénéficiaires de la part « consommable » des dotations attribuées dans le cadre des Investissements d'avenir (-3 milliards d'euros). Cette décollecte ne serait que partiellement compensée par le rapatriement d'OPCVM détenus par des établissements publics sur le compte du Trésor (+0,5 milliard d'euros).

La variation du niveau du compte du Trésor entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2012, compte tenu de l'anticipation des besoins de trésorerie en fin d'année, contribuerait à hauteur de 1 milliard d'euros aux ressources de financement. Enfin, les autres ressources de trésorerie comprennent la contrepartie de la charge d'indexation « fictive »¹¹⁸ comprise dans le déficit budgétaire (3 milliards d'euros) et le montant des primes à l'émission, conventionnellement fixées à 0,5 milliard d'euros.

L'ensemble de ces variables permettrait de **poursuivre la baisse de l'encours des bons du Trésor à taux fixe (-1,1 milliard d'euros)**.

3. La France plus que jamais sous pression

a) Nos conditions de financement se dégradent comparativement à l'Allemagne

Votre rapporteure générale prend acte des conditions de financement satisfaisantes qui ont caractérisé l'année 2011, ainsi que des hypothèses prudentes qui ont présidé à l'évaluation de la charge d'intérêts pour 2012. **Des tensions sur les conditions de financement de notre dette se sont**

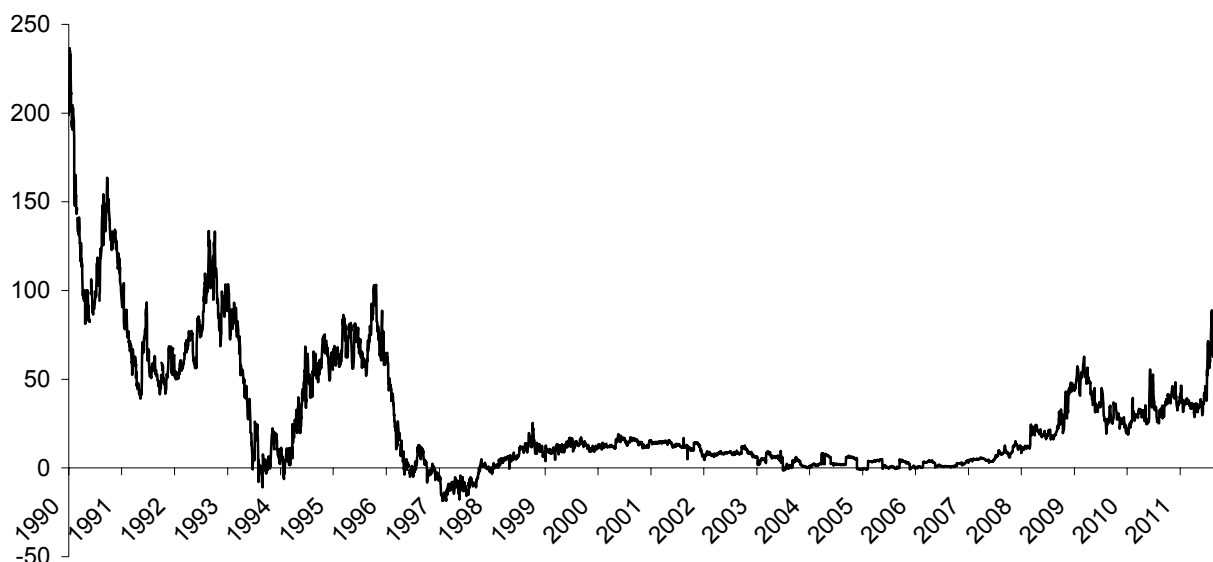
¹¹⁸ En effet, si la provision pour charge d'indexation est intégralement comptabilisée dans le déficit budgétaire de l'Etat, elle ne donne pas lieu à un décaissement réel au cours de l'exercice. L'impact de l'inflation sur les titres indexés se traduisant par une revalorisation du principal, l'impact en trésorerie aura donc lieu à terme, lors du remboursement du principal aux porteurs de titres. Aucun flux de trésorerie n'étant constaté à ce titre en 2012, il convient de neutraliser cette charge dans le tableau de financement en inscrivant un montant égal en ressources, traditionnellement comptabilisé en « autres ressources de trésorerie ».

néanmoins manifestées depuis quelques semaines, qui transparaissent notamment dans le creusement de l'écart de taux à 10 ans (*spread*) entre la France et l'Allemagne.

La courbe ci-après fait apparaître le creusement significatif du *spread* franco-allemand à 10 ans depuis l'été 2011. Celui-ci a triplé, passant de moins de 40 points de base jusqu'en juin à environ 160 points de base mi-novembre. Cette série longue confirme que le *spread* France-Allemagne à 10 ans est en train de retrouver un **point haut**. Elle rappelle que cet écart n'a pas toujours été en défaveur de la France, puisque notre pays s'est financé, à échéance 10 ans, dans de meilleures conditions que l'Allemagne au cours de l'année 1997.

Ecart de financement à 10 ans entre la France et l'Allemagne depuis 1990

(en points de base)



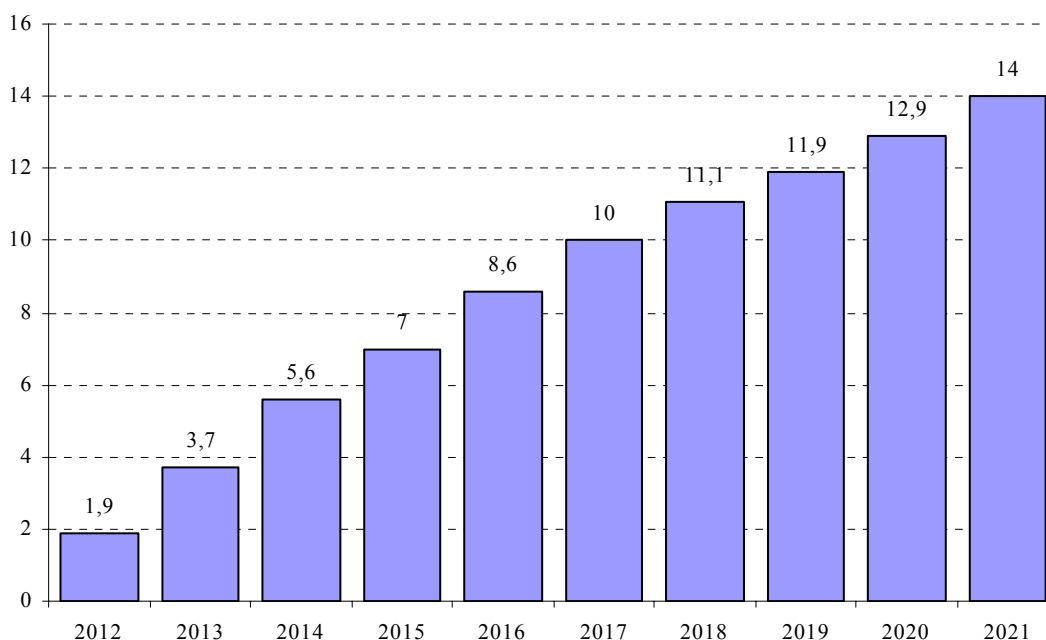
Source : Agence France Trésor

b) L'impact d'un choc de taux

L'Agence France Trésor estime qu'un **choc de 1 % sur l'ensemble des taux** à compter de 2012 et par rapport aux hypothèses actuellement retenues susciterait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de la charge de la dette négociable de près de **2 milliards d'euros en 2012**, progressant jusqu'à **14 milliards d'euros à l'horizon 2021** au fur et à mesure du renouvellement du stock de dette à moyen et long termes (*cf.* graphique).

Simulation d'un choc de taux de 1 % sur la charge de la dette négociable (OAT, BTAN et BTF)

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor

c) Relativiser la portée des CDS

Dans le contexte de crise que nous traversons, une attention plus soutenue a été portée à **l'évolution des CDS¹** (*Credit default swaps*), appréhendés comme des indicateurs pertinents de la perception par les marchés du risque de défaut total ou partiel (ou « événement de crédit ») d'un débiteur, souverain ou non. **Cette pertinence est sujette à caution.**

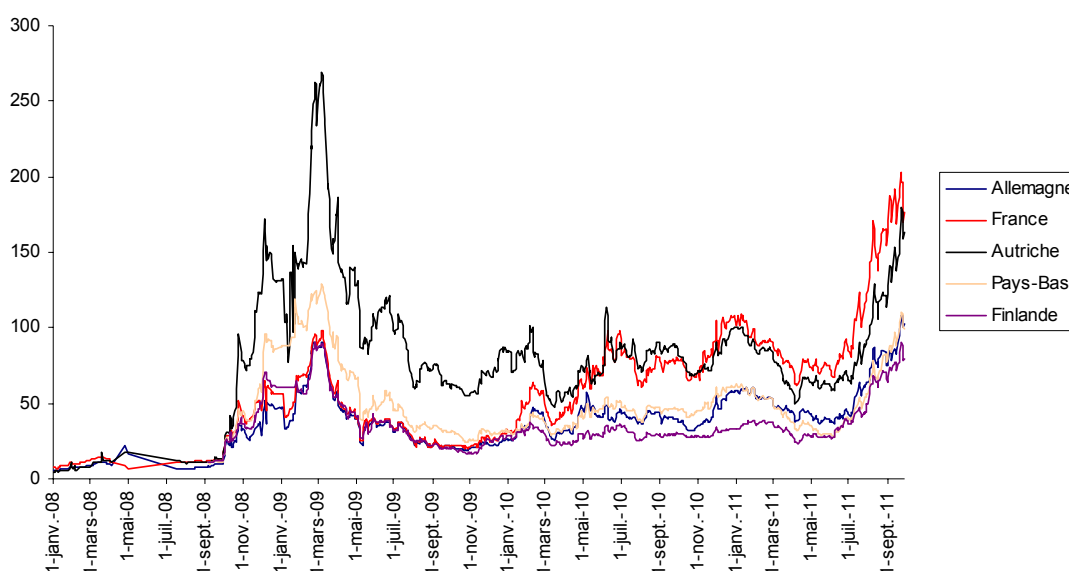
L'*International Swaps and Derivatives Association* (ISDA) promeut des normes applicables au marché des CDS, et **qui régissent notamment la définition d'un événement de crédit en fonction de l'entité de référence sur laquelle porte le contrat.** Pour un **émetteur souverain** classé « Western European Sovereigns », l'évènement de crédit peut être déclenché dans trois cas que sont le **défaut de paiement**, la **répudiation** ou le **moratoire** (par exemple : contestation de la validité juridique d'une dette par son émetteur), et

¹ Un CDS est un contrat liant deux parties, l'acheteur et le vendeur. Sur toute la durée du contrat, l'acheteur s'engage à payer périodiquement une prime au vendeur, en contrepartie de quoi celui-ci s'engage à dédommager l'acheteur de la perte encourue sur un montant défini initialement (le « notionnel ») en cas d'« événement de crédit » d'une partie tierce (l'entité de référence). Par exemple, l'achat d'un CDS à 5 ans pour un montant notionnel de 1 000 euros dont la prime annuelle est fixée à 10 %, avec pour sous-jacent une entreprise Z, protégera l'acheteur d'un événement de crédit de Z moyennant le paiement d'une prime annuelle de 100 euros pendant 5 ans.

la **restructuration** (réduction du taux ou du montant des intérêts payables...)¹.

Les primes de CDS des émetteurs souverains ont fortement augmenté à la fin de l'année 2008, consécutivement à la faillite de la banque Lehman Brothers et à la crise financière. Les tensions ont culminé en mars 2009, puis ont évolué de manière erratique, à des niveaux néanmoins supérieurs à ceux observés avant la crise. Les primes de CDS des émetteurs non-AAA suivent une tendance haussière depuis mai 2010, tandis que **les émetteurs AAA de la zone euro voient leur prime de CDS fortement augmenter depuis le mois de juin 2011**. Ce mouvement haussier récent n'est pas cantonné aux seules économies de la zone euro et s'observe également sur les titres souverains japonais, américains ou anglais. **Le mouvement d'aversion pour le risque survenu récemment s'est donc globalement traduit par une envolée de l'ensemble des cours des CDS des émetteurs souverains.**

Evolution des primes de CDS à 5 ans depuis 2008 en zone euro (en points de base, pays AAA)



Source : AFT

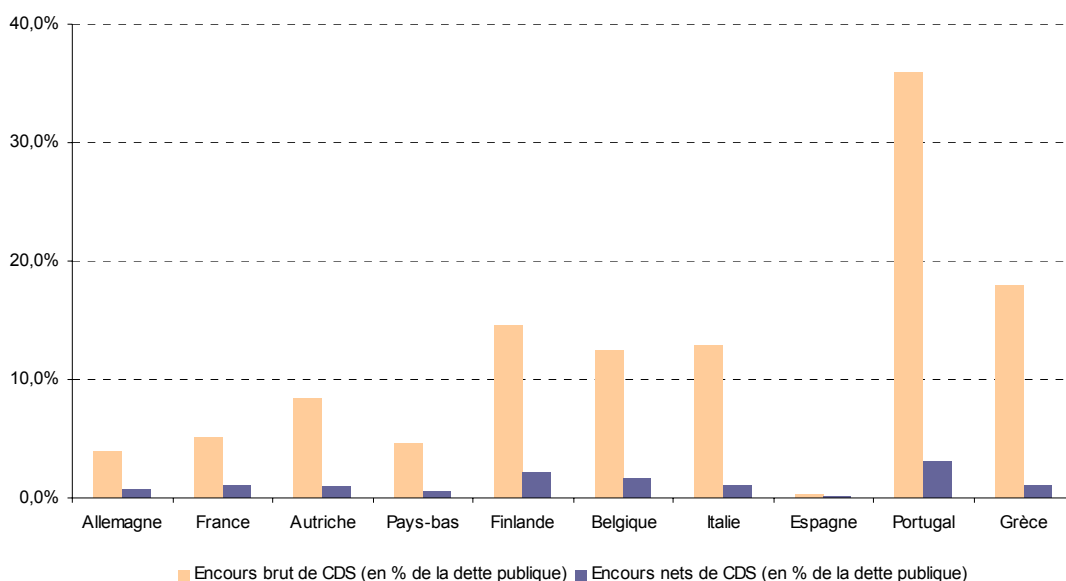
Le graphique ci-après représente l'encours brut et net² des CDS des émetteurs souverains de la zone euro, en pourcentage de leur dette publique.

¹ Des conditions précises doivent par ailleurs être remplies, concernant le montant de la dette restructurée le cas échéant ou encore la gamme d'investisseurs concernée. Si l'évènement de crédit est entériné, le prix des titres post-évènement de crédit est déterminé, et les détenteurs de CDS sont remboursés à hauteur de la perte constatée sur le montant notionnel.

² Les encours de CDS doivent s'apprécier à la lumière des encours nets, et pas des encours bruts. Pour un participant donné au marché des CDS, l'encours brut vis-à-vis d'une entité de référence correspond à la somme des montants notionnels correspondant, tandis que l'encours net est la différence entre les positions acheteuses et vendeuses. Par exemple, une position acheteuse sur le contrat CDS à 5 ans portant sur l'entité de référence Z pour un montant notionnel de 1 000, et une position vendeuse sur l'entité Z pour le même notionnel de 1000, se traduit par une position brute de 2 000, et une position nette nulle.

Les encours bruts apparaissent dans un nombre de cas limité relativement élevés (plus de 30% de la dette publique concernant le Portugal), **mais les encours nets demeurent à des niveaux très bas, ce qui atteste la très faible profondeur du marché des CDS au regard de celui de la dette publique.** Cette caractéristique n'est pas sans incidence sur le fonctionnement intrinsèque du marché des CDS. **Comme le marché est peu profond, de faibles volumes échangés peuvent occasionner de fortes variations des primes,** ce qui confère aux participants un pouvoir de marché non négligeable.

Encours brut et net de CDS (observés au 29 juillet 2011), en % de l'encours de dette publique en 2010.



Source : DTCC, Banque Mondiale, AFT

Les évolutions des primes de CDS observées récemment dénotent un certain dysfonctionnement de ces marchés. En théorie, la prime payée sur un contrat CDS doit refléter le risque de crédit de l'entité de référence. Toutes choses égales par ailleurs, plus le risque d'évènement de crédit est élevé, plus la prime doit être élevée. On peut ainsi déduire des primes de CDS la probabilité théorique de défaut qui en découle à un certain horizon. A titre illustratif, les probabilités théoriques de défaut à cinq ans de la plupart des émetteurs souverains de la zone euro figurent dans le tableau ci-dessous et sont comparées à celles de quelques pays émergents. **On constate que les probabilités de défaut déduites des derniers cours observés sur le marché des CDS sont parfois absurdes.** Ainsi, selon la mesure du risque de crédit découlant de la prime de CDS, l'Allemagne aurait une probabilité de faire défaut sur sa dette dans 5 ans d'environ 10 %, la France de 14 % et l'Autriche de 13 % ; la probabilité de défaut de la Finlande serait inférieure à celle de l'Allemagne à cet horizon.

Probabilités théoriques de défaut dans 5 ans

| Pays | Prime de CDS à 5 ans | Probabilité implicite de défaut |
|----------------|----------------------|---------------------------------|
| Allemagne | 103 | 9% |
| France | 177 | 14% |
| Autriche | 163 | 13% |
| Pays-Bas | 100 | 9% |
| Finlande | 80 | 7% |
| Espagne | 355 | 28% |
| Italie | 463 | 33% |
| Portugal | 1 106 | 63% |
| Grèce | >3 000 | 100% |
| Indonésie | 254 | 21% |
| Thaïlande | 213 | 18% |
| Chine | 155 | 13% |
| Brésil | 181 | 12% |
| Argentine | 988 | 51% |
| Afrique du Sud | 199 | 13% |

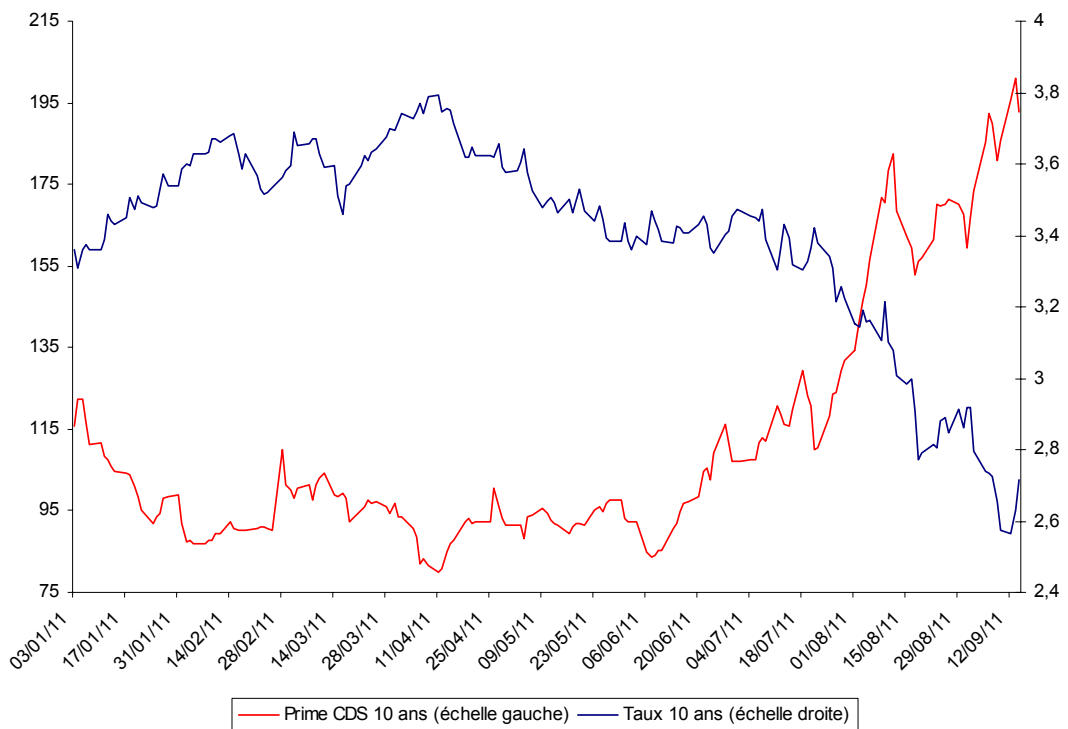
Source : Bloomberg, AFT

On observe donc une forte déconnexion entre probabilités d'évènement de crédit et fondamentaux économiques, ce qui, selon l'Agence France Trésor, délégitime l'emploi des primes de CDS en tant qu'évaluation du risque de crédit.

En plus des signaux erronés que les marchés de CDS véhiculent, leur transparence est très limitée. Les contrats sont échangés de « gré à gré », et ne transitent donc pas par des chambres de compensation, ce qui soulève la question de la gestion du risque de contrepartie, et plus généralement de la gestion du risque systémique.

La déconnexion entre l'évolution des primes de CDS et le risque de crédit est enfin mise en évidence par la **corrélation négative observée entre l'évolution de ces primes et celle des taux d'intérêt**. En 2011, quand les primes de CDS français augmentent, les taux d'intérêt obligataires français ont tendance à baisser. Cette observation *a priori* paradoxale (une augmentation du risque de crédit sur le marché des CDS s'accompagne d'une diminution du risque de crédit sur le marché obligataire) **souligne à quel point le marché des CDS est déconnecté des fondamentaux économiques et de la perception du risque souverain tel qu'estimé par les principales agences de notation**. La très faible profondeur du marché des CDS, son opacité ainsi que les principaux acteurs qui y participent relativement au marché obligataire français incitent donc, selon l'AFT, à la plus grande prudence dans l'interprétation des signaux véhiculés par les primes des contrats CDS.

Evolution conjointe du taux obligataire à 10 ans et de la prime de CDS 10 ans en France



Source : AFT

L'ensemble de ces éléments conduisent votre rapporteure générale à considérer l'évolution des primes de CDS avec la plus grande circonspection et à fonder son appréciation des conditions de financement de la dette française sur l'évolution des écarts de taux à 10 ans avec le *Bund* qui, si elle n'est guère rassurante, s'appuie à tout le moins sur un marché profond et transparent.

ANNEXES

I. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

A. COMMUNIQUÉ DE LA RÉUNION DU G20 DU 22 SEPTEMBRE 2011

« Nous, ministres des finances et gouverneurs des banques centrales du G20, nous engageons à apporter une réponse internationale forte et coordonnée pour traiter les défis renouvelés que rencontre l'économie mondiale, notamment les risques accrus de détérioration liés aux dettes souveraines, à un système financier fragilisé, aux turbulences sur les marchés, à la faible croissance économique et à un niveau de chômage inacceptable.

« Nous agissons résolument pour maintenir la stabilité financière, restaurer la confiance et soutenir la croissance. Les pays de la zone euro ont pris des mesures essentielles pour assurer la soutenabilité des finances publiques et mettent en œuvre les décisions prises par leurs dirigeants le 21 juillet 2011. De manière spécifique, les pays de la zone euro auront mis en œuvre d'ici notre prochaine réunion les mesures nécessaires permettant d'accroître la flexibilité du Fonds européen de stabilité financière et de maximiser son impact pour éviter la contagion. Les Etats-Unis ont annoncé un plan substantiel destiné à renforcer la croissance et l'emploi au moyen d'investissements publics, d'incitations fiscales et de mesures ciblées pour soutenir l'emploi, conjointement avec des mesures de réforme budgétaire visant à restaurer la viabilité des finances publiques à moyen terme. Le Japon met en œuvre des mesures budgétaires substantielles pour la reconstruction liée au tremblement de terre tout en respectant son engagement de consolidation budgétaire à moyen terme. Les risques baissiers accrus ont également rendu l'environnement économique des pays émergents ou en développement plus difficile et ils ajustent leurs politiques macroéconomiques pour maintenir la stabilité et soutenir la croissance. La contribution des économies émergentes à la croissance mondiale continuera d'augmenter avec l'évolution de ces économies dans leur ensemble vers une croissance plus tirée par la demande intérieure, y compris via des réformes structurelles et une flexibilité accrue des taux de change pour refléter les fondamentaux économiques. Nous réitérons qu'une volatilité excessive et des mouvements désordonnés des taux de change ont des implications néfastes pour la stabilité économique et financière.

« Nous sommes déterminés à soutenir la croissance, mettre en œuvre des plans de consolidation budgétaire crédibles et assurer une croissance forte, durable et équilibrée. Cela nécessitera un plan d'action collectif ambitieux, dans lequel chacun aura son rôle à jouer. Nous œuvrons

conjointement à la mise sur pied de ce plan d'action avant le sommet de Cannes, sur la base de politiques coordonnées incluant à la fois des décisions à court terme et des perspectives à moyen et long terme.

« Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la stabilité des systèmes bancaires et des marchés financiers, en tant que de besoin. Nous assurerons que les banques disposent d'un capital adéquat et ont un accès suffisant aux financements pour faire face aux risques actuels et qu'elles mettent en œuvre dans leur intégralité et dans les délais convenus l'accord de Bâle III. Les banques centrales continueront de se tenir prêtes à fournir aux banques les liquidités nécessaires. Les politiques monétaires maintiendront la stabilité des prix et continueront de soutenir la reprise économique.

« Nous examinerons à notre prochaine réunion les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements que nous prenons aujourd'hui. »

B. DÉCLARATION DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA ZONE EURO DU 26 OCTOBRE 2011 (EXTRAITS)

Principaux développements relatifs à la Grèce

« (...)

« 12. La participation du secteur privé joue un rôle vital pour ramener l'endettement de la Grèce à un niveau supportable. C'est pourquoi nous nous félicitons des discussions en cours entre la Grèce et ses investisseurs privés visant à trouver une solution permettant d'approfondir la participation du secteur privé. Parallèlement à un programme de réforme ambitieux pour l'économie grecque, la participation du secteur privé devrait garantir la diminution du ratio de la dette grecque au PIB, l'objectif étant de parvenir à un taux de 120 % d'ici 2020. À cette fin, nous invitons la Grèce, les investisseurs privés et toutes les parties concernées à mettre en place un échange volontaire d'obligations avec une décote nominale de 50 % sur la dette nationale grecque détenue par les investisseurs privés. Les États membres de la zone euro contribueront à l'ensemble des mesures relatives à la participation du secteur privé à hauteur de 30 milliards d'euros. Sur cette base, le secteur public est disposé à fournir un financement supplémentaire au titre du programme pour un montant allant jusqu'à 100 milliards d'euros jusqu'en 2014, y compris la recapitalisation requise des banques grecques. Le nouveau programme devrait être arrêté d'ici la fin de 2011 et l'échange d'obligations devrait être mis en œuvre au début de 2012. Nous demandons au FMI de continuer de contribuer au financement du nouveau programme grec.

