

N° 501

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 avril 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de programme de stabilité** transmis par le Gouvernement à la **Commission européenne** conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,
Rapporteure générale.

(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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UN PROGRAMME DE STABILITÉ D'UNE IMPORTANCE PARTICULIÈRE	7
A. LA RÉFORME RÉCENTE DU PACTE DE STABILITÉ	7
1. <i>Depuis l'année dernière, un programme de stabilité dans le cadre du « semestre européen »</i>	7
a) Le semestre européen et la transmission des programmes de stabilité en avril (et non plus en décembre).....	7
b) En France, une obligation de consultation préalable du Parlement.....	8
c) Une consultation préalable du Parlement qui ne se fait pas dans de bonnes conditions.....	8
d) Dès avril 2011, le Sénat indiquait que 10 milliards d'euros de mesures supplémentaires seraient vraisemblablement nécessaires en 2012.....	9
2. <i>La réforme du pacte de stabilité de l'automne 2011 place le présent projet de programme de stabilité sous une contrainte de sincérité</i>	10
a) Présentation générale de la réforme	11
b) Dans le cas des Etats de la zone euro : l'instauration de nouvelles sanctions, à la majorité qualifiée inversée.....	15
3. <i>Quelles conséquences concrètes pour les nouvelles règles budgétaires européennes ?</i>	17
a) La Commission européenne a vu son rôle renforcé.....	17
b) Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve diverses possibilités de blocage.....	17
c) Des marges de manœuvre des Etats considérablement réduites par le projet de « traité SCG ».....	19
B. LES IMPLICATIONS POUR LA FRANCE DES NOUVELLES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES	20
1. <i>2013 : ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB en 2013 (volet « correctif » du pacte de stabilité)</i>	20
2. <i>Les années ultérieures : respecter les nouvelles exigences du droit communautaire</i>	21
a) Selon le volet « préventif » du pacte de stabilité : atteindre un objectif à moyen terme proche de l'équilibre en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an.....	21
b) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) serait probablement respecté, dès lors que le déficit public serait inférieur à 1 point de PIB en 2017.....	23
C. UN PROGRAMME DE STABILITÉ DONT LA « DURÉE DE VIE » DÉPENDRA DE L'ISSUE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES	25
1. <i>Le présent projet de programme de stabilité décline la programmation du candidat de l'UMP à l'élection présidentielle</i>	25
2. <i>Un programme de stabilité qui devra être révisé en cas de changement de majorité présidentielle lors des prochaines échéances électorales</i>	28
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DU PRÉSENT PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ	30
A. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU	30
1. <i>Un déficit public de 5,2 points de PIB au lieu de 5,7 points de PIB</i>	30
a) Une amélioration par rapport au programme de stabilité 2011-2014 provenant essentiellement des recettes.....	30
b) ... et des administrations de sécurité sociale.....	31
2. <i>Depuis janvier 2010, un respect des programmations de solde public</i>	32
3. <i>La stabilisation en 2011 des dépenses publiques en volume correspond à une augmentation d'environ 0,7 % une fois corrigée de phénomènes exceptionnels</i>	34

B. LA CRISE DE LA ZONE EURO : UN ALÉA POUR LA CROISSANCE EN 2012 ET AU-DELÀ.....	36
1. La révision à 0,7 % de la prévision de croissance pour 2012 n'a guère de signification.....	36
2. Une hypothèse de croissance pour 2013, ramenée de 2 % à 1,75 %.....	37
a) Le consensus des conjoncturistes prévoit une croissance de 1 % en 2013.....	37
b) Une hypothèse de croissance de 1,75 % en 2013 ne paraît, à ce stade, pas moins vraisemblable qu'une hypothèse de croissance de 1 %.....	37
3. Une crise de la zone euro toujours pas résolue.....	41
a) Une crise de confiance, qui a atteint son paroxysme au second semestre 2011.....	41
b) Un retour de la confiance, permis par un « contrat implicite » entre les Etats et la BCE sur la gouvernance de la zone euro.....	41
c) L'aléa des finances publiques espagnoles.....	44
III. UNE PROGRAMMATION QUI SUSCITE D'IMPORTANTES INTERROGATIONS.....	48
A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES.....	48
1. Un objectif de retour du solde public à l'équilibre en 2016.....	48
2. Une réduction du déficit de 90 milliards d'euros en 2013-2016, reposant pour 80 % sur la dépense.....	49
B. LES 115 MILLIARDS D'EUROS DE MESURES SUR LES DÉPENSES ET LES RECETTES EN 2011-2016 AVANCÉS PAR LE GOUVERNEMENT.....	51
1. Un chiffre annoncé en novembre 2011 et concernant la période 2011-2016.....	51
2. Sur 2013-2016, des mesures qui ne sont plus que de 63,5 milliards d'euros.....	51
3. Il manque vraisemblablement 25 milliards d'euros de mesures en 2013-2016.....	55
a) Pour réduire le déficit public de 90 milliards d'euros en 2013-2016, il faudra prendre des mesures d'un montant équivalent.....	55
(1) Le ratio recettes/PIB devrait rester stable, hors mesures discrétionnaires.....	55
(2) Le ratio dépenses/PIB devrait également rester stable, hors mesures discrétionnaires.....	57
(a) Une croissance « spontanée » des dépenses de l'ordre de 2 % par an en volume.....	57
(b) Une analyse qui n'est pas remise en cause par la stabilisation des dépenses en volume en 2011.....	60
(c) L'hypothèse de croissance du PIB retenue par le présent projet de programme de stabilité : près de 2 % en 2013-2016.....	60
b) Les 15 milliards d'euros de « charge de la dette évitée » ne réduisent pas d'autant le montant de l'effort nécessaire pour revenir à l'équilibre.....	61
C. LES ÉCONOMIES NÉCESSAIRES SUR LES DÉPENSES PARAISSENT SOUS-ESTIMÉES DE 20 MILLIARDS D'EUROS.....	62
D. LES MESURES NOUVELLES SUR LES RECETTES PARAISSENT SOUS-ESTIMÉES DE 5 MILLIARDS D'EUROS AU MINIMUM.....	64
IV. POUR UNE PROGRAMMATION DE FINANCES PUBLIQUES ENFIN RÉALISTE.....	65
A. LES GRANDS ÉQUILIBRES.....	65
1. Retenir des hypothèses réalistes.....	66
a) En matière d'évolution des dépenses publiques : se fixer un objectif d'augmentation maximale de 1 % par an en volume.....	66
b) En matière de croissance du PIB : retenir une hypothèse de 2 % par an au maximum.....	67
2. Un effort sur les recettes qui se déduit de ces hypothèses.....	68

B. QUE FAIRE SI LA CROISSANCE EST INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS ?.....	70
1. <i>L'engagement actuel du Gouvernement à respecter la trajectoire de solde de manière « intangible » n'a pas de sens</i>	70
2. <i>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 et des exigences du droit européen</i>	71
TRAVAUX DE LA COMMISSION	73
I. AUDITION DE FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (11 AVRIL 2012)	73
II. EXAMEN DU RAPPORT (17 AVRIL 2012)	86
OPINIONS DES GROUPES POLITIQUES	93
I. OPINION DES COMMISSAIRES MEMBRES DES GROUPES UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (UMP), UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (UCR) ET DE LA RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (NI)	93
II. OPINION DES COMMISSAIRES MEMBRES DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (CRC)	97

I. UN PROGRAMME DE STABILITÉ D'UNE IMPORTANCE PARTICULIÈRE

A. LA RÉFORME RÉCENTE DU PACTE DE STABILITÉ

1. Depuis l'année dernière, un programme de stabilité dans le cadre du « semestre européen »

a) *Le semestre européen et la transmission des programmes de stabilité en avril (et non plus en décembre)*

Depuis 2011, les programmes de stabilité sont transmis à la Commission européenne non en décembre, c'est-à-dire après la discussion budgétaire, mais au plus tard à la fin du mois d'avril.

Le régime des programmes de stabilité est défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Avant l'instauration du « semestre européen », l'article 4 du règlement précité prévoyait que « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ». Selon le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité, les Etats membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1^{er} décembre de chaque année.

Dans un premier temps, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette initiative était issue des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011.

Le code de conduite n'a toutefois pas de valeur contraignante. Ainsi, le règlement n° 1175/2011 a modifié l'article 4 précité du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « *les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* ».

L'« anticipation » affichée de la publication des programmes de stabilité se traduit en pratique par un retard de quatre mois de la publication des programmes de stabilité par rapport à l'ancien système¹.

¹ Ainsi, le projet de programme de stabilité d'avril 2011 couvrait non les années 2012 à 2015 (comme cela aurait été le cas si la publication des programmes de stabilité avait été anticipée), mais, comme celui que la France aurait dû adresser à la Commission fin 2010, les années 2011 à 2014. Il n'ajoutait pas une année par rapport à celui qui aurait été présenté en décembre 2010 selon l'ancien système.

b) En France, une obligation de consultation préalable du Parlement

- Dans le cas de la France, l'article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit, à la suite d'un amendement de la commission des finances du Sénat¹, qu'« à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne (...), le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

En pratique, cette procédure a pris la forme, en 2011, d'une déclaration du Gouvernement suivie d'un vote sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, qui dispose : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ».

- Par ailleurs, on rappelle que l'article 88-4 de la Constitution prévoit que, « *selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les [projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne], ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ».

Ainsi, la commission des finances a adopté une résolution, devenue résolution du Sénat² le 26 juin 2011, sur la « recommandation de recommandation » du Conseil portant avis du Conseil sur le programme de stabilité.

c) Une consultation préalable du Parlement qui ne se fait pas dans de bonnes conditions

En France, la consultation du Parlement ne se fait pas dans de bonnes conditions.

- Tout d'abord, le Gouvernement considère la consultation du Parlement comme **un exercice purement formel**.

Ainsi, le document transmis au Parlement le 11 avril 2012 est intitulé *Programme de stabilité de la France 2012-2016*. Tel est également l'intitulé du document mis en ligne le 12 avril 2012 sur le site de la direction du budget (<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>). Il n'est donc nulle part mentionné qu'il s'agit d'un **projet**.

¹ Sous sa forme initiale, l'article 14 précité résultait d'un amendement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, prévoyant qu'« un projet de loi de programmation des finances publiques est déposé avant le 1^{er} juin 2011 ». Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative du Gouvernement.

² Résolution n°148 (2010-2011).

- Ensuite, le fait que les programmes de stabilité soient désormais adressés à la Commission européenne au mois d'avril conduit à **s'interroger sur la possibilité de maintenir une publication en deux temps des comptes des administrations publiques** pour l'année précédente.

On rappelle qu'actuellement, cette publication s'effectue de la manière suivante :

- tout d'abord, l'Insee publie dès la fin du mois de mars, lors de la notification du solde de l'année antérieure aux autorités communautaires, les soldes de chaque catégorie d'administrations publiques, ainsi que les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;

- ensuite, il publie les dépenses et recettes ventilées par catégories d'administrations publiques à la mi-mai, en même temps que le compte de la Nation provisoire.

On se trouve donc dans la situation paradoxale où le Parlement est amené à se prononcer sur la programmation des finances publiques pour l'année en cours et les trois années suivantes, alors même que les raisons de l'écart du solde de l'année précédente par rapport à la prévision demeurent mal connues.

Il convient donc que l'Insee publie, dès le mois de mars, une première estimation des dépenses et des recettes de chaque catégorie d'administrations publiques. Cette première estimation pourra ensuite être précisée lors de la publication du compte de la Nation provisoire à la mi-mai.

d) Dès avril 2011, le Sénat indiquait que 10 milliards d'euros de mesures supplémentaires seraient vraisemblablement nécessaires en 2012

Dans son rapport¹ sur le projet de programme de stabilité d'avril 2011, la commission des finances s'étonnait que le Gouvernement ramène seulement son hypothèse de croissance pour 2012 de 2,5 % à 2,25 %.

Elle considérait qu'il fallait retenir pour 2012 une hypothèse conventionnelle de 2 %, et, compte tenu de l'optimisme de l'hypothèse de croissance pour 2011 (alors de 2 %, contre 1,7 % selon le consensus des conjoncturistes), prévoir en 2012 environ 10 milliards d'euros de mesures supplémentaires.

Ce n'est que le 24 août 2011 que le Premier ministre a annoncé 11 milliards d'euros de mesures supplémentaires en 2012 (dont 1 milliard entrant en vigueur dès 2011). Ces mesures ont fait l'objet de la loi n° 2011-1117 de finances rectificative du 19 septembre 2011.

¹ Philippe Marini, rapport d'information n° 456 (2010-2011) du 26 avril 2011.

2. La réforme du pacte de stabilité de l'automne 2011 place le présent projet de programme de stabilité sous une contrainte de sincérité

En novembre 2011 ont été adoptés six textes de droit communautaire dérivé, communément appelés « paquet gouvernance » (ou « Six-pack »), dont trois réforment le pacte de stabilité.

Le pacte de stabilité : quelques rappels

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) prévoit notamment, dans le protocole n° 12 au traité sur l'Union européenne (TUE) relatif aux déficits excessifs, que les Etats de l'Union européenne ne doivent pas avoir de déficit public supérieur à 3 points de PIB et une dette publique supérieure à 60 points de PIB.

Il comprend deux volets :

- un volet dit « **préventif** » ;
- un volet dit « **correctif** ».

Le volet préventif a pour base juridique l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la coordination des politiques économiques, et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997¹. Ce règlement concerne l'ensemble des Etats, que leur déficit soit ou non supérieur à 3 points de PIB. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait essentiellement que les Etats, qui devaient poursuivre un « *objectif budgétaire à moyen terme* » conforme aux « *grandes orientations économiques* » définies par le Conseil, transmettaient chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité (un programme de convergence pour ceux n'appartenant pas à la zone euro). Il ne prévoyait aucune sanction.

Le volet correctif a pour base juridique l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997². Il prévoit, pour les Etats ayant un déficit public supérieur au seuil de 3 points de PIB, diverses procédures pouvant, le cas échéant, déboucher sur des sanctions. Dans la rédaction initiale de ce règlement, le seuil de dette de 60 points de PIB n'était pas pris en compte pour l'imposition éventuelle de sanctions.

Pour une présentation détaillée du « paquet gouvernance », ainsi que des deux projets de règlement en cours de discussion (« Two-pack ») et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (« TSCG »), le lecteur est invité à se reporter au rapport³ de votre rapporteure générale sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012.

¹ Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

² Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

³ Rapport n° 390, 21 février 2012.

Le paquet gouvernance (« Six-pack »)

Réforme du pacte de stabilité

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

Autres sujets

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

a) Présentation générale de la réforme

La réforme par le « Six-pack » des volets préventif et correctif du pacte de stabilité a été réalisée conformément aux tableaux ci-après, explicités et commentés dans le rapport précité de la rapporteure générale.

La discussion a duré plus longtemps que prévu : alors qu'elle devait être achevée en juin 2011 (les propositions de la Commission ayant été rendues publiques le 20 septembre 2010), les textes n'ont été adoptés qu'en novembre 2011.

Le débat a essentiellement porté sur la nature de la « semi-automatisme » des sanctions. Le Conseil est parvenu à ce que, contrairement à ce que prévoyait le texte de la Commission, chaque imposition éventuelle de sanctions à la majorité qualifiée inversée soit précédée d'une décision à la majorité qualifiée « normale ». Dans un communiqué¹, le Parlement européen se félicite quant à lui d'avoir imposé au Conseil le recours à la majorité qualifiée inversée dans le cadre du volet « préventif ».

¹ Commission des affaires économiques et monétaires, « Foire aux questions sur le « paquet de six » sur la gouvernance économique », 21 septembre 2011.

Le volet préventif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-pack »	
Article 121 ⁹		Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997	Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005	Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011	Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (seuls Etats de la zone euro)
2	« <i>Grandes orientations de politiques économiques</i> » (GOPE).		Les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.		
3	« <i>Surveillance multilatérale</i> » par le Conseil	Programmes de stabilité (ou de convergence)	L'Etat membre qui n'a pas atteint son objectif à moyen terme doit en principe réduire son déficit structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB par an.	Idem + « <i>semestre européen</i> »	
4	Recommandations adressées par le Conseil « <i>lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux [GOPE] ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de [l'UEM]</i> »				Lorsque le Conseil constate qu'un Etat n'a pas pris de mesures à la suite de sa recommandation, décision à la majorité qualifiée inversée de lui imposer un dépôt portant intérêt de 0,2 point de PIB.

Source : d'après les textes indiqués

⁹ Ex-article 103 du traité CE, devenu article 99 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

Le volet correctif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-pack »	
Article 126 ¹⁰		Règlement (CE) 1467/97	Règlement (CE) 1056/2005	Règlement (UE) 1177/2011	Règlement (UE) 1173/2011
2	Seuils de 3 points de PIB pour le déficit et 60 points de PIB pour la dette + possibilité de dépasser ces seuils, si :				
	- le déficit a « diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence » ou le dépassement est « exceptionnel et temporaire » ;	Définition du dépassement « exceptionnel » du seuil de 3 points de PIB			
		« s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique » ¹¹ .	« lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance. »	« s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique. »	
- la dette publique « s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ».					
3	Rapport de la commission		La Commission tient compte de « tous les facteurs pertinents »		

¹⁰ Ex-article 104 C du traité CE, revenu article 104 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

¹¹ Toutefois « lorsque le Conseil décide, conformément à l'article 104 C paragraphe 6, s'il y a ou non un déficit excessif, il tient compte, dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'État membre montrant qu'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 % est néanmoins exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé ».

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-pack »	
6	Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif		Prise en compte des « <i>facteurs pertinents</i> » ¹² pour les étapes suivantes		Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB ¹³ .
7	Recommandations du Conseil à l'Etat membre				
8	Constatation par le Conseil qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise				Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer une amende de 0,2 point de PIB.
9	Mise en demeure de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé		Amélioration du solde structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB « à titre de référence »		
11	Sanctions ¹⁴		Dépôt ne portant pas intérêt (0,2 à 0,5 point de PIB), le cas échéant transformé en amende 2 ans après l'exigence du dépôt	Amende, affectée au FESF ou au MES.	

Source : d'après les textes indiqués

¹² « S'il est pleinement satisfait à la double condition (...) que (...) le déficit des administrations publiques reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire ».

¹³ Si le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un État membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou si la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».

¹⁴ « Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : - exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; - inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ; - exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; - imposer des amendes d'un montant approprié. »

b) Dans le cas des Etats de la zone euro : l'instauration de nouvelles sanctions, à la majorité qualifiée inversée

L'une des principales novations du « Six-pack » est, dans le cas des seuls Etats de la zone euro, la mise en place de **nouvelles sanctions**, qui seraient imposées dans le cadre d'une nouvelle procédure, dite de « **majorité qualifiée inversée** ».

Le principe de la majorité qualifiée inversée est que la proposition de sanction proposée par la Commission est adoptée, sauf si le Conseil décide du contraire à la majorité qualifiée. Comme on le verra plus loin, **les Etats disposent en pratique de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire »**.

Le tableau ci-après synthétise les différentes étapes du processus de sanction. On observe que la phase ultime, celle d'une amende supérieure à 0,2 point de PIB (mais « plafonnée » à 0,5 point de PIB¹⁵), serait toujours décidée à la majorité qualifiée « ordinaire ». On verra toutefois ci-après que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (dit « TSCG ») prévoit que les Etats de la zone euro qui le ratifieront s'engageront à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée, dans le cas des propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en situation de déficit excessif.

Un Etat ne respectant pas le critère de dette, et passible de la procédure dite de « déficit excessif », pourrait être sanctionné au même titre qu'un Etat ayant un déficit supérieur à 3 points de PIB.

¹⁵ Conformément au règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

Les sanctions prévues par le « Six-pack » de novembre 2011, dans le cas des seuls Etats de la zone euro (règlement (UE) n° 1173/2011)

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
Volet préventif		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil sur la base de l'article 121(4) du TFUE ¹⁶	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Volet correctif		
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(6) du TFUE (existence d'un déficit excessif) ¹⁷ , seulement si les Etats membres ont déjà versé un dépôt portant intérêt (en cas de non-conformité avec les dispositions du volet préventif) ou en cas de violation particulièrement grave des règles	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(8) ¹⁸ du TFUE (absence d'action suivie d'effet en réponse à la recommandation de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(7) ¹⁹)	Amende (en principe 0,2 % du PIB)	
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(11) ²⁰ du TFUE (absence d'action effective en réponse à la mise en demeure de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(9) ²¹)	Amende (0,2 % du PIB+composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

Source : d'après les textes indiqués

¹⁶ « 4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations. »

¹⁷ « 6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. »

¹⁸ « 8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations. »

¹⁹ « 7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les **recommandations** qu'il adresse à l'Etat membre concerné afin que celui-ci **mette un terme** à cette situation dans un **délai donné**. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. »

²⁰ « 11. Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : — exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; — inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ; — exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; — imposer des amendes d'un montant approprié. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises. »

²¹ « 9. Si un Etat membre **persiste** à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné **en demeure** de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. En pareil cas, le Conseil peut demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet Etat membre. »

Les Etats en situation de déficit excessif sont donc désormais sous forte contrainte. En effet, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée « ordinaire ») qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée.