« 13. La Grèce réserve les futurs flux de trésorerie provenant du programme Hélios ou les autres recettes tirées des privatisations qui seraient supérieures à celles qui sont déjà incluses dans le programme d'ajustement à la poursuite de la réduction de l'endettement de la République hellénique pour

un montant allant jusqu'à 15 milliards d'euros, avec pour objectif de restaurer la capacité de prêt du FESF.

« 14. Un rehaussement de crédit sera fourni pour étayer la qualité de la garantie, afin d'en permettre l'utilisation continue pour que les banques grecques puissent accéder aux opérations de liquidités de l'Eurosystème.

« 15. En ce qui concerne notre approche générale à l'égard de la participation du secteur privé, nous rappelons la décision que nous avons prise le 21 juillet dernier, selon laquelle la situation de la Grèce appelle une solution exceptionnelle et unique.

« (...) »

Le FESF

« 17. Le processus de ratification du FESF révisé est à présent achevé dans tous les États membres de la zone euro et l'Eurogroupe a marqué son accord sur les lignes directrices pour la mise en œuvre concernant les interventions sur le marché primaire et le marché secondaire, les accords de précaution et la recapitalisation des banques. Les décisions que nous avons prises le 21 juillet concernant le FESF sont par conséquent pleinement opérationnelles.

« Nous utiliserons de façon efficace tous les instruments qui sont à notre disposition pour assurer la stabilité financière de la zone euro. Comme indiqué dans les lignes directrices pour la mise en œuvre, une stricte conditionnalité s'appliquera en cas de nouveaux programmes (de précaution), conformément aux pratiques du FMI. La Commission procédera à une surveillance renforcée des États membres concernés et fera périodiquement rapport à l'Eurogroupe.

« 18. Nous convenons que la capacité du FESF renforcé sera utilisée pour optimiser les ressources disponibles, dans le cadre suivant:

« • l'objectif visé est de faciliter l'accès au marché pour les États membres de la zone euro qui sont soumis à des pressions et d'assurer le bon fonctionnement du marché de la dette souveraine de la zone euro, tout en conservant le crédit élevé dont jouit le FESF.

« Ces mesures sont nécessaires pour garantir la stabilité financière et assurer une délimitation suffisante afin de lutter contre les risques de contagion ;

« • cet objectif sera atteint sans accroître les garanties qui sous-tendent le fonds et dans le respect des règles du traité ainsi que des dispositions et conditions de l'accord-cadre actuel, dans le cadre des instruments définis, et avec une conditionnalité et une surveillance appropriées.

« 19. Nous arrêtons deux options de base en vue de démultiplier les ressources du FESF par un effet de levier:

« • fournir un rehaussement de crédit pour les nouvelles émissions obligataires d'États membres, ce qui permettra de réduire les coûts de financement. Les investisseurs privés se verront proposer la possibilité de souscrire cette assurance contre le risque lors de l'achat d'obligations sur le marché primaire;

« • optimiser les mécanismes de financement du FESF en combinant les ressources d'investisseurs et d'institutions financières publiques et privées, ce qui pourrait être réalisé au moyen d'entités ad hoc. Ceci permettra d'accroître le montant des ressources disponibles pour octroyer des prêts, afin de permettre la recapitalisation de banques et l'achat d'obligations sur les marchés primaire et secondaire.

« 20. Le FESF aura la latitude de recourir à ces deux options simultanément et de les déployer en fonction de l'objectif spécifique visé et de la situation sur les marchés. L'effet de levier de chacune des options variera, en fonction de leurs caractéristiques et de la situation sur les marchés, mais pourrait être de 4 ou 5.

« 21. Nous demandons à l'Eurogroupe de mettre au point définitivement, en novembre, les conditions de mise en oeuvre de ces modalités, sous la forme de lignes directrices et conformément au projet élaboré par le FESF.

« 22. En outre, les ressources du FESF pourront être renforcées davantage par une coopération encore plus étroite avec le FMI. L'Eurogroupe, la Commission européenne et le FESF étudieront sans attendre toutes les options possibles. »

Systeme bancaire

« 23. Nous nous félicitons de l'accord sur la recapitalisation et le financement des banques auquel sont parvenus ce jour les membres du Conseil européen (voir annexe 2). »

Coordination et surveillance économiques et budgétaires

« (...)

« 26. Plus particulièrement, sur la base du paquet législatif qui vient d'être adopté, du semestre européen et du pacte pour l'euro plus, nous nous engageons à mettre en oeuvre au niveau national les mesures supplémentaires suivantes :

« a) adoption, par chaque État membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la

législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 ;

« b) renforcement des cadres budgétaires nationaux au-delà de ce que prévoit la directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. En particulier, les budgets nationaux devraient être fondés sur des prévisions de croissance indépendantes ;

« c) invitation adressée aux parlements nationaux afin qu'ils tiennent compte des recommandations adoptées au niveau de l'UE sur la conduite des politiques économiques et budgétaires;

« d) consultation de la Commission et des autres États membres de la zone euro avant l'adoption de tout programme important de réforme de la politique budgétaire ou économique susceptible d'avoir des effets sur les partenaires, afin de permettre une évaluation des éventuelles conséquences sur la zone euro dans son ensemble ;

« e) engagement à suivre strictement les recommandations de la Commission et du commissaire compétent en ce qui concerne la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

« 27. Nous convenons également qu'il y a lieu d'assurer un suivi plus étroit et de mieux faire respecter les règles, selon les modalités suivantes:

« a) pour les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif, la Commission et le Conseil auront la possibilité d'examiner les projets de budgets nationaux et de rendre un avis sur ces projets avant leur adoption par le parlement national concerné. En outre, la Commission assurera le suivi de l'exécution du budget et, si nécessaire, proposera des modifications en cours d'exercice ;

« b) en cas de dérapage d'un programme d'ajustement, une coordination et un suivi plus étroits de la mise en œuvre du programme seront assurés.

« 28. Nous attendons avec intérêt la proposition relative à un suivi plus étroit que la Commission présentera prochainement au Conseil et au Parlement européen au titre de l'article 136 du TFUE. À cet égard, nous saluons l'intention de la Commission de renforcer, en son sein, le rôle du commissaire compétent en vue d'assurer un suivi plus étroit et de mieux faire respecter les règles.

« 29. Nous renforcerons encore davantage le pilier économique de l'Union économique et monétaire et assurerons une meilleure coordination des politiques macroéconomiques et microéconomiques. Faisant fond sur le pacte pour l'euro plus, nous améliorerons la compétitivité, renforçant ainsi la convergence de nos politiques afin de promouvoir la croissance et l'emploi. Une coordination pragmatique des politiques fiscales au sein de la zone euro est un élément nécessaire du renforcement de la coordination des politiques

économiques en vue de favoriser l'assainissement budgétaire et la croissance économique. Les travaux législatifs sont en cours sur les propositions de la Commission relatives à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et à une taxe sur les transactions financières. »

Structure de gouvernance de la zone euro

« 30. Afin de relever plus efficacement les défis actuels et d'assurer une intégration plus étroite, la structure de gouvernance de la zone euro sera renforcée, tout en préservant l'intégrité de l'Union européenne dans son ensemble.

« 31. Nous nous réunirons donc périodiquement – au moins deux fois par an – à notre niveau, dans le cadre de sommets de la zone euro, afin de donner des orientations stratégiques concernant les politiques économiques et budgétaires au sein de la zone euro. Cela permettra une meilleure prise en compte de la dimension de la zone euro dans nos politiques nationales.

« (...) »

Intégration plus poussée

« 34. L'euro est au coeur de notre projet européen. Nous renforcerons l'union économique afin qu'elle soit à la mesure de l'union monétaire.

« 35. Nous demandons au président du Conseil européen de définir, en étroite coopération avec le président de la Commission et le président de l'Eurogroupe, les mesures qui pourraient être prises à cette fin. L'accent sera mis sur la poursuite du renforcement de la convergence économique au sein de la zone euro, l'amélioration de la discipline budgétaire et l'approfondissement de l'union économique, notamment en envisageant la possibilité d'apporter des modifications limitées au traité. Un rapport intermédiaire sera présenté en décembre 2011 afin qu'un accord puisse intervenir sur de premières orientations.

« Il comportera une feuille de route sur la manière de procéder, dans le respect total des prérogatives des institutions. Un rapport sur les modalités de mise en œuvre des mesures arrêtées sera mis au point d'ici le mois de mars 2012.

« (...) »

Annexe 2 – Consensus sur les mesures bancaires

« (...) »

« Capitalisation des banques »

« 4. *Objectif en termes de capital: Il existe un large accord pour exiger un ratio de fonds propres nettement supérieur, égal à 9 %, constitué d'actifs les plus solides, et après comptabilisation en valeur de marché de l'exposition aux risques souverains, au 30 septembre 2011, afin de constituer un tampon temporaire, ce qui se justifie au regard des circonstances exceptionnelles. Cet objectif quantitatif devra être atteint d'ici le 30 juin 2012, sur la base de plans convenus avec les superviseurs nationaux et coordonnées par l'ABE. Cette évaluation prudente n'affecterait pas les règles pertinentes en matière d'information financière. Les autorités nationales de surveillance, sous les auspices de l'ABE, doivent veiller à ce que les plans mis en œuvre par les banques pour renforcer leurs fonds propres n'aboutissent pas à un désendettement excessif, le flux de crédit en faveur de l'économie réelle devant notamment être maintenu et les niveaux actuels d'exposition du groupe, y compris ses filiales, dans tous les États membres être pris en compte, étant entendu qu'il faut éviter une pression injustifiée sur l'octroi de crédit dans les pays d'établissement ou sur les marchés de la dette souveraine.*

« 5. *Financement des augmentations de capital : Les banques devraient en premier lieu utiliser des sources privées de capitaux, notamment par la restructuration et la conversion de dette en instruments de capitaux. Elles devraient être soumises à des contraintes en ce qui concerne le versement de dividendes et le paiement de primes jusqu'à ce que l'objectif soit atteint. Le cas échéant, les autorités nationales devraient apporter un soutien et, dans l'hypothèse où ce soutien ne serait pas disponible, la recapitalisation devrait être financée au moyen d'un prêt du FESF dans le cas des pays de la zone euro.*

« Aides d'État

« 6. *Toute forme d'aide publique, que ce soit au niveau national ou au niveau de l'UE, sera soumise à la conditionnalité du cadre spécial de crise en vigueur pour les aides d'État ; comme la Commission l'a indiqué, ce cadre sera appliqué avec la proportionnalité nécessaire pour tenir compte du caractère systémique de la crise. »*

**C. DÉCLARATION DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DU G20
(3-4 NOVEMBRE 2011) (EXTRAITS)**

« (...)

« 5. *Nous sommes convenus d'un Plan d'action pour la Croissance et l'Emploi destiné à remédier à certaines fragilités à court terme et à renforcer les fondements de la croissance à moyen terme.*

« *Les pays développés s'engagent à adopter des politiques de nature à renforcer la confiance et à soutenir la croissance, et à mettre en œuvre des mesures claires, crédibles et ciblées pour rééquilibrer leurs finances publiques. Nous saluons les décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement européens le 26 octobre 2011 pour rétablir la viabilité de la*

dette en Grèce, renforcer les banques européennes, mettre en place des dispositifs de protection contre la contagion et jeter les bases d'une réforme vigoureuse de la gouvernance économique dans la zone euro, et nous appelons de nos vœux leur mise en œuvre rapide. Nous soutenons les mesures présentées par l'Italie au Sommet de la Zone euro et l'accord sur l'évaluation et la surveillance détaillée de la Commission européenne. Dans ce contexte, nous saluons la décision de l'Italie d'inviter le FMI à procéder à une vérification publique de la mise en œuvre de ses politiques sur une base trimestrielle.

« En fonction de leur situation nationale, les pays dont les finances publiques demeurent solides s'engagent à laisser fonctionner les mécanismes de stabilisation automatiques et à prendre des mesures discrétionnaires pour soutenir la demande intérieure si la situation économique devait s'aggraver fortement. Les pays affichant des excédents courants importants s'engagent à mettre en œuvre des réformes destinées à accroître la demande intérieure, associées à une plus grande flexibilité des taux de change.

« Nous nous engageons tous à renforcer les réformes structurelles pour augmenter la production dans nos pays.

« Les politiques monétaires préserveront la stabilité des prix à moyen terme et continueront de soutenir la reprise économique.

« (...)

« Vers un système monétaire international plus stable et plus résilient

« 8. Nous avons progressé sur la voie de la réforme du système monétaire international pour le rendre plus représentatif, plus stable et plus résilient. Nous sommes convenus d'actions et de principes qui contribueront à recueillir les fruits de l'intégration financière et à renforcer la résilience à la volatilité des flux de capitaux internationaux. Ceci comprend des conclusions cohérentes pour nous guider dans la gestion des flux de capitaux, des principes communs de collaboration entre le FMI et les accords financiers régionaux et un plan d'action concernant les marchés obligataires en monnaie locale. Nous reconnaissons que la composition du panier du DTS doit continuer à refléter le rôle respectif des devises dans le système commercial et financier international. L'évaluation de la composition du DTS devra être fondée sur les critères existants et nous demandons au FMI de les clarifier davantage. Pour tenir compte de l'évolution au fil du temps du rôle et des caractéristiques des devises, la composition du panier du DTS sera révisée en 2015, ou plus tôt, au fur et à mesure que les devises respecteront les critères définis pour intégrer le panier. Nous sommes également déterminés à progresser davantage vers une surveillance mieux intégrée, plus équitable et plus efficace du FMI, et à mieux identifier et traiter les effets de contagion. Tout en poursuivant nos efforts pour renforcer la surveillance, nous reconnaissons qu'il est nécessaire de mieux intégrer les surveillances bilatérale et multilatérale et nous attendons les propositions du FMI

concernant une nouvelle décision intégrée sur la surveillance au début de l'année prochaine et une appropriation et des effets d'entraînement renforcés.

« 9. Nous nous engageons à nous orienter plus rapidement vers des régimes de change davantage liés au marché, à accroître la flexibilité des taux de change pour refléter les fondamentaux économiques sous-jacents, à éviter les désalignements persistants des taux de change et à nous abstenir de procéder à des dévaluations compétitives des monnaies. Nous sommes résolus à concrétiser nos engagements en faveur des réformes des taux de change énoncés dans notre Plan d'action pour la Croissance et l'Emploi pour remédier à certaines fragilités à court terme, rétablir la stabilité financière et renforcer les fondements de la croissance à moyen terme. Nos actions contribueront à relever les défis résultant de l'évolution de la liquidité mondiale et de la volatilité des flux de capitaux, facilitant ainsi de nouveaux progrès dans les réformes des taux de change et réduisant l'accumulation excessive de réserves.

« 10. Nous sommes convenus de poursuivre nos efforts pour renforcer les filets de sécurité financière mondiaux et nous soutenons la proposition du FMI de créer la nouvelle ligne de liquidité et de précaution pour offrir au cas par cas de la liquidité de court terme en quantité plus abondante et selon des modalités plus souples aux pays qui appliquent des politiques rigoureuses et ont des fondamentaux solides mais subissent des chocs exogènes. Nous soutenons également la proposition du FMI de mettre en place une facilité unique afin de répondre aux besoins d'aide d'urgence de ses membres. Nous demandons au FMI de discuter de ces deux propositions et de les finaliser dans les meilleurs délais.

« 11. Nous nous félicitons de l'adoption du plan global pour la zone euro et nous demandons sa mise au point et sa mise en œuvre rapides, ainsi que des réformes nationales. Nous nous félicitons de la détermination de la zone euro à apporter toutes ses ressources et toute sa capacité institutionnelle pour rétablir la confiance et la stabilité financière et pour assurer le bon fonctionnement des marchés monétaires et financiers.

« Nous veillerons à ce que le FMI continue de disposer des ressources nécessaires pour jouer son rôle systémique au profit de l'ensemble de ses membres, en nous appuyant sur les ressources substantielles que nous avons déjà mobilisées depuis Londres en 2009. Nous sommes disposés à faire en sorte que des ressources supplémentaires puissent être mobilisées rapidement et nous demandons à nos Ministres des finances de travailler d'ici leur prochaine réunion au déploiement d'un éventail d'options comprenant des contributions bilatérales au FMI, des DTS et des contributions volontaires à une structure spéciale du FMI, par exemple un compte administré. Nous mettrons en œuvre rapidement et dans sa totalité la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI décidée en 2010.

« Réformer le secteur financier et renforcer l'intégrité du marché

« 12. À Washington, en 2008, nous nous étions engagés à faire en sorte que tous les marchés, produits et acteurs financiers soient soumis à une régulation ou à une supervision adaptées. Nous tiendrons nos engagements et poursuivrons la réforme du système financier.

« 13. Nous sommes convenus d'un ensemble de mesures qui visent à ce qu'aucun établissement financier ne puisse être considéré comme « trop important pour pouvoir faire faillite » et à éviter au contribuable d'assumer le coût de la résolution des banques. Le Conseil de stabilité financière (CSF) publie aujourd'hui une première liste d'établissements financiers d'importance systémique mondiale. Ces établissements seront soumis à une supervision renforcée, à une nouvelle norme internationale pour les régimes de résolution et, à partir de 2016, à des ratios de fonds propres plus élevés. Nous sommes disposés à identifier les entités financières non bancaires d'importance systémique.

« 14. Nous avons décidé de renforcer la régulation et la supervision du système bancaire parallèle. Nous développerons la réglementation concernant l'intégrité et l'efficacité des marchés, notamment en faisant face aux risques posés par les transactions à haute fréquence et la liquidité opaque. Nous avons chargé l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) d'évaluer le fonctionnement des marchés de contrats d'assurance des risques de défaut. Nous avons arrêté des principes visant à protéger les consommateurs de services financiers.

« 15. Nous ne tolérerons pas un retour des comportements observés dans le secteur financier avant la crise, et nous contrôlerons étroitement la mise en œuvre de nos engagements concernant les banques, les marchés dérivés de gré à gré et les pratiques de rémunération.

« 16. Compte tenu des résultats déjà obtenus, nous sommes convenus de réformer le CSF pour améliorer sa capacité à coordonner et à contrôler notre programme de régulation financière. Cette réforme suppose de le doter de la personnalité morale et d'une autonomie financière plus importante. Nous remercions M. Mario Draghi pour le travail accompli et saluons la nomination de M. Mark Carney, gouverneur de la Banque centrale du Canada, au poste de président du CSF, et de M. Philip Hildebrand, président de la Banque nationale suisse, au poste de vice-président.

« 17. Nous appelons toutes les juridictions à adhérer aux normes internationales dans le domaine fiscal et prudentiel et dans celui de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Nous sommes prêts à utiliser nos contre-mesures existantes, si nécessaire. En matière fiscale, nous nous félicitons des progrès réalisés et nous appelons toutes les juridictions à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux défaillances constatées grâce aux analyses menées par le Forum mondial. Ceci concerne notamment les onze juridictions dont le cadre a été jugé insuffisant par le Forum mondial. Nous soulignons l'importance de systèmes d'échanges d'informations fiscales complets et nous encourageons les travaux

du Forum mondial visant à définir les moyens d'améliorer ces échanges. Nous nous félicitons de l'engagement que nous avons tous pris de signer la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative en matière fiscale et nous encourageons vivement d'autres juridictions à adhérer à cette convention.

« (...) »

II. LES PRINCIPAUX CONCEPTS UTILISÉS DANS LE PRÉSENT RAPPORT

A. LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC

Les facteurs d'évolution du solde public : décomposition indicative dans un cas particulier

(en points de PIB)

| | | Solde effectif | Solde structurel |
|----------|---|-----------------------|-------------------------|
| A | Evolution du solde dépendant de l'action du Gouvernement (« effort structurel ») | 1,0 | 1,0 |
| B | Maîtrise de la dépense (1) | 0,5 | 0,5 |
| C | Mesures nouvelles sur les recettes | 0,5 | 0,5 |
| D | Evolution du solde ne dépendant pas de l'action du Gouvernement | -0,4 | -0,15 |
| E | Evolution du solde résultant d'une l'élasticité des recettes publiques au PIB différente de 1 (2) | -0,15 | -0,15 |
| F | Evolution du solde conjoncturel | -0,25 | |
| G | Evolution totale du solde | 0,6 | 0,85 |

(1) Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel.

(2) Sur le long terme, cette élasticité est égale à 1. La règle proposée par le projet de loi constitutionnelle et une règle exprimée en termes d'évolution du solde structurel sont donc équivalentes sur le long terme.

Hypothèses : Croissance des dépenses publiques de 1 % en volume, croissance potentielle de 2 % en volume, croissance du PIB de 1,5 % en volume, élasticité des recettes publiques au PIB de 0,9, mesures nouvelles sur les recettes de 10 milliards d'euros, inflation de 1,5 %.

Source : *commission des finances*

(explication des chiffres page suivante)

Explication des chiffres du tableau de la page précédente

Ce tableau a un objet purement didactique et ne correspond à aucune année réelle. Les hypothèses ont été choisies de manière à simplifier les calculs.

Il résulte des hypothèses retenues que l'année concernée le solde public effectif s'améliore de 0,6 point de PIB, et le solde public structurel de 0,85 point de PIB.

Ce résultat s'explique, de manière simplifiée, de la façon suivante.

La ligne B correspond à la part de la réduction du déficit résultant du différentiel de croissance entre les dépenses et le PIB « potentiel » (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture). Autrement dit, il s'agit de calculer la diminution, en points de PIB, du ratio dépenses/PIB potentiel. Comme, selon les hypothèses retenues, la croissance des dépenses est de 1 % et celle du PIB potentiel de 2 %, et comme les dépenses publiques correspondent à environ la moitié du PIB, le solde public s'améliore d'environ $(2-1) / 2 = 0,5$ point de PIB.

La ligne C correspond aux mesures nouvelles sur les recettes, par hypothèse égales à 10 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB.

La ligne E correspond à l'évolution du solde résultant d'une élasticité des recettes publiques au PIB différente de 1 (c'est-à-dire du fait que les recettes n'augmentent pas à la même vitesse que le PIB). Dans l'exemple retenu cette élasticité est de 0,9, ce qui signifie qu'alors que le PIB augmente de 3 % en valeur (1,5 % en volume + 1,5 % d'inflation), les recettes augmentent de seulement $0,9 \times 3 = 2,7$ %. Les recettes publiques étant à peu près égales à la moitié du PIB, l'écart, de 0,3 point de recettes, correspond à environ 0,15 point de PIB.

La ligne F correspond à l'évolution du solde conjoncturel, c'est-à-dire à l'évolution du solde résultant de la conjoncture (hors fluctuation de l'élasticité des recettes au PIB), c'est-à-dire de l'écart entre la croissance effective (ici 1,5 %) et la croissance potentielle (ici 2 %). Si la croissance était effectivement de 2 %, le ratio dépenses/PIB s'améliorerait de 0,5 point de PIB (cf. explication de la ligne B). Mais comme elle est de seulement 1,5 %, elle s'améliore seulement, selon le même raisonnement, de 0,25 point de PIB. L'écart, soit 0,25 point de PIB, correspond à l'impact sur le solde public du différentiel entre la croissance effective et la croissance potentielle. En effet, comme on ne prend pas ici en compte le fait que l'élasticité des recettes au PIB s'écarte de l'unité (pris en compte par la ligne E), les recettes demeurent constantes en points de PIB.

Les lignes A, D et G résultent par addition des autres lignes ($A = B+C$, $D = E+F$ et $G = A+D$).

B. LEXIQUE

| | |
|---|---|
| CDO | Voir <i>Collateralized Debt Obligation</i> . |
| CDS | Voir <i>Credit-default swap</i> . |
| Collatéral | Titre utilisé comme garantie dans le cadre d'un prêt. Les banques se financent auprès de la BCE en échange de collatéraux. |
| <i>Collateralized Debt Obligation</i> | Obligation adossée à des actifs. Il s'agit d'un procédé de titrisation. |
| <i>Credit-default swap</i> | Titre financier permettant de s'assurer contre le défaut de l'émetteur d'une obligation. |
| Croissance potentielle | Croissance de long terme de l'économie, résultant de l'évolution de la population active et de l'augmentation de la productivité apparente du travail (dépendant elle-même de l'investissement et de la productivité globale des facteurs). |
| Défaut | Fait, pour un débiteur, de ne pas honorer ses obligations vis-à-vis de ses créanciers. Il peut y avoir défaut au sens des agences de notation (Standard & Poor's parle ainsi de défaut partiel, ou <i>selective default</i>) sans que tel soit le cas au sens des CDS. Ainsi, le défaut partiel de la Grèce décidé le 21 juillet 2011 n'a pas entraîné d'activation des CDS. |
| Déficit public structurel | Déficit public partiellement corrigé des effets de la conjoncture (mais pas des fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB). |
| Effort structurel | Evolution du déficit dépendant de l'action du Gouvernement (mesures nouvelles sur les recettes + diminution du ratio dépenses/PIB potentiel). |
| Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB | Rapport entre la croissance spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur. |

| | |
|--|--|
| Entité <i>ad hoc</i> | Société créée dans un but précis. La structure servant de véhicule à un dispositif de CDO* est une entité <i>ad hoc</i> . En anglais, <i>Special Purpose Vehicle</i> (SPV). |
| FESF | Voir <i>Fonds européen de stabilité financière</i> . |
| Fonds européen de stabilité financière | Organisme intergouvernemental, de droit luxembourgeois, institué à la suite du Conseil Ecofin du 10 mai 2010 et prêtant aux Etats en difficulté de la zone euro avec la garantie des Etats membres. Les garanties, de 780 milliards d'euros, correspondent à une capacité de prêt effective de 440 milliards d'euros. Prise de décisions à l'unanimité. |
| Loi de programmation des finances publiques | Loi, de même niveau dans la hiérarchie des normes que les lois ordinaires, ayant pour base l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, et déterminant une programmation indicative des finances publiques. Il y en a eu deux : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. |
| LOLF | Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances, définissant la « constitution financière » de l'Etat. |
| LPPF | Voir <i>Loi de programmation des finances publiques</i> . |
| Mécanisme européen de stabilisation financière | Dispositif communautaire institué à la suite du Conseil Ecofin du 10 mai 2010 et prêtant aux Etats en difficulté de la zone euro avec la garantie du budget de l'Union européenne. Capacité de prêt de 60 milliards d'euros. Prise de décisions à la majorité qualifiée. |
| Mécanisme européen de stabilité | Futur mécanisme intergouvernemental devant remplacer le FESF et le MESF à compter de la mi-2013. Capacité de prêt de 500 milliards d'euros, prise de décisions à l'unanimité. |
| MES | Voir <i>Mécanisme européen de stabilité</i> . |
| MESF | Voir <i>Mécanisme européen de stabilisation financière</i> . |

| | |
|--|---|
| Mesure nouvelle | Mesure législative ou réglementaire tendant à augmenter ou à réduire les recettes publiques. |
| Programmation pluriannuelle des finances publiques | Programmation (succincte) des finances publiques prévue par l'article 50 de la LOLF, et annexée aux projets de lois de finances. |
| Programme de stabilité | Document (reposant sur l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997) que les Etats membres de la zone euro ont obligation de transmettre annuellement à la Commission européenne, et qui constitue la programmation à moyen terme de leurs finances publiques. Depuis 2011 la transmission de ce document a lieu en avril (et non en décembre), dans le cadre du « semestre européen ». |
| Rehaussement de crédit | Dispositif d'assurance partielle contre le risque de défaut, permettant à l'emprunteur de bénéficier d'un taux plus faible. |
| <i>Special Purpose Vehicle</i> | Voir <i>entité ad hoc</i> . |
| SPV | Voir <i>entité ad hoc</i> . |
| TALF | Dispositif de prêt pour les valeurs mobilières adossées à des actifs (<i>Term Asset-Backed Securities Loan Facility</i>) mis en place aux Etats-Unis en 2008, permettant à la Réserve fédérale de New York de prêter jusqu'à 200 milliards de dollars pour soutenir des prêts à la consommation, grâce à une garantie partielle de 20 milliards de dollars accordée par le Trésor. |

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS

A. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (28 SEPTEMBRE 2011)

Réunie le mercredi 28 septembre 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président. – Alors que nous sommes réunis pour une ultime séance de notre commission telle qu'elle a fonctionné depuis octobre 2008, je tiens à saluer le zèle de nos collègues qui ont pris la décision de prendre congé du Sénat et de ceux qui ont subi l'ingratitude des urnes. Je les remercie du fond du cœur (*Applaudissements*). Je salue ceux d'entre nous qui ont trouvé une meilleure reconnaissance dans les urnes dimanche dernier. Je remercie enfin les ministres qui, à la limite de l'hypoglycémie, ont enchaîné le conseil des ministres, la communication, l'audition de la commission des finances de l'Assemblée nationale, pour venir nous présenter un projet de budget 2012 sous forte contrainte, mais qui s'annonce respectueux de la loi pluriannuelle des finances publiques, la « règle d'or » avant l'heure – ce qui montre que la « règle d'or » est d'abord une affaire de volonté. Ce projet marque aussi la reconnaissance des prévisions prudentes de la commission des finances et de son rapporteur général, sur les hypothèses macroéconomiques et le taux de croissance. On pourra regretter qu'il n'y ait pas encore de consolidation entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais le Gouvernement a veillé à leur parfaite cohérence et au respect des jalons posés par la loi pluriannuelle des finances publiques.

M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. – Je tiens à m'associer à mon tour à l'hommage que vous venez de rendre à ceux d'entre vous qui quittent le Sénat. Je tiens aussi à vous remercier tout particulièrement, Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur général : au cours de ces 18 mois passés ensemble, nous avons énormément travaillé, sur les débats budgétaires, mais aussi sur la réforme fiscale votée l'an dernier.

Le présent projet de budget s'inscrit dans la continuité des précédents. Nous sommes au rendez-vous de ce que nous avons annoncé l'an dernier, ce qui donne à ce projet des garanties de sérieux et de solidité.

Nous avons plafonné les niches fiscales et sociales, comme nous nous y étions engagés, nous avons mis en œuvre de nouvelles règles de maîtrise des finances publiques –plafonds de dépenses, planchers de recettes, interdiction d'endettement pour les opérateurs. Le gouvernement Fillon a conduit une réforme de structure essentielle pour consolider et sauvegarder nos régimes sociaux, la réforme des retraites. Nous avons fait mieux que notre objectif de déficit de 2010 - 7,7 % - en atteignant 7,1 % du PIB. Cette meilleure performance nous permet de proposer cette année une cible de 5,7 %. Dès lors qu'il nous fallait revoir à la baisse certaines hypothèses, comme vous l'avez rappelé, en raison de la conjoncture internationale, nous avons pris pour un milliard d'euros de mesures correctives, dans le cadre de la loi de finances rectificative adoptée début septembre en session extraordinaire.

Nous maintenons nos objectifs intangibles de réduction des déficits : 4,5 % en 2012, 3 % en 2013, 2 % en 2014 et 1 % en 2015.

Le respect de la parole donnée est indispensable pour entraîner la confiance des français, de nos partenaires et des investisseurs. Ce projet allie la réduction des déficits, la maîtrise des dépenses et le soutien à l'activité. Sous forte contrainte, comme vous l'avez souligné, il est adapté aux circonstances de l'économie mondiale.

L'activité mondiale reste convalescente. Parmi les événements du premier semestre qui ont un impact sur elle, le séisme au Japon a eu d'importantes répercussions internationales ; le printemps arabe s'est traduit par une envolée des prix du pétrole avec une augmentation de plus de 35 % ; enfin, il faut ajouter le ralentissement de ces derniers mois aux Etats-Unis, frappés par un haut niveau de chômage structurel, un choc immobilier puissant, un endettement public et privé très élevé – ce qui n'est pas le cas des pays de la zone euro – une dégradation de leur note souveraine par les agences de notation qui a été vécue comme un véritable électrochoc. Tout cela continue à perturber les marchés boursiers et les interrogations sur le ralentissement de la croissance allemande, en zone euro, nourrissent les incertitudes.

Malgré tout, nous sommes dans un monde en rééquilibrage : les Etats-Unis se désendettent progressivement – je ne reviens pas sur le plan Obama ; le Japon se reconstruit plus rapidement que prévu ; les prix des matières premières se stabilisent depuis le début du mois ; la situation en Lybie est de nature à permettre une reprise de ses exportations de pétrole.

En zone euro, les efforts budgétaires de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal sont tangibles et durables ; ils porteront leurs fruits à moyen terme. La décision de l'Espagne de se doter d'une « règle d'or » va dans le bon sens.

En France, les fondamentaux sont solides : la demande intérieure demeure robuste ; la production industrielle a augmenté de 1,5 % en juillet ; les immatriculations de véhicules neufs ont progressé de 2 % en août ; l'endettement des ménages est faible ; le niveau d'épargne est encore supérieur à celui qui prévalait avant 2008. Tous ces éléments, ajoutés à une inflation plus modérée en 2012 et une évolution des salaires qui permettra la progression du pouvoir d'achat, ont permis de construire la matrice de ce projet de budget. J'y ajoute la déclinaison effective des importantes réformes structurelles et en particulier de la réforme des retraites qui produit des résultats positifs dès cette année et continuera l'an prochain à monter en charge.

Les indicateurs macroéconomiques ne sont pas mal orientés : les taux d'intérêt demeurent stables, à un niveau historiquement bas ; les investissements des entreprises sont en hausse continue depuis le quatrième trimestre 2009, tendance qui devrait se poursuivre ; les investissements des ménages s'accroissent progressivement depuis le début de l'année ; 220 000 emplois salariés ont été créés de juin 2010 à juin 2011 (contre 20 000 pour la même période de l'année précédente) ; le FMI prévoit en 2012 un taux de croissance pour notre pays supérieur à celui de l'Allemagne et à la moyenne de la zone euro. Tout cela démontre la solidité de nos fondamentaux.

Pour atteindre les objectifs proposés dans le projet de loi de finances, il faut tout d'abord stabiliser la zone euro. La stratégie de la France est de décliner méthodiquement l'accord du 21 juillet, lequel repose sur deux piliers : un nouveau plan de soutien à la Grèce marqué par l'implication volontaire du secteur privé en accompagnement des efforts des Etats membres et une modification profonde du Fonds européen de stabilité financière. Celui-ci sera plus flexible. Il pourra intervenir par précaution sur le marché secondaire et pourra favoriser la recapitalisation des établissements bancaires européens qui le nécessiteraient. Pour que l'accord soit opérationnel, il faut que tous les parlements européens l'aient voté. Nous sommes dans une période de faux plats avec des vents contraires. Il est incontestable que le temps de la démocratie n'est pas celui des marchés. Le temps de latence qui s'écoule depuis le 21 juillet et jusqu'à ce que le parlement slovaque se prononce le 14 octobre prochain laisse beaucoup d'espace aux incertitudes et aux questionnements, mais il n'y a qu'une seule voie possible, qui passe par la ratification parlementaire de l'accord du 21 juillet.

Deux bonnes nouvelles sont arrivées aujourd'hui : le soutien du Parlement européen au « paquet gouvernance » et le vote par le parlement finlandais de l'accord du 21 juillet. Or les Finlandais, en raison des garanties collatérales qu'ils ont demandées à la Grèce, nous ont fait travailler nuit et jour pendant plusieurs semaines pour trouver une solution adaptée au contrat politique de la coalition avec laquelle ils sont arrivés au pouvoir, afin que ces garanties n'altèrent pas l'équilibre global de l'accord. Nous avons trouvé une solution technique à peu près acceptable et le vote de l'*Eduskunta* est une très bonne nouvelle.

De même, je suis confiant dans le vote du Bundestag, qui marquera une étape décisive dans l'application de l'accord du 21 juillet.

Les actions de la zone euro se coordonnent également au sein du G20. Dans un contexte où les banques se font massacrer depuis des semaines en bourse, je tiens à réaffirmer que les banques françaises sont solides. Nous maintenons le diagnostic et la conclusion : leurs fonds propres ont augmenté depuis 2008 de 50 milliards d'euros ; elles avaient un rendez-vous dans le cadre du dispositif dit de « Bâle III » (obligation de fonds propres en « dur » de 10 %) qui s'est accéléré compte tenu des événements de ces dernières semaines ; elles ont réussi des tests de résistance très exigeants, même si certains spéculateurs ont cru bon de les passer à la trappe. Ces tests comportaient une baisse de 4 % de PIB dans la zone euro et un effondrement du marché immobilier de plus de 20 %, soit plus que celui des Etats-Unis. Aucune banque française n'a montré de faiblesse, neuf banques ont été identifiées comme insuffisamment capitalisées, seize banques se situent dans la zone grise, entre 5 % et 8 %, dont, j'y insiste, aucune banque française.

Y a-t-il des problèmes d'accès aux liquidités ? Non et ce sont les banques centrales qui ont apporté cette réponse, en offrant 5 000 milliards d'euros de garanties collatérales, soit un accès illimité à la liquidité. Y a-t-il un problème de solvabilité ? Non ! Elles renforceront leurs fonds propres et accéléreront, comme elles l'ont dit.

L'accord du 21 juillet prévoit que le Fonds européen de stabilité financière pourra ouvrir un guichet, si nécessaire, pour les banques qui auraient besoin de s'adosser au fonds durant cette période.

Ce projet de budget repose sur trois principes. En premier lieu, la baisse des dépenses et des niches fiscales plutôt qu'une hausse généralisée des impôts. En deuxième lieu, il protège les plus fragiles : aucune mesure ne pèse directement ou indirectement sur les ménages qui ont besoin de la solidarité nationale. Les ménages les plus aisés participent plus aux efforts que ceux de la classe moyenne, les grandes entreprises plus que les PME : 80 % des efforts portent sur les grandes entreprises ou les Français les plus aisés – à travers notamment la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus. Enfin, ce projet préserve l'emploi et les entreprises. Ainsi, on ne touche pas au crédit d'impôt recherche, car l'innovation et la recherche, ce sont les emplois de demain. Tous les dispositifs existants concernant les PME et les entreprises de taille intermédiaire sont préservés.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour cet éclairage macroéconomique qui nous permet de situer votre projet dans l'actualité et ses incertitudes, avec ses points rassurants et ses points aléatoires.

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement. – Je tiens à mon tour à dire tout le plaisir que j'ai eu à travailler avec votre commission dans sa composition actuelle et combien j'ai pu apprécier votre expérience, votre savoir-faire, votre sens de la nuance et de l'intérêt général, reconnus bien au-

delà de cette salle. J'espère pouvoir à l'avenir continuer à travailler avec bonheur avec chacun d'entre vous. A ceux qui quittent le Sénat, je souhaite beaucoup de bonnes choses pour la suite.

François Baroin a dit combien la réduction des déficits publics de la zone euro est un impératif. C'est une exigence économique, c'est aussi une exigence morale, car pour nous, politiques, quand nous sommes aux responsabilités, il faut agir.

La Cour des comptes a passé au crible nos déficits, pour conclure que près de la moitié était due à l'héritage de 35 ans de politique budgétaire laxiste, pendant lesquels la réduction des déficits n'était pas considérée comme une priorité, et 40 % sont liés à la crise de 2008, qui a bouleversé profondément nos finances publiques. Aujourd'hui, la question n'est plus de savoir qui a fait quoi, car nous sommes tous coresponsables, mais qui va faire quoi. Ce sont les engagements qui sont pris : nous sommes sur un chemin balisé de réduction des déficits, de 7,1 % en 2010, 5,7 % en 2011, 4,5 % en 2012, 3 % en 2013 et 2 % en 2014. A ce niveau de déficit, la France ne pourra entamer son désendettement qu'en 2013. C'est dire combien le budget 2012 est une étape essentielle.

C'est le budget des engagements tenus, avec une réduction de 15 % du déficit budgétaire de l'Etat, qui marque un tournant historique : pour la première fois depuis 1945, les dépenses de l'Etat diminuent, hors dette et pensions. C'est un budget d'équilibre : les efforts de réduction du déficit sont soigneusement dosés, afin de pénaliser le moins possible la croissance. C'est un budget d'équité : l'effort porte sur les grandes entreprises, et non les PME, ainsi que sur les ménages aisés, et non les plus modestes.

Ce budget illustre une stratégie de réduction des déficits que nous mettons en œuvre depuis trois ans avec constance et qui repose sur trois piliers.

Premier pilier : la maîtrise des dépenses publiques, c'est-à-dire les économies. Cet effort sans précédent est le fruit d'une action profonde de réforme de l'ensemble des administrations publiques et d'abord celles de l'Etat avec, pour la première fois en 2011, le gel des dépenses de l'Etat hors dette et pensions. Nous irons plus loin en 2012. Avec le milliard d'euros d'économies annoncé le 24 août par le Premier ministre, nous irons en-dessous du gel en valeur et le Gouvernement met ainsi fin à l'augmentation continue des dépenses de l'Etat depuis 1945.

Pour la première fois également depuis 1945, les dépenses de personnel du budget de l'Etat diminuent. Je rappelle que la règle du « un sur deux » ne s'applique ni à la fonction publique hospitalière, ni à la fonction publique territoriale.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les budgets de fonctionnement et d'intervention des ministères sont soumis à un impératif de réduction de 10 %. Ce sont ainsi 8 milliards d'euros qui seront économisés

d'ici à 2013. Les opérateurs aussi sont concernés, pour leur masse salariale – hors enseignement et recherche – et leurs dépenses quotidiennes. Nous allons ainsi supprimer 3 700 emplois chez les opérateurs entre 2011 et 2012.

Ces économies concernent également les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, pour un milliard d'euros, ce qui est considérable.

En ce qui concerne les dépenses sociales, la réforme des retraites d'une part, la réforme de l'assurance-maladie, hospitalière et des soins de ville, d'autre part, nous ont permis de prendre deux ans d'avance sur notre objectif de réduction des dépenses de sécurité sociale. La réforme des retraites, ce sont 5,5 milliards d'euros de dépenses en moins dès 2012 ; la maîtrise de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) depuis trois ans – fait sans précédent, puisque créé en 1997, il n'avait jamais été respecté – représente 11 milliards d'euros d'économies depuis 2008. Entre 2010 et 2012, le déficit de l'assurance-maladie sera divisé par deux, cette réduction reposant à 60 % sur notre maîtrise des dépenses.

Au total, la part des dépenses publiques dans le PIB diminuera de 0,3 % en 2011 et de 0,5 % en 2012.

La maîtrise des dépenses est donc une réalité tangible en France, comme partout en Europe. Aucun gouvernement européen, qu'il soit de gauche ou de droite, ne fait aujourd'hui l'impasse sur cette question, ni n'augmente les effectifs de la fonction publique, ni les dépenses de fonctionnement, ni ne revient en arrière sur la réforme des retraites, ni ne fait l'impasse sur la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie : c'est la convergence, terme qui semble faire peur à l'opposition. Je le comprends, tant certains projets économiques et budgétaires de certains partis de l'opposition divergent du reste de l'Europe ! Nous, nous convergeons.

Le deuxième pilier de notre stratégie, c'est le recours ciblé à des recettes supplémentaires. Dans l'un des pays les plus imposés au monde, une hausse générale des impôts n'a pas d'avenir. La fiscalité ne peut être qu'un outil complémentaire, qui doit répondre à trois exigences : l'équité, c'est pourquoi les dix milliards d'efforts supplémentaires de 2012 pèseront d'abord sur les ménages aisés et les grands groupes ; la réduction des niches fiscales et sociales injustifiées entamée en 2011, qui se poursuivra en 2012, en particulier avec la hausse de 2 milliards de l'impôt sur les sociétés, dans un souci de convergence franco-allemande ; enfin le renforcement de la fiscalité comportementale, qui incite à des comportements vertueux (hausse des prix du tabac, taxe sur les boissons sucrées, réforme du barème de la taxe sur les véhicules de société, taxe sur les loyers excessifs des logements de très petite taille).

Au total, en 2011 et 2012, ce sont 45 milliards d'efforts, calculés exactement de la même façon que nos partenaires allemands, dont la moitié provient de la maîtrise des dépenses.

Le troisième pilier de notre stratégie tend à concilier en permanence la réduction des déficits et le soutien à la croissance, du côté des recettes, la réduction des niches ne pesant pas sur celles qui sont favorables à l'emploi et au pouvoir d'achat, comme du côté des dépenses, puisque nous avons accompagné l'autonomie des universités et la réorganisation de notre recherche d'un effort sans précédent de 9 milliards d'euros en cinq ans.

Ce projet de loi de finances illustre cette stratégie, en franchissant une nouvelle étape dans la maîtrise des dépenses, puisque nous sommes en-dessous du « zéro valeur » et du « zéro volume ». Le total des dépenses n'augmente que de 1,2 % en prenant en compte le milliard de rabout.

Nous y arrivons grâce à la maîtrise des dépenses de personnel, la masse salariale de l'Etat diminuant de 200 millions d'euros. En 2012, 30 400 départs à la retraite dans la fonction publique d'Etat ne seront pas remplacés.

Nous avons trois priorités pour les dépenses. D'abord, l'enseignement supérieur et la recherche, dont les crédits augmentent de 287 millions d'euros. Ensuite, la politique de cohésion sociale ; je sais que les sénateurs y sont très attachés. Tous les filets de protection sociale sont renforcés. Nous poursuivons la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République de revaloriser l'allocation adulte handicapé et le minimum vieillesse, qui auront augmenté de 25 % en cinq ans, la hausse globale de la mission solidarité-insertion-égalité des chances atteignant 423 millions d'euros. L'effort se poursuit en faveur des missions régaliennes de l'Etat : ainsi, le ministère de la justice bénéficie d'une nouvelle hausse de 200 millions d'euros. C'est le seul ministère qui bénéficie de créations nettes d'emplois. Les moyens des forces armées augmentent de 467 millions d'euros.

Les recettes fiscales s'élèvent à 273 milliards d'euros, soit 19,2 milliards de hausse par rapport à nos dernières prévisions pour 2011, traduisant leur rétablissement progressif. Même si globalement nous retrouvons nos valeurs d'avant la crise, un retard subsiste pour l'impôt sur les sociétés. Elles traduisent l'effort de redressement engagé par François Baroin l'an dernier et par le plan du 24 août qui prévoit 3,6 milliards de recettes supplémentaires pour l'Etat. Vous avez voté l'essentiel de ce plan, il ne reste que deux mesures à prendre : la suppression de l'abattement sur l'impôt sur les sociétés dans les départements d'outre-mer et la création d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus, à partir de 500 000 euros pour une personne seule et un million d'euros pour un couple. Nombre d'entre vous souhaitent abaisser ce seuil, le Gouvernement y est favorable et ce sera l'objet du débat parlementaire.

Les efforts de réduction et de rationalisation des niches se poursuivent, avec un nouveau rabout de 10 % sur les crédits et réductions d'impôt sur le revenu, avec le même périmètre qu'en 2011, les emplois à domicile et le logement social ultra-marin n'étant pas concernés, ce qui rapporte 340 millions d'euros. Nous conservons jusqu'en 2015, mais en les rationalisant, deux dispositifs : le crédit d'impôt développement durable,

désormais cumulable avec l'éco-prêt à taux zéro pour travaux, mais en incitant les particuliers à réaliser des rénovations plus importantes, permettant d'économiser davantage d'énergie ; les régimes d'investissement locatif dits « Scellier » et « Censi-Bouvard » feront également l'objet d'économies.

Nous créons deux mesures de fiscalité comportementale : la taxe sur les boissons sucrées, d'un montant modéré, d'un centime par canette, pour prévenir l'obésité chez les enfants – je rappelle que l'obésité est un fléau qui coûte 10 milliards d'euros à la sécurité sociale ; la taxe sur les loyers excessifs des logements de moins de 13 mètres carrés, pour mettre un terme définitif aux abus des bailleurs.

Toujours dans un esprit de solidarité avec les plus fragiles, nous avons prorogé sans modification le crédit d'impôt pour les installations pour les personnes âgées et handicapées.

Sur un déficit de 80,8 milliards, nous réalisons ainsi 14,8 milliards d'économie, soit une réduction de 5,7 % du PIB à 4,5 % en un an pour toutes les administrations publiques. L'effort structurel représente 90 % de cette réduction.

J'en viens au rabot d'un milliard annoncé par le Premier ministre. Après avoir beaucoup échangé avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Gouvernement soumettra ses propositions à ses membres à partir de la semaine prochaine, en se fondant sur le principe d'efforts partagés entre l'Etat, les opérateurs et les collectivités territoriales. Il est indispensable que tous les acteurs publics participent à l'effort d'économie, qui est d'intérêt national. Certains opérateurs bénéficient de taxes affectées très dynamiques quand l'Etat est confronté à une forte baisse de ses propres recettes. Il semble également légitime que les collectivités territoriales soient associées à cet effort. De quelle manière ? Nous en débattons.

J'insiste pour conclure sur l'importance de ces économies et de la maîtrise des dépenses publiques dans notre stratégie de réduction des déficits et de l'endettement. Remettre en cause les réformes structurelles que nous avons engagées sera impossible. Les responsables politiques qui prétendraient faire cela seraient dans un déni de réalité, tout simplement parce qu'il ne serait pas possible de financer de telles augmentations de dépenses. Les retraites, ce sont plus de cinq milliards d'euros en 2012, le « un sur deux » quatre milliards, l'ONDAM trois milliards, les concours aux collectivités territoriales un milliard : aucune réforme fiscale n'y suffirait, sauf à provoquer un choc fiscal qui asphyxierait le pouvoir d'achat des ménages et les investissements des entreprises, en provoquant une profonde récession dans notre pays.

Je veux à mon tour faire mon petit testament devant votre commission réunie dans cette formation : dire la vérité en matière budgétaire, c'est reconnaître qu'il n'y a aucun chemin qui nous mène aux 3 % sans effort très important en termes de finances publiques.

Fournir cet effort, c'est la condition pour que la France reste crédible en matière budgétaire et économique.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous remercie pour vos propos qui s'inscrivent résolument en dehors de toute présomption de déni de réalité. Ce projet de budget est cadré par la loi pluriannuelle des finances publiques, par la loi de finances rectificative votée il y a trois semaines, ainsi que par une conjoncture particulièrement éprouvante et contraignante.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Depuis qu'il m'a été donné de connaître des budgets d'années électorales, c'est le premier qui me paraisse responsable... Sans doute les difficultés des temps sont-elles là pour l'expliquer, mais aussi le sens des responsabilités des ministres, dont je salue la prestation extrêmement claire et bien argumentée.

Le cadrage macroéconomique tient compte des remarques et des analyses de notre commission. C'est toujours une satisfaction de tenir des propos qui finissent par rencontrer un écho positif ! Je le souligne pour cette intervention qui est un peu le chant du cygne de l'actuel rapporteur général de la commission des finances, un cygne que j'espère voir renaitre sous de nouvelles plumes...

Ma première question s'adresse à M. Baroin. Je sais que vous êtes tenu à une extrême prudence, notamment parce que le Bundestag ne s'est pas encore prononcé sur l'accord de juillet. Quoi qu'il en soit, pour nous qui observons l'évolution de la situation financière en Europe, l'accord du 21 juillet, qu'il est urgent de mettre en œuvre, ne saurait régler toutes les questions qui se posent, en particulier sur l'ampleur du Fonds européen de stabilité financière et pour le cas où des interrogations s'exprimeraient, non plus sur un petit pays périphérique, mais sur un pays plus important et plus proche du cœur de la zone euro. Ma question concerne l'évolution des rapports avec la banque centrale européenne (BCE). Elle est au centre du jeu. Seule la BCE peut allouer des financements d'un volume suffisant à ce fonds, notamment si le statut bancaire lui était reconnu. Ces sujets ont été évoqués, je crois, lors de la réunion de Varsovie, avec le secrétaire au Trésor américain, entre les ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne et de la zone euro. Monsieur le Ministre, pouvez-vous nous donner une indication de tendance à ce sujet ? Pouvons-nous espérer, pour notre compétitivité, une gestion de la parité qui préserve un peu mieux la croissance ?

Mes autres questions portent sur le budget en tant que tel.

J'observe que la contribution au budget de l'Union européenne passe de 18,2 à 18,9 milliards d'euros. Quels sont les déterminants de cette hausse ? Certes, je note en contrepartie une diminution, qui n'est qu'un constat, de 500 millions, du Fonds de compensation de la TVA, ce qui permet d'absorber l'augmentation de la contribution à l'Union européenne, en respectant la norme du « zéro valeur ».

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'intervention, je n'ai pas trouvé de tableau clair, qui présente les comparaisons entre l'ensemble des dépenses de 2011 et celles de 2012. Je ne suis donc pas encore à ce stade en mesure d'apprécier l'objectif de réduction de 10 % sur la période 2010-2013, qui est rappelé dans les documents du Gouvernement.

J'ai observé la diminution de la masse salariale hors pension, annoncée lors du débat d'orientation. Qu'en est-il exactement et quelle est la ventilation entre les impacts respectifs de la réduction des effectifs, des mesures catégorielles et des éléments structurels, tel le glissement vieillesse-technicité ?

La loi de programmation des finances publiques prohibe le recours à l'endettement bancaire au-delà d'un an des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Les textes d'application sont-ils sortis ? Le contrôle s'applique-t-il réellement ? Pourrait-on obtenir la liste des opérateurs concernés, qui jusqu'ici contractaient ces mauvaises habitudes d'emprunt ?

J'ai été très attentif à la question du milliard supplémentaire. J'avoue rester sceptique sur le *modus operandi*. La spontanéité parlementaire en matière de réduction des dépenses demeurant imparfaite, peut-être aurait-on pu économiser davantage si le Gouvernement l'avait incorporé à son effort initial. Je m'interroge – et Mme la ministre a tendu le bout de l'oreille à ce sujet – sur la répartition de ces économies. Si une fraction de celles-ci est prévue au détriment des collectivités locales, j'imagine qu'elle rencontrera dans cette maison, et pas seulement sur les bancs de la nouvelle majorité, un enthousiasme limité...