3. Quelles conséquences concrètes pour les nouvelles règles budgétaires européennes ?

a) La Commission européenne a vu son rôle renforcé

La conséquence immédiate du « paquet gouvernance », déjà perceptible, est que la Commission dispose d'un pouvoir de pression accru vis-à-vis des Etats.

Certes, la décision à la majorité inversée d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt aux Etats en déficit excessif ne concerne que les **nouveaux** Etats en déficit excessif. Cependant, comme on l'a indiqué, **les Etats actuellement en déficit excessif sont désormais passibles d'une amende s'ils ne se conforment pas aux recommandations du Conseil.** En effet, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée ordinaire) qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée.

Ainsi, le 11 novembre 2011, la Commission européenne, anticipant l'entrée en vigueur du « paquet gouvernance » le 13 décembre 2011, a examiné dans quelle mesure les Etats de l'Union européenne en situation de déficit excessif autres que ceux bénéficiant d'une aide financière²² se conformaient à la recommandation qui leur avait été adressée par le Conseil sur la base de l'article 126(7) du TFUE. Elle a considéré que tel n'était pas le cas de cinq d'entre eux : trois de la zone euro (Belgique, Chypre, Malte) et deux hors zone euro (Pologne, Hongrie).

Le 11 janvier 2012, elle a considéré que depuis lors, les cinq Etats concernés avaient pris les mesures nécessaires, à l'exception de la Hongrie. En particulier, la Belgique a dû prendre des mesures pour ramener comme prévu son déficit sous 3 points de PIB en 2012, alors que la Commission européenne prévoyait à l'automne 2011 un déficit de 4,6 points de PIB.

b) Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve diverses possibilités de blocage

En pratique toutefois, **les Etats disposent de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire ».**

En effet, le vote à la majorité qualifiée inversée s'applique seulement si le Conseil le décide préalablement à la majorité qualifiée « ordinaire ».

²² Grèce, Irlande, Portugal, Roumanie et Lettonie.

Concrètement, dans le cas particulier des Etats actuellement en situation de déficit excessif, l'amende de 0,2 point de PIB ne peut être décidée à la majorité qualifiée inversée que si le Conseil a auparavant décidé à la majorité qualifiée ordinaire que l'Etat n'a pas pris d'« *action suivie d'effets* » pour se conformer à sa recommandation. Il existe certes une exception dans le cas du dépôt ne portant pas intérêt, mais il n'est alors possible de se passer d'une telle décision du Conseil que si la Commission « *a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire* ».

Par ailleurs, dans tous les cas, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil* ». Or, le montant de 0,2 point de PIB pour les dépôts et amendes « de base » concerne uniquement la recommandation de la Commission. Rien n'empêcherait donc le Conseil de « sanctionner » un Etat en décidant, à la majorité qualifiée « ordinaire », de lui imposer une sanction moins élevée.

La majorité qualifiée inversée : le texte exact du règlement (UE) n° 1173/2011

	Volet préventif		Volet correctif	
	1. Dépôt portant intérêt	2. Dépôt ne portant pas intérêt	3. Amende « de base » de 0,2 point de PIB (1)	
Etape préalable, impliquant un vote du Conseil à la majorité qualifiée « ordinaire » (pouvoir de blocage du Conseil dans les cas 1 et 3)	Le Conseil arrête une décision constatant qu'un État membre n'a pas pris de mesures à la suite d'une de ses recommandations.	Le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un État membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».	Le Conseil décide qu'un État membre n'a pris aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif, à la suite d'une recommandation.	
Procédure de vote à la majorité qualifiée inversée	« La Commission recommande au Conseil, dans un délai de vingt jours à compter de l'adoption de la décision du Conseil, d'imposer » à l'État membre, au moyen d'une « décision ultérieure », la sanction prévue.			
	La décision « est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité qualifiée, de rejeter la recommandation de la Commission dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission ».			
Pouvoir de modification du texte à la majorité qualifiée « ordinaire »	« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil. »			

(1) En cas d'absence d'action effective en réponse à une mise en demeure (et non d'une simple recommandation), le montant de l'amende est de 0,2 point du PIB + une composante variable, et le vote a lieu à la majorité qualifiée « ordinaire ».

Source : d'après les textes indiqués

c) Des marges de manœuvre des Etats considérablement réduites par le projet de « traité SCG »

Cependant, les Etats de la zone euro qui ratifieraient le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (« TSCG ») s'engageraient à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif.

Le TSCG irait donc beaucoup plus loin que le « Six-pack » en matière de majorité qualifiée inversée, réduisant ainsi les capacités de blocage dont disposent les Etats dans le droit actuel.

B. LES IMPLICATIONS POUR LA FRANCE DES NOUVELLES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES

Le « paquet gouvernance » bouleverse le cadre de la politique française de finances publiques. En effet, si jusqu'alors les procédures mises en œuvre au titre du pacte de stabilité pouvaient paraître lointaines et formelles, le risque accru de se voir imposer des sanctions – et de déclencher une crise politique, institutionnelle et donc financière – confère une importance désormais essentielle à ces normes.

Concrètement, il faut distinguer les obligations relatives à l'année 2013 et celles relatives aux années ultérieures.

1. 2013 : ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB en 2013 (volet « correctif » du pacte de stabilité)

Dans un premier temps, dans le cadre du volet « correctif » du pacte de stabilité, la France doit ramener son déficit sous le seuil de 3 points de PIB au plus tard en 2013.

Cette obligation n'est pas du reste purement juridique, mais provient avant tout de la nécessité de maintenir la confiance.

Comme on l'a vu, depuis décembre 2011 les Etats en déficit excessif peuvent se voir imposer (à la majorité qualifiée inversée) une amende de 0,2 point de PIB, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée ordinaire) qu'ils n'ont pas pris « *d'action suivie d'effet* » pour mettre fin à leur déficit excessif dans le délai prévu.

La Commission européenne peut à **tout moment** recommander au Conseil de prendre une telle décision. Concrètement, la publication de ses prévisions économiques, prévue pour le 11 mai 2012²³, pourrait constituer une échéance majeure. En effet, on a vu que c'est en s'appuyant sur ses prévisions économiques d'automne (comprenant notamment des projections de solde public) que la Commission européenne a considéré que parmi les Etats ne bénéficiant pas d'un programme d'aide et devant mettre fin à leur déficit excessif en 2011 ou en 2012, cinq (Belgique, Chypre, Malte, Pologne, Hongrie) ne se conformaient pas aux recommandations du Conseil, les obligeant à prendre des mesures supplémentaires.

En 2011, la Commission européenne et le Conseil ont adopté leurs recommandations respectivement en juin et en juillet. Un calendrier identique cette année conduirait la Commission à adopter sa recommandation entre l'élection présidentielle et les élections législatives.

²³ Selon le site Internet de la Commission européenne.

2. Les années ultérieures : respecter les nouvelles exigences du droit communautaire

a) *Selon le volet « préventif » du pacte de stabilité : atteindre un objectif à moyen terme proche de l'équilibre en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an*

Dans un second temps, dans le cadre du volet « préventif » du pacte de stabilité (qui comprend depuis décembre 2011 la possibilité de sanctions), la France devra poursuivre un **objectif à moyen terme (OMT)**, défini en termes de solde structurel, et qui devra être compris **entre - 1 point de PIB et un excédent**.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM (dit « TSCG »), signé au début du mois de mars, dont la ratification n'est pas acquise, prévoit quant à lui que cet objectif doit être compris entre **- 0,5 point de PIB et l'excédent**.

Concrètement, les OMT sont fixés par les Etats dans leurs programmes de stabilité. Ainsi, le présent projet de programme de stabilité indique que « *l'objectif de moyen terme (OMT) au sens des engagements européens de la France est de revenir à l'équilibre structurel des comptes publics* ».

Les Etats doivent **se rapprocher de cet objectif** d'au moins 0,5 point de PIB par an (plus de 0,5 point de PIB si leur dette est supérieure à 60 points de PIB).

C'est cette règle que le TSCG obligerait de transposer à un niveau supra-législatif.

- La France devra se rapprocher de son objectif à moyen terme de **plus de 0,5 point de PIB chaque année**²⁴.

Ainsi, le présent projet de programme de stabilité prévoit une amélioration du solde structurel de 1,4 point de PIB en 2013, puis 0,8 point de PIB chacune des trois années suivantes.

²⁴ Selon l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 : « Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une **amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles**, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de **0,5 % du PIB**, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les États membres confrontés à un **niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB** ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est **supérieure à 0,5 % du PIB**. »

Un retour à l'équilibre en 2017 impliquerait quant à lui une amélioration du solde de 1,4 point de PIB en 2013, puis 0,5 ou 0,6 point de PIB chacune des quatre années suivantes, ce qui demeure compatible avec les exigences du pacte de stabilité.

L'évolution du solde structurel impliquée par un scénario de retour à l'équilibre en 2017

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Présent projet de programme de stabilité							
Solde public effectif	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,5*
Solde structurel	-3,7	-2,6	-1,2	-0,4	0,4	1,2	1,5**
Evolution du solde structurel		1,1	1,4	0,8	0,8	0,8	0,3**
Scénario de retour à l'équilibre en 2017 (calculé par la commission des finances***)							
Solde public effectif	-5,2	-4,4	-3,0	-2,3	-1,6	-0,8	0,0
Solde structurel	-3,7	-2,6	-1,2	-0,7	-0,2	0,4	1,0
Evolution du solde structurel		1,1	1,4	0,5	0,5	0,6	0,6

Les cases en gris représentent l'année d'atteinte de l'objectif à moyen terme, qui, selon le présent projet de programme de stabilité, est « l'équilibre structurel des comptes publics ».

* Source : « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012.

** Hypothèse.

*** En s'appuyant sur les estimations de solde structurel du présent projet de programme de stabilité.

Source : documents indiqués, calculs de la commission des finances

- Il existe toutefois une **ambiguïté** quant au fait de savoir si une approche en termes **d'effort structurel** peut se **substituer** à une approche en termes d'évolution du solde structurel.

Si cette ambiguïté est vraisemblablement voulue, et utile pour éviter une application trop « mécanique » de la règle, elle n'en compliquerait pas moins sa transposition éventuelle en droit interne, on l'a vu exigée par le TSCG (signé mais à ce stade non ratifié par la France).

Comme votre rapporteure générale l'a souligné dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, pour déterminer si l'Etat membre se rapproche à un rythme satisfaisant de son objectif à moyen terme, le Conseil pourra considérer non seulement l'évolution de son solde public structurel, mais aussi son **effort structurel**.

On rappelle que l'effort structurel est égal à la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures discrétionnaires sur les recettes. Il se distingue de l'évolution du solde structurel par le fait que ce dernier prend en compte le fait que les recettes publiques peuvent

spontanément augmenter plus ou moins vite que le PIB (ce qui respectivement l'améliore ou le dégrade).

En effet, l'article 5 du règlement 1466/7 prévoit désormais que « ***pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse d'effort structurel.*** Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non **cumulatifs**.

Autrement dit, faut-il comprendre qu'un Etat dont le solde structurel s'améliore grâce à des recettes augmentant spontanément plus vite que le PIB pourra s'abstenir de prendre des mesures de réduction du déficit ? Ou, inversement, qu'un Etat dont le solde structurel se dégrade en raison de recettes augmentant spontanément moins vite que le PIB (par exemple en cas de forte diminution des recettes d'impôt sur les sociétés) devra prendre des mesures supplémentaires à due concurrence, alors même que son effort structurel serait suffisant ?

A l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, le Gouvernement a indiqué à la commission des finances que ces critères étaient cumulatifs. Ainsi, selon lui, il faudra « *définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel* »²⁵.

Le présent projet de programme de stabilité précise les modalités d'interprétation de la règle d'effort structurel par le Gouvernement. Cet effort devrait être de 0,5 point de PIB par an (comme pour l'évolution du solde structurel). Surtout, il s'entendrait hors charge d'intérêt, avec un investissement lissé sur trois ans, et un taux de croissance de référence égal à la moyenne sur 10 ans du taux de croissance potentielle (soit 1,6 % selon ses estimations).

b) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) serait probablement respecté, dès lors que le déficit public serait inférieur à 1 point de PIB en 2017

Même quand elle aura ramené son déficit sous le seuil des 3 points de PIB, la France continuera d'être soumise au volet « correctif » du pacte, à cause de sa dette publique, supérieure à 60 points de PIB.

En effet :

- elle devra, en moyenne sur les trois dernières années pour lesquelles ce chiffre est disponible, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de la part au-dessus de 60 points de PIB ;

²⁵ Réponse au questionnaire écrit adressé par la commission des finances. Cette réponse est reproduite en pages 93 et 94 du rapport de votre rapporteure générale (rapport n° 390, tome I, 2011-2012).

- cette règle ne jouera pas tant qu'elle n'aura pas mis fin à son déficit excessif (ce qui devrait être le cas en 2013). Au cours des trois années suivantes (soit en principe jusqu'en 2016), le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants²⁶, ce que le présent projet de programme de stabilité interprète comme signifiant que pendant cette période de trois ans, « *il reviendra à l'État concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective* » (soit en principe 2017).

Cette règle sera probablement respectée si le déficit public n'est pas supérieur à 1 point de PIB en 2017. En effet, la dette publique devrait culminer à près de 90 points de PIB en 2014. L'écart par rapport au seuil de 60 points de PIB ne devrait donc jamais dépasser 30 points de PIB, ce qui correspond à une diminution exigée de 1,5 point par an au maximum. Or, depuis 1990 l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. Il en découle que le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle est de **- 0,8 point de PIB** avec une dette de 90 points de PIB, et **- 1,5 point de PIB** avec une dette de 60 points de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

Le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle de dette

(en points de PIB)

Dette publique constatée →	90	85	80	75	70	65	60
Diminution annuelle exigée	1,5	1,3	1,0	0,8	0,5	0,3	0,0
Diminution annuelle résultant d'une croissance du PIB de 2,5 % en valeur*	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5
Solde public nécessaire	-0,8	-0,9	-1,0	-1,1	-1,3	-1,4	-1,5

* Si l'on excepte les récessions de 1993 et 2009, depuis 1990 la croissance en valeur n'a jamais été inférieure à 2 %. Par ailleurs, depuis 1990, l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. La règle de dette s'appréciant en moyenne sur trois ans, c'est ce dernier taux qu'on retient ici.

Source : calculs de la commission des finances

Autrement dit, en « régime de croisière » la France devrait respecter la règle de dette même avec un déficit de l'ordre d'un point de PIB.

Tel devrait également être le cas en 2017 (première année d'application de la règle). Certes, si le déficit était encore de l'ordre d'un point de PIB en 2017 (et non équilibré), ce serait vraisemblablement parce qu'il se serait écarté de la trajectoire les années antérieures, et donc que le ratio

²⁶ « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence » (nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs).

dette/PIB n'aurait pas commencé à diminuer en 2014, comme le prévoit le présent projet de programme de stabilité. L'excédent du ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB n'aurait donc vraisemblablement pas diminué d'un vingtième par an en moyenne de 2014 à 2016. Cependant l'article 2 du 1467/97, tel qu'il résulte du règlement 1177/2011 du 8 novembre 2011, précise que « *l'exigence concernant le critère de la dette est également considérée comme remplie si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que la réduction requise de l'écart se produira au cours de la période de trois ans couvrant les deux années qui suivent la dernière année pour laquelle les données sont disponibles* ». Autrement dit, il suffirait que la règle soit respectée en moyenne sur la période 2016-2018.

Il n'en demeure pas moins que l'objectif est de ramener les finances publiques à l'équilibre en 2017, tout simplement pour mettre la France à l'abri du risque d'une augmentation autoréalisatrice de ses taux d'intérêt. Il s'agit d'un enjeu essentiel de souveraineté nationale.

C. UN PROGRAMME DE STABILITÉ DONT LA « DURÉE DE VIE » DÉPENDRA DE L'ISSUE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES

1. Le présent projet de programme de stabilité décline la programmation du candidat de l'UMP à l'élection présidentielle

Lors de son audition par la commission des finances le 11 avril 2012, Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a affirmé que le présent projet de programme de stabilité devait être distingué du programme présenté par Nicolas Sarkozy dans la perspective des prochaines élections, qu'il n'était donc pas question de commenter²⁷.

Cette distinction entre le présent projet de programme de stabilité et le programme de Nicolas Sarkozy est toutefois artificielle.

Tout d'abord, le présent projet de programme de stabilité couvre la période 2012-2016, soit la quasi-totalité du prochain quinquennat.

Ensuite, il contient un certain nombre d'orientations incompatibles avec les positions exprimées tant par votre commission des finances que par le principal candidat de l'opposition :

- il prévoit un retour à l'équilibre en 2016 (et non 2017) ;
- il prévoit une croissance des dépenses publiques de 0,4 % par an en volume (et non 1 %).

²⁷ « Vous faites allusion au document du 5 avril présenté par un candidat à la présidentielle, Nicolas Sarkozy. Notre rôle n'est pas de présenter un document de campagne : nous sommes ici pour commenter le programme de stabilité à transmettre à Bruxelles ».

Il met en outre l'accent sur un montant estimé de 115 milliards d'euros de mesures en 2011-2016, dont environ 72 milliards auraient déjà été votées, ce qui apporte certes une information utile sur le revirement du Président de la République après sa phase initiale de creusement délibéré du déficit, mais rend peu lisibles les grands équilibres de la programmation (pour laquelle les mesures qui importent sont celles qui restent à prendre, donc celles portant sur la période 2013-2016)²⁸.

Enfin, aux arrondis près, et à l'exception des chiffres de dette, le présent projet de programme de stabilité décline sur la période 2012-2016 la programmation de Nicolas Sarkozy (qui va jusqu'en 2017), comme le montrent les tableaux ci-après.

²⁸ *Tel est d'autant plus le cas que le document intitulé « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte » évoque 115 milliards de mesures « d'ici 2016 ».*

Comparaison du présent projet de programme de stabilité et de la programmation du candidat Nicolas Sarkozy

1. Les grands agrégats de finances publiques

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Projet de programme de stabilité							
Croissance du PIB (en %)	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0	
Solde public	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	
Dépenses publiques	55,9	55,8	55,1	54,2	53,4	52,6	
Recettes publiques	50,8	51,5	52,1	52,2	52,4	52,6	
<i>Dont : prélèvements obligatoires</i>	43,8	44,7	45,2	45,4	45,6	45,8	
Dette publique	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2	
Programmation du candidat Nicolas Sarkozy							
Croissance du PIB (en %)	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0	2,0
Solde public	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,5
Dépenses publiques	55,9	55,8	55,0	54,1	53,3	52,5	51,9
Recettes publiques*	50,7	51,4	52,0	52,1	52,3	52,5	52,4
<i>Dont : prélèvements obligatoires</i>	43,8	44,6	45,1	45,4	45,6	45,8	45,6
Dette publique	85,8	89,2	89,4	88,6	86,6	83,5	80,2
Ecart							
Croissance du PIB (en %)							
Solde public							
Dépenses publiques			-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	
Recettes publiques*	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	
<i>Dont : prélèvements obligatoires</i>		-0,1	-0,1				
Dette publique		0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	

* Les recettes de la programmation de Nicolas Sarkozy sont ici calculées comme l'écart entre les dépenses et le déficit.

2. Les mesures prévues sur les recettes et les dépenses (2013-2016)

(en milliards d'euros)

	Présent projet de programme de stabilité	Programme du candidat Nicolas Sarkozy
Dépenses	74	75
Mesures déjà votées	39	39
Mesures à documenter	35	36
Recettes	41	40
Mesures déjà votées	33	32
Mesures à documenter	8	8
Total	115	115

Source : présent projet de programme de stabilité ; « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012 ; calculs de la commission des finances

2. Un programme de stabilité qui devra être révisé en cas de changement de majorité présidentielle lors des prochaines échéances électorales

Lors de son audition précitée par la commission des finances²⁹, Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a également déclaré que le présent projet de programme de stabilité constituerait « *l'engagement de la France* ».