Enfin, j'ai été heureux d'apprendre qu'il y a une trentaine d'opérateurs de l'Etat qui bénéficient de taxes affectées pour près de 9 milliards d'euros. Le dynamisme de ces recettes engendre des dépenses : ce cercle est loin d'être vertueux ! J'aurais préféré un plafonnement du produit de ces taxes et le reversement de l'excédent au budget général... Le Gouvernement est-il d'accord avec moi et entend-il mettre en œuvre une telle mesure ?

Le rabot est un excellent instrument, d'un maniement pratique et simple, qui continue à avoir votre faveur, mais qui s'applique à un périmètre à mes yeux assez réduit. Le Gouvernement entend-il poser la question de l'avenir des taux réduits de TVA ? Vous savez que je partage avec le président Arthuis le souhait de voir atténuée la dépense fiscale correspondant à ces taux réduits. De même, le milliard d'euro pouvait être trouvé en réduisant le financement des allègements de charges sur les bas salaires, ce ne serait qu'un milliard sur 25 à 30 milliards...

Avec Mme Keller, je constate avec satisfaction que, pour la taxation des bénéficiaires de quotas gratuits de CO₂, vous vous inspirez des mécanismes mis en place en Tchéquie et en Slovaquie et dont vous estimez qu'ils sont conformes au droit européen.

Enfin, à quel horizon aboutirons-nous à un excédent de la branche maladie et comment seront financés les déficits d'ici là ? Pendant combien de temps la Cades va-t-elle continuer à financer les déficits de la branche vieillesse ?

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour l'intensité de ces propos.

M. François Baroin. – Vous m'avez interrogé sur l'intervention du secrétaire d'Etat américain en Pologne. Contrairement à ce qui a été dit dans les médias, je n'ai pas ressenti son discours comme une mauvaise manière à notre égard. Il s'est exprimé de façon humble et il a reconnu qu'il lui était difficile d'agir comme il le souhaitait avec une majorité républicaine au Congrès. Il nous a fait part de son expérience en tant que président de la FED lors de la chute de Lehman-Brothers et sur la façon dont le gouvernement des Etats-Unis a réagi pour éviter l'effondrement du système bancaire américain, notamment en créant un fonds avec un fort effet de levier. Pour éviter un effet domino similaire, la France soutient la Grèce, à l'intérieur de la zone euro. C'est pourquoi, lors de la réunion du G20 à Washington, nous avons décidé que le fonds européen de stabilité devait avoir un fort effet de levier pour éviter toute contagion de la crise grecque à l'Espagne ou à l'Italie. Je veux rendre hommage à Jean-Claude Trichet qui, à la tête de la BCE, a tout fait ces derniers mois pour éviter le pire. Le fonds européen s'orientera moins vers un accroissement du volume de ses encours que vers des techniques qui lui permettront d'être plus opérationnel et d'avoir un effet de levier important.

Nous aborderons la question de la convertibilité au sommet de Cannes et nous essayerons, d'ici là, d'obtenir des autorités chinoises qu'elles acceptent d'être intégrées au panier des grands tirages spéciaux, ce qui accélérerait la convertibilité du yuan sur les marchés. Il serait idéal que nous obtenions d'elles un calendrier précis avant la réunion, mais c'est fort peu probable.

Mme Valérie Pécresse. – Dans un premier temps, la Commission européenne avait demandé une augmentation du budget européen de 4,9 %. C'était irréaliste et nous sommes parvenus à une hausse de 2 %, soit une croissance de zéro en volume. Notre contribution va augmenter de 600 millions d'euros, mais les demandes de remboursement de la TVA par les collectivités diminuent.

Le fonctionnement des ministères représente environ 10 milliards d'euros, hors défense et organisation des élections. Nous avons pour objectif de réduire cette dépense de 2,5 % : les crédits connaissent une diminution nette, en 2012 comme en 2011, de 1 %, ce qui représente un effort substantiel. Cette réduction nette des crédits dans le budget pour 2012 comprend le financement des moyens nouveaux dévolus à certaines missions, notamment la justice avec 100 millions d'euros de plus.

En ce qui concerne l'augmentation de la masse salariale, la réduction des effectifs de la fonction publique rapportera 970 millions d'euros, mais les mesures catégorielles coûteront 520 millions d'euros dont 60 dus à des

mesures décidées avant 2009. Les 460 millions restants correspondent donc bien à la moitié du montant dégagé grâce à la réduction des effectifs des fonctionnaires. De plus, 120 millions d'euros sont prévus pour financer la garantie individuelle de pouvoir d'achat et les mesures en faveur des bas salaires.

Le glissement vieillesse technicité est chiffré à 90 millions d'euros, ce qui représente le solde entre le milliard prévu pour financer les avancements de carrière et les 910 millions qui correspondent à la différence de rémunération entre les agents partant à la retraite et les nouveaux recrutés.

J'en viens au rabot sur les niches : le Gouvernement n'a pas voulu toucher aux niches en faveur de l'emploi, ni à celles garantissant la cohésion sociale et territoriale, ni à celles en faveur de la compétitivité. C'est pourquoi nous n'avons pas touché, par exemple, au crédit d'impôt recherche.

Concernant les organismes divers d'administration centrale (ODAC), nous allons publier très prochainement la liste des opérateurs qui n'auront plus le droit de procéder à des emprunts. Aucun des opérateurs visés n'a emprunté en 2011.

L'assurance maladie ? Comme nous avons deux ans d'avance sur les prévisions de réduction des déficits, nous pouvons espérer en revenir à l'équilibre à l'horizon 2015. Enfin, la Cades prendra en charge le déficit des retraites jusqu'en 2018, comme l'a prévu la loi de 2010.

Mme Nicole Bricq. – Pour 2012, vous faites référence à des hypothèses de croissance contestées par les conjoncturistes. Vous estimez que le plan de soutien à la Grèce va bénéficier de votes positifs, notamment celui de l'Allemagne. Mais, comme l'a fait à juste titre remarquer notre rapporteur général, le mécanisme du 21 juillet est déjà en partie dépassé.

L'économie européenne est en grande difficulté : elle doit en outre affronter la crise économique et la crise bancaire. Nous allons d'ailleurs prochainement auditionner le gouverneur de la Banque de France sur ces sujets. Tous ces sujets sont de nature politique : qu'attend la France pour convaincre ses partenaires européens, en tout cas ceux qui le peuvent encore, d'agir pour relancer la croissance ? Sans croissance, la zone euro sera en effet incapable de rembourser ses dettes et elle aggravera ses déficits.

Ce projet de loi de finances signe le constat d'échec de la politique économique, fiscale et budgétaire menée depuis 2007. En quatre ans, les déficits ont explosé et la dette représente 87 % de notre PIB. De plus, ce budget ne mène nulle part. Nous sommes devant une impasse. Où sont passées les annonces martiales sur la réduction des niches fiscales, à quoi à servi le rapport de l'IGF, que faites-vous pour combattre les rémunérations excessives que vous disiez vouloir combattre et qui ont, soit dit en passant, contribué en partie à alimenter la crise de 2008 ?

Nous sommes particulièrement vigilants quant au sort réservé aux collectivités territoriales. Vous avez rappelé la déclaration du Premier ministre

du 24 août qui veut un milliard d'euros d'économies supplémentaires. De plus, le gel coûte un milliard d'euros par an aux collectivités. Et je ne parle pas de l'écêtement de 140 millions d'euros du complément de garantie, ni de la baisse de 8 % des compensations d'exonération des fiscalités locales...

Après la réunion du Comité des finances locales, nous avons appris que sur le milliard d'économies demandé, les collectivités devraient contribuer à hauteur de 200 millions. Ce n'est pas acceptable, d'autant que les collectivités ont pris leurs responsabilités durant la crise et qu'elles ont été plus qu'utiles. Je souhaiterais que vous indiquiez au Sénat le coût réel de la suppression de la taxe professionnelle. Lorsque nous avons évoqué des montants, on nous a répondu que ces chiffres étaient fantaisistes, mais nous attendons toujours les vôtres...

J'en viens aux quotas de CO₂. Le Sénat avait adopté un système lors de l'examen de la loi de finances pour 2011 qui devait rapporter 430 millions d'euros, mais il n'a pas été mis en œuvre. Aujourd'hui, vous revenez avec un nouveau dispositif qui devrait rapporter péniblement 223 millions. En outre, la loi Nome avait prévu d'affecter 75 millions pour alimenter la réserve des nouveaux entrants. Cet exemple démontre qu'une loi de finances initiale, c'est souvent du bricolage. Celle-ci ne fait pas exception.

M. François Marc. – Je me réjouis des bonnes nouvelles apportées par M. Baroin au sujet de la gouvernance européenne, notamment sur la position de la Finlande et du parlement européen. En revanche, nous attendons toujours de nouvelles ressources pour l'Europe afin de soulager les Etats tout en menant une politique nouvelle permettant de répondre à l'agenda 2020. Hélas, la taxe sur les transactions financières ne sera instituée, au mieux, qu'à partir de 2014. Où serons-nous à cette date ? La France est-elle favorable à l'instauration de recettes européennes nouvelles ?

Les ministres promettent de réduire de 45 milliards en deux ans le déficit de la France. Mais quelle sera la répartition entre la baisse des dépenses et l'augmentation des recettes ? Peuvent-ils également nous indiquer à combien se montent les erreurs commises depuis 2002 ?

Les collectivités représentent 71 % des investissements publics. Si leurs moyens diminuent, leur capacité d'investissement va décroître. Le Gouvernement dispose-t-il de simulations sur l'impact des mesures annoncées sur l'investissement des collectivités ? Avec une croissance atone, ne serait-il pas temps d'inciter les collectivités à investir ?

Enfin, le Gouvernement souhaite améliorer la péréquation horizontale. Mais a-t-il l'intention de favoriser la péréquation verticale ? Les écarts sont tels que les élus locaux ont protesté : vous en avez vu les conséquences.

M. Philippe Adnot. – Je veux rappeler deux vérités : l'objectif de maîtrise des dépenses publiques est partagé par le Gouvernement, les collectivités territoriales et les entreprises. En revanche, pour y parvenir, il n'y

a pas qu'une seule solution, ce qui suppose écoute, respect des idées des autres et volontarisme. En revanche, si l'on prétend qu'il n'y a pas d'autre solution que la sienne, il ne peut y avoir de mobilisation générale.

Les collectivités investissent en moyenne 70 milliards d'euros par an dans l'économie, mais elles doivent supporter des surcoûts de l'ordre de 20 % par rapport au privé, du fait de réglementations tatillonnes et souvent inutiles. Une économie potentielle de 14 milliards d'euros est donc envisageable. Si le Gouvernement entend nos propositions pour alléger le fardeau réglementaire, nous pourrions lui restituer un milliard d'euros de dotations. Cette offre mérite réflexion...

M. Serge Dassault. – Avec 45 milliards d'euros d'économies sur deux ans, je ne comprends pas bien pourquoi le déficit de notre pays reste si élevé.

Aujourd'hui, les cotisations sur les salaires jusqu'à 1,6 smic sont prises en charge par l'Etat : il serait temps d'abaisser le seuil progressivement pour alléger le budget de l'Etat. Il n'est ni normal, ni moral, que l'Etat paye à la place du contribuable ; sinon, ce n'est plus de la libre-entreprise. En outre, les entreprises pourraient faire un effort supplémentaire pour payer ces charges.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Je serai très court, étant donné ma position : je me bornerai à une observation et à une question.

Le déficit structurel du budget de la France, hors financement de la dette, va passer de 50 à 33 milliards d'euros. Il est donc tout à fait vraisemblable que vous puissiez résorber ces 33 milliards dans un ou deux ans. Je salue donc ce budget courageux. Il y manque néanmoins un chiffre : le montant des emprunts sur le marché. En 2011, nos emprunts sur le marché à moyen et long terme se sont élevés à 184 milliards, la moitié servant à financer le déficit et l'autre à rembourser des dettes anciennes. Quel montant prévoyez-vous pour 2012 ? Ne risque-t-on pas l'année prochaine d'augmenter nos tirages sur les marchés extérieurs, ce qui nous éloignerait de l'Allemagne ?

M. Denis Badré. – J'interviens sous forme testamentaire. Je rapporte le budget européen depuis quinze ans : il n'y a pas de relation directe entre ce budget et le prélèvement que nous votons. Lors de l'exécution, on se rend compte que l'écart peut varier de plus à moins un milliard d'euros ! Toute analyse *a priori* est donc infondée. Le prélèvement est en effet fixé à une date à laquelle le budget de l'Europe n'est pas encore définitivement connu. En outre, ce prélèvement est calculé en fonction de multiples critères, dont la progression du PIB de chaque Etat membre. Enfin, le chèque britannique est déterminé en fonction d'autres critères, tout aussi compliqués d'ailleurs. Il n'en reste pas moins qu'il faut tenter d'anticiper pour avoir un chiffrage à peu près fiable.

Mme Fabienne Keller. – Nous soutenons ce budget qui permet à la France de tenir sa place en Europe tout en respectant ses équilibres internes.

La taxe sur les transactions financières n'entrera pas en vigueur en 2012 mais l'année suivante. Je tiens à saluer le volontarisme du Président de la République sur ce dossier.

Les exonérations fiscales dans les zones franches urbaines (ZFU) seront-elles maintenues ? Elles permettent en effet de ramener des emplois dans les quartiers déshérités.

Je me réjouis que vous traitiez de la question de l'insuffisante dotation de la réserve nouveaux entrants pour les quotas carbone en taxant ceux qui avaient été généreusement traités.

M. Jean Arthuis, président. – D'après votre projet de budget, le rythme des exportations devrait s'amplifier tandis que celui des importations se tasserait. Pourtant, 2011 risque d'être une année record en termes de déficit commercial : 75 milliards d'après Bercy, ce qui signifie que la France consomme plus qu'elle ne produit, et donc qu'elle s'endette, alors que d'autres pays produisent beaucoup plus qu'ils ne consomment. La compétitivité de notre économie doit donc s'améliorer.

Si je salue le développement de la péréquation horizontale, j'estime que des efforts restent à faire pour la péréquation verticale, car certaines dotations sont injustement réparties. Jusqu'à présent, l'effet en était lissé grâce au supplément d'enveloppe, mais dès lors que nous parlons de soustraction, il va falloir s'attaquer aux dotations versées à certaines collectivités trop bien dotées.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Pas aux nôtres ! Nous avons aussi des quartiers difficiles...

M. Jean Arthuis, président. – A juste titre, M. Adnot vous a interrogé sur les surcoûts supportés par les collectivités lorsqu'elles investissent. L'Etat doit cesser de les inonder de recommandations et d'instructions.

M. François Baroin. – Mme Bricq a été très sévère...

Mme Nicole Bricq. – Mais juste !

M. François Baroin. – ... dans son analyse engagée : il y a d'autres moments et d'autres estrades pour y revenir.

Elle s'interroge sur l'action de la France pour sortir de la crise. Son action est déterminante puisqu'elle préside le G20, mais aussi parce qu'avec l'Allemagne, elle représente la moitié du PIB européen. L'accord du 21 juillet a été obtenu grâce au Président de la République qui s'est déplacé à Berlin, ce qui a permis ensuite d'entraîner les autres Etats membres. Désormais, cet accord est solide mais il nous reste à le décliner. Nous avons été le premier pays à le voter, début septembre. Il reste encore beaucoup à faire pour ne pas changer de stratégie au milieu du gué.

M. Marc m'a interrogé sur le budget européen : avec la Grande-Bretagne, nous avons limité les ambitions de la Commission car il n'était pas envisageable de demander aux Etats membres de faire des efforts tandis que l'Europe aurait augmenté dans de fortes proportions son budget. L'affectation de la taxe sur les transactions financières fera l'objet de discussions lorsque nous serons d'accord sur les modalités.

Je tiens à vous rendre hommage, monsieur Fourcade, et je serai triste de ne plus vous revoir dans cette enceinte. Nos emprunts sur les marchés à moyen et long terme s'élèveront à 179 milliards l'année prochaine, soit un montant inférieur à cette année.

Sur le plan technique, nous avons bien avancé sur la taxe sur les transactions financières, madame Keller, et nous devrions être prêts en 2013. Nous aimerions qu'elle entre en application dans l'Union, mais comme nous rencontrons des problèmes avec la Grande-Bretagne, nous essayerons dans un premier temps qu'elle soit effective dans la zone euro.

M. le président Arthuis a raison : notre balance commerciale est en déficit. Pour le résorber, nous avons lancé le grand emprunt, le crédit impôt recherche et la réforme des universités. Dans l'intervalle, nous réduirons notre déficit grâce à une diplomatie active et par la contractualisation avec des zones émergentes. Le Gouvernement et le Président de la République se battent sur tous les fronts.

Mme Valérie Pécresse. – Le projet de loi de finances permet de réduire les déficits et de faire diminuer la dette dès 2013, madame Bricq. Il s'agit d'un chemin dosé, qui comporte des étapes.

Je vous rappelle que ce sont les députés qui ont demandé au Premier ministre de les laisser trouver le milliard d'euros d'économies supplémentaires. A partir de la semaine prochaine, mes services présenteront des hypothèses à la commission des finances de l'Assemblée nationale et nous engagerons le dialogue avec les rapporteurs spéciaux. C'est ce que l'on appelle la coresponsabilité en matière de résorption de déficits entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement. J'espère qu'il en ira de même avec le Sénat dans sa nouvelle composition.

Nous avons fixé les économies supplémentaires à réaliser sur le budget de l'Etat à un milliard d'euros. Comme 20 % de ce budget est consacré aux collectivités, j'ai chiffré à 200 millions les économies que devront faire ces dernières, ce qui me paraît équitable. L'année dernière, les dépenses de l'Etat ont été gelées en valeur et les collectivités territoriales ont accepté qu'il en soit de même pour leurs dotations, ce qui démontre leur sens des responsabilités. Je demande donc aux sénateurs de réfléchir à la façon dont les collectivités pourront, l'année prochaine, contribuer à résorber le déficit de l'Etat. Il ne s'agit pas forcément de réduire la DGF, mais de proposer des solutions, dont je suis prête à débattre. Je veux quand même rappeler qu'à périmètre et à compétences constantes, les collectivités ont accru le nombre de fonctionnaires territoriaux de 13 % de 2003 à 2008.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'en doute ! Vous oubliez les nouvelles compétences !

Mme Nicole Bricq. – Et les transferts non compensés !

Mme Valérie Pécresse. – Pas du tout ! L'intercommunalité s'est traduite par de nouvelles dépenses.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Lorsqu'on crée des services de restauration scolaire, il s'agit de compétences nouvelles.

Mme Valérie Pécresse. – Le rendement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est très irrégulier selon les collectivités. Nous mettons d'ailleurs en place un fonds de péréquation entre départements pour ces DMTO.

M. Jean Arthuis, président. – Le marché ne risque-t-il pas de se déprimer dans le contexte actuel ?

Mme Valérie Pécresse. – Les prévisions pour 2011 sont excellentes et le rendement des DMTO devrait rester élevé jusqu'au 1^{er} février 2012, en raison de la modification du régime des plus-values immobilières. En outre, nous prolongeons le mécanisme Scellier jusqu'en 2015. Il n'empêche qu'il faudra bien que les collectivités, dont les budgets sont sensiblement équivalents à celui de l'Etat, maîtrisent leurs dépenses de fonctionnement. Cette question est légitime. Nous en débattons, et le Sénat sera le lieu de ce débat.

Le montant de la réforme de la taxe professionnelle a été garanti par l'Etat.

Mme Nicole Bricq. – Vous ne répondez pas à ma question : quel est le coût de cette réforme ?

Mme Valérie Pécresse. – 7 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ce chiffre est public depuis un certain temps, même si Mme Lagarde avait parlé à l'époque de 4 milliards.

Mme Valérie Pécresse. – Le dispositif d'émission de quotas de CO₂ payants, que vous aviez voté, n'a pas été mise en œuvre parce qu'il était anti-communautaire. C'est pourquoi nous vous en proposons une nouvelle mouture.

Les 45 milliards d'efforts portent sur les budgets qui vont de 2010 à 2012 ; nous avons repris la méthodologie allemande qui prend en compte l'évolution tendancielle des dépenses, les efforts qui sont entrepris et les recettes additionnelles. Une telle méthode permet de comparer nos efforts avec les 90 milliards de la Grande-Bretagne, les 50 milliards de l'Italie et les 20 milliards de l'Allemagne.

Sur les 1,1 % de réduction des déficits structurels, il y a 0,7 % de recettes en plus et 0,4 % de dépenses en moins. Ces chiffres ne prennent en compte que les efforts réels, et non les efforts tendanciels.

La péréquation verticale s'accroît puisqu'elle est passée de 4,5 milliards d'euros en 2004 à 7,3 milliards en 2012. De plus, nous ajouterons encore 160 millions d'euros l'année prochaine à la péréquation verticale qui sera d'ailleurs renforcée par la mise en place d'une péréquation horizontale entre les communes, de 250 millions en 2012, et qui atteindra 1 milliard en 2015.

Les ZFU seront maintenues, madame Keller, mais il faudra recruter 50 % de main d'œuvre locale.

Je suis en total accord avec M. Adnot sur les règles et les lourdeurs administratives.

M. Philippe Adnot. – Acceptez-vous que je vous propose dans un mois 3 milliards d'euros d'économie qui reviendraient par moitié à l'Etat et aux collectivités ? Pour cela, il faudrait alléger les normes, mais aussi les règles régissant les marchés publics.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Un exemple parmi tant d'autres : les inspections d'académie poussent les communes membres d'un regroupement scolaire à construire un groupe scolaire. Or, de tels groupes coûtent de 5 à 8 millions d'euros et ils ne sont pas forcément nécessaires.

De même, les services de l'Etat ne jurent que par les stations d'épuration classiques en béton, alors que le lagunage coûte beaucoup moins cher... Par habitude intellectuelle, l'Etat pousse à toujours plus de dépenses.

M. Jean Arthuis, président. – Les nouveaux trottoirs doivent faire 1,4 mètre de large pour que deux fauteuils roulants puissent se croiser. Tout cela est absurde. Mais je vous rappelle aussi que nous avons récemment voté une proposition de loi rendant obligatoire les détecteurs de fumée dans les appartements. Faisons aussi attention à ce que nous votons.

Merci d'avoir répondu à nos questions ; ce fut, compte tenu de la configuration et de la date, un moment de grande émotion.

B. AUDITION DE MM. JACQUES DELPLA, ÉCONOMISTE, MEMBRE DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, JEAN PISANI-FERRY, DIRECTEUR DE L'INSTITUT BRUEGEL, ET ROMAIN RANCIÈRE, PROFESSEUR D'ÉCONOMIE À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS, SUR LES MODALITÉS DE SORTIE DE LA CRISE DE LA ZONE EURO (18 OCTOBRE 2011)

Réunie le mardi 18 octobre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition conjointe de MM. Jacques Delpla, économiste, membre du conseil d'analyse économique, Jean Pisani-Ferry, directeur de l'institut Bruegel, et Romain Rancière, professeur d'économie à l'École d'économie de Paris, dans le cadre d'une table ronde sur les modalités de sortie de la crise de la zone euro.

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes réunis pour débattre des conditions de stabilisation de la zone euro et de l'éventuelle émission d'euro-obligations ou *eurobonds*. Cette table ronde était prévue de longue date, mais elle arrive à point nommé : les tensions sur le financement des Etats de la zone euro sont plus vives que jamais, et l'avenir même de la monnaie unique n'est pas gravé dans le marbre. Tout dépendra des décisions prises par le Conseil européen le 23 octobre, et des orientations définies par le G 20 les 3 et 4 novembre. Nul n'a encore trouvé le moyen de rassurer durablement les marchés sur les capacités des Etats de la zone euro à honorer leur dette en temps et en heure. Il n'est plus temps d'user de cataplasmes, de réponses partielles ou tactiques : il nous faut réfléchir à des solutions de fond.

Dès l'an dernier, la commission des finances s'est montrée sensible à ce sujet, évoquant la création d'un Fonds monétaire européen, ou encore, le 8 septembre dernier, la transformation du Fonds européen de stabilité financière (FESF) en banque autorisée à se refinancer auprès de la Banque centrale européenne (BCE). Nous nous interrogeons désormais sur les euro-obligations : sont-elles souhaitables, sont-elles même possibles ? Doit-on mutualiser totalement ou partiellement la dette des Etats de la zone euro, et faut-il le faire immédiatement, à court ou à moyen terme ? Ces questions apparemment techniques sont en fait éminemment politiques et juridiques, comme nous l'a rappelé le récent arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Celle-ci n'a-t-elle pas tracé les limites de ce qu'il est possible d'envisager ? Dans cette période critique, face à l'imprévu, il nous faut remettre en cause les modes de raisonnement habituels.

Nous avons invité M. Jean Pisani-Ferry, directeur de l'institut Bruegel, centre d'un foisonnement ...

M. Charles Guené. – ... naïf ?

M. Philippe Marini, président. – ...coloré ; M. Jacques Delpla, économiste et membre du Conseil d'analyse économique, qui a été, avec M. Jakob von Weizsäcker, l'un des premiers à formaliser un projet d'eurobonds, et qui a joué un rôle important d'homme de doctrine au sein du groupe de travail Camdessus sur la règle d'équilibre des finances publiques ; et enfin M. Romain Rancière, professeur à l'Ecole d'économie de Paris, qui dans une tribune récente a qualifié les euro-obligations de « songe », et qui insiste sur un possible rôle du Fonds monétaire international (FMI). C'est donc une table ronde très pluraliste.

M. Jean Pisani-Ferry, directeur de l'institut Bruegel. – Je suis heureux d'être parmi vous. Le moment est grave, et il est difficile de surestimer les risques que court la zone euro : il ne s'agit pas seulement des difficultés d'une économie périphérique comme la Grèce, mais de problèmes plus profonds, qui touchent au cœur de l'Union monétaire. L'écart ou *spread* de taux d'intérêts payés par la France et l'Allemagne vient de dépasser 100 points de base. On peut craindre une nouvelle crise bancaire d'une ampleur comparable à celle de 2007 et 2008. Tout le monde attend l'issue du prochain Conseil européen, mais les premières indications ne sont guère rassurantes.

Vous avez raison d'aborder les sujets de fond, car la question posée par les marchés est bien celle des fondements de l'Union monétaire et de sa capacité à résister aux temps difficiles. La crise actuelle a fait resurgir des problèmes et des désaccords enterrés lors de la création de l'euro. Le débat était jusqu'à présent plus approfondi en Allemagne, et il est très bienvenu que votre commission des finances contribue à la réflexion française sur ce sujet.