Ce point de vue est inexact. Un programme de stabilité ne constitue pas, en tant que tel, un engagement de l'Etat concerné. Ce qui est « liant » pour les Etats, c'est le pacte de stabilité, et les décisions du Conseil.

On a vu que concrètement, la France doit respecter trois critères essentiels :

- dans le cadre du volet « correctif », ramener le **déficit** public sous le seuil de 3 points de PIB en 2013, puis, à compter de 2017, réduire l'excédent de son ratio **dette**/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB d'au moins un vingtième par an ;

- dans le cadre du volet « préventif », se rapprocher d'au moins 0,5 point de PIB par an de son « objectif à moyen terme » (en l'occurrence, l'équilibre de ses finances publiques), défini en termes de **solde structurel**.

Retarder d'une année la date du retour à l'équilibre devrait également, on l'a vu, décaler d'une année la réalisation de l'objectif à moyen terme, l'équilibre structurel étant atteint en 2016 au lieu de 2015. Un tel report se ferait sans drame, contrairement à ce que Nicolas Sarkozy indique dans son programme³⁰. Il serait même économiquement préférable, une politique de réduction trop rapide du déficit risquant de nuire à la croissance.

Aussi, le présent programme de stabilité en tant que tel – c'est-à-dire en particulier la répartition de l'effort entre dépenses et recettes – ne saurait engager la France. Sa fonction est de permettre au Conseil de connaître la trajectoire programmée pour les finances publiques, et de pouvoir juger de l'adéquation des moyens devant être mis en œuvre.

²⁹ Le 11 avril 2012.

³⁰ « Décaler ce calendrier ne serait-ce que d'un an à 2017, comme le propose le candidat du parti socialiste, n'est pas possible : cela conduirait à augmenter la dette publique de la France de 35 Md€ » (« Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012). On rappelle que la dette publique a été en 2011 de 1 717,3 milliards d'euros. Une augmentation de 35 milliards d'euros ne correspondrait donc qu'à environ 2 % de ce montant, ce qui n'est pas significatif.

En cas d'alternance en mai 2012, le présent programme de stabilité ne remplirait pas sa fonction, puisqu'il ne correspondrait pas à la politique que la nouvelle majorité entendrait mener. Pour que le Conseil ne se prononce pas en juillet sur un texte dépourvu de signification, la France devrait donc alors rendre publique une nouvelle programmation³¹.

Ainsi, François Hollande a indiqué son intention, s'il était élu, de réunir le Parlement en session extraordinaire, du 3 juillet au 2 août 2012, et d'effectuer une « *présentation au Parlement du programme de stabilité (avant transmission à Bruxelles) et du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, fixant la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire en 2017* ».

De ce point de vue, on peut s'étonner de ce que le présent projet de programme de stabilité ne se réfère aux prochaines échéances électorales que pour indiquer un point de procédure relativement mineur³², comme si elles n'avaient aucune importance pour la politique de finances publiques de la France.

Comme exemple d'un plus grand respect des électeurs, on peut mentionner le précédent de la Finlande. Le programme de stabilité transmis le 6 avril 2011 précisait en effet que « *le gouvernement qui entrera en fonctions après les élections parlementaires devant se tenir en avril 2011 déterminera les politiques économique et budgétaire pour la prochaine législature* »³³.

Comme on le verra ci-après, le sujet de débat entre les deux principaux candidats ne concerne pas l'objectif à atteindre, mais les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il convient donc d'insérer à la page 58 du programme de stabilité, à la fin de la rubrique « *Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne* », un alinéa ainsi rédigé :

³¹ Certes, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 précité du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois ». Toutefois, cette disposition doit être conciliée avec les deux tours de l'élection présidentielle, qui doivent quant à eux se tenir les 22 avril et 6 mai, et ceux des élections législatives, les 10 et 17 juin 2012. En 2011, la Commission et le Conseil ont adopté leurs recommandations pour l'ensemble des Etats les 7 juin et 12 juillet. Le Conseil pourra donc se prononcer, le cas échéant, sur un document transmis début juillet. On observe qu'en 2011, six Etats – dont trois membres de la zone euro (Grèce, Chypre, France) et trois Etats n'appartenant pas à la zone euro (Danemark, République tchèque, Roumanie) ont transmis leur programme de stabilité avec retard (cependant si la Grèce n'a transmis son programme de stabilité que le 10 août, tous les autres Etats l'ont transmis avant le 10 mai). Il existe par ailleurs de nombreux autres précédents de retard (par exemple, dans le cas de la France, le programme de stabilité 2007-2009, qui aurait dû être adressé en décembre 2005, l'a été le 13 janvier 2006, pour prendre en compte les préconisations du « rapport Pébereau » de décembre 2005).

³² « En 2012, du fait de la tenue de l'élection présidentielle (22 avril et 6 mai) et des élections législatives (10 et 17 juin), l'Assemblée nationale et le Sénat ont suspendu leurs travaux le 7 mars 2012. Le présent programme de stabilité a été examiné par les commissions des finances des deux assemblées. »

³³ « The Government that takes office after the parliamentary elections to be held in April 2011 will determine the economic and fiscal policies for the next parliamentary term ».

« La France ramènera son déficit public sous le seuil de 3 points de PIB en 2013 et se conformera les années suivantes à ses engagements européens. Il appartiendra au gouvernement qui entrera en fonctions après les élections présidentielle et législatives devant se tenir en mai et juin 2012 de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. »

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DU PRÉSENT PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ

A. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU

1. Un déficit public de 5,2 points de PIB au lieu de 5,7 points de PIB

a) Une amélioration par rapport au programme de stabilité 2011-2014 provenant essentiellement des recettes...

Si l'on considère l'ensemble des administrations publiques, l'exécution 2011 (- 5,2 points de PIB) est meilleure que l'objectif du programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011 (-5,7 points de PIB).

Il n'est pas possible à ce stade des publications de l'Insee de comparer précisément la prévision et l'exécution, les dépenses et les recettes des différentes catégories d'administrations publiques ne devant être publiées que le 15 mai prochain, avec les comptes de la Nation provisoires.

On observe cependant que l'amélioration du solde par rapport à l'objectif du programme de stabilité 2011-2014 provient essentiellement de recettes plus dynamiques que prévu :

- si l'on raisonne en milliards d'euros, l'amélioration du solde par rapport à la prévision, de 12 milliards d'euros, se décompose entre 5 milliards d'euros pour les dépenses et 7 milliards d'euros pour les recettes ;

- si l'on raisonne en points de PIB, ce phénomène est encore plus marqué, la croissance du PIB ayant été plus faible que prévu (1,7 %, contre une prévision de 2 %) : la totalité du 0,5 point de PIB d'amélioration du solde par rapport à la prévision provient des recettes (+0,7 point de PIB), alors que le ratio dépenses/PIB a augmenté de 0,2 point.

**Recettes, dépenses et solde des administrations publiques :
prévision et exécution (2011)**

	Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011)	Exécution (Insee, 30 mars 2012)	Ecart/ programme de stabilité
<i>En milliards d'euros</i>			
Dépenses	1 123,6**	1 118,5	-5,1
Recettes*	1 008,6**	1 015,4	6,8
Déficit notifié	-115,0**	-103,1	11,9
<i>En points de PIB</i>			
Dépenses	55,7	55,9	0,2
Recettes*	50,0	50,7	0,7
Déficit notifié	-5,7	-5,2	0,5

* Y compris gains ou pertes sur swaps.

** Conversion indicative effectuée sur la base de la prévision de PIB 2011 du programme de stabilité 2011-2014.

Source : d'après les sources indiquées

b) ... et des administrations de sécurité sociale

Le tableau ci-après indique le solde par catégorie d'administrations publiques.

L'exécution des années 2010 et 2011 : le solde des différentes catégories d'administrations publiques

	2010	2011	2010	2011
	<i>En milliards d'euros</i>		<i>En points de PIB</i>	
Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011)				
Administrations publiques	-136,5	-115,0	-7,0	-5,7
Administrations publiques centrales	-112,0	-92,8	-5,8	-4,6
Administrations publiques locales	-1,7	-4,0	-0,1	-0,2
Administrations de sécurité sociale	-22,8	-18,2	-1,2	-0,9
Exécution (Insee, 30 mars 2012)				
Administrations publiques*	-137,0	-103,0	-7,1	-5,2
Administrations publiques centrales	-112,7	-90,2	-5,8	-4,5
<i>dont Etat</i>	-121,8	-87,5	-6,3	-4,4
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	9,1	-2,7	0,5	-0,1
Administrations publiques locales	-1,4	-0,9	-0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	-23,3	-12,5	-1,2	-0,6
Ecart				
Administrations publiques	-0,5	12,0	-0,1	0,5
Administrations publiques centrales	-0,7	2,6	0,0	0,1
Administrations publiques locales	0,3	3,1	0,0	0,2
Administrations de sécurité sociale	-0,5	5,7	0,0	0,3

* Montant majoré ou minoré en fonction des gains ou pertes sur swaps (comme le prévoit le solde notifié).

Source : d'après le programme de stabilité 2011-2014 et l'Insee

Comme on l'a indiqué, alors que le déficit public était prévu à 5,7 points de PIB, il n'a été que de 5,2 points, ce qui correspond à un « moindre déficit » de 0,5 point, soit environ 12 milliards d'euros.

Cette amélioration par rapport à la prévision correspond pour près de 6 milliards d'euros aux administrations de sécurité sociale, le reste se répartissant de manière à peu près égale entre administrations publiques centrales et administrations publiques locales.

2. Depuis janvier 2010, un respect des programmations de solde public

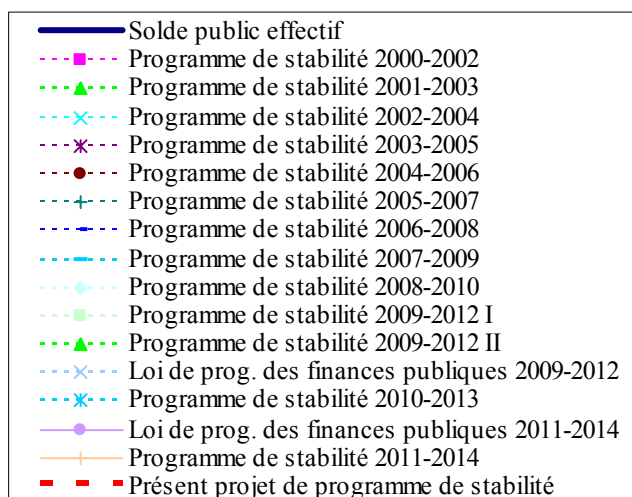
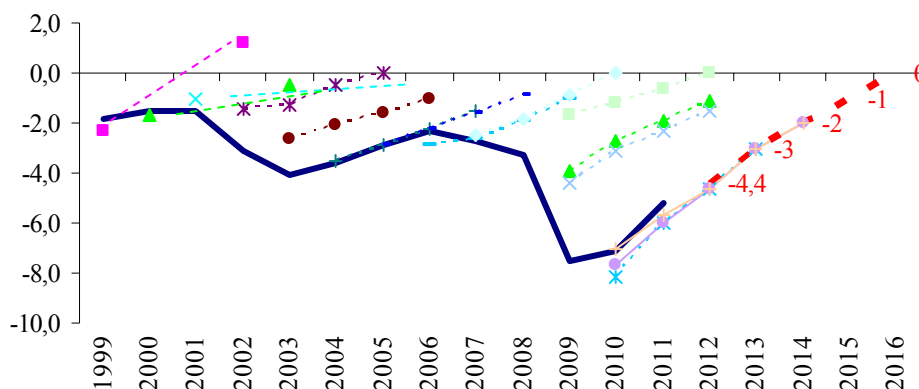
Depuis le programme de stabilité 2010-2013 de janvier 2010, la trajectoire de finances publiques de la France a cessé d'être virtuelle, ce dont il faut se féliciter.

Le graphique ci-après permet de replacer les dernières programmations dans leur contexte, en comparant programmation et exécution depuis la fin des années 1990. Les programmations retenues ici sont les programmes de stabilité, ainsi que les deux lois de programmation des finances publiques³⁴.

³⁴ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; et loi n° 2010-1645 précitée du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Les programmations de solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)

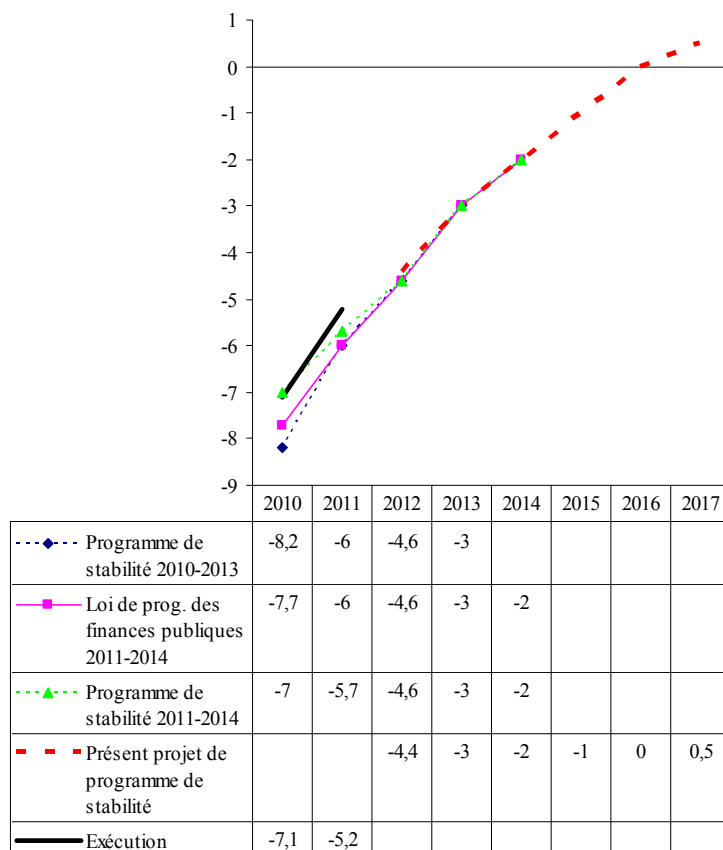


Source : commission des finances, d'après l'Insee et les documents indiqués

Le graphique ci-après fait un « zoom » sur les programmations adoptées depuis janvier 2010. Par rapport au programme de stabilité 2010-2013 (janvier 2010), le déficit public a été inférieur de 1,1 point de PIB en 2010 et 0,8 point de PIB en 2011.

Les programmations de solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



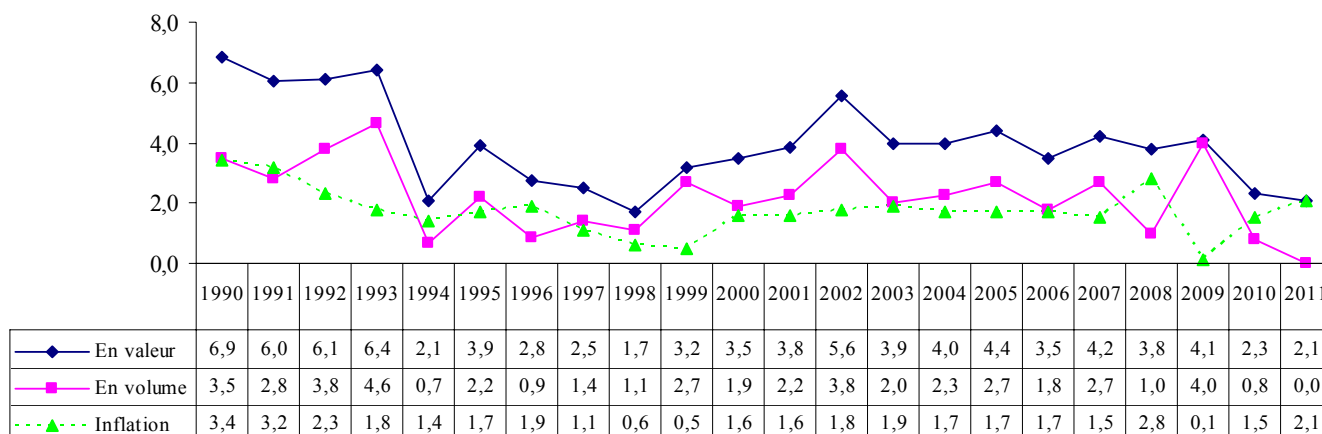
Source : commission des finances, d'après l'Insee et les documents indiqués

3. La stabilisation en 2011 des dépenses publiques en volume correspond à une augmentation d'environ 0,7 % une fois corrigée de phénomènes exceptionnels

La stabilisation des dépenses en volume en 2011 (le taux d'évolution en valeur des dépenses publiques étant égal au taux d'inflation, soit 2,1 %) constitue une **performance historiquement remarquable**, comme le montre le graphique ci-après. Un tel phénomène ne s'était **jamais produit**.

La croissance des dépenses publiques

(en %)



Inflation : croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : Insee (comptes nationaux, sauf 2010 et 2011 : information rapide n° 82 du 30 mars 2012)

Cependant, bien que les données par catégories d'administrations publiques ne soient pas disponibles (elles ne le seront que le 15 mai 2012), il apparaît déjà que la bonne performance de 2011 doit être **relativisée** :

- si **l'inflation** avait été égale à sa moyenne depuis 1990 (1,7 %), les dépenses auraient augmenté en volume de **0,3 point** (0,4 point avant prise en compte de la charge d'intérêt des obligations indexées³⁵). En effet, si l'on raisonne en **valeur**, la performance reste bonne (la troisième meilleure depuis 1990), mais devient moins spectaculaire : les dépenses publiques ont déjà augmenté de 2,1 % en 1994, et elles ont même encore moins augmenté en 1998 (1,7 %). La performance de 2011 s'explique en grande partie par le fait que l'inflation a été de 2,1 % (au lieu de 1,5 % prévus initialement). La croissance des dépenses en valeur ne dépend que peu de l'inflation de l'année en cours, du fait d'un certain retard des mécanismes d'indexation ;

- la bonne performance s'explique pour près de **0,4 point** par des **livraisons de matériels militaires** particulièrement faibles. En effet, selon l'Insee, « les consommations intermédiaires diminuent de 1,5 % en raison de très faibles livraisons de matériels militaires en 2011 : hors cet effet, les consommations intermédiaires augmenteraient de 2,2 % ». Les consommations intermédiaires ayant été de 108,3 milliards d'euros en 2010, un écart de 3,7 points correspond à une minoration exceptionnelle des dépenses de 4 milliards d'euros, soit près de 0,4 point de dépenses publiques.

³⁵ La loi de finances rectificative de décembre 2011 a majoré la provision correspondante de 1,4 milliard d'euros, soit environ 0,1 point de PIB.

Sans ces deux phénomènes, les dépenses publiques auraient augmenté d'environ 0,7 % en volume.

Par ailleurs, cette « bonne performance » provient en partie **du retard des investissements d'avenir** : alors que les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale (ayant un impact sur le déficit public) auraient dû être de 2 milliards d'euros³⁶, elles n'ont été que de 0,7 milliard d'euros³⁷. L'écart, de 1,3 milliard d'euros, correspond à **0,1 point de croissance des dépenses publiques**.

B. LA CRISE DE LA ZONE EURO : UN ALÉA POUR LA CROISSANCE EN 2012 ET AU-DELÀ

1. La révision à 0,7 % de la prévision de croissance pour 2012 n'a guère de signification

Le 22 mars 2012, le Gouvernement a révisé à la hausse sa prévision de croissance pour 2012, désormais de **0,7 %** (contre 0,5 % selon la prévision associée au premier projet de loi de finances rectificative pour 2012 ; la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2012, de 1,75 %, avait été revue à 1 % le 27 octobre 2011 par le Président de la République).

Cette révision à la hausse de 0,2 point n'a guère de signification. Il est bien évident qu'en ce début de deuxième trimestre, personne n'est en mesure de prévoir le taux de croissance de l'année en cours à 0,2 point près. Cette révision s'explique par des considérations d'affichage, alors qu'au même moment l'hypothèse de croissance pour 2013 était ramenée de 2 % à 1,75 %.

A titre d'illustration, le tableau ci-après indique divers scénarios de croissance de trimestre à trimestre en 2012, et le taux de croissance correspondant en moyenne annuelle³⁸. Comme l'Insee l'a souligné dans sa note de conjoncture de mars 2012, l'acquis de croissance à la fin du premier semestre 2012³⁹ serait, selon ses prévisions, de 0,5 %. Pour parvenir, comme le Gouvernement, à une croissance de 0,7 %, il faut supposer une croissance trimestrielle de l'ordre de 0,3 % chacun des deux derniers trimestres de l'année.

³⁶ Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

³⁷ Source : présent projet de programme de stabilité.

³⁸ On rappelle que la croissance du PIB une année donnée est exprimée en moyenne annuelle, définie comme l'évolution du PIB d'une année par rapport à celui de l'année précédente. La croissance en moyenne annuelle ne peut pas être approchée par la somme des taux de croissance de trimestre à trimestre de l'année concernée, contrairement à la croissance en glissement.

³⁹ C'est-à-dire la croissance en moyenne annuelle si la croissance de trimestre à trimestre était nulle ensuite.

La croissance du PIB en 2012, selon différents scénarios de croissance trimestrielle

(en %)

	Croissance par rapport au trimestre précédent				Croissance en moyenne annuelle
	T1	T2	T3	T4	
Croissance trimestrielle nulle	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Croissance correspondant aux prévisions de l'Insee* pour les deux premiers trimestres, nulle ensuite	0,0	0,2	0,0	0,0	0,5
Croissance correspondant aux prévisions de l'Insee* pour les deux premiers trimestres, de 0,3 % par trimestre ensuite	0,0	0,2	0,3	0,3	0,7

* Note de conjoncture, mars 2012.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

A titre de comparaison, le consensus des conjoncturistes⁴⁰ prévoit en avril 2012 une croissance de seulement 0,3 % en 2012. Les prévisions vont de - 0,3 % (Citigroup) à 1 % (UniCredit).

2. Une hypothèse de croissance pour 2013, ramenée de 2 % à 1,75 %

a) Le consensus des conjoncturistes prévoit une croissance de 1 % en 2013

Le Gouvernement retient pour 2013 une hypothèse de croissance du PIB de 1,75 %.

C'est certes 0,25 point de moins que dans la programmation pluriannuelle du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Cependant, c'est près de deux fois plus que le consensus des conjoncturistes⁴¹, de 1 %.

b) Une hypothèse de croissance de 1,75 % en 2013 ne paraît, à ce stade, pas moins vraisemblable qu'une hypothèse de croissance de 1 %

- Comme en avril 2011, le Gouvernement fait donc le choix de retenir, pour l'année suivante, une hypothèse de croissance supérieure à celle du consensus des conjoncturistes.

⁴⁰ Consensus Forecasts, 10 avril 2012.

⁴¹ Consensus Forecasts, 10 avril 2012.

On rappelle qu'en avril 2011, le consensus des conjoncturistes prévoyait pour 2012 une croissance de 1,7 %, contre 2,25 % pour le Gouvernement (la commission des finances préconisant alors de retenir une hypothèse de 2 %).

Le Gouvernement a dû ensuite revoir progressivement à la baisse son hypothèse de croissance pour 2012 :

- dans un premier temps il l'a ramenée à 1,75 % lors du « plan Fillon » annoncé le 24 août 2011 (prévoyant des mesures supplémentaires de 11 milliards d'euros) ;

- il l'a ensuite ramenée à 0,5 % lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 (et 0,7 % avec le présent projet de programme de stabilité).

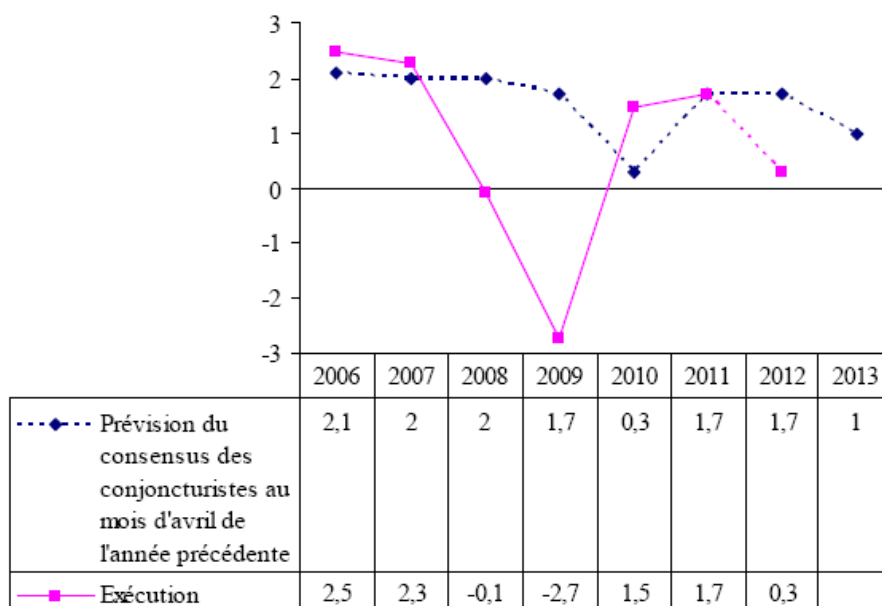
• Dans ces conditions, on pourrait penser *a priori* que le Gouvernement commet actuellement une erreur analogue, et qu'il serait préférable de retenir pour 2012 une hypothèse de croissance plus proche du consensus des conjoncturistes, on le rappelle de 1 %.

• Tel n'est pas cependant le point de vue de votre rapporteure générale.

En effet, il n'est pas possible, en avril d'une année donnée, de prévoir ce que sera la croissance l'année suivante, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB : comparaison de l'exécution et de la prévision des conjoncturistes au mois d'avril de l'année précédente

(en %)



NB : pour l'exécution de 2012 on a retenu le consensus des conjoncturistes d'avril 2012.

Sources : Consensus Forecasts, Insee

C'est pour cette raison que, selon la « doctrine » de la commission des finances, rappelée de manière constante depuis plusieurs années, il convient de retenir systématiquement une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle de longue période de l'économie française, de l'ordre de 2 %.

Quelle estimation de la croissance potentielle retenir pour les programmations de finances publiques ?

La croissance potentielle peut être définie comme la croissance maximale sans accélération de l'inflation. Il s'agit de la croissance soutenable sur longue période par une économie.

Elle résulte de l'évolution de la quantité de travail, du stock de capital et de la productivité globale des facteurs de production (ou « progrès technique »).

Avant la crise, la croissance potentielle de l'économie française était évaluée à un peu plus de 2 % par an. Ainsi, en 2006 une étude rétrospective de la Banque de France⁴² l'évaluait à 2,1 % ou 2,3 % en 2000-2005, selon la méthodologie retenue.

La croissance potentielle est désormais plus faible, en raison d'un double phénomène :

- le premier est purement démographique. Alors que jusqu'au milieu des années 2000 la population en âge de travailler augmentait de quelques dixièmes de points chaque année, ce taux devrait être à peu près nul à compter de 2008. Ainsi, en 2004, une étude prospective de la direction de la prévision estimait que la croissance potentielle, de 2,2 % à 2,4 % en 2004-2007, ne serait plus que de 1,9 % à 2,1 % en 2008-2015⁴³ ;

- à cela s'ajoute l'impact de la crise depuis 2008. La croissance potentielle n'est en effet pas totalement indépendante de la conjoncture. Ainsi, le programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011) évaluait la croissance potentielle à 0,8 % en 2009, 1,6 % en 2010, 1,8 % en 2011 et 2 % de 2012 à 2014.

La commission des finances a considéré jusqu'à présent que les programmations de finances publiques doivent reposer sur une hypothèse de croissance potentielle neutralisant totalement les effets de la conjoncture, afin que l'effort structurel, qu'elle permet de calculer, corresponde à l'évolution du déficit dépendant effectivement de l'action du Gouvernement. Cela l'a conduite à retenir une hypothèse de croissance potentielle de 2 %.

Si l'évolution des règles européennes (qui accordent peu de place à la notion d'effort structurel) et la dégradation des perspectives de croissance à l'horizon 2017 se confirmaient, la commission des finances pourrait être amenée à revoir à la baisse son hypothèse de croissance potentielle.

Le présent projet de programme de stabilité évalue la croissance potentielle à 1,7 % chaque année de 2011 à 2016.

⁴² Christophe Cahn et Arthur Saint-Guilhem, « Croissance potentielle : d'où viennent les écarts entre quelques grandes économies développées ? », *Bulletin de la Banque de France* n° 155, novembre 2006.

⁴³ Emmanuel Bretin, « La croissance potentielle de l'économie française de moyen-long terme », *direction de la prévision, analyses économiques* n° 48, septembre 2004.

Le choix, par le présent projet de programme de stabilité, d'une hypothèse de croissance pour 2013 de **1,75 %**, soit légèrement inférieure, ne paraît donc pas excessivement optimiste (bien que supérieur au consensus des conjoncturistes, on le rappelle de 1 %). Concrètement, il suppose que la croissance de trimestre à trimestre augmente progressivement à compter du deuxième trimestre 2012, pour atteindre un rythme de 0,5 % par trimestre (soit 2 % en rythme annualisé) à compter du premier trimestre 2013, comme le montre le tableau ci-après.

La croissance du PIB en 2013, selon différents scénarios de croissance trimestrielle

(en %)

	Croissance par rapport au trimestre précédent								Croissance en moyenne annuelle	
	2012				2013				2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4		
Croissance trimestrielle nulle	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
Croissance correspondant aux prévisions de l'Insee* pour les deux premiers trimestres, de 0,2 % ensuite	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,8
Croissance trimestrielle nulle en 2012, de 0,5 % en 2013	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	1,3
Croissance correspondant aux prévisions de l'Insee* pour les deux premiers trimestres, augmentant progressivement jusqu'à 0,5 % à compter du premier trimestre 2013	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	1,75

* Note de conjoncture, mars 2012.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Autrement dit, **une hypothèse de croissance du PIB de 1,75 % en 2013 correspond à l'hypothèse d'un « retour progressif à la normale » à compter du second semestre 2012.**

La croissance du PIB en 2013 pourrait toutefois être inférieure à 1,75 %, si l'on considère en particulier :

- que, du fait de la réduction des déficits publics dans la zone euro, la croissance de trimestre à trimestre pourrait être en 2013 inférieure à son potentiel ;

- que, de manière moins « intuitive », une stagnation économique chaque trimestre de 2012 pourrait comptablement susciter un acquis de croissance particulièrement faible en 2013, qui ferait qu'une croissance de 0,5 % de trimestre à trimestre en 2013 (soit 2 % en rythme annualisé) ne correspondrait qu'à une croissance annuelle de 1,3 % ;

- qu'il existe de nombreux aléas, liés en particulier à la crise de la dette de la zone euro (*cf. infra*).

3. Une crise de la zone euro toujours pas résolue

a) Une crise de confiance, qui a atteint son paroxysme au second semestre 2011

Fondamentalement, la crise de la dette est une crise de confiance, qui suscite des augmentations autoréalisatrices, c'est-à-dire auto-entretenues, des taux d'intérêt des Etats concernés : les investisseurs, doutant de la solvabilité d'un Etat, lui imposent des taux d'intérêt plus élevés, ce qui accroît leurs doutes sur sa solvabilité, et renforce le phénomène. Si l'on exclut le cas de la Grèce, c'est ce phénomène qui a porté les taux d'intérêt du Portugal et de l'Irlande à des niveaux insoutenables, et les a obligés à recourir à l'aide du FMI et du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

L'enjeu désormais est d'éviter que la défiance s'étende à l'Espagne et à l'Italie. En effet, si ces Etats se trouvaient dans l'impossibilité de se financer sur les marchés, aucun fonds financé par les Etats ne serait assez « grand » pour les empêcher de faire défaut.

Ce scénario « catastrophe » a pu sembler, au second semestre 2011, risquer de se réaliser. En effet, plusieurs phénomènes ont alimenté la défiance des marchés :

- décision du Conseil européen, le 21 juillet 2011, de provoquer le défaut de la Grèce, avec des pertes pour le secteur privé, alors qu'il existait de fortes incertitudes sur la solidité des banques ;

- volonté de l'Allemagne de faire systématiquement subir des pertes aux acteurs privés (Eurogroupe, 28 novembre 2010 ; cette position n'a été officiellement abandonnée que lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011) ;

- absence de « pare-feux » suffisants ;

- dégradation de la notation souveraine des Etats-Unis par Standard & Poor's le 5 août 2011 ;

- cercle vicieux entre crise de la dette souveraine et difficultés de financement des banques.

b) Un retour de la confiance, permis par un « contrat implicite » entre les Etats et la BCE sur la gouvernance de la zone euro

La crise du second semestre 2011 a pris fin, grâce à l'adoption d'un « contrat implicite » sur la gouvernance de la zone euro, aux termes duquel, schématiquement, les « mauvais élèves » s'engagent à réduire leur déficit, en échange de quoi la BCE et l'Allemagne acceptent de les aider.

Ce « contrat implicite » apparaît clairement quand on examine la chronologie des principales décisions de l'automne 2011 :

- le 1^{er} décembre 2011, Mario Draghi a déclaré, devant le Parlement européen : « *Ce dont d'après moi notre union économique et monétaire a besoin, c'est d'un nouveau pacte budgétaire (fiscal compact). (...) D'autres éléments pourraient suivre, mais l'ordre importe* »⁴⁴ ;

- = lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ont annoncé leur intention d'adopter d'ici mars 2012 un nouveau traité impliquant, selon les termes du Président de la République, « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* » ;

- c'est alors que la BCE a réalisé, en décembre 2011 et en février 2012, ses deux opérations de « LTRO »⁴⁵ à trois ans, pour des montants de respectivement 489 et 530 milliards d'euros, mettant fin à la grave crise de confiance qui, au second semestre 2011, avait mis en péril la capacité de l'Espagne et de l'Italie à se financer sur les marchés, suscitant ainsi un risque de crise économique majeure.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont ensuite signé au début du mois de mars 2012 le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM (dit « TSCG »). Ce traité n'a toutefois pas été ratifié à ce stade. Votre rapporteure générale considère, comme le candidat socialiste à l'élection présidentielle, qu'il devra concilier discipline budgétaire et mesures en faveur de la croissance, cette combinaison étant la seule pleinement susceptible de rétablir la confiance.

Il semble que les marchés considèrent désormais que la BCE jouerait, en cas de nécessité, le rôle de « prêteur en dernier ressort » des Etats. Ainsi, lors de son audition au Sénat par la commission des finances et la délégation à la prospective le 8 février 2012, Gilles Moëc, chef économiste à la Deutsche Bank, a déclaré : « *Que peut faire la BCE si tout échoue, c'est-à-dire si, après les premiers effets positifs de la LTRO à trois ans, on retombe dans certaines ornières politiques en Italie ou en Espagne ? Alors le SMP doit être l'arme de dernier ressort. Sans aucun doute, la BCE n'a aucun intérêt à pré-annoncer une intervention massive pour acheter des obligations d'Etat, mais les marchés fonctionnent sur la conviction implicite que la BCE « ferait le métier » et relancerait le SMP, en cas de crise majeure* ».

C'est la BCE, et non les « pare-feux » se finançant essentiellement sur les marchés et par conséquent fragiles en cas de crise grave (cf. encadré ci-après), qui constitue le véritable « filet de sécurité » pour la zone euro.

⁴⁴ Traduction par la commission des finances.

⁴⁵ « Longer-term refinancing operations », opérations de refinancement à plus long terme.

Rappels sur les pare-feux

Les besoins de financement (déficit + tombées de dette) en trois ans :

- Irlande, Portugal, Espagne : \approx 600 Mds € ; Belgique : \approx 200 Mds € ; Italie : \approx 800 Mds €.
- Citigroup (janvier 2011) : 2 000 Mds € pour pouvoir aider « l'Italie, la Belgique et la France ».

Des fonds dont les capacités de prêt disponibles pourraient passer prochainement d'environ 600 Mds € à plus de 1 000 Mds €

- Capacités actuelles : environ 300 Mds € disponibles pour le FESF/MES (en raison d'engagements d'environ 200 Mds €)* + environ 300 Mds € pour le FMI = environ 600 Mds €.
- Capacités prochaines : environ 500 Mds € pour le FESF/MES* + environ 600 Mds € pour le FMI** si ses ressources sont accrues de 300 Mds € (objectif de 466 Mds €, dont 200 Mds € déjà promis par l'UE) = 1 100 Mds €.

* Le traité relatif au MES fixait un plafond de 500 Mds € pour l'encours de prêts de l'ensemble FESF+MES. Comme le FESF a déjà engagé environ 200 Mds €, cela correspondait à une capacité de prêt disponible de 300 Mds €. Lors de sa réunion du 30 mars 2012, l'Eurogroupe a décidé de porter la capacité de prêt de l'ensemble FESF+MES à 700 Mds €, ce qui, compte tenu des 200 Mds € déjà engagés, correspond à une capacité de prêt disponible de 500 Mds €. Le chiffre de 800 Mds €, parfois avancé, correspond aux 700 Mds €, majorés de sommes déjà payées : 49 Mds € pour le MESF et 53 Mds € pour les prêts bilatéraux à la Grèce.

** Le FMI disposait, à la fin de l'année 2011, d'une capacité de prêt d'environ 390 Mds \$ (soit 303 Mds €), compte tenu des prêts déjà accordés. Il estimait alors avoir besoin de pouvoir prêter 500 Mds \$ supplémentaires, ce qui impliquait de nouvelles ressources de 600 Mds \$ (soit 466 Mds €). Dans un communiqué du 19 décembre 2011, les dix-sept Etats membres de la zone euro se sont engagés à augmenter leurs contributions bilatérales au financement du FMI de 150 Mds €. Les autres Etats de l'UE se sont engagés à apporter 50 Mds €. A la suite notamment du refus des Etats-Unis d'accroître leur contribution, Christine Lagarde, directrice générale du FMI, a suggéré le 12 avril 2012 que les besoins du FMI pourraient être revus à la baisse. Un accord doit être trouvé d'ici la réunion du G20 en juin 2012.

FESF : Fonds européen de stabilité financière. FMI : Fonds monétaire international. MES : Mécanisme européen de stabilité. MESF : Mécanisme européen de stabilisation financière. Si le FMI se finance par la création monétaire des Etats membres, les autres fonds se financent par émissions obligataires.

Il serait politiquement plus responsable que les Etats sortent la banque centrale de la situation ambiguë dans laquelle, à mandat inchangé, elle se trouve et, pour refinancer les Etats en difficulté, dotent le MES d'une force de frappe suffisante et du statut bancaire qui lui permettrait de se refinancer auprès de la BCE.

D'une manière générale, la gouvernance globale de la zone euro n'est pas satisfaisante. Elle paraît résulter de rapports de forces entre Etats et institutions et ne permet pas de prendre des décisions avec la réactivité qui serait nécessaire. C'est cette impression qu'il n'y a pas véritablement de « pilote dans l'avion » susceptible de définir et de faire appliquer une stratégie claire et cohérente – et non, contrairement à ce qu'affirment certains membres du Gouvernement, l'éventualité d'une alternance démocratique en France en mai et juin prochains – qui constitue vraisemblablement la principale cause de la défiance à moyen terme vis-à-vis de la zone euro.

A plus long terme, le principal problème de la zone euro est qu'elle est une construction « bancaire ». L'intégration des politiques budgétaires est désormais considérablement renforcée alors que les politiques économiques et fiscales relèvent en quasi-totalité de la compétence des Etats. Or, l'un des problèmes essentiels de la zone euro est que, 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. Malheureusement, le dispositif de surveillance des déséquilibres macroéconomiques mis en place dans le cadre du « Six-pack » ne paraît pas à la hauteur des enjeux. Plus fondamentalement, on peut se demander comment les Etats ayant un déséquilibre extérieur important peuvent restaurer leur compétitivité si leurs partenaires mènent une politique analogue au même moment. C'est pourquoi pour surmonter cette faiblesse structurelle de la zone euro, la discipline budgétaire doit être complétée par des initiatives de nature à dynamiser la croissance et à coordonner les politiques macro-économiques.

c) L'aléa des finances publiques espagnoles

Dans ce contexte, la situation de l'Espagne est préoccupante.