Qu'avons-nous compris à la faveur de la crise ? En premier lieu, que les indicateurs habituels de comptabilité nationale ne permettaient pas d'appréhender correctement l'état des finances publiques et les risques encourus par les Etats : la situation de l'Irlande et l'Espagne, qui paraissait excellente, est brutalement devenue alarmante. En second lieu, que la zone euro était exposée à des crises de la dette résultant de prévisions auto-réalisatrices : un pays solvable lorsqu'il connaît un certain taux d'intérêt devient insolvable lorsque le taux augmente. L'Italie par exemple, dont le déficit public avoisine 4 % du PIB et dont la dette, importante, peut être réduite sans trop d'effort, reste solvable tant qu'elle est exposée à un taux de 3 %, mais à supposer que ce taux atteigne 7 %, il lui faut faire un tel effort pour redresser ses finances que cela justifie les préventions des prêteurs.

Or, dans les pays qui disposent d'une monnaie propre, la banque centrale peut interdire ces mécanismes auto-réalisateurs : elle n'empêche pas l'Etat de faire défaut si les finances publiques sont gérées de manière irresponsable, mais, si ce n'est pas le cas, elle peut acheter de la dette publique et assurer la solvabilité du pays. Autrement dit, la banque centrale assume le rôle de prêteur en dernier ressort, ce qui n'est pas le cas de la BCE. C'est ce qui explique que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis, dont les finances publiques ne sont pas en meilleur état que celles de l'Espagne, empruntent à des taux beaucoup plus faibles. Certes, la BCE a acheté des obligations grecques, italiennes et espagnoles, mais ce *Securities Markets Programme* est très controversé et a sans

doute précipité la démission d'Axel Weber, puis celle de Jürgen Stark. L'*establishment* monétaire allemand est farouchement opposé à cette politique. J'estime que la BCE a bien fait de racheter de la dette italienne et espagnole ; pour la dette grecque, je suis plus circonspect. Mais elle n'est pas faite pour cela. Tout d'abord, contrairement à une banque centrale nationale, elle a plusieurs actionnaires, et en cas de pertes – par exemple si un Etat à qui elle a prêté fait défaut –, elle doit réduire les dividendes de chacun, voire demander à tous de la recapitaliser, ce qui revient à opérer une redistribution au sein de la zone euro. Or elle n'a pas le mandat pour le faire. Son mode de gouvernance n'est pas non plus approprié, puisqu'en matière de politique monétaire chaque gouverneur y dispose d'une voix, alors qu'en cas de redistribution il serait normal que les droits de vote dépendent de la contribution de chacun. A cela s'ajoutent des raisons doctrinales, notamment en Allemagne où, dès avant l'union monétaire, la *Bundesbank* ne jouait pas le rôle de prêteur en dernier ressort.

Que faire ? Le plus simple serait de mettre le risque à la charge des Etats, et de faire racheter de la dette souveraine par le FESF plutôt que par la BCE. Mais le FESF ne dispose que de 440 milliards d'euros, dont il faut retrancher 40 milliards déjà accordés au Portugal et à l'Irlande, 100 milliards promis pour le deuxième plan d'aide à la Grèce, et une certaine somme pour la recapitalisation des banques. Il reste à peu près 250 milliards ; or le FESF a racheté en deux mois pour 100 milliards d'obligations italiennes et espagnoles. Avec 250 milliards, on peut donc tenir à peu près cinq mois. Le FESF ne suffit donc pas à rassurer les marchés. Lorsque les réserves de change d'une banque centrale sont épuisées, les marchés font sauter la banque ; c'est ce qu'il faut éviter à présent.

Une meilleure solution consisterait à utiliser une ligne de crédit de la BCE, qui prêterait au FESF pour lui permettre d'acheter des obligations ; celles-ci seraient mises en dépôt auprès de la BCE, qui imposerait une décote pour tenir compte du risque, et qui prêterait de nouveau le montant correspondant. Si la décote était de 20 %, on obtiendrait un coefficient multiplicateur de 5 : au lieu de 250 milliards d'euros, on aurait 1 250 milliards. Ce n'est pas la solution qui se dessine, et je ne me l'explique pas, car elle est techniquement propre et préserverait les missions de la BCE en les séparant clairement de celles des Etats.

On s'oriente vers une couverture des premières pertes par le FESF. Ce serait, me semble-t-il, une assez mauvaise solution, techniquement incertaine, qui segmenterait le marché des obligations, n'offrirait pas de défense efficace contre la spéculation et ne rassurerait pas les marchés.

Certains voudraient que les Etats soient solvables en toutes circonstances, quels que soient la conjoncture, les risques bancaires ou les besoins de recapitalisation des banques. Mais cela exigerait un niveau de dette publique beaucoup plus faible que ce à quoi nous sommes habitués. Une dette inférieure ou égale à 60 % du PIB n'offre pas une garantie suffisante : celle de l'Espagne ne dépassait pas 40 % du PIB en 2007, celle de l'Irlande 25 % ! Réduire drastiquement le niveau d'endettement imposerait partout une très longue cure d'austérité.

D'autres considèrent qu'il faut laisser les Etats faire faillite, après avoir renforcé le système bancaire en réduisant l'exposition des banques à la dette souveraine de leur Etat, en les incitant à diversifier leurs actifs publics, voire à diminuer la part de ceux-ci dans leur bilan – aux Etats-Unis, ce ne sont pas les banques qui détiennent la dette publique –, et en les recapitalisant. Cette solution est inspirée de l'exemple des Etats-Unis, où les Etats fédérés peuvent faire faillite. Mais le rapport entre la dette publique de l'Italie et le PIB de la zone euro est égal au rapport entre la dette de tous les Etats fédérés et le PIB américain : environ 20 % ! Le défaut d'un pays de la zone euro serait donc un événement financier de très grande ampleur, guère comparable à celui de la Californie, dont la dette équivaut à 2 % du PIB américain.

La dernière solution consiste en une garantie conjointe et solidaire des Etats, c'est-à-dire, sous une forme ou sous une autre, des *eurobonds*. Mais pour cela, il faudrait passer d'une surveillance budgétaire *ex post* à une surveillance *ex ante*, car les Etats garantiraient les dettes émises jusqu'à leur échéance. Cela impliquerait une modification de l'ordre juridique européen et l'instauration, soit d'un recours devant la Cour de justice, soit d'une procédure de validation démocratique au niveau européen des budgets nationaux.

M. Philippe Marini, président. – Un tout petit peu de démocratie...

M. Jean Pisani-Ferry. – Une instance habilitée à rejeter le budget voté par un parlement national devrait être démocratiquement légitime : ce ne pourrait être un *tsar*, un comité ou un conclave de ministres. Le Parlement européen lui-même n'a pas d'autorité suffisante, puisqu'il ne peut pas lever l'impôt : il faudrait impliquer les parlements nationaux.

M. Jacques Delpa, économiste, membre du Conseil d'analyse économique. – Il y a deux sortes de pays dans la zone euro : d'un côté l'Allemagne et ses voisins, dont le crédit est très bon, de l'autre les pays du Sud. Lorsque j'ai été invité à participer à cette table ronde, la France était du bon côté, mais depuis hier soir je n'en suis plus si sûr... Si nous passons du mauvais côté, le vote du budget ne servira à rien : M. Draghi décidera de la politique budgétaire de la France ; il mettra des conditions au rachat par la BCE d'une partie de la dette par la BCE, et les procédures de validation parlementaire ne seront plus que formelles...

Pour l'éviter, il faut d'abord recapitaliser fortement les banques françaises. Le *spread* de taux d'intérêts entre la France et l'Allemagne s'accroît. L'Autriche connaît le même problème, non pas en raison de ses finances publiques, mais parce que les banques y sont fortement exposées du fait de leurs investissements en Europe de l'Est et en Italie. En 1936, face au « mur d'argent », Vincent Auriol disait : « Les banques, je les ferme, et les banquiers, je les enferme. ». Aujourd'hui, il faut forcer les banques à se recapitaliser, car les marchés craignent que toute la zone euro ne s'effondre. Des mesures radicales sont nécessaires à court terme.

Pas plus que Jean Pisani-Ferry, je ne crois que le FESF suffira à résoudre la crise, même en comptant sur un effet de levier : personne n'achètera

sa dette, parce que les Etats ne la garantissent pas solidairement : l'Allemagne garantit 25 %, la France 20 %, etc. Dans la presse spécialisée, on lit que le FESF absorbera toutes les pertes, mais que les investisseurs devront se tourner vers le Trésor italien pour être remboursé des pertes italiennes !

M. Philippe Marini, président. – Il me semblait que l'on ne prenait en compte que la capacité de financement correspondant aux quotes-parts des Etats notés « triple A ».

M. Jacques Delpa. – Vous avez techniquement raison, mais les marchés ne le croiront pas. Il y a aujourd'hui un problème de crédibilité de la parole publique : on nous assurait que la Grèce ne ferait pas défaut, c'est chose faite depuis le 21 juillet ; la solidité financière des banques était réputée à toute épreuve, et il a fallu sauver Dexia...

Je suis un Européen de cœur et un fédéraliste, mais la solution que je préconise ne l'est pas ; elle est en revanche pleinement démocratique. Pas de mise en commun des dettes publiques, pas de zone euro ! L'Italie, l'Espagne ou le Portugal ne pourront pas procéder aux ajustements budgétaires indispensables ni, surtout, améliorer leur compétitivité – ce qui suppose de baisser les coûts et les salaires et de procéder aux réformes ajournées depuis quarante ans – avec une croissance nulle pendant plusieurs années et des taux d'intérêt de 6 %. Je comprends les réticences des Allemands, qui ne veulent pas donner un chèque en blanc aux pays endettés. Le gouvernement italien avait promis le 8 août de procéder à toutes les réformes exigées par la BCE, avant d'annoncer le contraire le 15 août... Le FESF ne suffira pas à éteindre l'incendie ; on ne peut pas non plus demander à la BCE de racheter toutes les dettes, car cela inciterait au laxisme. D'où la proposition que je formule dans un article à paraître demain dans *Les Echos* : tous les pays qui demanderont au FESF ou à la BCE de racheter une partie de leur dette devront se soumettre à un programme du FMI ; ce sera peut-être humiliant, mais c'est le seul moyen de rassurer les marchés. Car si la BCE a les poches larges, le FMI seul sait imposer une conditionnalité – alors qu'il n'a plus d'argent à prêter, et que les Asiatiques rechignent à renflouer les Européens.

En outre, je propose d'appliquer la jurisprudence du Club de Paris. Que se passe-t-il lorsqu'un pays africain voit s'effondrer le cours d'une matière première dont il est très dépendant ? Il demande l'aide du FMI ou de la Banque mondiale et procède aux ajustements budgétaires nécessaires ; il peut parvenir à réduire son déficit, mais si le cours de la matière première ne remonte pas, il n'arrive pas à rembourser sa dette. Alors, on applique la jurisprudence suivante, acceptée par tous les investisseurs publics ou privés : si les flux sont maîtrisés, on restructure le stock, c'est-à-dire que l'on redéfinit *a posteriori* la qualité des dettes accumulées. Toute la dette émise avant l'accord conclu avec le FMI ou une autre institution est considérée comme restructurable et appelée *junior* ; toute la dette émise après cette date est considérée comme non restructurable et appelée *senior*.

M. Philippe Marini, président. – Cela revient à accepter un défaut partiel.

M. Jacques Delpa. – A terme et éventuellement. De la même manière, l'Italie ou l'Espagne pourraient conclure un accord avec le FMI, disons, le 1^{er} décembre ; l'aide financière apportée par le FMI et surtout par la BCE serait considérée comme de la dette *senior*, et ne ferait donc peser aucun risque sur les Etats ou les contribuables.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Mais comment parvenir à un accord d'ici le 1^{er} décembre ?

M. Jacques Delpa. – Un accord avec le FMI peut être conclu en quinze jours. Dans trois ans, on relèverait les compteurs : si le pays avait alors retrouvé sa crédibilité, il ne serait pas nécessaire de restructurer sa dette *junior* ; dans le cas contraire, la restructuration ne pèserait que sur les investisseurs privés. On éviterait ainsi de trancher dès à présent le débat théologique sur la restructuration. Cette solution, tout en étant conforme à l'objectif des Français qui souhaitent accorder une ligne de liquidité massive à l'Italie et lui permettre de lever de l'argent à 3 %, rassurerait les Allemands.

Voilà pour le court terme. A long terme, M. von Weizsäcker et moi-même suggérons de séparer les risques et de distinguer une dette « bleue » d'une dette « rouge ». Nous partons du principe qu'une garantie solidaire pour l'ensemble de la dette publique des pays de la zone euro est impossible ; elle n'est envisageable que sur la partie la plus sûre de la dette de chaque pays ou dette *senior*, jusqu'à 60 % du PIB, soit le seuil défini par le traité de Maastricht. Tous les pays, y compris la Grèce, sont capables de servir leur dette jusqu'à 60 % du PIB. Chaque année, le Parlement français accepterait donc de garantir la dette *senior* des seize autres pays de la zone euro. D'après une agence de notation à laquelle je me suis ouvert de cette proposition, la dette ainsi garantie, ou « dette bleue », serait notée AAAA !

Mme Fabienne Keller. – Mais le reste de la dette sera plus risqué.

M. Jacques Delpa. – Peut-être, mais ce système permettrait à l'Europe du Sud de se refinancer à bas prix.

Le reste de la dette, dette *junior* ou « dette rouge », relèverait de la responsabilité des pays et serait restructurable. La « dette rouge » porterait ainsi l'intégralité du risque souverain. Pour éviter tout risque systémique, on interdirait aux banques d'en acheter, pour la réserver aux investisseurs spécialisés, assureurs et gestionnaires de Sicav. On pourrait même rendre cette dette « contingente ». En Europe occidentale, on ne sait pas mettre en défaut un Etat ou une grande institution. L'idée est de créer une dette qui absorbe les chocs sans passer par la case faillite. Si un pays devait se soumettre à un programme du FMI, on pourrait ainsi suspendre le versement des intérêts de la dette « rouge » pendant quelques années.

La gouvernance serait intergouvernementale : une dette fédérale est impossible à court terme, car les Allemands n'en veulent pas. D'ailleurs, dans les institutions communautaires comme le Parlement européen, la Commission européenne ou l'Ecofin, trois petits pays peuvent avoir plus de poids que

l'Allemagne, ce qui est inacceptable pour cette dernière. Nous suggérons donc que chaque année, un comité budgétaire européen propose une allocation de dette commune : les pays dont les finances publiques sont saines auraient droit à l'intégralité de leur quota, les pays semblables à la Grèce ou à l'Italie, non. On aurait donc une riposte graduée. En outre, le système serait transparent et démocratique : tous les parlements nationaux voteraient chaque année la garantie de leur pays sur la dette « bleue ». Dans la pratique, le comité budgétaire s'adresserait en priorité aux Trésors publics des pays les plus importants. Ce ne serait ni un gouvernement des juges, ni un gouvernement des experts.

M. Romain Rancière, professeur à l'École d'économie de Paris. –

On dit souvent que la Grèce n'est pas le fond du problème. Au contraire, le fait qu'il ne soit pas réglé de façon satisfaisante a entraîné une chute abyssale de la confiance dans les institutions européennes. Il est un peu rapide d'affirmer que la Grèce est petite, que ce qui importe, c'est l'Italie ou l'Espagne. On n'a pas été capable de régler des problèmes urgents de solvabilité et de restructuration de la dette grecque, d'où une perte de crédibilité.

On nous a dit : « dans la zone euro, on ne peut faire défaut ». Pourquoi ? On ne sait pas très bien. Il y a eu ce lien mythique, entre le défaut et la sortie de l'euro. Pourquoi ? On ne sait pas non plus très bien. Ces préjugés idéologiques ont provoqué une fuite en avant, jusqu'au moment où la situation apparaît comme aujourd'hui insoutenable. Tout cela a créé une incertitude massive, on met un peu tout dans le même sac, on achète indifféremment de la dette grecque ou de la dette espagnole ou italienne, alors que les problèmes sont différents.

On progressera quand on traitera enfin sérieusement la question de la restructuration de la dette grecque. Je l'écris ce matin dans *Libération*, le plan de juillet est une imposture. Le secteur privé a prétendu prendre une décote de 21 %, c'est faux. Il n'a pas donné plus de 6 % à 7 %. On est très loin du plan Brady des années quatre-vingts, avec des restructurations de 40 % à 45 %. D'où vient ce décalage ? Il faut aller au fond des choses pour regagner de la crédibilité. Dans l'option standard du plan, on arrive avec 100 euros de dette grecque et l'on repart avec 80 euros de nouvelle dette, de maturité étendue et à des taux d'intérêt similaires au début, qui montent ensuite graduellement. On demande à la Grèce, en empruntant auprès du FESF, d'acheter du collatéral, formé d'obligations AAA, à un taux relativement intéressant et pour environ 26 % de la dette initiale. Le total est donc supérieur à 100 %. Le taux d'escompte proposé par les créanciers, qui marque la différence entre les flux que doit payer la Grèce avant et après la restructuration, est de 9 % – l'on pense donc que la Grèce restera risquée, même après la restructuration. Où sont les 21 % ? En fait, les créanciers comparent la valeur faciale de la dette grecque, et la valeur présente de la dette réémise, ce qui n'a de sens qu'en termes de provision comptable. Pourquoi n'ont-ils pas passé de provision avant ? Mystère, mais ils disent : « nous avons pris nos 21 % de pertes » ! Ce qui importe pour la Grèce, ce sont les 6 % à 7 % dont j'ai parlé initialement et les modifications des termes de la dette : décote, coût du

collatéral et évolution des taux d'intérêt. Je le répète : on n'a pas proposé de mécanisme sérieux de restructuration de la dette grecque.

Prenons le cas de l'Argentine, qui peut se reproduire : le pays annonce qu'il ne peut plus payer, suspend ses paiements ou menace de le faire. Si la Grèce agissait ainsi, elle pourrait économiser 30 % de son PIB l'an prochain. Et ensuite, elle renégocierait. Il serait préférable d'obtenir une restructuration ordonnée de la dette grecque. Mais cela ne peut se faire dans les termes de l'accord du 21 juillet, qui a enclenché un cercle vicieux, d'étranglement par la dette. Je propose de faire l'hypothèse que l'on peut sortir de cet étranglement par une restructuration forte, atteignant 100 % de la dette. Cela suppose une décote, dite *haircut*, de l'ordre de 40 %, mais bien calculée, c'est-à-dire en valeur présente et non comme une perte comptable bancaire. Si l'on fait cela, la Grèce peut retrouver un sentier de croissance et de stabilité de sa dette. Un tel mécanisme, à l'inverse d'une solution comptable truquée destinée à rassurer l'opinion, franchirait un pas important vers la solution des problèmes et la crédibilité.

La solution à court terme proposée par Jacques Delpla est excellente. Je penchais plutôt pour une solution intermédiaire, où le FMI mettrait en place une ligne de crédit de précaution, qui aurait un moindre niveau de conditionnalité qu'un vrai programme du FMI. « Plan FMI » ou « semi-plan FMI », cette voie me paraît la bonne.

Sur les *eurobonds*, je suis plus sceptique, en raison de la « tragédie des biens communs » : quand chacun pêche dans son petit étang, la ressource est mieux gérée que si tout le monde pêche dans un grand étang. Il en va de même pour la mutualisation des ressources fiscales, qui conduit naturellement vers l'excès d'endettement, davantage d'ailleurs en période favorable qu'en temps de crise. En période d'embellie budgétaire, si notre dette est garantie par l'Allemagne, pourquoi nous restreindre ? On aura toujours tendance à trop pêcher dans l'étang commun. La crise nous a montré que l'on peut poser les conditions que l'on veut, elles se relâchent toujours lorsque des difficultés surviennent. C'est au moment où l'Europe deviendra fédérale que sa dette sera fédérale.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Avec les économistes, nous bénéficions d'une spéculation intellectuelle formidable et, dans le même temps, nous nous faisons peur. Si j'en crois MM. Delpla et Rancière, il ne faut pas croire les banquiers – en ce qui me concerne, je ne les ai jamais crus – ni les ministres des finances, ni les Etats, puisque, M. Rancière l'a répété, l'accord du 21 juillet ne règle en rien les problèmes de la Grèce. Mais revenons à la réalité, c'est-à-dire, comme l'a bien montré Jean Pisani-Ferry, au court terme, avec la réunion de dimanche : si l'Europe n'est pas capable de trouver une solution cohérente, adoptée en particulier par la France et l'Allemagne, le G20 et la présidence française en pâtiront dans les semaines suivantes.

Je rappelle qu'il s'agit de contenir les risques de contagion à l'Espagne et à l'Italie. Un dispositif *a minima*, c'est-à-dire assuré par le FESF, qui continuera à décider à l'unanimité, suffira-t-il à contenir le risque Italie-Espagne ? C'est une question de crédibilité, vis-à-vis des marchés.

Monsieur Rancière, vous avez repris l'idée, que vous aviez développée dans un article publié en août, d'utiliser des lignes préventives du FMI. C'est intellectuellement séduisant, mais est-ce politiquement possible ? Nous sommes parlementaires et nous savons que des idées brillantes se heurtent parfois au mur des réalités, au mur d'argent.

Aucun d'entre vous n'a évoqué l'éventuel recours à la banque européenne d'investissement (BEI).

Quant aux *eurobonds*, je n'ai jamais pensé que c'était un talisman magique. Vous savez que le recours au FMI se heurte à des obstacles politiques, nous en avons parlé lors de la crise de 2008, avec le directeur général du FMI...

M. Philippe Marini, président. – A Washington !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Mais nous n'étions pas dans la même situation. Il y a quand même de la honte, que l'Europe ne soit pas capable de régler ses problèmes. Si l'on retient votre schéma de dette bleue et rouge, ne va-t-on pas favoriser une dimension autoréalisatrice, pour la part de la dette supérieure à 60 points de PIB ? Il faudrait que les *eurobonds* portent sur la totalité de la dette.

J'en viens à la question institutionnelle. Mme Merkel a fait une ouverture vers la révision des traités. Quelles que soient les difficultés politiques de cette affaire, la création d'*eurobonds* peut supposer la modification de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier. Comment les marchés réagiraient-ils à un tel débat ?

Enfin, il me paraît évident que la contrepartie à la création des *eurobonds* est la surveillance budgétaire *ex ante*. Vous avez parlé des sanctions, mais pas du volet préventif, adopté par le Parlement européen avec le paquet « gouvernance », et qui donne tout de même certaines garanties.

M. Jacques Delpla. – On peut se prémunir contre la « tragédie des biens communs », par un traité intergouvernemental liant les Etats de la zone euro autour de la définition de la dette « senior », des modalités de son paiement dans chaque loi de finances, de l'éventuelle intervention de la Cour de justice des Communautés européennes. Un comité budgétaire européen apporterait la réponse aux problèmes de gouvernance. Je suis d'accord avec Romain Rancière, tout cela peut exploser en cas de crise. Mais la réponse, c'est la dette rouge, la dette junior : si elle s'évapore en cas de crise, il n'y a plus de « tragédie des biens communs ». En effet, il y aura un contrat, écrit à l'avance, stipulant en substance que le jour où il y a un problème, les coupons de cette dette subordonnée ne seront plus payés.

Bien sûr, j'ai conscience que l'intervention du FMI sera un coup de tonnerre !

M. Philippe Marini, président. – C'est pourtant ce que l'on a fait pour les pays de l'Union européenne hors zone euro !

M. Jacques Delpla. – J’aimerais une Europe où il n’y aurait pas eu tous ces problèmes, mais ils sont là ! Plus on va vers le sud de l’Europe, aujourd’hui, plus on est fédéraliste.

M. Philippe Marini, président. – C’est un fédéralisme utilitaire !

M. Jacques Delpla. – C’est un fait : il y a un problème de confiance. Les Allemands, les Autrichiens, les Hollandais, les Finlandais ne font plus confiance aux pays méditerranéens, on peut le regretter, mais c’est ainsi...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – La France est un pays intermédiaire...

M. Philippe Marini, président. – La France est ambivalente...

M. Jacques Delpla. – Je suis du Sud de la France ! Les pays du Nord ne font pas confiance à l’Italie, à l’Espagne, à la Grèce, au Portugal. Ils savent tous que dans les réunions européennes, on est tous d’accord, on s’embrasse, on ne veut pas se fâcher. Entre Européens, à cause de notre histoire, nous ne savons pas être durs les uns avec les autres. Qui peut le faire, en dehors du FMI ?

C’est ce que j’appelle le scénario de Canossa inversé. En l’an 1077, le futur empereur du Saint-Empire romain germanique Henri IV est allé faire pénitence devant le pape Grégoire VII, qui refusait qu’il nomme les évêques. Celui-ci l’ayant excommunié, il ne pouvait plus régner et n’était plus reconnu par les princes et ducs. Il est donc allé à Canossa, en Italie, où il est resté deux jours pieds nus, dans la neige, vêtu d’une simple robe de bure, en attendant que le pape, le 28 janvier 1077, lève finalement l’excommunication. Le Canossa inversé, c’est la possibilité pour les pays du Sud de revenir sur les marchés de dette, en bénéficiant de la garantie allemande. La nomination des évêques, c’est le pouvoir. On a commis une erreur collective avec l’euro, en disant aux Allemands : vous êtes un pays parmi n , 17 aujourd’hui. On a prétendu que la Bundesbank égalait la banque centrale du Portugal ou celle de Malte. C’est faux. Ma proposition de dette bleue et le passage par le FMI contribuent à un rééquilibrage. L’intervention du FMI en Italie est nécessaire pour faire comprendre à la classe politique italienne qu’il est temps d’arrêter de faire semblant et de mettre en œuvre des réformes claires.

M. Jean Pisani-Ferry. – Je suis d’accord avec Romain Rancière sur le coût, considérable en termes de crédibilité, de gestion de l’affaire grecque.

M. Philippe Marini, président. – Si, par extraordinaire, au moment où la première crise grecque est apparue, les pays de la zone euro avaient acté le défaut partiel de la Grèce, le coût de l’opération n’aurait-il pas été beaucoup plus faible qu’aujourd’hui ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Il aurait représenté deux points de PIB de la zone euro, bien moins que le coût de la gestion de la crise et de la récession...

M. Philippe Marini, président. – Doit-on imputer le surcoût à M. Trichet ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Sa responsabilité réside dans son opposition résolue à la restructuration des dettes, qui m'étonne, car ce n'était pas inacceptable pour une banque centrale. Ce n'était pas au premier rang une affaire de banque centrale, mais une responsabilité budgétaire qui relève des gouvernements. Il était légitime, pour la banque centrale, de poser des conditions. Il n'a pas tenu ce discours et la BCE a refusé toute obligation pour le secteur privé, ce qui a eu pour effet de lui laisser l'initiative des termes de la restructuration.

Au lieu de créer un cadre commun de négociation, on a dit aux banques : « allez faire une offre » ! Il ne faut pas s'étonner que cette offre soit trop favorable aux créanciers et ne permette pas de résoudre le problème de solvabilité.

Sur le FMI, j'ai des réserves, non parce que l'Italie est un pays du G7, mais parce que faire passer des pays comme l'Italie ou l'Espagne sous programme FMI, c'est les sortir du marché, or ils sont très différents de la Grèce ou du Portugal. Je rappelle que la dette espagnole est inférieure de vingt points de PIB à la dette publique allemande. Après avoir un peu tardé dans la prise de conscience de la gravité de ses problèmes, l'Espagne a adopté une série de mesures extrêmement vigoureuses. Il y a un moment où il faut exprimer un vote de confiance envers la politique économique de ces pays et oser dire aux marchés qu'ils se trompent lorsqu'ils prétendent qu'ils ne sont pas solvables.

Oui, on a besoin d'un cadre. On ne peut pas subir, comme en Italie, un revirement de la politique budgétaire après l'annonce d'un programme d'achat de titres. Mais le cadre n'a pas besoin d'être celui d'un programme classique du FMI. Le Fonds a introduit il y a quelques années la possibilité d'assistance financière à faible conditionnalité. Il faut s'en inspirer, pour créer un cadre européen plus souple que celui actuellement défini pour la Grèce et qui permette à un gouvernement de prendre ses responsabilités.

J'ai des réserves importantes sur le mécanisme d'assurance car je ne suis pas sûr qu'il soit souhaitable de segmenter le marché obligataire, entre marché primaire et secondaire, entre détenteurs de vieille dette et de nouvelle dette. Ensuite, on couvre les premières pertes. Quand vous êtes porté au-delà du seuil de 20 %, vous n'êtes plus couvert, et si la situation s'aggrave, vous n'avez plus les moyens d'agir, alors que dans les programmes d'achat de titres, le *spread* de taux d'intérêt est couvert, ce qui est à la fois une pression et une limite, empêchant d'aller vers un équilibre de faillite. C'est aussi une question de taille : pour couvrir beaucoup, vous aurez un multiplicateur faible et vous vous retrouverez avec un trésor de guerre limité. Bref, ce n'est pas une très bonne solution.

Sur le cadre institutionnel, les euro-obligations remettent en cause l'article 125. On peut essayer de jouer avec les dispositions propres à la zone euro (l'article 136), mais il est clair qu'il s'agit de remplacer un principe par un autre.

M. Philippe Marini, président. – Une révision du traité, à l'unanimité, ne se fait pas à chaud, dans une crise !

M. Jean Pisani-Ferry. – Non, mais on peut annoncer la mise en place de quelque chose qui conduira à une conférence intergouvernementale et à une révision du traité. Cela permet d'indiquer aux marchés qu'on ne travaille pas seulement à court terme, mais aussi sur les questions profondes de la zone euro.

M. Philippe Marini, président. – Si l'on entre dans un processus qui suppose un référendum dans chaque pays, ce ne sera pas un long fleuve tranquille...

M. Jean Pisani-Ferry. – Aujourd'hui, les marchés voient les incertitudes, leur dire « ne vous inquiétez pas ! » les inquiète encore plus ! Nous ne sommes plus il y a deux ans...

M. Romain Rancière. – Sur la « honte » de faire appel au FMI, l'Angleterre, membre du G7, a fait appel au fonds dans les années soixante-dix. Cet organisme n'est pas là pour stigmatiser, mais pour assurer le partage des risques au niveau du monde. L'accroissement des ressources du FMI pour répondre aux défis qui se posent en Europe aujourd'hui peut bénéficier demain à d'autres zones du monde, comme la Chine ou la Thaïlande. Le FMI continuera à assurer le partage du risque. En accroissant la part de la Chine ou du Brésil, on accroît ce partage. Les tabous successifs, tabou du défaut, tabou du FMI, nous ont empêchés de trouver les outils les plus efficaces pour gérer la crise.

Je suis pour essayer des outils moins conditionnels que les plans du FMI, comme les lignes de crédit flexible. Dans les pays qui en ont bénéficié, comme le Mexique et la Pologne, ils ont servi de gages de leur politique macroéconomique, sans être mobilisés. C'est plutôt encourageant. Quant à la crédibilité de la politique économique, le cadre que nous évoquions à l'instant, s'il est complété par un engagement européen, est à mon avis adapté.

M. François Marc. – Ma première question porte sur la recapitalisation des banques. M. Pisani-Ferry nous dit qu'il est souhaitable qu'elle soit massive. Mais nous avons entendu la semaine dernière le gouverneur de la Banque de France : il nous a une nouvelle fois garanti que nous pouvons être tranquilles, que tout cela, c'est pour montrer qu'on agit, mais qu'au fond les banques n'en ont pas besoin. N'est-on pas en train de prendre un marteau-pilon pour tuer une mouche ?

Le FMI paraît l'acteur incontournable de toute solution à court ou moyen terme aujourd'hui selon M. Delpla. J'ai bien compris son articulation avec la BCE, *sponsor* qui apporte l'argent, le fonds jouant le rôle d'un *manager* qui gère et contrôle le club. J'avais cru que le sommet des ministres des finances avait marqué une réticence à l'action de ce levier du FMI. Allons-nous, une fois de plus, manger notre chapeau, après avoir prétendu que la dette de la Grèce ne serait pas restructurée, que la BCE n'interviendrait pas, que les banques ne seraient pas recapitalisées, enfin que le FMI n'interviendrait pas ? L'Europe a-t-elle les moyens de ses ambitions ou n'est-elle qu'un tigre de papier face à ces enchaînements financiers qui nous dépassent, et nous obligent à chaque fois à nous renier ?

M. Joël Bourdin. – Les ratios des banques, par exemple ceux de liquidité, évaluent les titres souverains à leur valeur nominale, comme si c'était de la quasi-monnaie. Qu'en pensez-vous ?

M. Albéric de Montgolfier. – Quels signaux les investisseurs asiatiques, attendent-ils, notamment en matière de baisse des déficits, pour restaurer leur confiance dans les dettes souveraines de la zone euro ?

M. Jacques Delpla. – La banque de France n'a jamais vu aucun problème dans nos banques, à commencer, récemment, par Dexia et, à la différence de la banque d'Italie, n'a pas cru bon d'interdire à nos banques de distribuer des dividendes. Il est normal que la Banque de France s'exprime ainsi si elle juge les événements à l'aune de l'éventuelle faillite de la Grèce. Mais il ne s'agit plus de cela ! Aujourd'hui, la moitié des investisseurs pensent que la zone euro va tomber ! La recapitalisation est un élément de réponse.

Ma position n'est pas que le FMI assure l'intégralité des financements de l'Espagne et de l'Italie, mais qu'il soit un agent capable de restaurer la conditionnalité et la confiance, là où elles ont disparu. Je propose un programme du FMI avec un apport symbolique de ce dernier, de l'ordre de 10 milliards d'euros. La BCE rachèterait de la dette « senior » à la seule condition que le pays s'engage dans son programme FMI. Il s'agit de lui déléguer le *monitoring* des réformes. Il n'y a pas d'argent au FMI et on a entendu un ancien ministre des finances qui ne souhaite pas augmenter les pouvoirs du FMI. Ma proposition consiste à utiliser le pouvoir du FMI pour faire de la « conditionnalité ».

La question de la crédibilité est très importante. Il ne doit pas y voir de débat entre la droite et la gauche sur le sentier de déficit à venir. Le débat public peut porter sur le niveau des dépenses et des recettes, sur la compensation des charges, mais l'écart entre les deux ne doit pas être un débat politique.

M. Philippe Marini, président. – Je serais volontiers prêt à vous suivre pour qu'il y ait consensus sur le solde. Sur la manière d'y aboutir, plus ou moins de dépenses, plus ou moins de recettes, chacun son modèle !

M. Jacques Delpla. – Le *spread* entre la France et l'Allemagne est de 100 points de base. Une fois que c'est parti, ça peut aller très loin. Il ne faudrait pas que le prochain président de la République se retrouve dans la situation de l'Italie aujourd'hui.

Je recommande de reprendre de manière bipartisane le débat sur la « règle d'or » et que chacun fasse la moitié du chemin. On peut imaginer une autre règle, j'avais voté contre celle proposée par le rapport Camdessus. En Espagne, le gouvernement socialiste a adopté une règle en accord avec la droite. L'Allemagne, en 2009, a accepté une règle constitutionnelle proposée par le SPD.

M. Roland du Luart. – On ne pourra pas y échapper...

M. Jacques Delpla. – La majorité présidentielle pourrait accepter des compensations, je propose par exemple la baisse en loi de finances du plafond des niches fiscales...

M. Philippe Marini, président. – C'est simple !

M. Jacques Delpla. – Nous savons qu'elles ne sont pas efficaces !

M. Philippe Marini, président. – Nous aurons l'occasion de revenir sur ces considérations de politique budgétaire !

M. Jean Pisani-Ferry. – Je suis d'accord sur le fait qu'une règle est souhaitable, mais pessimiste sur la possibilité d'y arriver en période d'élection présidentielle. Renforcer la crédibilité au moment d'une telle échéance pose un problème sérieux. Je serais pour l'objectif d'éliminer le déficit en fin de législature, sous des hypothèses raisonnables de croissance, c'est-à-dire ni trop optimistes, ni cataclysmiques...

M. Philippe Marini, président. – Si l'on choisit une estimation basse, et l'on peut être tenté de le faire – j'ai souvent défendu ce point de vue – on prend le risque de mettre en place un budget un peu déflationniste.

Si l'on prend l'hypothèse médiane, on peut être plus optimiste que la moyenne du panel des conjoncturistes, mais si on le fait, il faut se réserver des marges de manœuvre, avec un volume de crédit à supprimer au cas où la conjoncture ne serait pas au niveau souhaité.

M. Jean Pisani-Ferry. – Une bonne politique du point de vue macroéconomique fixe un cadre sous une hypothèse prudente et n'ajuste pas les dépenses ou les recettes en fonction de la conjoncture, mais laisse jouer les stabilisateurs automatiques.

Il n'est pas certain que la perception des marchés soit très différente. Ceux-ci peuvent varier, jugeant qu'un effort budgétaire est insuffisant, puis qu'un effort trop important peut tuer la croissance.

Dans les circonstances actuelles, je ne suis pas favorable à un objectif de solde. Je préfère un objectif gagé sur des hypothèses prudentes. Cela nécessite un investissement en crédibilité. Les pays qui ont pris des mesures d'urgence pour ajuster leurs comptes pendant l'été, l'ont fait dans les pires conditions et sont en train de tuer leur croissance. Ils courent le risque que les marchés leur disent : « vous avez fourni des efforts budgétaires, mais votre croissance insuffisante obscurcit vos perspectives ». Bref, il faut faire preuve de raison et de prudence.

Sur la recapitalisation des banques, on est en train de sortir d'une logique de valorisation nominale...

M. Joël Bourdin. – On y est arrivé.

M. Jean Pisani-Ferry. – ... pour aller vers une valorisation de marché. Les derniers *stress tests* ont conservé la valeur nominale, mais en publiant l'exposition à la dette souveraine. La prochaine étape consistera à se rapprocher des valeurs de marché. L'ensemble des dettes sujettes à la suspicion des marchés représente 50 % de la valeur des dettes européennes : c'est considérable et c'est ce qu'a dit Mme Lagarde cet été, sans évaluer la recapitalisation. Elle a estimé à 200 milliards ce que le portefeuille comporte de

perdes, ce qui paraît réaliste. Cela nous oblige à aller vers une recapitalisation, même si l'on pense que la perception du risque espagnol ou italien est excessive et si d'autres facteurs, comme leur *business model*, expliquent l'affaiblissement des banques européennes. On ne prend donc pas un marteau-pilon pour écraser une mouche. Il faut accepter cette situation. Le déni serait une mauvaise réponse.

Quant au FMI, nous avons un problème de capacité financière de la zone euro elle-même, à force de nous mettre des obstacles sur les ressources que nous pouvons mobiliser. La question du recours aux ressources du FMI ou d'autres structures qui lui sont liées ne peut donc être éludée, notamment à Cannes.

L'Allemagne n'a pas les ressources fiscales pour gager l'ensemble de la zone euro. Si notre modèle est de se retrouver avec le « meilleur emprunteur » supposé garantir tout le reste, il ne peut pas le faire !

M. Romain Rancière. – A quel jeu les banques jouent-elles ? La dernière fois, on leur a prêté de l'argent dans des conditions finalement assez favorables. Il y a une sorte d'aléa moral lié au plan de renflouement précédent. Si les banques veulent augmenter leur capital, ce sera extrêmement coûteux, dans les conditions actuelles du marché. Elles savent aussi que si leur situation se détériore, on ne les laissera pas chuter d'elles-mêmes. Donc, la prochaine intervention dans le capital de banques devra être plus pénalisante pour leurs actionnaires pour restaurer une vraie discipline de marché.

M. Philippe Marini, président. – Avez-vous répondu à la question de M. de Montgolfier ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Implicitement... Les marchés asiatiques ne sont guère différents. Simplement, la distance est plus grande, la perplexité aussi, de même que la tentation de considérer l'ensemble de l'Europe comme un seul et même risque. Mais l'on retrouve aussi cette attitude chez les investisseurs américains.

M. Philippe Marini, président. – Je tiens à vous remercier : sur ces sujets complexes, voire contradictoires, vous ne nous avez pas apporté « la » solution, mais des idées, des perspectives, de la liberté intellectuelle, dont nous avons besoin !

C. AUDITION DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, SUR LE PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (9 NOVEMBRE 2011)

Réunie le mercredi 9 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, sur le plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

M. Philippe Marini, président. – Madame la ministre, vous venez nous exposer les mesures annoncées en début de semaine par le Premier ministre.

M. Philippe Marini, président. – Madame la ministre, vous venez nous exposer les mesures annoncées en début de semaine par le Premier ministre. Il s'agit de mesures exceptionnelles prises dans un contexte exceptionnel, dont nous souhaiterions que vous nous rappeliez la logique d'ensemble. Pourriez-vous également nous expliquer pourquoi l'effort de 7 milliards d'euros demandé prend la forme proposée par le Gouvernement ? Sans doute cela vous donnera-t-il l'occasion de revenir sur la perspective pluriannuelle offerte par ce plan.

Le projet de loi de finances pour 2012 que nous sommes en train d'examiner est substantiellement modifié par les annonces faites ce lundi. Suivant quelles procédures serons nous appelés à les intégrer dans les documents budgétaires ?

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. – Le but recherché par le plan annoncé par le Premier ministre est d'offrir une triple garantie.

La première est de garantir le respect de nos engagements de réduction des déficits, avec, à l'horizon, la certitude du retour à l'équilibre en 2016. Ces mesures prévues, qui porteront sur 7 milliards d'euros en 2012, devraient permettre d'éviter 65 milliards d'euros de dettes d'ici 2016 et de préserver la croissance dans un contexte de réduction des déficits. Nous avons voulu donner une profondeur de champ à notre politique pour permettre que soient mieux appréciées les économies sur les dépenses, dont l'impact se développera sur la durée. En effet, les efforts de plus de 45 milliards réalisés depuis 2010 – dont la moitié porte sur les dépenses et la moitié sur les recettes – n'ont pas toujours été perçus, sans doute faute de mise en perspective. Nous définissons ainsi un chemin crédible vers le retour à l'équilibre, qui va au-delà des prochaines échéances électorales au cours desquelles des promesses inconsidérées pourraient, sinon, remettre en cause l'orientation vers le retour à l'équilibre. Il s'agit d'un élément important de compréhension de notre politique, notamment pour les observateurs extérieurs.

La deuxième garantie consiste en la préservation de la croissance dans un contexte de réduction des déficits publics. Cela a appelé de notre part un dosage extrêmement soigneux entre les différentes mesures, afin de ne remettre en cause aucun des dispositifs qui soutiennent la croissance. Je pense à la priorité donnée à l'innovation, à la formation et à l'enseignement supérieur bien sûr, mais aussi à la valorisation du travail, qui nous sépare de la nouvelle majorité sénatoriale, puisque vous savez qu'hier soir a été votée au Sénat la suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires. Je pense aussi au renforcement de notre compétitivité, avec la suppression de la taxe professionnelle.

La troisième garantie apportée par ce plan est qu'il met notre modèle social à l'abri de la crise. Car un Etat qui protège, c'est un Etat dont l'assise financière est solide. Nous poursuivrons donc notre effort de réduction des dépenses de l'Etat et de maîtrise des dépenses sociales. Pour nous, pour moi, la justice ne consiste pas, comme le fait le Gouvernement socialiste espagnol, à diminuer les retraites, les prestations sociales et les salaires des fonctionnaires. Cette politique est celle que l'on suit lorsque l'on n'a pas eu le courage de prendre les mesures de maîtrise des dépenses. Le Gouvernement français, lui, a pu renforcer les mailles de nos filets de sécurité.

Au cœur des mesures anti-déficit annoncées par le Premier ministre, figure la crédibilité de notre pays, qui repose elle-même sur trois principes que sont le réalisme, la constance et la réactivité.

Le réalisme du plan se traduit notamment par la révision de notre prévision de croissance, ramenée à 1 % pour 2012, comme l'avait annoncé le Président de la République. Ce chiffre est aussi celui défini par l'Allemagne, dont les prévisions s'appuient sur des organismes indépendants. Par cet alignement, nous faisons le choix de la convergence avec notre voisin. A la différence de bien des Gouvernements précédents, nous prenons en compte les évolutions de la situation économique, et nous ne remettons pas à plus tard les décisions, même et surtout lorsqu'elles exigent du courage. Je vous rappelle les propos, devenus historiques, de Lionel Jospin, lorsqu'il était Premier ministre, et qui déclarait, au lendemain du 11 septembre 2001, qui allait bouleverser l'économie mondiale, que l'on ne change pas un budget en cours d'examen.

Quant à la constance, elle constitue la clef de notre politique budgétaire puisque, dans les circonstances actuelles, la France tiendra ses engagements. Quoi qu'il arrive, nous serons au rendez-vous des 4,5 % du PIB de déficit en 2012, comme nous serons au rendez-vous le mois prochain des 5,7 % de déficit pour 2011. Notre détermination est totale, comme nous venons de le démontrer le 24 août et le 7 novembre.

Le maintien de notre crédibilité, nous le devons également à notre réactivité. Aujourd'hui comme en août dernier, nous avons immédiatement pris les mesures qui s'imposaient. Nous vous les présentons aujourd'hui dans

leur globalité, et elles vous seront naturellement soumises en détail dans les jours et les semaines qui viennent sous trois formes.

Tout d'abord, les économies supplémentaires sur le budget de l'Etat feront l'objet d'amendements à la seconde partie. Elles porteront sur plus de 500 millions d'euros.

M. Philippe Marini, président. – Seront-elles réparties entre les différentes missions ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. – Oui, tout à fait. Les recettes complémentaires bénéficiant à l'Etat figureront dans le projet de loi de finances rectificative que nous présenterons très exactement dans une semaine. Son examen à l'Assemblée nationale est prévu le 28 novembre. Enfin, toutes les dispositions concernant la sécurité sociale feront l'objet d'un PLFSS rectificatif, qui sera déposé dans les deux semaines, puisqu'il ne peut constitutionnellement être examiné qu'après l'adoption du PLFSS. Il sera discuté d'ici la fin de l'année.

A titre transitoire, le Gouvernement a déposé devant la Haute assemblée une série d'amendements reflétant les effets mécaniques de la révision de la prévision de croissance sur les soldes. Mais les mesures annoncées par le Premier ministre permettront de revenir aux objectifs initiaux adoptés par l'Assemblée nationale, soit une baisse de 4 % du déficit de la sécurité sociale et de 50 % du déficit de l'assurance maladie avec deux ans d'avance sur nos prévisions.

Notre stratégie repose sur deux axes absolument prioritaires que sont, d'une part, la poursuite notre effort d'économies sur les dépenses, et, d'autre part, l'accélération des réformes. Telle est la priorité de nos priorités. En complément, nous prenons des mesures supplémentaires visant à augmenter les recettes. Mais il ne s'agit là que d'éléments complémentaires que nous veillons à répartir équitablement entre les Français et aussi entre les entreprises, les PME étant globalement épargnées.

Cette constance fait que les différents textes que nous avons présentés et que nous vous présenterons forment un seul et même bloc, fondé sur une seule et même stratégie.

Le premier pilier de cette stratégie est la poursuite des réformes structurelles que nous avons engagées. Le plan du Premier ministre porte sur 17,4 milliards d'euros d'ici 2016, qui, pour plus de la moitié, proviendront d'économies et pour moitié de recettes nouvelles. Porter l'âge légal de départ en retraite à 62 ans en 2017 et non en 2018 est une accélération mesurée de la réforme. Tout en respectant le principe de sa mise en œuvre progressive, elle permettra de réduire l'endettement de 4,4 milliards d'euros d'ici 2016.

Nous allons également accroître l'effort d'économie de l'Etat et de l'assurance-maladie pour un total de 1,2 milliard d'euros en 2012. Pour atteindre, cet objectif, le budget de l'Etat subira 500 millions d'euros

d'économies supplémentaires aboutissant ainsi, pour la première fois depuis 1945, à une baisse des dépenses à 1,5 milliard d'euros hors dette et pensions.

Poursuivant notre effort de maîtrise des dépenses de santé, nous ramenons la progression de l'ONDAM de 2,8 % à 2,5 %, ce qui représente 500 millions d'euros d'économies supplémentaires en 2012. Nous le ferons en restant fidèles à la ligne de conduite qui consiste à faire porter les efforts non sur les patients, au moyen de hausse du ticket modérateur ou de remboursements, mais sur les industriels, les professionnels de santé et, plus globalement, sur l'organisation de notre système.

Plus de 200 millions d'euros supplémentaires seront en outre dégagés grâce à un effort sur les dépenses de gestion des caisses de sécurité sociale ainsi que sur les fonds de protection sociale.

Enfin, nous poursuivrons la réduction des niches fiscales à hauteur de 2,6 milliards d'euros d'ici 2016. A cette fin, le « rabot transversal » sera augmenté, ce qui était une demande de nombre d'entre vous.

De plus, nous poursuivrons l'entreprise de suppression ou de révision en profondeur des niches plus coûteuses qu'efficaces. Ainsi, le dispositif de soutien à l'investissement immobilier dit « Scellier » sera supprimé en 2013. Le prêt à taux zéro sera recentré sur le neuf et son coût par génération sera ramené à 800 millions d'euros. Nous prolongerons aussi le travail que nous avons engagé ensemble sur le crédit d'impôt « développement durable ».

Depuis le premier jour, l'équité constitue le maître-mot de notre politique budgétaire et fiscale. La réduction des déficits est une nécessité d'intérêt national et chacun doit prendre sa part aux efforts demandés. Les mesures annoncées démontrent que tel est le cas.

Nous majorerons ainsi de 5 % l'impôt sur les sociétés acquitté par les grandes entreprises, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros, jusqu'à ce que le déficit public soit revenu à 3 %.

Nous procéderons, en outre, à l'alignement de la fiscalité des revenus du patrimoine sur celle des revenus du travail, en portant de 19 % à 24 % le prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et les intérêts. Tout en dégagant une recette supplémentaire de 600 millions d'euros, ce Gouvernement aura donc mis fin à la fiscalité privilégiée des revenus du capital, qui bénéficiait aux foyers les plus aisés, ce qui constitue une véritable révolution.

Quant au barème de l'impôt sur le revenu, de l'ISF et des droits de succession, il sera gelé en 2012 et 2013, autrement dit, là encore, jusqu'au retour à un déficit public de 3 % du PIB. Le rendement total de cette mesure s'élèvera à 1,7 milliard d'euros en 2012, puis à 3,4 milliards en 2013. Et, là encore, cette mesure sera essentiellement supportée par les foyers les plus aisés, puisque l'impôt sur le revenu est payé par 15 millions de ménages sur les 32 millions que compte notre pays.

Dans le cadre de la convergence fiscale franco-allemande, le taux réduit de TVA sera porté de 5,5 % à 7 %, ce qui représentera une recette supplémentaire de 1,8 milliard d'euros. Pour éviter que ce relèvement ait un impact sur le pouvoir d'achat des foyers les plus modestes ou les plus fragiles, il ne concernera ni l'alimentation, ni l'énergie, ni les produits et services destinés aux personnes handicapées.

Enfin, en 2012, les prestations sociales seront revalorisées de 1 % de manière forfaitaire. Elles continueront donc à progresser, mais au même rythme que la richesse que nous créerons. Là encore, afin de protéger les Français les plus fragiles, cette mesure ne concernera ni les minimaux sociaux, ni les revenus de remplacement que sont les pensions d'invalidité et les rentes d'accidents du travail. Les pensions de retraite sont également exclues de son champ d'application, grâce à l'accélération de la réforme des retraites qui protège le montant des pensions.

Parallèlement, et comme s'y était engagé le président de la République, nous irons jusqu'au bout de la revalorisation du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés, qui auront progressé de 25 % en cinq ans. Les dépenses sociales de l'Etat ont augmenté de 37 % en cinq ans : nous avons bien resserré les mailles des filets de sécurité, et elles n'ont ainsi jamais été aussi solides qu'aujourd'hui.

Les pouvoirs publics continueront à donner l'exemple. Au moment même où nous demandons un effort collectif aux Français, il est de notre responsabilité d'être, une fois encore, exemplaires, ce que nous serons. Comme l'a annoncé le Premier ministre, les rémunérations du président de la République et des membres du Gouvernement seront gelées jusqu'en 2016, tandis que le salaire d'un fonctionnaire augmente en moyenne de 3 % par an. Le Gouvernement demande, de même, à l'ensemble des responsables et dirigeants, publics et privés, d'appliquer le même principe.

L'ensemble des partis politiques participeront à la maîtrise des dépenses, par la baisse de 5 % du plafond des dépenses prises en charge au titre des campagnes et par la diminution des aides aux partis politiques.

Enfin, en application de cette exigence d'exemplarité, les collectivités territoriales devront répondre à une obligation de transparence. Les situations sont, sur ce point, très différentes d'une collectivité à l'autre mais, désormais, les régions, les départements et les collectivités de plus de 50 000 habitants devront soumettre leurs dépenses à une simple obligation d'information, qui respecte naturellement le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ce plan vient parachever trois années d'efforts structurels de réduction des déficits qui ont reposé d'abord et avant tout sur les dépenses. En 2011 et 2012, nous aurons ainsi réalisé un effort de 52 milliards d'euros, dont la moitié grâce à des économies. Le chemin vers le retour à l'équilibre prolonge la politique budgétaire actuelle fondée sur la baisse des dépenses de l'Etat et la maîtrise des dépenses sociales, et applique strictement les mesures

annoncées le 24 août et le 7 novembre. Il représente un effort total de 115 milliards d'euros d'ici 2016, dont les deux tiers résultent d'économies sur les dépenses, ce qui marque une réelle différence entre la droite et la gauche.