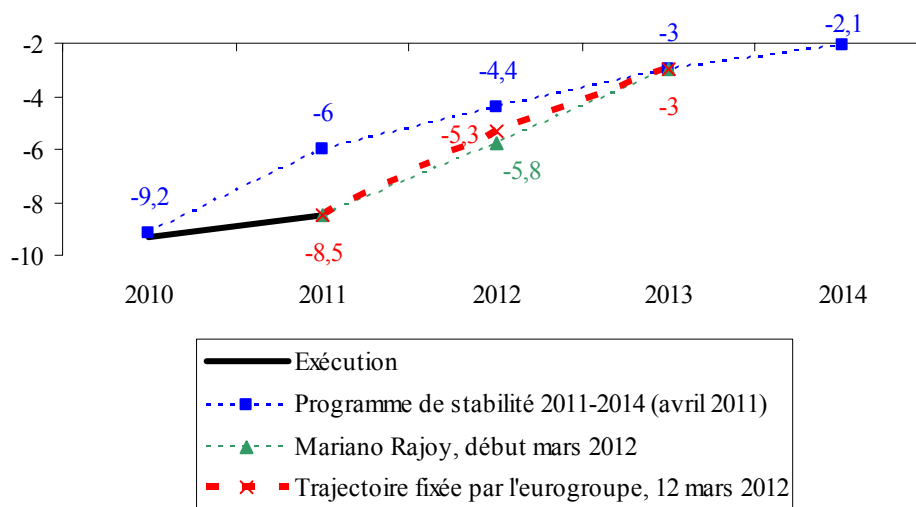
Si le respect de l'objectif fixé pour 2011 aurait vraisemblablement entraîné une récession, le « dérapage » de 2011 provient en quasi-totalité du fait que l'Espagne n'a pas fait les efforts demandés, en laissant notamment les finances de ses communautés autonomes déraiser.

Le 27 février 2012, le gouvernement espagnol issu des élections de novembre 2011 a indiqué que le déficit de 2011, qui aurait dû être de 6 points de PIB selon le programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011, avait en réalité été de 8,5 points de PIB. A l'issue du conseil européen du début du mois de mars 2012, le Premier ministre espagnol, Mariano Rajoy, a annoncé que le budget 2012 serait bâti avec un objectif de déficit de 5,8 points de PIB, contre 4,4 points selon le programme de stabilité 2011-2014, l'objectif de 3 points de PIB en 2013 demeurant inchangé.

Finalement, le 12 mars l'Eurogroupe a fixé la trajectoire de solde à 5,3 points de PIB en 2012 et 3 points de PIB en 2013.

La trajectoire de solde public de l'Espagne : prévision et exécution

(en points de PIB)



Source : Commission européenne, documents indiqués

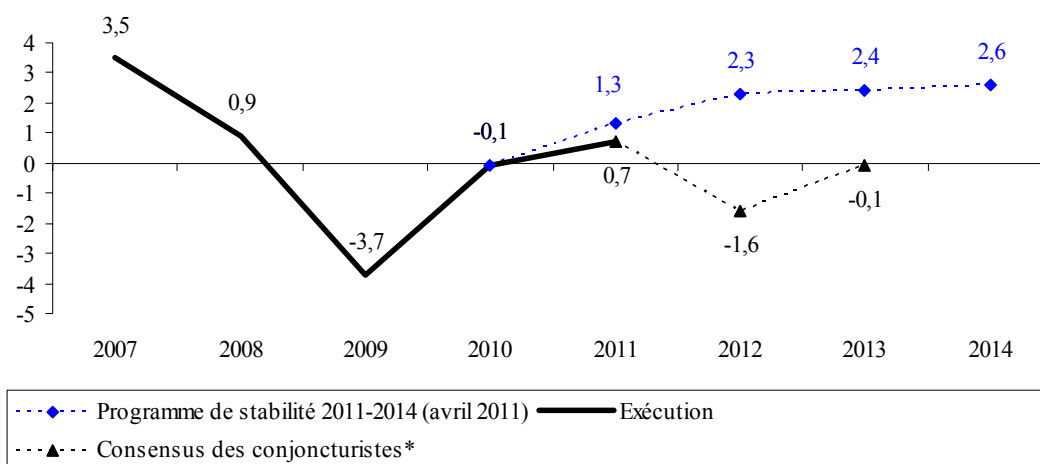
• **Le mauvais résultat de 2011 s'explique par les effets de la moindre croissance, mais aussi par la politique de finances publiques effectivement menée, et en particulier par l'absence de maîtrise des finances des communautés autonomes.**

Il paraît toutefois difficile de faire abstraction du contexte économique et social de l'Espagne. Un pays sortant d'une récession majeure ayant porté son taux de chômage à plus de 20 % voit nécessairement la consolidation de ses finances publiques rendue très difficile.

Certes, le fait que le solde de 2011 ne se soit amélioré que de 0,7 point de PIB, et non 3,2 points comme prévu, s'explique en partie par la faible croissance. En effet, la croissance du PIB a été de seulement 0,7 %, contre une prévision de 1,3 %, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB espagnol : prévision et exécution

(en %)



* Consensus Forecasts, 10 avril 2012.

Source : Commission européenne, documents indiqués

Toutefois un écart de 0,7 point n'aurait dû dégrader le solde que d'environ 0,5 point de PIB⁴⁶.

Concrètement, sur les 2,5 points de déficit supplémentaires, 1,6 point proviennent des communautés autonomes.

Ce dépassement a été d'autant plus mal perçu que le gouvernement espagnol avait encore indiqué, à la fin de l'année 2011, que l'objectif de 6 points de PIB serait respecté.

- L'Espagne a donc placé ses partenaires dans une situation difficile.

D'un côté, il n'était pas possible de maintenir inchangé l'objectif de solde de 2012, à moins d'imposer un effort politiquement et économiquement impossible. De l'autre, il n'était pas non plus envisageable d'accroître cet objectif 2012 à hauteur du « dérapage » de 2011, à moins de vider le pacte de stabilité de toute portée.

L'objectif de solde de -5,3 points de PIB fixé par l'Eurogroupe le 12 mars 2012 correspond à une amélioration de 3,2 points par rapport à 2011, égale à celle qui aurait dû être observée en 2011.

L'Espagne s'est donc placée dans une situation délicate, où il doit réaliser un effort d'ajustement considérable en 2012, année où le PIB de la zone euro devrait reculer de 0,4 %. Selon le consensus des conjoncturistes, il en résulterait une diminution du PIB espagnol de 1,6 % en 2012 (pour un

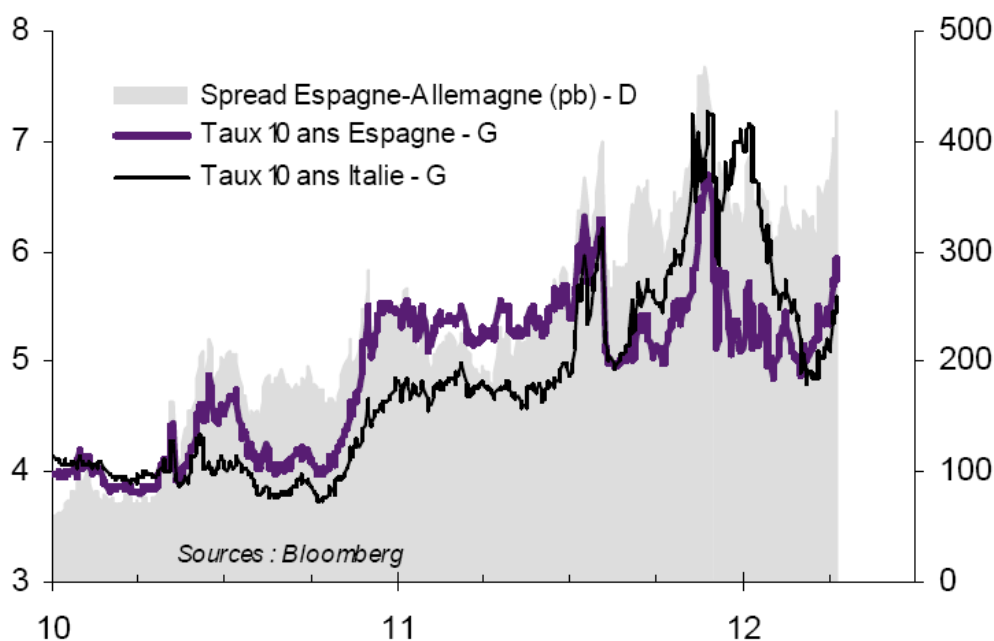
⁴⁶ Les dépenses des administrations publiques espagnoles étant de l'ordre de 45 points de PIB, une croissance inférieure de 0,7 point augmente le ratio dépenses/PIB d'environ 0,3 point. L'impact sur l'élasticité des recettes publiques au PIB conduit à légèrement accroître ce chiffre.

déficit public supérieur d'environ 0,5 point à celui actuellement prévu)⁴⁷. Un recul du PIB plus important ne peut être exclu.

- Le cas espagnol montre qu'il est important, pour un Etat, de calibrer ses efforts de manière réaliste.

Ainsi, la prime de risque par rapport à l'Allemagne pour les emprunts à dix ans est actuellement de l'ordre de 420 points de base, ce qui est proche de son maximum historique du 22 novembre 2011 (468 points de base). Si le taux lui-même n'atteint pas son maximum de l'automne 2011 (près de 7 %, contre un peu moins de 6 % aujourd'hui), cette évolution n'en est pas moins préoccupante, pour la soutenabilité des finances publiques espagnoles, et donc pour la zone euro dans son ensemble.

Les taux d'intérêt sur la dette publique espagnole



Source : Natixis

- Au total, même si d'autres aléas ne peuvent être écartés – comme un nouveau rebondissement de la crise grecque, un « atterrissage brutal » de l'économie chinoise, ou une forte augmentation du prix du pétrole consécutive à une crise avec l'Iran –, l'Espagne semble constituer le principal risque de reprise de la crise de la zone euro en 2012.

Actuellement, les taux d'intérêt sur la dette publique espagnole, bien qu'en augmentation, demeurent soutenables, parce que les deux opérations de refinancement à trois ans réalisées en décembre 2011 et en février 2012 par la BCE ont incité les banques espagnoles à acquérir ou à conserver des titres

⁴⁷ Consensus Forecasts, 10 avril 2012.

de dette publique espagnole. Ce mécanisme ne fonctionnerait plus si les banques espagnoles se remettaient à craindre un défaut de leur Etat.

Par ailleurs, on ne peut écarter le risque que se réenclenche le cercle vicieux entre une défiance des investisseurs vis-à-vis des banques espagnoles et leur défiance vis-à-vis des administrations publiques espagnoles.

Le seul acteur susceptible d'empêcher un défaut de l'Espagne serait alors la BCE, qui devrait acheter massivement des titres de dette publique espagnole sur le marché secondaire. Toutefois elle ne l'accepterait pas sans contreparties en matière de réduction du déficit. Or, la réduction par l'Espagne de son déficit public serait socialement encore plus douloureuse qu'elle ne l'est déjà, comme on l'a vu ci-avant.

Des turbulences sur les marchés financiers, et le cas échéant sur l'économie réelle, ne peuvent donc être exclues.

Après une adjudication à court terme plutôt rassurante, malgré des taux en hausse, le mardi 17 avril, l'Espagne devra bientôt affronter un véritable « test », lors de l'émission d'obligations à 3 et 5 ans prévue le jeudi 19 avril.

III. UNE PROGRAMMATION QUI SUSCITE D'IMPORTANTES INTERROGATIONS

A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES

1. Un objectif de retour du solde public à l'équilibre en 2016

Les grands équilibres du présent projet de programme de stabilité sont indiqués par le tableau ci-après.

Le présent projet de programme de stabilité : les grands équilibres

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance du PIB (en %)	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0
Solde public	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Dépenses publiques	55,9	55,8	55,1	54,2	53,4	52,6
Recettes publiques	50,8	51,5	52,1	52,2	52,4	52,6
<i>Dont : prélèvements obligatoires</i>	<i>43,8</i>	<i>44,7</i>	<i>45,2</i>	<i>45,4</i>	<i>45,6</i>	<i>45,8</i>
Dette publique	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2

Source : présent projet de programme de stabilité

2. Une réduction du déficit de 90 milliards d'euros en 2013-2016, reposant pour 80 % sur la dépense

Les tableaux ci-après, élaborés selon la méthodologie habituelle de la commission des finances, ventilent, à titre indicatif, la réduction du déficit entre ses différentes composantes.

Remarque : les montants en milliards d'euros sont volontairement arrondis. En effet, les chiffres figurant dans le présent projet de programme de stabilité, généralement exprimés en points de PIB, ne permettent pas de disposer des montants exacts.

Le présent projet de programme de stabilité : décomposition indicative de l'évolution du solde public entre ses différentes composantes

1. En points de PIB

	2012	Prochain quinquennat						
		2013	2014	2015	2016	2013-2016	PM : 2017*	2013-2017
Amélioration du solde public	0,8	1,4	1,0	1,0	1,0	4,4	0,5	4,9
Dont :								
Evolution du ratio dépenses/PIB	0,1	0,7	0,9	0,8	0,8	3,2	0,7	3,9
Dont :								
Evolution du solde conjoncturel (a)	-0,7	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Maîtrise des dépenses (b) ¹	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	3,5	0,8	4,3
Evolution du ratio recettes/PIB	0,7	0,6	0,1	0,2	0,2	1,1	-0,2	0,9
Dont :								
Mesures nouvelles sur les recettes (c)	0,8	0,4 ²	0,1	0,1	0,1	0,7 ³	0,0	0,7
Elasticité des recettes au PIB différente de 1 (d)	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,5	-0,2	0,2
Effort structurel (b+c)	1,8	1,3	1,0	0,9	0,9	4,2	0,8	4,9
Evolution spontanée (a+d)	-0,8	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	-0,2	0,1

2. En milliards d'euros (montants arrondis)**

	2012	Prochain quinquennat						
		2013	2014	2015	2016	2013-2016	PM : 2017*	2013-2017
Amélioration du solde public	17,5	25	25	20	20	90	10	100
Dont :								
Evolution du ratio dépenses/PIB	5,0	15,0	20,0	15,0	15,0	65,0	15,0	80
Dont :								
Evolution du solde conjoncturel (a)	-15,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	-5,0	0,0	-5,0
Maîtrise des dépenses (b) ¹	20,0	20,0	20,0	15,0	15,0	70,0	15,0	85,0
Evolution du ratio recettes/PIB	12,5	10,0	5,0	5,0	5,0	25,0	-5,0	20,0
Dont :								
Mesures nouvelles sur les recettes (c)	15,0	7,5 ²	2,5	2,5	2,5	15,0 ³	0,0	15,0
Elasticité des recettes au PIB différente de 1 (d)	-2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	10,0	-5,0	5,0
Effort structurel (b+c)	35,0	27,5	22,5	17,5	17,5	85,0	15,0	100,0
Evolution spontanée (a+d)	-17,5	-2,5	2,5	2,5	2,5	5,0	-5,0	0,0

* Année 2017 : programme de Nicolas Sarkozy.

** Ces chiffres étant calculés à partir du tableau précédent, exprimé en points de PIB, les montants en Mds € ne peuvent être considérés que comme des ordres de grandeur. Les arrondis (par tranches de 2,5 Mds €) ont été réalisés de manière à ce que le tableau « tombe juste », mais il peut en résulter de légères incohérences par rapport au tableau précédent. Par ailleurs, le tableau n'est pas « précis à 2,5 Mds € près ».

¹ Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel (calculé par référence à une croissance potentielle de longue période fixée par convention à 2 % en volume).

² Par convention, on suppose que la quasi-totalité des mesures nouvelles devant être adoptées concerne l'année 2013. Le montant est de 8 Mds € (dont 5,5 Mds d'allègements figurant dans le programme de Nicolas Sarkozy et 13,5 Mds d'alourdissements).

³ Ce montant comprend environ 5 Mds € correspondant aux mesures nouvelles déjà votées mais devant entrer en vigueur postérieurement à 2012 (d'après le programme de Nicolas Sarkozy, 5 avril 2012).

Source : calculs de la commission des finances

B. LES 115 MILLIARDS D'EUROS DE MESURES SUR LES DÉPENSES ET LES RECETTES EN 2011-2016 AVANCÉS PAR LE GOUVERNEMENT

1. Un chiffre annoncé en novembre 2011 et concernant la période 2011-2016

Le Gouvernement et le Président de la République axent leur communication autour du chiffre de **115 milliards d'euros** de mesures d'économies sur les dépenses et d'augmentations discrétionnaires de recettes.

Ce chiffre a été avancé pour la première fois dans le document, publié **en même temps que le projet de loi de finances rectificative du 12 novembre 2011**, intitulé *Stratégie pluriannuelle de finances publiques*, présenté comme une « *mise à jour du rapport économique, social et financier* » annexé au projet de loi de finances pour 2012. Ce document actualisait la programmation du Gouvernement en fonction de la révision à la baisse des hypothèses de croissance, et des nouvelles mesures annoncées le 7 novembre 2011. Les 115 milliards d'euros étaient explicités dans un tableau détaillé.

Le chiffre de 115 milliards d'euros a ensuite été repris par Nicolas Sarkozy dans le document intitulé *Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte* (5 avril 2012). Selon ce document, « *pour revenir à l'équilibre budgétaire en 2016, la France a annoncé, le 7 novembre dernier, devoir fournir un effort de 115 Md€⁴⁸ d'ici 2016. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement s'est engagé à réaliser cet effort par 75 Md€ d'économies sur les dépenses et 40 Md€ de recettes supplémentaires, d'ici 2016* ».

Enfin, le **présent projet de programme de stabilité** reprend, **sans modification**, le tableau explicitant les 115 milliards et figurant dans le document précité *Stratégie pluriannuelle de finances publiques* du 12 novembre 2011.

2. Sur 2013-2016, des mesures qui ne sont plus que de 63,5 milliards d'euros

Le tableau du présent projet de programme de stabilité explicitant les 115 milliards d'euros en 2011-2016 est reproduit ci-après.

⁴⁸ www.budget.gouv.fr/files/mise-a-jourrapport-economique-social-financier.pdf

Les 115 milliards d'euros de mesures en 2011-2016 annoncés par le Gouvernement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dettes évitées en 2016
MESURES EN DEPENSE (en Md€)							
Etat hors retraites	6,9	12,3	17,7	24	30	36	128
dont économies sur la masse salariale	1,3	2,9	4,6	6	8	9	32
dont fonctionnement et interventions de l'Etat et de ses opérateurs et transferts aux collectivités locales	5,6	9,4	13,1	18	22	27	96
ASSO hors retraites	2,6	6,2	9,4	13	16	19	66
dont économies sur le champ de l'ONDAM (et, en 2012, sur fonds de protection sociale et gestion des caisses de sécurité sociale)	2,6	5,9	9,0	12	16	19	64
dont sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	2
Réforme des retraites	1,5	4,8	6,9	8	11	16	49
Collectivités locales	0,2	0,6	0,9	1	2	2	6
Total mesures en dépense (hors économie sur charge de la dette)	11,2	23,9	35,0	46	58	74	248
dont mesures antérieures au 24/08	11,0	21,1	30,3	39	50	64	215
dont mesures du 24/08		1,0	1,0	1	1	1	5
dont mesures du 7/11	0,2	1,8	3,7	6	7	9	28
Partage dans l'effort de consolidation (hors charge de la dette) :	49%	46%	52%	57%	61%	64%	57%
MESURES EN RECETTES (en Md€)							
Mesures documentées avant les annonces du 24/08	10,4	12,4	12,4	12	12	12	73
Mesures annoncées le 24/08	1,0	10,0	9,5	9	8	8	46
Nouvelles mesures en recettes du 7/11		5,2	7,9	7	8	8	37
Mesures programmées dans la LPFP			3,0	6	9	12	30
Total mesures en recettes	11,4	27,6	32,8	35	38	41	185
Partage dans l'effort de consolidation :	51%	54%	48%	43%	39%	36%	43%
Total effort de consolidation	22,6	51,5	67,8	81	96	115	434
dont mesures antérieures au 24/08	21,6	33,5	45,7	58	71	88	318
dont mesures du 24/08	1,0	11,0	10,5	10	8	9	51
dont mesures du 7/11		7,0	11,6	13	15	17	65
Charge de la dette évitée : hypothèse : taux apparent observé sur la période 2007-2010 soit 3,94% appliqué au cumul des économies des années antérieures + 50% des économies de l'année en cours	0,4	1,9	4,3	7	11	15	
Total des économies y compris charge de la dette	23,0	53,4	72,1	88	107	129	
Part des dépenses y compris charges de la dette dans l'effort de consolidation	50%	48%	54%	61%	65%	68%	
Part des recettes dans l'effort de consolidation total	50%	52%	46%	39%	35%	32%	

**Les 115 Mds €
en 2011-2016**

Source : présent projet de programme de stabilité

Les 115 milliards d'euros concernent la période 2011-2016, ce qui fausse la lecture du présent projet de programme de stabilité.