M. Philippe Marini, président. – Merci, madame la Ministre, pour votre présentation très synthétique et en même temps très claire de ce plan. J'aurais voulu vous demander de nous préciser s'il fallait s'attendre à un collectif supplémentaire ou à l'intégration des mesures dont vous nous avez parlé et qui vont être délibérées par le conseil des ministres dans le collectif de fin d'année. Est-ce le collectif de fin d'année qui accueillera ces dispositions ou bien s'agira-t-il d'un texte supplémentaire qui viendrait s'intercaler entre ceux déjà prévus ?

Sur le fond des choses, je vous poserai une seule question. Dans la situation très délicate à laquelle nous devons faire face sur le front de la croissance, quel serait l'impact de la suppression des mesures favorables aux heures supplémentaires qu'on nous propose ? Même si vous avez déjà eu ce débat dans le cadre de la discussion du projet de financement de la sécurité sociale, vous nous aideriez en nous présentant vos arguments.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je souhaiterais revenir sur l'idée de parité entre l'effort qui devait être porté sur les dépenses et celui sur les recettes. Lorsque j'ai préconisé le moitié-moitié, vous m'avez répondu que ce principe était excessif. Or, lorsque je fais les additions, je constate que vous faites porter les trois quarts de l'effort sur les recettes. Dès lors, je me demande où se situe la cohérence de votre politique.

M. Francis Delattre. – Mes questions concernent la mission dont je suis rapporteur spécial. Tout d'abord, l'avancement annoncé du passage de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans concerne-t-il aussi les régimes spéciaux et les pensions de la fonction publique ?

La Cades supporte l'ensemble de déficits sociaux successifs et notamment celui des retraites, du fait du faible abondement du fonds de réserve des retraites (FRR). Le mode de financement actuel de la Cades conduit à faire financer les retraites par les marchés financiers, ce qui constitue une anomalie. Ne pourrait-on pas y remédier dans les deux ou trois ans qui viennent ?

M. Philippe Dallier. – Je me réjouis que l'on revisite le Scellier dans la perspective de sa suppression en 2013. Depuis un certain temps, nous étions nombreux en effet à dire que ce dispositif alimentait la flambée des prix. C'est une bonne mesure. Cependant, le PTZ-plus serait recentré exclusivement sur le neuf, alors que l'ancien mérite attention. Votre position est définitivement acquise ou bien y-a-t-il encore des marges de discussion ?

M. Albéric de Montgolfier. – Le Gouvernement propose que des éléments de transparence soient fournis sur les dépenses des collectivités. Une telle mesure était nécessaire et utile... à condition qu'il n'y ait pas de

charges nouvelles, ce qui arrive malgré les engagements réitérés du Gouvernement, ainsi pour les mineurs étrangers isolés. On assiste à une véritable dérive du fait de mesures nouvelles prises par voie réglementaire. Le Gouvernement peut-il prendre ou réitérer des engagements précis ?

M. Éric Bocquet. – Ces mesures d'austérité renforcée sont directement liées à l'attitude des agences de notation qui, il y a quelques semaines, ont annoncé qu'elles allaient placer la France sous surveillance particulière. Pensez-vous sincèrement qu'elles soient de nature à lui conserver son triple « A » dans les trois mois qui viennent ?

Vous référant à l'Allemagne, vous avez employé les termes de convergence et d'alignement. Ces deux termes sont-ils synonymes ? Autant je peux comprendre la nécessité d'une convergence au niveau européen, autant le terme alignement me choque d'un point de vue politique.

Mme Valérie Pécresse. – Le projet de loi de finances rectificative qui sera présenté en conseil des ministres le 16 novembre reprendra les mesures fiscales présentées par le Premier ministre : désindexation pour 2012 et 2013 du barème des impôts sur le revenu, sur les sociétés et sur les successions, majoration de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises jusqu'en 2013, modification du prélèvement forfaitaire libératoire à 24 % sur les dividendes et les intérêts, taux intermédiaire de TVA, suppression partielle du Scellier, et recentrage du PTZ-plus.

L'incidence en crédits de ces mesures serait prise en compte au Sénat, dans le projet de loi de finances, à la fin de l'examen de la première partie par mesure de coordination. A cette occasion, nous tirerons les conséquences sur les recettes de l'Etat de la révision de la prévision de croissance. Un document annexé au collectif de fin d'année présentera l'incidence sur les finances publiques.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup, voilà qui est extrêmement clair.

Mme Valérie Pécresse. – La réduction supplémentaire des dépenses de 500 millions d'euros, la revalorisation forfaitaire de 1 % des aides au logement et l'obligation de présenter un rapport sur l'évolution de la dépense pour les communes de plus de 50 000 habitants seront inscrites dans le projet de loi de finances.

Quant au PLFSSR, il prévoira la réduction des dépenses de l'assurance maladie, les économies sur la gestion des caisses, le raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites et la revalorisation forfaitaire des prestations familiales.

Oui, nous avons eu effectivement hier le débat sur les heures supplémentaires. Pour nous, la défiscalisation des heures supplémentaires constitue avant tout une mesure de pouvoir d'achat. S'établissant à 450 euros par an, elle touche 9 millions de salariés, dont le revenu moyen est de 1500 euros par mois : ils ne figurent pas parmi les plus aisés, puisqu'elle

bénéficie pour 90 % à des enseignants de la fonction publique, des ouvriers qualifiés, des employés et, évidemment, très peu à de cadres, puisque ces derniers sont au forfait-jour. Nous ne supprimerons pas de telles mesures dans un contexte de croissance extrêmement ralentie, parce que nous sommes convaincus que la consommation est l'un des moteurs de la croissance.

Contrairement à la gauche de l'hémicycle, nous ne considérons pas que le travail se partage, nous pensons à l'inverse que, lorsqu'il y a de la consommation, cela crée de l'emploi.

Lorsque Mme Bricq avait déclaré dans l'hémicycle vouloir retourner à l'équilibre avec un effort sur la base du 50-50, je m'étais contentée de vous répondre que rien dans vos propositions ne permettait le moindre début de commencement d'une baisse des dépenses. Sur le fond, un tel équilibre ne me paraît pas mauvais. Il est en tous cas bien meilleur que celui des propositions du parti socialiste. L'équilibre que nous proposons à l'horizon 2016, et non pas pour 2017, consiste en deux tiers d'économies sur les dépenses et en un tiers en recettes.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je vous parlais du plan Fillon 2.

Mme Valérie Pécresse. – Mais le plan Fillon 2 n'est pas seul en jeu. Il s'inscrit dans un ensemble cohérent qui comprend aussi la révision générale des politiques publiques, le plan Fillon 1, ainsi que les économies que nous faisons faire au budget de l'Etat et à ceux des collectivités locales. Tout cela représente 52 milliards d'économies, c'est à dire bien davantage que les 17 milliards annoncés ce lundi. Pour la seule année 2012-2013, le plan Fillon 2, comme vous l'appellez, porte certes sur les recettes pour 75 % et pour 25 % sur les dépenses. Mais d'ici à 2016, le plan consistera globalement en deux tiers d'économies sur les recettes et un tiers d'économies sur les dépenses. Je souhaiterais que vous me précisiez comment vous comptez parvenir à une répartition à 50-50 d'ici 2017. Je ne crois pas que ce soit possible avec les mesures que vous proposez. En tout cas, vous gagneriez à en débattre avec votre commission des affaires sociales, qui crée dix nouvelles taxes par nuit de séance.

M. Philippe Marini, président. – Une grande tradition...

Mme Valérie Pécresse, ministre. – J'ai indiqué hier à la commission des affaires sociales que lorsque le taux de taxation atteignait 100 %, il n'y a tout simplement plus de taxation. En tout cas, dix taxes par nuit, cela révèle une créativité qui bat tous les records !

L'on pourrait effectivement réfléchir à une règle d'or sociale. M. Delattre fait très bien de soulever ce sujet. Je suis, pour ma part, choquée d'observer que la branche famille est structurellement déficitaire car il est pour le moins paradoxal de faire payer notre politique familiale par nos enfants. Il est tout aussi choquant de faire payer nos retraites et notre santé par

les générations futures. Je suis tout à fait prête à examiner avec vous ces questions liées à une éventuelle règle d'or sociale.

Le PLFSS trace un chemin vers le retour à l'équilibre d'ici 2015. Je suis convaincue que cet objectif est atteignable grâce à la réforme de l'hôpital, à la maîtrise des dépenses de ville et aux politiques du prix des médicaments. Cela suppose bien entendu de la constance dans l'effort.

Philippe Dallier a bien compris, le recentrage du PTZ-plus sur les logements neufs vient compenser la suppression du dispositif Scellier et ce, afin de prolonger la dynamique de construction de logements. L'ancien en bénéficiera aussi, dès lors qu'il y aura amélioration de la performance énergétique des logements. Cette mesure sera notamment utile pour la rénovation des centres villes.

A Albéric de Montgolfier, je souhaite répondre que je suis attentive à l'augmentation des charges des collectivités locales. J'ai proposé à Eric Doligé d'intégrer certaines des mesures de son rapport sur les normes. Vous pouvez compter sur la ministre du budget pour supprimer des normes indues qui se traduisent par des charges pour les collectivités locales.

Pour la gaulliste que je suis, la politique, Monsieur Bocquet, ne se fait pas à la corbeille, pas plus qu'elle ne se fait à Berlin. Mais n'oublions pas que nous avons 1 700 milliards de dettes, et que malheureusement chaque année nous y ajoutons 180 milliards d'euros d'endettement supplémentaire. Lorsque l'on est surendetté, on doit rendre des comptes sur sa capacité à rembourser sa dette. Cela vaut pour les Etats comme pour les ménages et je ne suis pas plus heureuse que vous de cette situation.

Les agences de notation ne sont que des thermomètres. Elles ne sauraient dicter la politique de la France, mais nous devons rassurer les investisseurs sur sa capacité à rembourser sa dette. Tel est le chemin de la crédibilité dans lequel nous sommes engagés. Nous veillons à être réactifs et équitables afin que, même si la croissance flageole, la France soit toujours en état de rembourser ses dettes et de soutenir l'activité.

Quant au terme « alignement », il ne revêt dans mon esprit qu'un sens strictement arithmétique. La convergence économique n'implique évidemment pas une convergence sur le plan politique. Pour le reste, l'Allemagne a quand même dix points de dépenses publiques en moins que nous. Nous ne pourrions donc faire converger nos recettes fiscales avec celles de notre principal partenaire sans poser les vraies questions en matière de réduction de dépenses. Il s'agit d'un vrai débat politique que l'élection présidentielle ne manquera pas de nourrir.

L'augmentation de la CRDS n'est pas un choix du Gouvernement, car elle pèse sur le travail. Là aussi, nous aurons un débat à l'occasion de l'élection présidentielle. J'ai cru comprendre que le PS voulait l'éviter mais nous, nous ouvrirons la discussion sur la compétitivité de la France et la fiscalité du travail. Lorsque nous pourrions transférer une partie du

financement de notre protection sociale sur d'autres impôts que sur les seules cotisations, votre question se posera en des termes différents.

Quant aux régimes spéciaux, ils seront effectivement concernés une fois que la réforme de 2008 aura été totalement mise en place. Il y a là aussi convergence pour ne pas dire alignement des régimes spéciaux qui rentrent progressivement dans le régime général.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – J'attire votre attention sur le fait qu'en matière sociale, la convergence avec l'Allemagne pourrait signifier une évolution vers la privatisation des prestations.

Mme Valérie Pécresse, ministre. – Ce débat nous l'aurons ! Ne le déflorons pas pour l'instant. Il suffira de rappeler ici que sous un chancelier socialiste qui s'appelait Gerhard Schroeder, l'Allemagne a pris des mesures extrêmement drastiques de gel des prestations sociales, des retraites, pendant quatre des dix dernières années. Les retraites ont été gelées en Allemagne, ce sont des choix qu'ont fait nos amis espagnols, socialistes eux aussi. Ce ne sont pas les choix du gouvernement français.

M. Philippe Marini, président. – Qu'ils soient allemands, espagnols ou français, on n'est pas obligé de prendre les socialistes pour modèle. ...

Il me reste à vous remercier tout particulièrement de nous avoir dit l'essentiel dans un propos très clair et très percutant. Nous ferons, au moins pour une petite moitié d'entre nous, de notre mieux pour vous soutenir. Les autres saisiront sans doute l'opportunité qui leur est offerte d'un dialogue dans les conditions les plus claires qui soient. Nous pourrions être tous d'accord sur la nécessité de bien expliciter nos arguments : il est essentiel que nos concitoyens comprennent ce qui est en jeu et quelles sont les alternatives qui leur sont proposées.

II. EXAMEN DU RAPPORT (2 NOVEMBRE 2011)

Réunie le mercredi 2 novembre 2011, sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2012.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – C'est dans un contexte de crise de la zone euro, avec pour épicerie la Grèce, le Portugal et l'Irlande, que nous entamons l'examen du projet de loi de finances pour 2012. L'objectif pour l'Europe, est, dans l'immédiat, d'empêcher la contagion à l'Italie et à l'Espagne. La proposition française de transformer le Fonds européen de stabilité financière en une banque adossée à la BCE n'a, hélas !, pas prévalu lors du sommet de la semaine dernière, alors que cette solution aurait contribué à calmer beaucoup plus durablement les investisseurs. On sait que la capacité effective de prêt du FESF, doté de 440 milliards, n'est plus, compte tenu de ce qui a déjà été tiré, que de l'ordre de 250 milliards, alors qu'au moins 2000 milliards seraient nécessaires, ainsi que beaucoup en conviennent, pour contenir les risques. En lieu et place, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont accordés sur la notion d'un « effet de levier », subtile s'il en est puisqu'il s'agit en somme d'une façon de masquer le manque d'argent, notamment en faisant du Fonds un assureur. Quel paradoxe que de voir ainsi recycler, au profit du financement des Etats, ce système dit « *monoline* » de rehaussement de crédit, qui consiste à garantir des titres émis par des tiers afin de leur permettre d'emprunter à meilleur coût, sachant que c'est ce système même qui a contribué au déclenchement de la crise de 2008... Le rebond des marchés qui a suivi le sommet a été fugace, et l'on était déjà revenu en eaux basses dès avant l'annonce de M. Papandréou.

L'accord du 26 octobre prévoit aussi la création de véhicules *ad hoc* par lesquels s'achèteront les titres, sûrs et moins sûrs. Pour financer ces achats, des obligations adossées à des actifs, en partie risqués, devront être souscrites par exemple par le FMI, les fonds souverains, voire la Chine... Comme pour les *subprimes*, la question de l'évaluation des risques sera, on l'a bien compris, cruciale.

S'ajoutent à cela des mesures complémentaires. La conditionnalité, tout d'abord ; l'exception grecque, seul Etat dont le défaut est accepté – à quelle hauteur, cependant, on ne le sait plus trop aujourd'hui... La recapitalisation des banques, ensuite, avec ses contraintes corollaires en matière de versement de dividendes et de bonus – dans l'esprit de celles que nous avons introduites dans la loi de finances rectificative –, contraintes sur lesquelles le Président de la République a insisté dans son intervention, moyennant quoi le président de la Fédération française des banques a assuré que les établissements se montreraient raisonnables – nous verrons. L'engagement des Etats, également, de se doter de règles d'équilibre d'une portée normative forte, latitude leur étant toutefois laissée de leur conférer ou non valeur constitutionnelle ; celui de construire les budgets nationaux sur des

hypothèses de croissance indépendantes – ce qui rejoint la position constante de notre commission. L'examen préalable des budgets des Etats en situation de déficit excessif. Une remarque complémentaire : la Cour constitutionnelle allemande vient d'être saisie par des députés du SPD contestant la solution consistant à prévoir que le suivi du fonctionnement du FESF serait assuré, non par l'ensemble du Bundestag, mais par une commission du budget resserrée. Connaissant la rigueur de la Cour de Karlsruhe, on peut imaginer qu'elle suive les requérants. Les décisions du Fonds continueront, par ailleurs, d'être prises à l'unanimité, ce qui n'est peut être pas la meilleure solution...

S'agissant de notre hypothèse de croissance pour 2012, dont le Président de la République vient enfin de reconnaître, la semaine dernière, qu'elle était, à 1,75 %, dépassée, quatre scénarios peuvent être imaginés, dont les deux premiers, respectivement à 1,7 % et 1,4 % de croissance en 2011, puis 1,4 % et 0,9 % en 2012, relativement neutres, pourraient aboutir au 1 % annoncé par le Président de la République, tandis que les deux autres, plus sombres, sont fondés sur des hypothèses de croissance de 1,4 % et 1,5 % respectivement, en 2011, puis une récession de 0,1 % dans le premier cas, ou une croissance zéro dans l'autre, et aboutissent à une hypothèse de croissance proche de zéro.

Autant de cas de figure qui ne portent pas à l'optimisme, en particulier quant au respect de la trajectoire 2012-2017 du solde public français, qui se donne pour objectif un déficit ramené, en 2013, à 3 % du PIB, avec un pallier à 4,5 % en 2012. En incluant les 6 à 8 milliards d'efforts supplémentaires annoncés pour tenir l'objectif 2012, les variantes que l'on peut introduire, en combinant les différentes hypothèses de croissance que j'ai tout à l'heure mentionnées, 1,5 % en 2011, 0 % ou 1 % en 2012 et 2 % ensuite – lesquelles déterminent une moindre élasticité des recettes – à une évolution des dépenses publiques de 1 % en volume à partir de 2012 au lieu des 0,6 % retenus par le Gouvernement, nous font toutes dévier de la trajectoire. C'est ainsi qu'une croissance de 1 % au lieu de 1,75 % en 2012 réduirait mécaniquement les recettes de 7,5 milliards mais aurait, si l'on tient compte en particulier de la moindre élasticité des recettes, un impact de 15 milliards. Et si l'on considère que le scénario 2011 lui-même est déjà trop optimiste, l'impact serait de 17,5 milliards. C'est dire combien l'effort à fournir pourrait être sous-estimé.

Pour autant, mener de front, dans tous les pays de la zone euro, des politiques identiques de réduction du déficit, sans mesures de relance, ferait courir un risque aigu à la croissance. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estimait, en octobre 2011, que les politiques restrictives réduiront en France la croissance pour 2012 de 1 point d'effet direct et 0,7 point d'effet indirect, ramenant la croissance à 0,8 % au lieu de 2,4 %. Si on retient une hypothèse de multiplicateur budgétaire de 1,5 au niveau de l'ensemble de la zone euro – autrement dit, pour un euro de réduction du déficit, la réduction du PIB serait de 1,5 euro – des politiques restrictives conjointes pourraient rendre impossible une réduction rapide du déficit.

Quelle trajectoire, dans ce contexte, pour la prochaine législature ? L'objectif de ramener le déficit public à 3 points du PIB en 2013 est partagé, on le sait, par les deux principaux candidats à la présidence de la République. Si l'on traduit, afin de le rendre plus parlant, ce pourcentage en milliards d'euros, on constate qu'il faudrait, pour passer à l'équilibre en 2017, un effort de 100 milliards d'euros, soit 20 milliards chaque année. Si l'on part, par convention, de l'hypothèse d'une croissance à son potentiel de 2 % et d'une croissance en volume des dépenses, non pas de 0,6 % – bien improbable – mais de 1 % par an, la contribution des dépenses à la réduction du déficit serait alors d'un demi point de PIB par an, soit 50 milliards sur la période : la contribution des recettes devrait donc être de 50 milliards. Si de tels ajustements budgétaires étaient menés dans l'ensemble des pays de la zone, la croissance en serait considérablement affectée. On voit par là l'importance de la coordination des politiques économiques, sans laquelle le malade n'en viendrait qu'à mourir guéri...

Le plus gros de l'effort devra être réalisé entre 2012, année électorale, et 2013. Le cap est dangereux. La Commission européenne, dans ses prévisions quant au solde public des Etats, place la France en bien mauvaise position, juste après la Grèce, l'Irlande et l'Espagne. Notre trajectoire supposerait de réduire en une année le déficit de 1,5 points de PIB, effort dont on ne trouve pas de précédent depuis au moins 1960...

J'en viens aux grands équilibres du projet de loi de finances pour 2012, dont chacun aura compris qu'ils sont d'ores et déjà caducs. Le texte n'améliore que marginalement les recettes, de 500 millions, le projet de loi de finances rectificative de septembre et certaines dispositions antérieures ayant déjà prévu l'essentiel des mesures procurant du rendement en 2012.

En matière de dépenses, le poids de la dette est marquant. La norme de dépense, régie par le double cliquet de la stabilisation en valeur hors charge de la dette et des pensions et de la stabilisation en volume de l'ensemble, est respectée. On assiste même à une baisse en volume des dépenses normées. On sait que le Gouvernement a voulu, à l'Assemblée nationale, une réduction supplémentaire des dépenses de 1 milliard, tandis que les mesures complémentaires annoncées par le Président de la République seront votées d'ici la fin de l'année.

On observe, en revanche, un fort dynamisme de la charge de la dette et des pensions : 7,4 % et 5,17 %, respectivement, en valeur ; 5,7 % et 3,47 % en volume. Dans la logique actuelle, il faudra peut-être un jour réduire encore les dépenses pour contenir la progression de ces deux postes incompressibles, si l'on veut continuer à assurer le respect de la norme en volume.

Car la charge de la dette ne saurait faire l'objet d'économies. La France a une signature. Pour la conserver, elle doit l'honorer. C'est dire combien il est important d'enrayer l'augmentation du taux de l'endettement public. Plus la charge de la dette s'alourdit, plus se réduisent les marges de

manœuvre : on utilise le produit des impôts pour payer la dette plutôt que pour financer des dépenses actives. La dette est l'ennemi du pauvre.

En matière de dépenses de fonctionnement, le Gouvernement ne tient pas ses engagements. Il maîtrise mieux les interventions de guichet que celles discrétionnaires. Il prévoit de réduire son intervention dans le domaine de l'emploi : 130 millions en moins sur les contrats aidés. Compte tenu de l'augmentation du chômage, on peut douter que cet objectif soit tenu. Voilà qui donne la mesure de la fantaisie de ces prévisions et en dit long sur la sensibilité sociale de ce gouvernement...

Les dispositions relatives à la fonction publique traduisent le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : 9 % d'ETPT supprimés dans la fonction publique d'Etat depuis 2003. Mme Pécresse a couru les plateaux pour vanter une baisse de la masse salariale inédite depuis 1945. Mais quelle est la réalité ? Les économies résultent bien davantage du gel du point d'indice que du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants en retraite. Des 969 millions d'euros d'économies liées aux suppressions d'emplois, il convient de déduire 526 millions de mesures catégorielles en retour : le solde n'est donc que de 443 millions d'euros. La baisse de la masse salariale n'aurait, autrement dit, pas été possible sans gel du point d'indice, sachant qu'une réévaluation de 1 % représente 880 millions, soit un impact comparable à celui des suppressions d'emploi. Voilà qui relativise les effets de la RGPP, qui, avec sa règle du un sur deux, a entraîné, en revanche, une déstructuration sans précédent des services publics, pour des économies budgétaires, comme on le voit, limitées.

M. Philippe Marini, président. – Est-ce à dire qu'il faudrait en faire davantage ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – La patience des peuples a ses limites, et point ne sera besoin, pour la mesurer, d'un référendum : rendez-vous est pris l'an prochain.

Le taux moyen de non remplacement s'élève, au reste, à 55 %. Les rapports spéciaux en livreront un commentaire par ministère.

En matière de déficit budgétaire, le projet déborde la programmation pluriannuelle 2011-2014, à 80 milliards au lieu des 72,9 milliards prévus. Un quart des dépenses du budget général ne sera pas couvert par les recettes, et devra donc l'être par l'emprunt. Nous ne sommes donc pas revenus au taux de couverture qui était le nôtre avant la crise. C'est ainsi que 179 milliards d'euros devront être empruntés en 2012. La crise des finances publiques rejoint ici les enjeux de la crise financière. Nous avons tout intérêt à adopter des mesures efficaces, mais le diable est dans les détails... que j'ai tout à l'heure évoqués : choix du véhicule, appel au soutien du FMI ou même de la Chine... Or, si les titres de dette souveraine ne sont plus considérés comme des actifs sûrs dans le bilan des banques et des compagnies d'assurance, nous ne pourrons plus les placer au moindre coût. Mme Merkel est entrée en négociation la semaine dernière renforcée par un *spread* favorable à

l'Allemagne. Car si nos deux pays bénéficient de la fuite vers la qualité des investisseurs, on en revient cependant à des écarts de financement que l'on n'avait pas connus depuis le milieu des années 1990.

M. Philippe Marini, président. – Je remercie notre rapporteure générale de cette communication qui doit susciter entre nous un débat franc. L'annonce, ce week-end, par M. Papandréou de l'organisation d'un référendum en Grèce sur le plan de sauvetage du pays m'est plutôt apparue comme une bonne nouvelle : prétendre à une gouvernance qui jamais n'en réfère au peuple m'a toujours paru choquant. Je suis heureux de cette clarification. Si le principe d'un défaut de la Grèce avait été accepté il y a deux ans, quel eût été le coût de la restructuration ? La réponse serait à mettre en regard de la séquence qui a vu un refus de principe suivi d'une acceptation pour 21 % en juillet, puis 50 % en octobre, pour en venir finalement à accepter l'idée de la sortie de la zone euro d'un pays qui n'aurait jamais dû y entrer...

Nous avons, Madame la rapporteure générale, un point d'accord, qui tient à la nécessité d'une cohérence budgétaire fondée sur des hypothèses de croissance indépendantes. Idée qu'avec M. Arthuis, nous avons défendue avec persévérance, préconisant même qu'Eurostat soit érigé en autorité publique indépendante. Ç'eût été là une bonne réponse tant à l'imagination comptable du Sud qu'à l'hypocrisie du Nord.

J'ai peine, en revanche, en ce qui concerne l'estimation de l'effort à fournir, à comprendre votre ligne. L'effort annoncé de 6 à 8 milliards d'euros est par vous jugé insuffisant. Allez-vous donc le soutenir ? Vous rappelez à juste titre, rejoignant par là nombre de macroéconomistes, qu'au-delà d'un certain volume de ponction budgétaire, la croissance souffre à l'excès. En nous incitant à aller au-delà des 6 à 8 milliards, ne tombez-vous pas sous le coup de cette critique ?

Devons-nous vous suivre lorsque vous écrivez que les Etats dont le déficit est moindre doivent du moins accepter de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ? Votre ambition est-elle donc, après avoir pourtant rappelé le rigorisme de la Cour de Karlsruhe, de faire accepter par l'Allemagne une politique qui n'aurait pas été décidée par le Bundestag ?

Vous indiquez, à juste titre, que ce projet de loi de finances est très particulier, sa substance ayant été largement absorbée par le projet de loi de finances rectificative de septembre et alors qu'un nouveau collectif est à venir, dont on ignore encore et le calendrier et le *modus operandi*.

S'agissant de la charge de la dette, vous affirmez que, « dans la logique actuelle », il faudra compenser son augmentation en rognant sur les dépenses. Est-ce à dire que vous imaginez une autre logique ? Si oui, laquelle ?

Vous évoquez les économies sur la masse salariale, les dépenses de fonctionnement et d'intervention avec un regard très critique, tout en laissant entendre qu'il faudra bien davantage d'économies. Si celles-là ne trouvent pas

grâce à vos yeux, comment entendez-vous aller plus loin ? Êtes-vous favorable à une réévaluation du point d'indice, à un renoncement au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ? *Quid*, en tout état de cause, du traitement différencié de l'Éducation nationale ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Le président a montré l'exemple : que l'on ne m'accuse donc pas de faire de la politique...

Nous avons souvent dénoncé ici le coût, très élevé, de l'attentisme de 2009. Le sommet de la semaine dernière embrouille, hélas, la vision de la réalité, et cela ne s'arrangera pas si l'on continue ainsi. Je ne rejoins pas vos conclusions, qui laissent entendre que la Grèce n'aurait jamais dû entrer dans la zone euro. Elles ne font pas avancer les choses. La Grèce est dans la zone euro. Si nous avions réagi en 2009, alors que nous savions pertinemment que la Grèce ne pourrait pas rembourser, qu'elle avait cruellement besoin d'assistance technique, ne serait-ce que pour mettre en place son cadastre, nous n'en serions pas là. Ce qui compte aujourd'hui, c'est de lui envoyer un message de solidarité, une solidarité dont tout pays pourrait avoir un jour besoin...

Eurostat ? J'ai souvenir d'une audition qui nous avait conduits à constater qu'il n'avait pas les moyens de faire son travail...

Vous me demandez si je soutiens le Gouvernement dans sa demande d'une économie supplémentaire de 6 à 8 milliards d'euros. Mais comment le prendre au sérieux quand loi de finances et collectifs poursuivent dans le bricolage, comme nous le verrons dès la semaine prochaine avec les recettes attendues d'une taxe sur les boissons sucrées. Je ne vais pas, au motif que des économies sont nécessaires, adhérer à la pratique du bricolage.

J'en reviens aux hypothèses. Avec un taux de croissance positif au troisième trimestre, nous pourrions éviter le pire. Mais la croissance ne se décrète pas. Il faut donner confiance aux acteurs – aux ménages qui préfèrent aujourd'hui épargner comme aux entreprises qui renoncent à investir –, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Vous avez évoqué un sujet politique et diplomatique. Sommes-nous en capacité de convaincre les Allemands de faire la relance ? Ils sont dans un schéma très terre-à-terre : « faites des efforts d'abord, puis l'on verra si nous pouvons relancer un peu la demande intérieure ! ». Je pense qu'à terme leur modèle est condamné, en raison de l'imbrication des échanges commerciaux au sein de la zone euro. Ils seront peut-être un jour en difficulté, notamment vis-à-vis de la Chine. Les Allemands sont cependant aujourd'hui beaucoup mieux placés que nous. Je me garderai de donner des leçons au gouvernement allemand !

Je pense que, depuis le début du quinquennat, en raison du positionnement du Président de la République vis-à-vis de l'Allemagne, des fautes ont été commises qui ont laissé des traces : l'Allemagne nous considère comme arrogants, enclins à faire seuls des déclarations, ce qui s'est passé

en 2009 a marqué les relations franco-allemandes. La chancelière observe à juste titre qu'il y a dix ans son pays a été condamné à l'austérité et qu'elle n'a pas de leçon à recevoir, d'autant que cela a été négocié patiemment avec tous les partis politiques, les majorités successives, les organisations syndicales. C'est un travail qu'il ne m'appartient pas de mener.

Sur la charge de la dette, vous faites allusion aux dépenses en évoquant la « logique actuelle ». Oui, une programmation budgétaire pluriannuelle doit être sous-tendue par une stratégie fiscale et économique. Je n'ai jamais vu une telle stratégie du Gouvernement et du Président de la République depuis 2007. On a dit au Parlement que l'effet des niches était marginal, mais depuis 2007, le coût de la loi « TEPA » s'élève encore à 9,3 milliards d'euros par an, comme nous l'avons vu la semaine dernière. La réforme de la taxe professionnelle, ce sont 5 milliards d'euros de déficit, soi-disant pour améliorer la compétitivité et la croissance, mais on n'en a pas la preuve ! Les mesures du collectif taxent maintenant les grandes sociétés, il faudrait savoir ! Où est la cohérence ? Au début du quinquennat, il fallait les épargner, au détriment des collectivités locales !

M. Philippe Marini, président. – Vous devriez être pour aujourd'hui !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Comment voulez-vous que les agents économiques s'y retrouvent ? Fallait-il ainsi réformer la taxe professionnelle ? Il n'y a pas de raison, à la fin du quinquennat, de soutenir un gouvernement qui continue à bricoler ! L'enjeu est évidemment très politique ! On nous parle de fédéralisme budgétaire ! Parfait. Mais on n'a aucune coordination économique !

Le problème numéro 1 de la zone euro est de savoir si elle sera capable de soutenir une croissance suffisamment positive, qui lui permettra de créer des emplois et d'être compétitive dans la concurrence mondiale. Pour l'instant, je n'ai pas vu l'amorce d'un plan macroéconomique concerté au niveau de la zone euro et de l'Union européenne. C'est grave.

M. Éric Doligé. – Pouvez-vous préciser votre analyse sur le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, dont vous avez dit qu'il ne permet que de très faibles économies...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Oui !

M. Éric Doligé. – Si nous avons conservé ces emplois, quel en serait le coût ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je sais qu'on avance le chiffre de 255 milliards !

M. Éric Doligé. – Il faut bien prendre en compte le coût de ces emplois, s'ils n'avaient pas été supprimés !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – La lecture du *Figaro magazine* de ce week-end vous inspire...

M. Jean Arthuis. – Je salue, madame, votre présentation du cadrage macro-économique, qui s'inscrit dans une certaine continuité, dans l'objectivité de l'analyse. Vous avez souligné que la dette est l'ennemi du pauvre. J'ajouterais que le déficit qui alimente la dette est l'ennemi du pauvre et que cela vaut pour la protection sociale, comme pour les finances de l'Etat. La prévision d'endettement montre qu'il manque au moins une vingtaine de milliards d'euros pour couvrir les besoins.

Nous sommes tous d'accord : la gouvernance de la zone euro a été calamiteuse. Fallait-il que la Grèce y entre ? En France, il y avait un certain enthousiasme à ce qu'elle la rejoigne d'emblée, sans doute en souvenir de la contribution de ce pays à la démocratie, et l'on a voulu croire à la convergence... Mais le suivi, au nom du respect de la souveraineté, a été catastrophique ! Souvenons-nous de l'audition du responsable de cet organisme : Eurostat n'avait pas de moyens de contrôler les données ! C'était une atteinte à la souveraineté que d'émettre un doute sur les comptes des Etats membres ! Or la Grèce trichait, avec l'aide de Goldman Sachs, ce qui a sans doute facilité l'acquisition de F 16 !

Que veulent les Grecs ? Si le référendum a lieu, la seule question posée est celle du retrait de la zone euro. S'ils restent, ils doivent en accepter les contraintes.

Quant aux Allemands, il est en effet difficile de leur donner des leçons...

M. Philippe Marini, président. – Oui !

M. Jean Arthuis. – ... en matière d'orthodoxie budgétaire ! Ils ont réussi la réunification. La question que se posaient les maires allemands était : « faut-il supprimer la médiathèque ou la piscine ? ». Ils ont décidé, dans la plupart des communes, de fermer l'un de ces deux équipements.

Les Allemands ne sont pas prêts d'abandonner l'euro. Si chaque pays retrouvait sa monnaie nationale, avec les dévaluations qui s'ensuivraient, la monnaie allemande s'apprécierait tellement qu'une part importante de ses excédents commerciaux ne manquerait pas de fondre instantanément.

Il faut à la zone euro une gouvernance toute autre que celle qui consiste à réunir les chefs d'Etat et de gouvernement tous les six mois. Il est vrai que l'initiative de M. Papandréou va leur donner l'occasion de se réunir beaucoup plus fréquemment pour vérifier la stabilité de la Grèce...

Sur les projections macroéconomiques, oui, il faudra accroître les recettes ou baisser les dépenses...

M. Aymeri de Montesquiou. – Les deux !

M. Jean Arthuis. – Il nous tarde de connaître les arbitrages ou les propositions. La compétitivité de l'économie française est un sujet important. Nous sommes sur une trajectoire de 75 milliards d'euros de déficit commercial cette année. Face à la montée inexorable du chômage, il faudra, dans les

programmes pour 2013 et 2014, de véritables réformes structurelles pour retrouver de la compétitivité, recréer des emplois et prévenir les délocalisations.

J'entends dire que la Chine va venir en aide à l'Europe : c'est du crédit à la consommation ! Un pays producteur qui consomme moins qu'il ne produit prête à un pays qui maintient un haut niveau de consommation mais qui a perdu sa substance productive. On ne survit pas grâce au crédit à la consommation ! Il y a là des propositions majeures à articuler et c'est en cela que les prochains débats au Sénat seront intéressants.

M. Philippe Marini, président. – Nous savons, depuis l'examen d'un texte récent, qu'il y a un bon crédit à la consommation, qui est un crédit d'équipement, et un crédit de trésorerie qui est moins bon !

M. Jean Arthuis. – En effet !

M. François Marc. – Un livre sur le courage a marqué l'actualité littéraire, il y a un peu plus d'un an. Le rapport de Mme Bricq a au moins un aspect positif, c'est qu'il est réaliste et, même si elle a regretté de devoir utiliser une certaine tonalité pessimiste, son rapport a le courage de regarder la réalité en face. Le pire n'est jamais sûr : lorsque M. Juppé, alors Premier ministre, a voulu faire appel au peuple, parce qu'il fallait assumer des décisions impopulaires et a dissous l'Assemblée nationale, le peuple a répondu qu'il fallait changer de majorité, prendre une autre orientation et nous avons trouvé de nouvelles mesures !

M. Philippe Dallier. – Nous avons trouvé 48 milliards d'euros de déficit en 2002 !

M. François Marc. – Ne désespérons pas ! Soyons optimistes ! Le courage n'empêche pas l'optimisme !

Cela dit, les chiffres sont inquiétants : lire qu'on doit faire appel à l'emprunt à hauteur de 179 milliards d'euros en 2012 donne quelques sueurs froides !

Mme Bricq a mis l'accent sur un point essentiel, qui répond à M. Arthuis sur les recettes et les dépenses : au cours des années écoulées depuis 2002, on a diminué les recettes pour stimuler la croissance. Tel a été le discours de tous les ministres de l'économie, y compris de M. Sarkozy lorsqu'il était à Bercy. Jamais nous n'avons pu atteindre les objectifs proclamés.

Le dernier collectif confirme ce constat : il avait vocation à dégager des recettes supplémentaires et voilà qu'il enregistre une dégradation du solde budgétaire de 11 à 12 milliards d'euros ! Il manque un minimum de courage sur l'affichage clair et transparent des résultats ! Il faut être intransigent sur la nécessité de dire clairement les choses aux Français. Sur les recettes, il y a donc des marges de progression et nous ferons des propositions pour corriger ces déséquilibres.

Une programmation pluriannuelle sur cinq à huit ans n'a plus grand sens aujourd'hui. Nous devons mettre au placard les méthodes de planification et revenir à une gestion pragmatique du très court terme. Ce qui importe, ce n'est pas où nous en serons en 2018, mais comment améliorer notre solde en 2012 et en 2013 !...

M. Aymeri de Montesquiou. – Il faut réduire le déficit !

M. François Marc. – Nous devons remédier aux insuffisances de l'impôt progressif. Nous devons présenter des amendements à ce sujet. Il est nécessaire de faire preuve de courage, d'ambition et d'esprit républicain pour solliciter des ressources nouvelles, en ce moment historique.

M. Aymeri de Montesquiou. – Ma question complète celles de MM. Doligé et Arthuis. Il m'a semblé que vous n'êtes pas, madame, vraiment enthousiasmée par la RGPP. En revanche, vous louez, à juste titre, les efforts de l'Allemagne, où l'on compte un fonctionnaire pour six actifs dans le privé, contre un pour quatre en France. Préconisez-vous que nous nous rapprochions de la politique allemande en matière de fonction publique ?

M. Albéric de Montgolfier. – Pourquoi ramener la croissance à 1 % fait-il baisser les recettes de 6 à 8 milliards selon le Gouvernement et pourrait-il les réduire de 15 milliards d'euros selon vos estimations ? Pourquoi une telle différence, du simple au double, des estimations de pertes de recettes ?

M. Joël Bourdin. – Madame la rapporteure générale, vous évoquez une hypothèse de multiplicateur budgétaire de 1,5. Je pense qu'il n'y a pas lieu de fonder des prévisions sur l'usage d'un tel multiplicateur, car c'est un facteur qui est instable d'une année, voire d'un mois à l'autre. Il faudrait, pour bien faire, pouvoir calculer mathématiquement une dérivée. Ce n'est pas possible ! Je serais beaucoup plus prudent que vous, avant d'avancer un multiplicateur de 1,5, voire 2, que rien ne justifie !

Sur la crise du jour, le référendum aura lieu bien avant janvier. Je veux parler, non de celui que propose le Premier ministre grec, mais du référendum de ceux qui acceptent ou pas de financer la Grèce. Croyez-vous que beaucoup de banques vont accorder des crédits à des entreprises grecques avec cette incertitude ? Il sera intéressant d'observer les mouvements de masse monétaire dans les jours et les semaines qui viennent. Nous sommes face à une situation qui se dénouera bien avant le mois de janvier, dans le pays qui a inventé la tragédie, nous saurons bientôt s'il va en sortir...

M. Philippe Marini, président. – La Grèce est infiniment féconde, elle a aussi inventé les stoïciens et les épicuriens, elle a le choix entre plusieurs règles de vie...

M. Aymeri de Montesquiou. – Et les cyniques !

M. Philippe Marini, président. – La Grèce a tout inventé !

M. Thierry Foucaud. – Je suis d'accord avec Madame la rapporteure générale sur le constat. Mais je m'étonne qu'à propos de démocratie on n'ait

pas tenu compte du résultat du référendum que nous avons eu en France ; aussi balayons devant notre porte !

La dette est alimentée par le déficit, d'accord, mais aussi par les erreurs de M. Sarkozy et de son Gouvernement. Dois-je rappeler que depuis 1973, pas un budget, dans notre pays, n'a connu de solde positif ?

La question fondamentale est celle de l'utilisation de l'argent. Celui-ci doit alimenter les besoins collectifs. Les moyens existent, mais ne vont nullement à la relance économique, à la création d'emplois, aux priorités, comme l'éducation. Notre système social a évité la faillite, il a fait la preuve de son bien fondé.

Je crains que, dans la zone euro, au lieu d'encourager la croissance, on ne brandisse la rigueur, l'austérité... Or ces plans n'ont marché ni en Grèce, ni en Espagne, ils ne marcheront pas plus en France ! Il faut trouver des recettes. On parle de déficit, mais le déficit pour qui ? Pour quoi ? Pour supprimer la taxe professionnelle ? Sa réforme a généré des dépenses. La baisse de la TVA sur la restauration aussi, de même que les exonérations et dégrèvements et que les niches fiscales... Ne peut-on faire preuve de « gouvernance totale », en prenant la décision de faire rentrer les recettes, en revoyant tout : la taxe professionnelle, la loi TEPA, les dégrèvements, les niches fiscales... J'y insiste, l'argent, les recettes, existent. Ils doivent aller aux besoins collectifs et à la relance de la croissance.

M. Jean Germain. – Permettez-moi de rompre le silence qui devrait s'imposer aux nouveaux membres de la commission, pour vous faire part de ce que j'entends quand je rentre, au milieu de gens... normaux, dans ma circonscription... Car enfin, de quoi parlons-nous ? Du projet de budget présenté par le Gouvernement, ou d'autre chose ? A écouter certains de nos collègues, j'ai l'impression que nos sommes appelés à statuer sur le budget de Madame la rapporteure générale ! Ce n'est pas le cas ! Nous discutons bien du rapport de la rapporteure générale sur le projet du Gouvernement !

Le référendum est-il le *nec plus ultra* de la démocratie ? Cela dépend... Sans doute un référendum en Allemagne aurait-il beaucoup plus d'impact... C'est la question du rôle du Parlement, y compris du Sénat, et de son évolution, qui est posée par les gens que nous rencontrons, qui se demandent aussi si nous sommes bien dans une Europe à deux vitesses. D'un côté, l'Angleterre qui a réussi à ne pas faire partie de la zone euro, mais donne des conseils à tout le monde ; de l'autre, l'Allemagne, qui a encaissé le coût de la réunification. Souvenons-nous, il y a vingt ans, dans les colonnes du *Monde*, et même au Sénat, on nous expliquait que l'Allemagne ne serait jamais réunifiée, parce que l'URSS s'y opposerait !

Il ne faut pas être expert en économie pour constater que l'Europe ne peut pas créer de monnaie, tout en s'imposant un taux d'inflation très contenu. Les Etats-Unis, eux, voient leur note « triple A » menacée et créent de la monnaie, en acceptant l'inflation. Nous, nous allons peut-être perdre notre « triple A », éventuellement, à partir de juin 2012, pour les raisons que vous

imaginez, donc nous allons acheter l'argent plus cher, mais nous ne pouvons pas créer de monnaie, et nous maintenons un niveau d'inflation absurde ; la seule variable qu'il reste au Gouvernement, c'est de modifier le déficit, ce n'est pas sérieux !

Sur les recettes, pourquoi nous priver des 3 à 4 milliards d'euros que rapporterait la suppression du taux réduit de TVA sur la restauration ? Le Gouvernement paraît maintenir cette mesure pour ne pas se déjuger, alors que l'intelligence serait de reconnaître qu'elle a été prise à un moment donné et que maintenant, l'heure a sonné d'une autre démarche !

De même, les nouveaux prêts à taux zéro et le dispositif « Scellier » coûtent très cher et ne bénéficient qu'aux plus aisés. De telles mesures sont acceptables pour aider les gens qui éprouvent des difficultés à accéder à la propriété, pourquoi ne pas soutenir aussi le bâtiment et les travaux publics, mais pas à n'importe quel coût ! Pas pour dépenser des milliards d'euros ! Voilà ce que nous disent nos compatriotes !

M. Philippe Dallier. – Les nouveaux prêts à taux zéro coûtent moins cher que les anciens, regardez les chiffres ! Sur le dispositif Scellier, je ne suis pas loin de partager votre avis, surtout quand j'entends sur les ondes cette publicité : « dépêchez-vous ! Le Scellier 22 % va disparaître ! ».

Sur la hausse du chômage et la problématique des contrats aidés, dont les crédits baissent – est-on certain que, pour l'année en cours, ils soient totalement consommés ? – je tiens à signaler que les collectivités locales sont de moins en moins disposées à signer de tels contrats, depuis que l'Unedic, il y a quatre ans, a dénoncé l'accord qu'elle avait avec le Gouvernement. Il n'est en effet plus possible de cotiser au chômage pour ces contrats. Ainsi, une collectivité qui embauche quelqu'un pendant un an et doit s'en séparer doit payer le chômage pendant un an. Si l'on voulait redonner à ces contrats une réelle ambition sociale, il conviendrait de revoir l'accord avec l'Unedic. Faute d'un tel accord, les associations en prendront toujours, sans doute, mais les collectivités y auront beaucoup moins intérêt que dans le passé...

M. Philippe Marini, président. – C'est un sujet à approfondir, en effet.

M. Philippe Dominati. – Je partage le constat de mes prédécesseurs : votre rapport est très politique. Vous êtes critique, mais vous n'offrez pas de perspectives. A cette heure de la discussion, je n'ai toujours pas compris où sont vos propositions sur l'emploi public, la compétitivité des entreprises, dont le président Arthuis a justement souligné l'importance. Vous ne proposez aucune mesure ! Le fait que nous ayons le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé d'Europe est-il pour vous une contrainte ou souhaitez-vous augmenter encore les charges pesant sur nos entreprises ?

Enfin, quel est pour vous le juste périmètre de l'Etat ? Y a-t-il encore des marges financières ? Est-il trop vaste ? Doit-il être revu drastiquement, en liaison avec la situation des finances locales ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Toutes les questions que vous posez sont à la fois très techniques et très politiques. Je remercie Jean Germain de faciliter ma réponse à MM. Dominati et Arthuis ainsi qu'à Monsieur le président de la commission. Ils me demandent, au fond, d'être le ministre des finances publiques et du budget de 2012 à 2017 ! Or, ce que je regarde, c'est une programmation pluriannuelle, une trajectoire, un budget, définis par un Gouvernement arrivé à la fin de son quinquennat.

Monsieur Arthuis, vous êtes passé des piscines à la Chine ! Justement, mon département a été contraint, par le non-financement des transferts de compétence, à faire des choix, à définir des priorités : il a donc annulé la prise en charge des transports des enfants allant à la piscine. Quelle ne fut pas la levée de boucliers de vos amis, dans nos campagnes et nos bourgades ! Ne nous accusez pas de ne pas vouloir faire d'économies !

Quant aux relations avec l'Allemagne, il aurait fallu écouter la Chancelière, il y a deux ans, quand elle avait proposé que le secteur privé de la banque participe au défaut de la Grèce. Elle avait raison, mais le Président de la République ne l'a pas suivie, en raison du soutien aveugle accordé par la France à ses banques. On n'a pas voulu les faire participer, à l'époque, aux efforts de redressement de la Grèce. On y est finalement arrivé, le 21 juillet et encore davantage aujourd'hui. Le problème du soutien public se posera à propos de la recapitalisation. J'attends de voir. Nous avons eu raison de maintenir l'amendement, porté au-delà des frontières de la gauche, sur les rémunérations et les dividendes. Nous en reparlerons dans les mois à venir.

Vous êtes impatients de savoir ce qu'il faudrait faire. Je vous renvoie à nos travaux de la semaine dernière : si nous voulons parvenir à l'équilibre en 2017, il faut trouver 100 milliards d'euros, et vous avez cinq ans ! Je ne vais pas dire maintenant comment faire, au risque de m'octroyer une place qui n'est pas la mienne !

La réponse à M. Doligé, sur le coût des emplois publics, se trouve dans le rapport. L'estimation a varié de 27 000 euros en 2011 à 31 800 euros dans le budget 2012, soit en moyenne 30 000 euros par emploi.

Messieurs Dominati et de Montesquiou, à vos questions sur l'Etat, je réponds que le grand drame de la RGPP, dont on a peu parlé, mais qui a été étudié par Michèle André dans les préfectures, c'est qu'elle a bouleversé l'administration, pour un gain qui n'est pas énorme, à un coût pour la société qu'on mesure mal aujourd'hui, mais que l'on peut observer, sur le terrain, dans les banlieues et les villages de notre pays. Je reproche à cette politique de ne pas poser le problème, non seulement du périmètre, mais surtout de la nature même de l'Etat par rapport, notamment, à la décentralisation. Notre objectif est de pouvoir enfin répondre à la question « qui fait quoi ? ». Il faut que l'Etat examine les doublons avec les régions et les départements. Le sujet sera traité au Sénat, grâce aux Assises qui ont été annoncées, dans les semaines qui viennent, et qui devront éclairer les rôles respectifs de la décentralisation et de l'Etat.

D'autres pays ont posé cette question, de manière globale, par exemple l'Allemagne. Quand vous dites, monsieur de Montesquiou, que la part des dépenses publiques dans le PIB en Allemagne n'est pas comparable avec ce qu'elle est en France, c'est normal, puisqu'outre-Rhin la protection sociale est assumée par le privé, notamment par les assurances. Aux Etats-Unis, l'éducation est essentiellement payée par les gens...

M. Aymeri de Montesquiou. – Mais les charges demeurent plus importantes en France !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Il faut comparer ce qui est comparable !

Je remercie MM. Marc et Foucaud, qui partagent le constat. Comme l'a dit Monsieur le président de la commission la semaine dernière, les chiffres vont tous dans le même sens, mais s'interprètent différemment et nous choisissons des chemins différents pour régler les problèmes. Sinon, à quoi serviraient la démocratie et les élections qui permettent de changer de majorité ?

Monsieur Bourdin, il est vrai que l'on peut discuter des variations du multiplicateur. L'important, c'est de nous accorder sur ce théorème économique : un ajustement budgétaire très fort entraîne une diminution du PIB et donc réduit les effets tirés de la réduction du déficit.

Je retiens votre appréciation, Monsieur Dallier, sur le prêt à taux zéro et sur le dispositif Scellier. Je m'en souviendrai lorsque je proposerai des amendements, que vous pourrez voter !

Sur les politiques d'emploi, il est vrai que les emplois aidés ont été diminués dans le budget 2011...

M. Philippe Dallier. – Oui !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Mais finalement les crédits consommés dépassaient, à mi-année, de plus de moitié les crédits prévus. Cela m'avait frappé, j'avais prévu que cela ne tiendrait pas. Ce n'est pas sérieux d'inscrire 130 millions d'euros de crédits dévolus à ces contrats dans le projet de loi de finances pour 2012. Il y aura peut-être des difficultés, mais on recourra forcément à ces contrats, à cause de la pression du chômage.

J'ai répondu à M. Arthuis sur les piscines, mais pas sur la Chine. Cette grande puissance politique et diplomatique arrive au G20 en position de force, tant à l'égard des Etats-Unis, à qui elle peut dire qu'elle peut acheter des bons européens et non seulement américains, qu'à l'égard de l'Europe, qu'elle peut soutenir, mais avec qui elle peut négocier ce soutien. Pourquoi se priverait-elle d'évoquer, par exemple, les règles de l'OMC, ou encore sa place au FMI ? C'est pourquoi les tentations protectionnistes n'ont pas de sens ! Il faut être cohérent et faire attention aux annonces que l'on peut être amené à faire en la matière ! Ces sujets pourraient être abordés au G20.

Monsieur de Montgolfier, une croissance plus faible réduit aussi l'élasticité des recettes publiques au PIB et augmente le taux de chômage. C'est la prise en compte de ces mécanismes qui nous amène à envisager que l'impact de la moindre croissance puisse être d'environ 15 milliards d'euros.

Enfin, Monsieur le Président, pour revenir à la politique intérieure française, étant donné les contradictions, les zigzags, les incohérences qui ont marqué ce quinquennat, vous ne pouvez pas en plus nous demander de soutenir le budget qui l'achève.

M. Philippe Marini, président. – Je ne formule pas une telle demande ! J'exprime simplement le souhait que nos débats soient éclairés de la manière la plus concrète possible, par des faits et des propositions, puisqu'à mettre en exergue les contradictions, sans aller jusqu'à tirer les conséquences de ses analyses sous forme de propositions, on risque d'affaiblir notre institution ! La question demeure entière : à partir d'une analyse, que dans nos rêves nous pourrions nous approprier, tâchons de mettre sur la table des éléments de solution et de sortie de la situation particulièrement confuse et contradictoire où nous nous trouvons.

La commission a alors donné acte à Mme Nicole Bricq, rapporteure générale, de sa communication.