On calcule à partir du tableau précédent que **sur la période 2013-2016, les mesures ne sont plus que de 63,5 milliards d'euros (dont 50,1 sur les dépenses et 13,4 sur les recettes).**

Le « tableau des 115 milliards » recalculé sur la période 2013-2016

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	Dettes évitées
MESURES EN DEPENSE					
Etat hors retraites	5,4	11,7	17,7	23,7	58,5
<i>Dont économies sur la masse salariale</i>	1,7	3,1	5,1	6,1	16,0
<i>dont fonctionnement et interventions de l'Etat et de ses opérateurs et transferts aux collectivités locales</i>	3,7	8,6	12,6	17,6	42,5
ASSO hors retraites	3,2	6,8	9,8	12,8	32,6
<i>dont économies sur le champ de l'ONDAM (et, en 2012, sur fonds de protection sociale et gestion des caisses de sécurité sociale)</i>	3,1	6,1	10,1	13,1	32,4
<i>dont sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Réforme des retraites	2,1	3,2	6,2	11,2	22,7
Collectivités locales	0,3	0,4	1,4	1,4	3,5
Total mesures en dépense (hors économie sur charge de la dette)	11,1	22,1	34,1	50,1	117,4
Dont mesures antérieures au 24/08	9,2	17,9	28,9	42,9	98,9
Dont mesures du 24/08	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dont mesures du 7/11	1,9	4,2	5,6	7,2	18,9
<i>Partage dans l'effort de consolidation (hors charge de la dette) (en %)</i>	68,1	74,9	76,6	78,9	
MESURES EN RECETTES					
Mesures documentées avant les annonces du 24/08	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-1,2
Mesures annoncées le 24/08	-0,5	-1,0	-2,0	-2,0	-5,5
Nouvelles mesures en recettes le 7/11	2,7	2,1	2,7	3,2	10,7
Mesures programmées dans la LPFP	3,0	6,0	9,0	12,0	30,0
Total mesures en recettes	5,2	7,4	10,4	13,4	36,4
<i>Partage dans l'effort de consolidation (en %)</i>	31,9	25,1	23,4	21,1	
TOTAL EFFORT DE CONSOLIDATION :	16,3	29,5	44,5	63,5	153,8
Dont mesures antérieures au 24/08	12,2	24,5	37,5	54,5	128,7
Dont mesures du 24/08	-0,5	-1,0	-2,0	-2,0	-5,5
Dont mesures du 7/11	4,6	6,0	8,0	10,0	28,6
Charge de la dette évitée : hypothèse : taux apparent observé sur la période 2007-2010 soit 3,94% appliqué au cumul des économies des années antérieures + 50% des économies de l'année en cours	2,4	5,1	9,1	13,1	
TOTAL DES ÉCONOMIES Y COMPRIS CHARGE DE LA DETTE	18,7	34,6	53,6	75,6	
Part des dépenses y compris charges de la dette dans l'effort de consolidation (en %)	72,2	78,6	80,6	82,3	
Part des recettes dans l'effort de consolidation total (en %)	27,8	21,4	19,4	17,7	

Source : calculs de la commission des finances, d'après le tableau précédent

Les 115 Mds € en 2011-2016 ne sont plus que 63,5 Mds € en 2013-2016

3. Il manque vraisemblablement 25 milliards d'euros de mesures en 2013-2016

Un premier problème est celui du calibrage de l'effort à réaliser.

Le déficit public prévu pour 2012 est de 4,4 points de PIB, soit environ 90 milliards d'euros.

C'est donc 90 milliards d'euros de mesures qui devront entrer en vigueur en 2013-2016, si l'on veut ramener les finances publiques à l'équilibre en 2016.

a) Pour réduire le déficit public de 90 milliards d'euros en 2013-2016, il faudra prendre des mesures d'un montant équivalent

Il pourrait *a priori* sembler évident que, pour réduire le déficit de 90 milliards d'euros, il faille prendre des mesures à due concurrence.

Si tel semble effectivement être le cas⁴⁹, il ne faut pas perdre de vue la réalité des mécanismes en jeu.

En particulier, quand le Gouvernement indique 74 milliards d'euros de mesures d'économies sur les dépenses en 2011-2016, cela ne signifie pas que le niveau de dépenses doit baisser de ce montant entre 2010 et 2016, mais qu'il augmentera de 74 milliards d'euros de moins que ce qu'aurait été sa tendance « spontanée » (que par ailleurs le Gouvernement se garde d'explicitier).

Si les montants en milliards d'euros sont les plus « parlants », il est en réalité préférable de raisonner en points de PIB.

L'évolution du solde en points de PIB (c'est-à-dire du ratio déficit/PIB) est la somme de deux facteurs :

- l'augmentation du ratio recettes/PIB ;
- la diminution du ratio dépenses/PIB.

(1) Le ratio recettes/PIB devrait rester stable, hors mesures discrétionnaires

On considère habituellement que, lorsque la croissance du PIB est proche de son potentiel (ce que prévoit le présent projet de programme de stabilité), les recettes tendent spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB.

Autrement dit, hors mesures discrétionnaires, le ratio recettes/PIB tend à rester stable.

Le Gouvernement estime cependant que le ratio recettes/PIB tendra spontanément à augmenter, en dehors de toute mesure (y compris celles déjà

⁴⁹ Si l'on suppose, comme dans le cas du présent projet de programme de stabilité, que malgré l'effort de réduction du déficit la croissance demeure de l'ordre de 2 %.

votées), d'environ 14 milliards d'euros, du fait en particulier du dynamisme de l'impôt sur les sociétés⁵⁰.

Cette hypothèse est toutefois peu prudente.

Certes, il est vrai que l'impôt sur les sociétés tend à croître plus rapidement que le PIB en période d'augmentation soutenue des bénéfices des entreprises. Toutefois, si l'hypothèse de croissance du PIB de 2 % retenue par le présent projet de programme de stabilité à compter de 2014 n'est pas irréaliste, les aléas sont orientés à la baisse. Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2016 sera par ailleurs dépendant du profil de croissance des bénéfices des entreprises au cours des prochaines années : pour que son produit atteigne un « pic », il faut que les bénéfices des entreprises augmentent fortement l'année considérée, et aient fortement augmenté l'année précédente⁵¹. Rien n'assure que ce sera le cas en 2016.

Par ailleurs, le présent projet de programme de stabilité ne paraît pas prendre en compte certains phénomènes qui, eux, vont jouer en sens inverse. Par exemple, il résulte du jeu combiné de la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) en 2008 et de l'anticipation du versement du CIR dans le cadre du plan de relance que le coût budgétaire du CIR, qui sera bien de l'ordre de 5 milliards d'euros en « régime de croisière », ne devrait être que de 2,3 milliards d'euros en 2012⁵². Autrement dit, le coût du CIR devrait augmenter de plus de 2,5 milliards d'euros en 2013-2016 à politiques inchangées.

⁵⁰ Lors de son audition par la commission des finances le 11 avril 2012 sur le présent projet de programme de stabilité, Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a en effet indiqué : « Les prélèvements obligatoires augmenteront d'un point de PIB, soit 22 milliards, dont 8 milliards provenant de recettes exceptionnelles, le reste de la reconstitution de recettes frappées par la crise. Est-ce optimiste ? L'impôt sur les sociétés, qui surréagit, avait vu son rendement chuter de 50,8 milliards en 2007 à 21 milliards en 2009. Cet impôt, qui avait perdu 60 % de son montant quand le PIB reculait de 2,5 %, n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise, ce qu'il est raisonnable d'attendre à l'horizon 2016. »

⁵¹ On rappelle que les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, de 45 milliards d'euros en moyenne depuis 2001, se décomposent entre :

- quatre acomptes de 10 milliards d'euros en moyenne (payés les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre), calculés en fonction des bénéfices de n-1 (ainsi que, dans le cas du dernier acompte et depuis 2005, des prévisions de bénéfices des grandes entreprises pour l'année en cours, ce que l'on appelle parfois le « cinquième acompte ») ;
- le « solde » de l'année n-1 (en avril), dépendant de l'écart entre les bénéfices de l'année n-1 et de ceux de l'année de n-2 (de 5 milliards d'euros en moyenne).

Ainsi, la forte augmentation des bénéfices une année donnée tend à majorer le « cinquième acompte », et celle de l'année précédente à majorer le solde.

⁵² Source : fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

(2) Le ratio dépenses/PIB devrait également rester stable, hors mesures discrétionnaires

Dans le cas des dépenses, l'évolution du ratio dépenses/PIB dépend, par définition, du taux de croissance relatif des dépenses et du PIB⁵³.

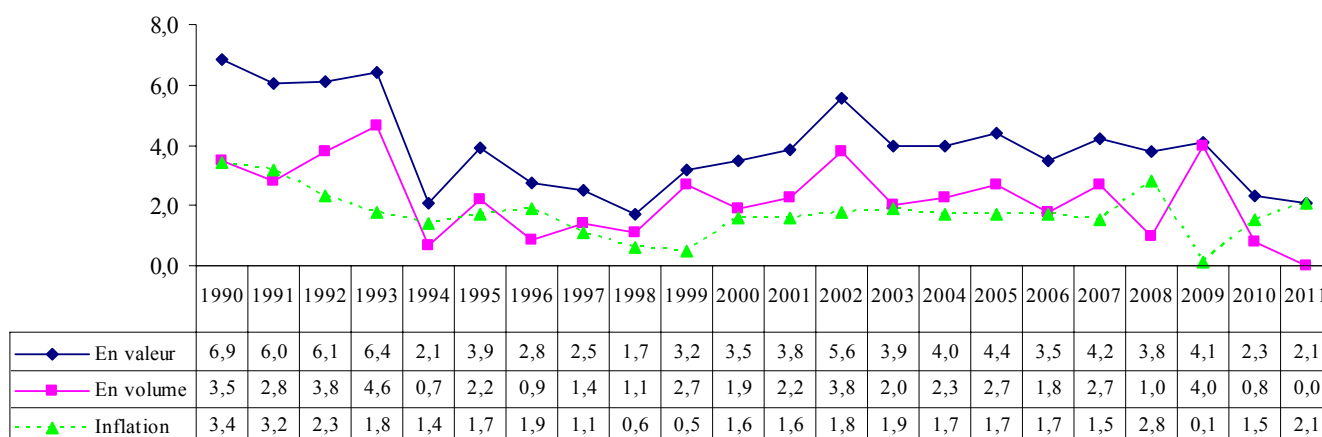
(a) Une croissance « spontanée » des dépenses de l'ordre de 2 % par an en volume

La croissance « spontanée » des dépenses est, par nature, en partie conventionnelle, et ne peut donc être évaluée avec précision. Elle peut toutefois être évaluée à environ 2 % par an en volume.

Comme on l'a indiqué, les dépenses publiques ont augmenté depuis le début des années 1990 de 2,3 % en moyenne, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance des dépenses publiques

(en %)



Inflation : croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : Insee (comptes nationaux, sauf 2010 et 2011 : information rapide n° 82 du 30 mars 2012)

- Dans le cas de l'Etat (hors transferts aux autres administrations publiques⁵⁴), l'augmentation « spontanée » peut être évaluée à environ 1,25 % en volume.

En effet, les dépenses de l'Etat correspondent pour près de la moitié à des rémunérations. Or, au niveau de l'ensemble de l'économie, les

⁵³ Les dépenses représentant environ la moitié du PIB, le ratio dépenses/PIB évolue à peu près comme le supplément de croissance des dépenses par rapport à la croissance du PIB divisé par deux. Par exemple, si les dépenses augmentent de 1 % et le PIB de 2 %, le ratio dépenses/PIB diminue d'environ $(2-1) \times 0,5 = 0,5$ point de PIB.

⁵⁴ Pour éviter les doubles comptes.

rémunérations tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB (soit de l'ordre de 2 % par an sur longue période, comme en 2013-2016 selon le présent projet de programme de stabilité). Même en faisant l'hypothèse (optimiste) que les autres dépenses sont stables en volume, on parvient à une croissance globale de près de 1 %. Si on retient par ailleurs une hypothèse d'augmentation de la charge de la dette de 1,5 milliard d'euros par an⁵⁵, on parvient sur le périmètre concerné (de l'ordre de 300 milliards d'euros) à une augmentation supplémentaire de 0,5 point.

- Dans le cas des **administrations de sécurité sociale**, la croissance « spontanée » des dépenses est supérieure à la tendance, de l'ordre de 2 % par an en volume, observée de 2008 à 2010, et **peut être évaluée à environ 2,25 %** (pour une tendance « historique » de 3 %).

En particulier, la croissance « spontanée » de l'ONDAM apparaît supérieure à 4 % par an en valeur⁵⁶ (soit de l'ordre de 2,25 % en volume). En effet, la santé correspond à ce que les économistes appellent un « bien supérieur », et tend donc à voir les dépenses correspondantes augmenter plus rapidement que le PIB.

De même, on calcule que la croissance spontanée des dépenses de retraite (c'est-à-dire avant réforme des retraites) est évaluée par le Gouvernement à plus de 2 % par an en volume.

⁵⁵ Selon la LPFP 2011-2014, les crédits de paiement de la mission « Engagements financiers de l'Etat » passeraient de 46,9 milliards d'euros en 2011 à 56,7 milliards d'euros en 2013, ce qui représente une augmentation de près de 10 milliards d'euros en trois ans. Si l'on applique le taux d'intérêt moyen de la dette publique (de l'ordre de 4 %) au déficit public moyen prévu en 2013-2016 (soit 30 milliards d'euros), on parvient à une augmentation de 1 milliard d'euros par an.

⁵⁶ Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2012, « avant économies, les dépenses dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) progresseraient de 4,1% en 2012 ».

Les dépenses d'assurance vieillesse des régimes obligatoires de base : reconstitution du taux de croissance avant réforme

(en %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*****	Moyenne 2013-2016
Dépenses prévues*	188,3	194,1	202,6	210,4	217,5	224,0	230,5	235,7	
Economies résultant de la réforme des retraites**	0,0	0,0	1,5	4,8	6,9	8,0	11,0	16,0	
Dépenses prévues hors économies***	188,3	194,1	204,1	215,2	224,4	232,0	241,5	251,7	
Taux de croissance en valeur (en %)									
Taux de croissance avant réforme		3,1	5,2	5,4	4,3	3,4	4,1	4,2	4,0
Taux de croissance après réforme		3,1	4,4	3,8	3,4	3,0	2,9	2,3	2,9
Inflation****		1,5	2,2	1,7	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Taux de croissance en volume (en %)									
Taux de croissance avant réforme		1,6	3,0	3,7	2,5	1,6	2,3	2,5	2,2
Taux de croissance après réforme		1,6	2,2	2,1	1,6	1,2	1,2	0,5	1,1

* LFSS 2012, annexe B (régimes obligatoires de base).

** Présent projet de programme de stabilité.

*** Calculs de la commission des finances.

**** Observée en 2010 ; puis hypothèse d'inflation retenue par la LFSS 2012.

***** Prolongation d'une année par la commission des finances (la LFSS pour 2012 s'interrompt en 2015, mais le présent programme de stabilité chiffre les économies en 2016 ; on suppose que la croissance des dépenses avant économies est égale en 2012 à la moyenne des années précédentes, et qu'en 2012 l'inflation est de 1,75 %).

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

- Avec une croissance spontanée des dépenses de l'Etat et des administrations de sécurité sociale de l'ordre de respectivement 1,25 % et 2,25 % en volume, les dépenses de l'ensemble doivent (compte tenu de la part de ces catégories d'administrations publiques dans les dépenses totales, de l'ordre de respectivement 30 % et 50 %) augmenter d'environ **2 % par an** en volume.

Les administrations publiques locales représentent une part trop faible des dépenses publiques totales (environ 10 %) pour modifier significativement cet ordre de grandeur.

Il faut par ailleurs prendre en compte certaines dépenses que le Gouvernement a « léguées » à la prochaine législature. Ainsi, selon le présent projet de programme de stabilité, les dépenses correspondant aux « investissements d'avenir », quasiment nulles en 2011, devraient atteindre

près de 3 milliards d'euros (soit environ 0,25 point de dépenses publiques) en 2015.

(b) Une analyse qui n'est pas remise en cause par la stabilisation des dépenses en volume en 2011

Comme la commission des finances l'a souligné dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2010, hors facteurs exceptionnels⁵⁷, la croissance des dépenses publiques aurait été en **2010** de l'ordre de 1,5 % (et non 0,8 %).

De même, la stabilisation des dépenses publiques en volume en **2011** ne remet pas en cause l'idée que la croissance spontanée des dépenses publiques serait de l'ordre de 2 %.

• Tout d'abord, bien que les données par catégories d'administrations publiques ne soient pas disponibles (elles ne le seront que le 15 mai 2012), il apparaît déjà que la bonne performance de 2011 doit, comme on l'a vu, être **relativisée** :

- si **l'inflation** avait été égale à sa moyenne depuis 1990 (1,7 %), les dépenses auraient augmenté en volume de **0,3 point** (après prise en compte du surcoût, de 0,1 point de dépenses, des charges d'intérêt correspondant aux obligations indexées) ;

- la bonne performance s'explique pour près de **0,4 point** par des **livraisons de matériels militaires** particulièrement faibles.

Sans ces deux phénomènes, les dépenses publiques auraient augmenté d'environ 0,7 % en volume.

Par ailleurs, cette « bonne performance » provient, on l'a vu, pour 0,1 point du **retard des investissements d'avenir**.

• Ensuite, la bonne performance de 2011 s'explique notamment par des mesures d'économies : RGPP, gel du point fonction publique et des concours aux collectivités territoriales, réforme des retraites, etc.

Au total, la tendance **spontanée** d'évolution des dépenses ne semble pas connaître de modification sensible.

(c) L'hypothèse de croissance du PIB retenue par le présent projet de programme de stabilité : près de 2 % en 2013-2016

Or, le présent projet de programme de stabilité prévoit une croissance du PIB légèrement inférieure à 2 % en volume (en moyenne).

Ce taux correspondant à celui de la croissance « spontanée » des dépenses publiques, tel qu'on l'a évalué ci-avant, **le ratio dépenses/PIB devrait, hors prise en compte des mesures discrétionnaires, demeurer constant.**

⁵⁷ Contrecoup du plan de relance et investissements exceptionnellement faibles des collectivités territoriales, et en sens inverse livraisons de matériels militaires particulièrement importantes.

Comme on a vu que tel serait également le cas du ratio recettes/PIB, **le montant des mesures à prendre en 2013-2016 devrait donc être égal au montant du déficit de 2012, soit environ 90 milliards d'euros.**

b) Les 15 milliards d'euros de « charge de la dette évitée » ne réduisent pas d'autant le montant de l'effort nécessaire pour revenir à l'équilibre

- Le tableau précité figurant en page 11 du présent projet de programme de stabilité indique, outre un montant de 115 milliards d'euros de mesures cumulées en 2011-2016, une « **charge de la dette évitée** » d'environ 15 milliards d'euros, portant le « **total des économies, y compris charge de la dette** », à **129 milliards d'euros**.

En effet, la somme des moindres déficits annuels (22,6 milliards en 2011, 51,5 milliards en 2012, etc.) réduit d'autant la dette en 2016. Compte tenu d'un taux d'intérêt moyen sur la dette de l'ordre de 4 %, les 115 milliards d'euros de mesures réduisent donc le déficit de 15 milliards d'euros supplémentaires, soit (du fait d'arrondis) 129 milliards d'euros au total. C'est ce montant, figurant à l'extrémité de la ligne « *total des économies y compris charge de la dette* », qui correspond à l'impact total des mesures prévues.

Lors de son audition par la commission des finances le 11 avril 2012 sur le présent projet de programme de stabilité, Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a indiqué, en réponse à une question de notre collègue Jean Arthuis, que « **le chiffre (...) pour expliquer l'écart entre le montant du déficit fin 2011 et celui de l'effort à accomplir pour le faire disparaître totalement fin 2016 s'obtient en prenant en compte, dans le tableau de la page 11 [du présent projet de programme de stabilité], la charge de la dette évitée** ».

Ainsi, si l'on soustrait des 129 milliards d'euros les 23 milliards d'euros d'économies totales (y compris charge de la dette) de 2011, on parvient à des économies totales (y compris charge de la dette) en 2012-2016 de 106 milliards d'euros, ce qui correspond quasiment au déficit constaté en 2011 (103 milliards d'euros).

- Toutefois **le raisonnement du Gouvernement est trompeur**, et en réalité, **la « charge de la dette évitée » ne minore pas l'effort à accomplir pour revenir à l'équilibre.**

En effet, l'effort à accomplir en dépenses se mesure par rapport à une tendance, que le Gouvernement ne précise pas mais que l'on estime à 2 % dans le présent rapport. Or, cette tendance porte sur l'évolution de l'ensemble des dépenses publiques quelle que soit leur nature, et prend en compte le fait que les intérêts de la dette sont moins élevés lorsque le déficit diminue. Par conséquent, le montant de l'effort à réaliser ne peut être minoré du moindre montant de la charge de la dette.

Pour dire autrement la même chose, les 15 milliards d'euros indiqués ne sont pas des économies par rapport à une tendance, mais des « non-dépenses supplémentaires » par rapport à cette tendance.

Il en découle que l'écart entre le montant des mesures annoncées par le Gouvernement et le montant du déficit à réduire constitue bien une impasse dans le chiffrage des mesures permettant de respecter la trajectoire des finances publiques.

C. LES ÉCONOMIES NÉCESSAIRES SUR LES DÉPENSES PARAISSENT SOUS-ESTIMÉES DE 20 MILLIARDS D'EUROS

Le présent projet de programme de stabilité prévoit de ramener la croissance en volume des dépenses publiques d'une tendance « spontanée » de 2 % (selon l'estimation de la commission des finances, inférieure à la tendance historique) à 0,4 %.

Compte tenu du montant des dépenses publiques (plus de mille milliards d'euros), cela correspond à des économies de près de 18 milliards d'euros par an, soit plus de 70 milliards d'euros en 2013-2016.

Après prise en compte des 4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires figurant dans le programme de Nicolas Sarkozy, on parvient à un besoin d'économies total (sur les dépenses) de 75 milliards d'euros.

Le présent projet de programme de stabilité reprenant les grands équilibres du programme présenté par le Président de la République dans la perspective des prochaines échéances électorales, il convient de se reporter à ce dernier afin de déterminer les mesures que le Gouvernement entend prendre sur les dépenses.

Ce programme exprime on l'a vu les économies déjà votées (évaluées à 39 milliards d'euros) sur la totalité de la période 2011-2016, ce qui ne permet pas de juger du réalisme de l'objectif retenu en matière de croissance des dépenses publiques.

Si l'on « retraite » les données de ce document, on observe que les mesures d'économies sur les dépenses prévues en **2013-2016** sont de **55 milliards d'euros, dont 11 milliards d'euros déjà votées (correspondant à la réforme des retraites) et 44 milliards d'euros restant à réaliser.**

Les économies (en dépenses) prévues par le programme de Nicolas Sarkozy sur la période 2013-2016 : reconstitution par la commission des finances

(en milliards d'euros)

	Economies déjà votées			Economies non encore votées		Mesures totales (2013-2016)
	Total (2011-2016*)	Dont 2013-2016**	Hors RGPP 2013***	Total (2013-2016)	Y compris RGPP 2013***	
Etat et collectivités territoriales	16,8	3,6	0,0	26,0	29,6	29,6
RGPP	10,8	3,6		6,0	9,6	9,6
Dépenses de personnel (Etat-collectivités territoriales)	1,7			7,0	7,0	7,0
<i>Dont :</i>						
<i>Gel 2011-2012 du point fonction publique d'Etat</i>	1,1					
<i>Gel 2011 et 2012 du point fonction publique des collectivités locales</i>	0,6					
Gel des concours aux collectivités locales	1,6			4,0	4,0	4,0
Plans de redressement votés en 2011 et 2012	2,7					
Autres dépenses d'intervention et de fonctionnement de l'Etat et de ses opérateurs				6,0	6,0	6,0
Stabilisation de la contribution de la France à l'UE				3,0	3,0	3,0
Sécurité sociale	22,2	11,2	11,2	14,0	14,0	25,2
Assurance maladie	5,3			13,0	13,0	13,0
Réforme des retraites (2011-2016)	16,0	11,2	11,2			11,2
Autres	0,9			1,0	1,0	1,0
Total	39,0	14,8	11,2	40,0	43,6	54,8

NB : il s'agit des économies « brutes ». Après prise en compte des 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles annoncées pendant la campagne, on parvient bien sur la période 2013-2016 à un montant de l'ordre de 50 milliards d'euros (conformément au tableau figurant à la page 11 du présent projet de programme de stabilité).

* A l'exception de celles apparaissant dans la colonne suivante, ces mesures concernent les seules années 2011 et 2012.

** Calculs de la commission des finances.

*** Correction effectuée par la commission des finances. Les économies prévues par la LPFP 2011-2014 pour l'année 2013 ne deviendraient effectives qu'avec la LFI 2013, et ne peuvent donc être considérées comme déjà votées.

Source : « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012 ; présent projet de programme de stabilité ; calculs de la commission des finances

Ce flou sur l'ampleur des économies à réaliser sur les dépenses n'est pas surprenant s'agissant d'un plan de consolidation budgétaire reposant en théorie à 80 % sur les dépenses. En effet :

- soit cette proportion constitue le vrai objectif politique du Gouvernement, et alors on comprend qu'il cherche à dissimuler l'ampleur des conséquences que cela emporterait sur le financement de nos services publics et de notre modèle social ;

- soit ce taux de 80 % a pour seule justification d'éviter d'afficher l'ampleur des hausses de prélèvements auxquelles il faudra procéder, et dans ce cas il n'est pas utile de documenter des économies que l'on n'a pas l'intention de réaliser.

En tout état de cause, c'est pour éviter d'avoir à expliquer les ambiguïtés de sa programmation 2013-2017 que le Gouvernement communique sur son plan 2011-2016, pour lequel la répartition de l'effort entre dépenses et recettes est plus équilibrée.

D. LES MESURES NOUVELLES SUR LES RECETTES PARAISSENT SOUS-ESTIMÉES DE 5 MILLIARDS D'EUROS AU MINIMUM

Selon le tableau figurant à la page 14 du programme de Nicolas Sarkozy⁵⁸, relatif aux 32 milliards d'euros d'augmentations de prélèvements obligatoires déjà votées (en 2011-2016), le **droit actuel** prévoirait déjà, postérieurement à 2012, **des mesures nouvelles de 4,8 milliards d'euros**⁵⁹.

Les dispositions concernées seraient essentiellement :

- la non prise en compte de l'inflation 2012 dans la revalorisation des barèmes de l'IR, de l'ISF et des plafonds de donations (+ 1,7 milliard d'euros) ;

- la suppression de diverses niches⁶⁰ (+ 2,6 milliards d'euros).

En ajoutant les 8 milliards d'euros de mesures nouvelles prévues par le présent projet de programme de stabilité, **on obtient un total de l'ordre de seulement 13 milliards d'euros**. Or, le présent projet de programme de stabilité prévoit en 2013-2016 une augmentation des recettes publiques de 1,1 point de PIB, soit **plus de 20 milliards d'euros**.

Il manque donc entre 5 et 10 milliards d'euros de recettes.

Comme on l'a indiqué, le Gouvernement prévoit que les recettes tendront spontanément à augmenter plus rapidement que le PIB. Toutefois,

⁵⁸ « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012. Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2012 ne chiffre les mesures que jusqu'en 2013.

⁵⁹ Ecart entre les 32,62 milliards d'euros de mesures nouvelles cumulées en 2016 et les 27,82 milliards d'euros de mesures nouvelles cumulées en 2012.

⁶⁰ Rabot, suppression du Scellier fin 2012, rabot et recentrage du PTZ sur le neuf, rabot de 20 % du CIDD.

une telle hypothèse semble hasardeuse. Par ailleurs, le présent projet de programme de stabilité ne prend pas en compte le fait que le coût annuel du crédit d'impôt recherche (CIR) devrait augmenter de plus de 2,5 milliards d'euros d'ici 2016.

Au total, même si le Gouvernement parvenait à ramener à 0,4 % la croissance annuelle des dépenses en volume, **des hausses de prélèvements obligatoires de plus de 5 milliards d'euros seraient vraisemblablement nécessaires**, en supplément des 8 milliards d'euros déjà annoncés.

IV. POUR UNE PROGRAMMATION DE FINANCES PUBLIQUES ENFIN RÉALISTE

A. LES GRANDS ÉQUILIBRES

La commission des finances a présenté en novembre 2011, dans le tome I du rapport général⁶¹ relatif au projet de loi de finances pour 2012, une programmation des finances publiques tendant à :

- ramener la croissance des dépenses publiques de plus de 2 % par an en volume à 1 % par an en volume (ce qui correspondait à des économies de 10 milliards d'euros par an par rapport à la tendance) ;

- réaliser les augmentations discrétionnaires de recettes nécessaires pour ramener le solde public à l'équilibre en 2017.

A titre de précaution, la commission des finances avait « calibré » l'effort qu'elle préconisait sur une hypothèse de déficit public de 100 milliards d'euros en 2012, soit 5 points de PIB (contre un objectif alors de 4,5 points de PIB, que le présent projet de programme de stabilité ramène à 4,4 points de PIB). Cela la conduisait à évaluer l'effort nécessaire sur les recettes à environ 50 milliards d'euros.

La « bonne surprise » de l'exécution 2011 accroît toutefois la vraisemblance d'un déficit de l'ordre de 4,5 points de PIB en 2012, soit **90 milliards d'euros**. On considèrera ci-après que les mesures sur les dépenses et les recettes doivent correspondre à ce montant, réparties entre :

- 50 milliards d'euros de mesures sur les dépenses ;
- 40 milliards d'euros de mesures sur les recettes.

⁶¹ Rapport général n° 107 (2011-2012), 17 novembre 2011.

1. Retenir des hypothèses réalistes

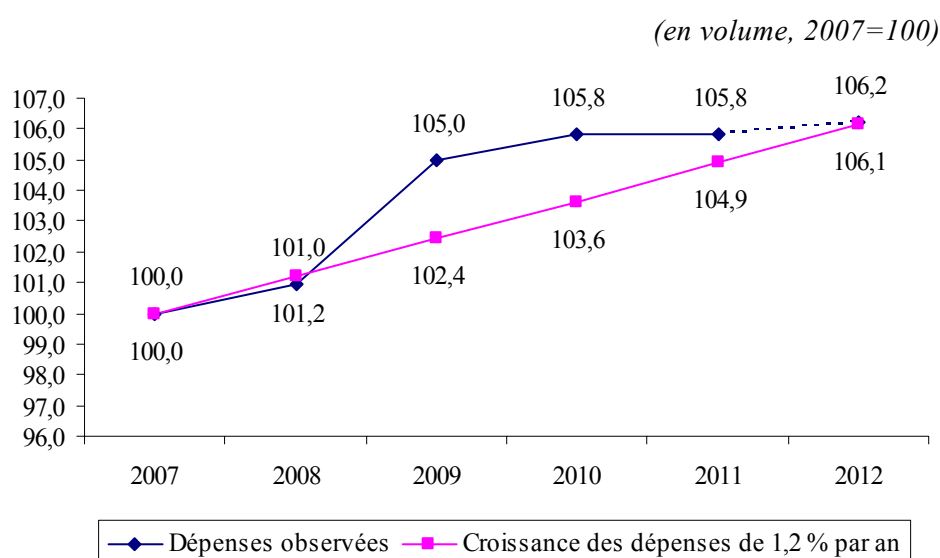
a) *En matière d'évolution des dépenses publiques : se fixer un objectif d'augmentation maximale de 1 % par an en volume*

La maîtrise des dépenses publiques en 2010 et en 2011 (qui en volume ont respectivement augmenté de 0,8 % et été stabilisées) est mise en avant par le Gouvernement pour affirmer que son objectif de ramener la croissance des dépenses à 0,4 % en volume en 2012-2016 (contre une tendance historique de plus de 2 %), serait réaliste.

Il faut cependant se garder des erreurs d'interprétation des évolutions en pourcentage, et garder à l'esprit qu'une faible croissance des dépenses une année donnée n'a guère de signification si les dépenses ont fortement augmenté les années précédentes.

En supposant que les dépenses augmentent de 0,4 % en volume en 2012, elles se seront accrues en moyenne de plus de 1,2 % en volume au cours de l'actuel quinquennat, comme le montre le graphique ci-après.

L'évolution des dépenses publiques depuis 2007



Source : Insee, calculs de la commission des finances

La faible croissance des dépenses en 2011 et en 2012 doit en effet être relativisée par le fait que le Gouvernement avait « pris de l'avance » en 2009 en matière d'augmentation des dépenses publiques.

Par ailleurs, comme on a eu l'occasion de le souligner, les bonnes performances de 2010 et 2011 s'expliquent en grande partie par des phénomènes exceptionnels.

Au total, **un objectif de croissance des dépenses publiques de 1 % en volume est plus réaliste qu'un objectif de 0,4 %.**

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

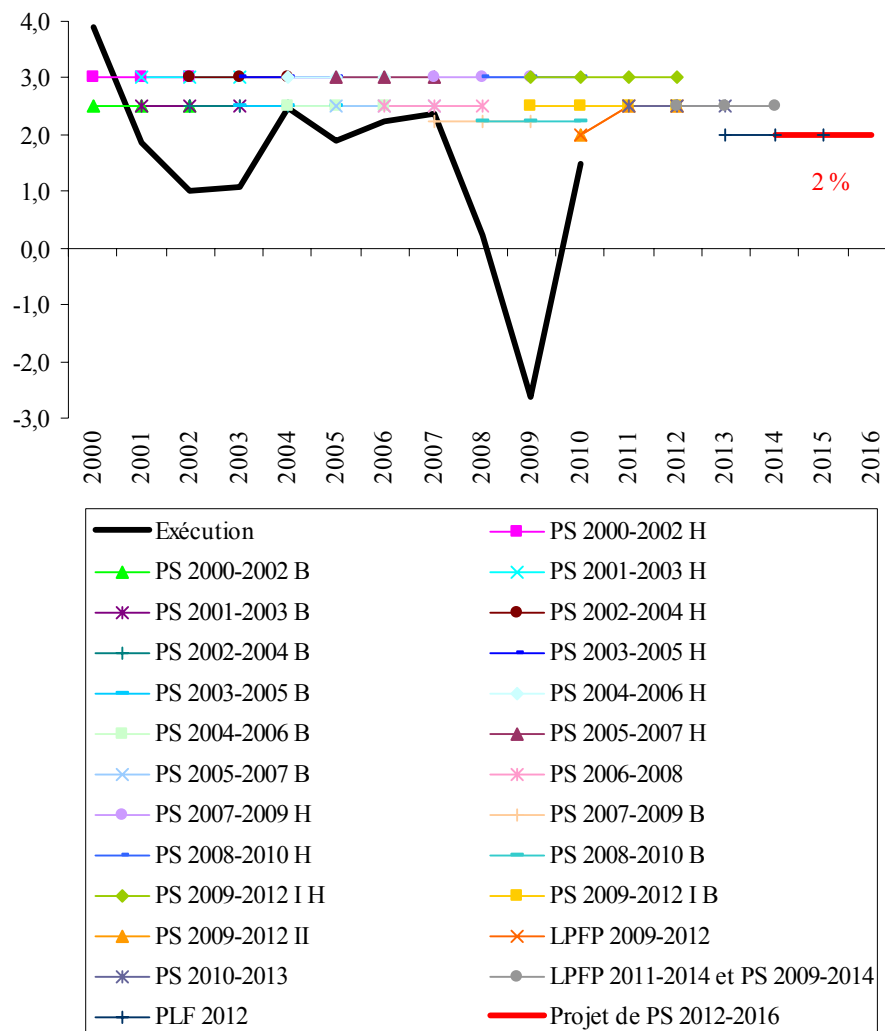
La seconde règle qu'une programmation réaliste et responsable des finances publiques doit respecter est de s'appuyer sur une hypothèse de croissance égale, au maximum, à **2 %**.

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

De ce point de vue, la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances pour 2012, puis le présent projet de programme de stabilité, marquent une rupture avec la pratique consistant à retenir une hypothèse de croissance de 2,5 % (voire 3 %), pour les années suivant celle couverte par la loi de finances.

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

2. 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 d'un peu moins d'1 point de PIB par an (soit environ 18 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 (soit 50 milliards d'euros de 2013 à 2017). **Il faut donc prendre chaque année des mesures augmentant les recettes de 0,4 point de PIB, soit environ 8 milliards d'euros (40 milliards d'euros de 2013 à 2017).**

L'effort sur les dépenses correspondrait donc à 55 % de l'effort total entre 2013 et 2017.

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	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,4	-3	-2,25	-1,5	-0,75	0,0	4,4
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 nécessaires sur la prochaine législature						20	5	5	5	5	40

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 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 parmi les plus fortes depuis 1960, avec une amélioration du solde de 1,4 point de PIB en une seule année (cette amélioration devait même être de 1,5 point avant que le présent projet de programme de stabilité ne révisé à la baisse le déficit de 2012, de 4,5 points à 4,4 points de PIB).

Les quinze améliorations du solde public les plus importantes depuis 1960
(en points de PIB)

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

* Présent projet de programme de stabilité.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

B. 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.

1. L'engagement actuel du Gouvernement à respecter la trajectoire de solde de manière « intangible » 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, -2 % 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 le Gouvernement, et reprise par le présent projet de programme de stabilité, risque de ne pouvoir être tenue dans tous les scénarios de croissance.

Si la croissance moyenne était de l'ordre de 1 % (au lieu de 2 %) entre 2013 et 2017, il pourrait falloir prendre **75 milliards d'euros de mesures supplémentaires sur la période**, soit environ **15 milliards d'euros de mesures supplémentaires par an**.

Cela correspondrait à un **quasi-doublement** de l'effort global (l'effort structurel annuel serait de l'ordre de 33 milliards d'euros au lieu de 18 milliards d'euros).

2. 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 et des exigences du droit européen

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

L'effort annuel prévu par la programmation proposée par la commission des finances (10 milliards d'euros sur les dépenses et 8 milliards d'euros sur les recettes, en moyenne) 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.

Il faut cependant garder à l'esprit que **les objectifs annuels de solde public n'ont, on l'a vu, pas tous la même importance** :

- le retour du déficit sous les 3 points de PIB en **2013** est une **exigence juridique**, fixée par le Conseil, en application du pacte de stabilité. La France ne peut unilatéralement décider de s'émanciper de cette contrainte, sous peine de s'exposer à des sanctions mais surtout de remettre en cause sa crédibilité, et donc ses conditions de financement comme sa capacité à peser sur les choix que fera l'Europe pour sortir de la crise ;

- les années ultérieures, la contrainte sera moins forte, le pacte de stabilité imposant seulement d'améliorer le solde structurel de plus de 0,5 point de PIB par an jusqu'à ce que soit atteint l'objectif structurel à moyen terme (l'équilibre structurel dans le cas de la France), et, à partir de 2017, de réduire l'excédent du ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB d'un vingtième par an (ce qui, sauf catastrophe économique, devrait pouvoir être atteint avec un déficit de l'ordre d'un point de PIB).

Il ne saurait cependant s'agir de rechercher des échappatoires. L'objectif est de parvenir à l'équilibre en 2017, parce que la France a besoin de réduire son ratio dette/PIB pour se mettre à l'abri du risque d'une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (11 AVRIL 2012)

Réunie le mercredi 11 avril 2012 sous la présidence de **M. Philippe Marini, 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**, sur le projet de programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne, en application de l'article 121 sur le fonctionnement de l'Union européenne.

M. Philippe Marini, président. – C'est la seconde fois que nous appliquons la procédure du semestre européen. Nous n'aurons pas de débat en séance publique cette année, en raison de la campagne électorale, mais le Gouvernement a néanmoins accepté de venir débattre devant les commissions des finances de nos assemblées, pour nous présenter son projet de programme de stabilité à soumettre à la Commission européenne. L'effort qu'il a dû faire pour tenir les délais est loin d'être négligeable, même si le week-end pascal vous a aidés dans vos diligences.

Au cours des années, je n'avais cessé de dénoncer le caractère théorique de ces programmations. Celle de 2011, pour la première fois, s'approche de la réalité. On peut avoir le sentiment qu'elle n'a plus le caractère virtuel que montraient nos tableaux.

De même, j'ai trop dénoncé le volontarisme de certaines hypothèses de croissance pour ne pas noter avec plaisir une approche plus mesurée. D'ailleurs, ne faudrait-il pas qu'une instance indépendante élabore ces hypothèses ?

La maîtrise de la dépense publique enfin. Comment réaliser ces efforts, sur quels segments les faire porter sont des enjeux essentiels.

M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et du budget. – Vous avez évoqué le semestre européen. Je garde en mémoire la qualité de nos débats de l'an passé. Nous poursuivons ici nos engagements, pour la période 2012-2016. La zone euro, depuis l'été 2011, a été ébranlée par la crise la plus violente de son histoire. L'euro, après s'être hissé en quelques années au rang de monnaie de réserve internationale, a été mis en question. Nous restons convaincus que le facteur de stabilité qu'est ce patrimoine commun sortira renforcé de la crise, parce qu'elle a déclenché une procédure de convergence sans précédent. Un effet salutaire, en somme : chacun a désormais conscience que les

politiques qui ne se soucient que du partage de la croissance sans égards pour ce qui fait la croissance, sont condamnées.

Nous sommes entrés dans un processus intergouvernemental, nécessaire pour réduire les déséquilibres qui sont les véritables causes de la crise. Pôle d'innovation et premier marché du monde, l'Europe compte cent des 500 premières entreprises mondiales – la France, avec 35 sociétés, en compte plus que l'Allemagne. Ces atouts solides ne doivent pas être prétextes à l'immobilisme, face à la vive concurrence des pays émergents. Dans le combat pour la préservation de notre modèle social, la reconquête de la compétitivité, chacun doit prendre sa part d'ajustement.

Le diagnostic pour la France est clair : rompre avec l'addiction à la dépense publique. C'est dans cette optique que le Gouvernement a adopté de façon transparente ses perspectives, transcrites dans un programme fait de réalisme et de prudence. A partir de 2010, l'économie française a retrouvé une croissance dynamique : plus 0,9 % au premier trimestre 2011, même si l'activité s'est ensuite ralentie en fin d'année, sous l'effet de tensions sur le marché et d'une crise de la dette souveraine qui auraient pu nous ramener aux jours noirs de 2008.

La France, dans ce contexte, est le seul grand pays qui ait connu une croissance positive sur tous les trimestres, depuis le deuxième trimestre 2009. Le PIB a crû de 0,2 % au quatrième trimestre, contre une baisse de 0,3 % dans la zone euro. Pour l'ensemble de l'année, notre croissance s'établit à 1,7 %, conformément à notre prévision d'août. Grâce aux efforts engagés depuis deux ans, nous avons atteint nos cibles de réduction du déficit, tout en préservant notre modèle social. Des signes d'amélioration se sont fait sentir début 2012, qui a vu le retour de la confiance des ménages et des entreprises.

Tout cela n'est pas le fruit du hasard, mais de l'action déterminée des chefs d'Etat et de gouvernement : ils ont su apporter une réponse à la crise grecque et doter la zone euro d'un pare-feu. Les deux opérations exceptionnelles de refinancement mises en place par la BCE ont également atténué les tensions sur les marchés.

Le dernier trimestre a été marqué par une bonne résistance, au point que les hypothèses de croissance pour 2012 sont révisées à plus 0,7 %, avec un acquis qui est déjà de 0,3 % - 0,5 % selon l'INSEE. Ne pas relever ces hypothèses aurait alimenté le pessimisme, de même que fixer la barre plus haut nous aurait valu des critiques. La montée en puissance de la croissance, prévue à 1,75 % en 2013, permettra de combler l'écart qui s'est creusé. L'économie française progressera à son rythme potentiel.

Prudence et détermination nous guident dans la fixation des prévisions macroéconomiques comme dans la réduction du déficit budgétaire. C'est ainsi que l'ensemble des dépenses publiques, Etat, sécurité sociale et collectivités locales, est pour la première fois, resté stable en volume en 2011. Je me félicite que notre déficit se soit établi à 5,2 % contre 5,7 %. Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre s'appuie sur un plan d'effort de 115 milliards d'euros, fondé

sur des hypothèses de croissance réalistes, le respect de normes de dépenses et la suppression des niches fiscales et sociales les moins performantes ; 72 milliards ont déjà été votés dans les précédentes lois de finances, 39 en dépenses et 33 en recettes : les deux tiers de l'effort de consolidation sont documentés.

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. – Réduire les déficits est un impératif auquel aucun pays européen ne peut se soustraire, une exigence d'intérêt national qui n'est ni de droite ni de gauche. La crise et trente ans de dérive nous ont menés à une situation qui menace la croissance, notre modèle social et notre souveraineté. Y apporter une réponse était une exigence politique et morale car les générations futures ne sont pas responsables. Nous l'avons apportée en nous engageant avec constance, dans la réforme de l'Etat, avec réactivité, pour dépasser un fatalisme simpliste, avec détermination, car les Français savent que nous ne pouvons nous permettre de relâcher notre effort, tant le chemin vers l'équilibre en 2016 est encore long. Si nous avons allongé le pacte de stabilité d'un an, c'est que le rendez-vous avec l'équilibre est indispensable.

Notre stratégie porte ses fruits. Au plus fort de la crise, nous avons choisi de protéger les Français : notre PIB n'a alors reculé que de 2,5 points, contre 5,5 points en Allemagne – les Français ont moins souffert. Pour résorber un déficit structurel accumulé depuis trente ans, le Gouvernement met tout en œuvre, et les résultats sont au rendez-vous. Nous avons suscité la confiance en respectant scrupuleusement nos engagements. Nous avons même fait mieux : 7,1 % en 2010 contre 8 % initialement prévus ; 5,2 % en 2011 contre 6 %. Qui peut contester notre crédibilité ? L'amélioration du déficit en 2011 représente 1,9 point de PIB ; sans précédent, elle nous donne une longueur d'avance.

Les dépenses ont été ramenées de 56,6 % à 55,9 % du PIB en 2011, vers une stabilisation en volume que l'on n'avait jamais connue depuis 1960. Qui peut contester notre capacité à maîtriser nos dépenses ? Grâce à des réformes audacieuses, comme la RGPP, la règle du un sur deux, ou encore la réforme des retraites, les économies ont été, malgré la crise, considérables, sans affaiblir les filets de protection sociale. Le rythme de progression des dépenses de l'Etat en retraites et pensions diminue, l'Ondam est respecté pour la deuxième année de suite, ce qui est inédit. Notre stratégie a été d'autant plus efficace que, grâce à un ciblage fin, notamment sur ceux dont les capacités contributives sont les plus fortes, elle n'a à aucun moment, joué contre la croissance : celle-ci est restée stable au premier trimestre 2012, quand les Cassandre anticipaient une récession. La France est ainsi un des seuls pays de l'OCDE à n'avoir connu aucun recul de son PIB depuis le deuxième trimestre 2009.

Ce programme de stabilité s'inscrit dans le prolongement de cette stratégie, selon une trajectoire très proche de celle qui vous avait été présentée par François Baroin, pour un retour à l'équilibre des comptes publics en 2016. La réduction du déficit structurel nous amène dès 2012 à un niveau inférieur aux critères de Maastricht et à celui que nous avons trouvé en 2007, tandis que la dette sera stabilisée dès 2013, hors engagements européens.

La réduction des déficits n'est pas l'ennemi de la croissance, au contraire, c'est le meilleur allié d'une croissance saine, solide, durable. Notre stratégie reste inchangée. Avec une augmentation des prélèvements obligatoires de 1,1 point, les dépenses reculeront de 3,2 points, pour retrouver, en 2016, 52,6 % du PIB, le niveau qui était le leur en 2007. Notre effort de maîtrise passe par des réformes qui ne cassent pas la croissance. Un effort en dépenses de 75 milliards, dont 39 déjà adoptés par le Parlement : restent donc 34 milliards à répartir sur quatre ans ; cela est considérable, crédible, réaliste, documenté. Tous les secteurs des administrations publiques seront mis à contribution, l'Etat, bien sûr, pour une stabilisation des dépenses en volume, mais aussi les collectivités, et la sécurité sociale, avec la limitation de l'évolution de l'Ondam à 2,5 % par an.

Les recettes représenteront un tiers de l'effort, à 40 milliards, dont 32 milliards déjà votés dans des mesures qui n'ont pas encore produit leur effet. Il faudra engager des mesures complémentaires. Nous ne sommes pas de ceux qui prônent un choc fiscal en feignant d'ignorer son impact sur la croissance. Nous veillerons à répartir équitablement l'effort – nos engagements à cet égard restent intangibles : pas d'augmentation généralisée, un effort qui pèse sur ceux qui ont la plus forte capacité contributive. Les prélèvements obligatoires augmenteront d'un point de PIB, soit 22 milliards, dont 8 milliards provenant de recettes exceptionnelles, le reste de la reconstitution de recettes frappées par la crise. Est-ce optimiste ? L'impôt sur les sociétés, qui surréagit, avait vu son rendement chuter de 50,8 milliards en 2007 à 21 milliards en 2009. Cet impôt, qui avait perdu 60 % de son montant quand le PIB reculait de 2,5 %, n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise, ce qu'il est raisonnable d'attendre à l'horizon 2016.

Un Etat qui protège, un Etat en mesure de préserver notre modèle social doit reposer sur une assise financière solide. Nous avons su, à la différence de certains de nos voisins, conserver tous nos filets de sécurité – RSA, AAH, minimum vieillesse n'ont pas été remis en cause. Notre compétitivité passe aussi par le désendettement des administrations publiques. Nous conserverons la priorité à l'innovation, avec le crédit d'impôt recherche et les investissements d'avenir, et à la valorisation du travail (TVA compétitivité, réforme des retraites). C'est ainsi que le Gouvernement poursuit sa démarche ambitieuse en vue d'un retour rapide à l'équilibre. Il a pris des engagements, il les a toujours respectés ; cela donne crédibilité à la voix de la France, avec un programme qui devrait être la boussole de tous les candidats à la présidentielle.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je remercie les ministres de satisfaire à l'engagement qu'ils avaient pris le 25 janvier, lors de leur dernière audition, de venir présenter le programme de stabilité devant la commission des finances. Ce programme est d'autant plus important que les règles de gouvernance de la zone euro ont été profondément modifiées en novembre dernier : l'exercice est désormais contraignant, il engage la France. Quelques questions pour préparer mon rapport sur le projet du Gouvernement, que je présenterai le 17.

Sur l'exécution 2011, tout d'abord, notamment en matière de dépenses publiques, objet de tous les soins de la communication gouvernementale. Quelle incidence l'inflation plus élevée que prévu a-t-elle eu sur le dépassement de l'objectif de réduction du taux d'évolution des dépenses en volume ? Même question pour les livraisons de matériel militaire, dont on sait le traitement particulier en comptabilité nationale.

J'insiste sur la périodicité de la programmation. Pourquoi, alors que le programme porte sur 2012-2016, intégrez-vous, parmi les mesures de consolidation et dans le tableau que vous présentez page 11, l'année 2011, alors que l'exercice est clos ? Cela pose un problème de lisibilité, et complique les comparaisons. Votre programmation est-elle totalement cohérente ou complémentaire avec les annonces faites le 5 avril par le président-candidat ou candidat-président ?

Les recettes, ensuite. La programmation prévoit que le taux de prélèvements obligatoires passe de 44,7 % du PIB en 2012 à 45,8 % en 2016, soit une différence de quelque 20 milliards. Or, vous n'annoncez que 8 milliards de mesures nouvelles, auxquelles le programme du candidat-président ajoute 5 milliards de mesures votées restant à entrer en vigueur : il manque donc encore 7 milliards pour faire le compte, sachant que vous prévoyez une élasticité des recettes au PIB de 1 à compter de 2013.

Sur les dépenses, vous rappelez que 39 milliards d'économies ont été déjà votées en 2011-2012. Combien seront-elles constatées sur ces années, et combien à partir de 2013 ? C'est une question de lisibilité : le Parlement a besoin d'apprécier l'effort qui reste à accomplir.

Vous souhaitez limiter la progression des dépenses à 0,4 % en volume. Evaluer l'ampleur de l'effort que cela représente implique de connaître l'hypothèse d'évolution spontanée de la dépense que vous reprenez. La commission des finances considère, selon une position constante, que les dépenses augmentent spontanément de 2 % par an. L'effort à accomplir serait alors de 1,6 %, soit quelque 15 milliards par an.

La principale nouveauté méthodologique de ce programme est l'inscription, conformément au vœu de la Commission européenne, d'un scénario à politique inchangée. Serait-il possible de disposer des calculs en fonction desquels celui-ci a-t-il été élaboré, en particulier pour les dépenses des différentes catégories d'administration publique ? Sous réserve d'une analyse approfondie, l'effort sur la dépense, d'ici à 2016, en retenant une hypothèse de 2 % d'augmentation spontanée, devrait être de 70 milliards d'ici à 2016, 80 milliards à 2017, sachant que le candidat-président table sur un excédent budgétaire de 0,5 points de PIB à cette date. Or, vous considérez, comme lui, que 35 milliards suffisent. Le compte n'y est pas. Comment expliquer cet écart ?

Mme Valérie Pécresse. – Une première remarque, méthodologique. Vous faites allusion au document du 5 avril présenté par un candidat à la présidentielle, Nicolas Sarkozy. Notre rôle n'est pas de présenter un document de campagne : nous sommes ici pour commenter le programme de stabilité à

transmettre à Bruxelles. Il est vrai que ce candidat se projette à 2017 et finance 9,5 milliards de dépenses supplémentaires par rapport à l'effort prévu dans le programme de stabilité.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Il n'y a donc pas de cohérence entre la programmation transmise à Bruxelles et le document du 5 avril ?

Mme Valérie Pécresse. – Si ! Le président-candidat, puisque c'est ainsi que vous l'appellez, a des propositions, qu'il prévoit de financer avec des recettes *ad hoc* : il met sur la table, au-delà du programme, qui est aussi l'engagement de la France, 9,5 milliards supplémentaires, en dépenses et en recettes. Son projet se rajoute aux 115 milliards. Il est neutre.

M. Philippe Marini, président. – Le programme ne préjuge pas du résultat des élections présidentielles. Il procède à politique inchangée.

M. François Baroin. – Nous pouvons transmettre le document-programme de Nicolas Sarkozy pour en assurer la promotion la plus large : il détaille l'ensemble des économies et de ses annonces.

Mme Valérie Pécresse. – Il y a au moins un candidat qui inscrit son programme dans la trajectoire de la France...

Sur les matériels militaires, je vous apporterai une réponse précise. La périodicité ? Nous sommes en glissement par rapport au programme qu'avait présenté François Baroin l'an dernier. Nous avons voulu montrer le chemin de retour à l'équilibre : si nous incluons l'exécution 2011, c'est qu'elle fonde notre crédibilité. Je ne vois pas en quoi cela peut gêner la lecture.

L'élasticité des recettes sera de l'ordre de 10 milliards. J'ai dit que les recettes de l'impôt sur les sociétés étaient passées de 50 milliards en 2007 à 21,9 milliards en 2009, avant de revenir à 40 milliards en 2011. Manquent donc 10 milliards : d'ici 2016, il y aura une élasticité à la hausse des recettes fiscales.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Supérieure à 1 ?

Mme Valérie Pécresse. – Légèrement, à 1,06.

Sur les dépenses, 39 milliards d'économies ont déjà été sécurisées : les mesures votées en 2011-2012 pour 23,9 milliards, plus la réforme des retraites, pour 16 milliards.

Pour ce qui reste à trouver, nous fixons une norme, qui nous lie et, j'y insiste, que nous ne ferons pas varier selon la conjoncture : 0,4 % de croissance des dépenses publiques en volume. Vous considérez que c'est ambitieux ? Certes, mais possible, puisque nous avons fait 0,3 % en 2010 et 0 % en 2011. Cela nécessite néanmoins de poursuivre des réformes structurelles courageuses et difficiles d'ampleur : le « un sur deux », la RGPP, la réforme des opérateurs, les relations avec les collectivités, la sécurité sociale...

Nous fondons notre stratégie sur une trajectoire acquise depuis deux ans grâce à des plans de redressement. L'année 2017 est hors champ mais le candidat

Sarkozy a une vision à 2017, même si l'année est hors champs du programme : il faut un excédent pour réduire la dette en valeur.

M. François Baroin. – Le Gouvernement est favorable à l'idée de faire établir les prévisions macroéconomique par un organisme indépendant. L'idée est dans le traité. Nous ferons des propositions pour le PLF 2013 et la Commission fera des suggestions pour améliorer la gouvernance statistique. Ce qui ne dévalue en rien les travaux de l'Insee, dont l'indépendance ne saurait être contestée.

M. Philippe Marini, président. – Voilà une conquête historique que, *voces clamantes in deserto*, nous appelions depuis longtemps de nos vœux avec Jean Arthuis. La crise des dettes souveraines aura au moins eu ce mérite qu'elle aura aidé à nous faire entendre.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – A quelle tendance spontanée d'évolution faut-il comparer votre objectif de 0,4 % en volume, sachant que sur longue période, le scénario tendanciel est de 2 % ? Et pouvez-vous nous livrer le détail de l'effort, par administration publique ?

Mme Valérie Pécresse. – En 2012, pour l'Ondam, nous avons un tendanciel de 4,4 % que nous faisons passer à 2,5 %, ce qui correspond à deux points de moins. Pour le budget de l'Etat, nous avons les mêmes hypothèses que vous : 2 %, que nous faisons passer à 0,4 %.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Il faudra bien expliquer comment.

Mme Valérie Pécresse. – Ce sont les 34 milliards. L'impact de l'inflation est globalement neutre, car la charge de la dette est stable. Ce qui compte est que le solde structurel s'améliore de 1,9 point.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Vous n'avez pas modifié l'hypothèse d'inflation.

Mme Valérie Pécresse. – Elle a été supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale, ce qui a suscité des dépenses supplémentaires, mais a fait gagner au budget de l'État sur les dépenses non indexées.

M. Philippe Marini, président. – Nous aurons l'occasion d'approfondir toutes ces questions la semaine prochaine. Je n'ai pas le sentiment, en tout cas, de contradictions majeures.

M. Roland du Luart. – Je souscris pleinement à ce programme de stabilité, indispensable, même s'il vient presque tard. Vous prévoyez une réduction des dépenses de l'État de 1 milliard par an. Est-ce suffisant pour parvenir à l'équilibre réel que vous visez pour 2016 ?

La dette s'est accrue de 500 milliards au cours du quinquennat. Quelle part en est à attribuer à la crise, et laquelle au glissement non contrôlé des dépenses de l'Etat ?

M. Serge Dassault. – Pourquoi attendre 2016 ? Qu'est-ce qui empêche d'aller plus vite, alors que chaque année, la dette augmente de 50 milliards ? Entre 2012 et 2016 elle progressera encore de 150 à 200 milliards.

Mme Valérie Pécresse. – Elle baisse en pourcentage du PIB à partir de 2013.

M. Serge Dassault. – Elle augmente en milliards ! Un principe général de gestion financière, publique ou privée veut que l'on n'emprunte jamais pour payer des dépenses de fonctionnement. Or on ne fait que ça depuis 1980. Pourquoi ne pas supprimer tout bonnement, les dépenses qui obligent à emprunter ? S'il y a moins de recettes, il y a moins de dépenses, voilà la priorité pour les finances. Si on ne le dit pas aux gens, on s'expose à voir baisser notre note, et à emprunter plus cher, comme c'est arrivé à la Grèce et à l'Espagne. Mais non ! L'Etat, pour faire plaisir à l'électeur, continue de donner des subventions en empruntant pour les payer. Et la sécurité sociale ! Ce sont 20 milliards, avec les allègements sociaux décidés pour contrebalancer les 35 heures, qui sont subrepticement passés du budget de l'emploi à celui de la sécurité sociale. On a beau ne plus en parler, ils sont toujours là et on paye pour ces charges. Ne pourrait-on pas s'occuper de cela ? Après tout, les collectivités locales n'ont pas le droit de voter un budget en déséquilibre. Les emplois aidés, les baisses de TVA, les aides diverses, les allègements fiscaux... ça va bien, surtout qu'ils ne sont pas forcément utiles. Il vaut mieux y renoncer que de risquer la catastrophe que serait une réduction de notre note. Expliquons aux électeurs que l'Etat ne peut pas dépenser l'argent qu'il n'a pas.

M. Philippe Marini, président. – Le maire de Tours partage-t-il les préoccupations du maire honoraire de Corbeil-Essonnes ?

M. Jean Germain. – J'ai bien vu les sourires lorsque M. Dassault expliquait que l'on ne peut pas dépenser l'argent que l'on n'a pas. En même temps, quand on parle de politiques contracycliques dans nos campagnes, les gens que je rencontre ont un peu de mal à y croire.

Dans la présentation qui nous a été faite, y a-t-il une réponse satisfaisante à la question de la compétitivité ? Très franchement, je n'en suis pas sûr, car l'analyse sur la TVA sociale et la baisse des prélèvements sur le travail me semble un peu rapide. Peu de choses aussi sur la croissance, qui passe par la création de valeur par la population, ce qui suppose un certain enthousiasme, que je ne ressens pas en ce moment.

Je bute aussi sur une inadéquation entre l'évolution du déficit pour lequel on annonce une réduction extrêmement rapide certes, mais hors créances et pensions, ce qui relativise les choses, et celle de la dette qui devrait baisser par rapport au PIB à compter de fin 2013, tout en demeurant très loin de l'objectif de 60 %. En outre, l'on ignore ce que sera le coût de cette dette, puisque l'on ne sait pas qui nous vendra l'argent.

Quelles sont les inflexions prévues dans la politique européenne ?

Enfin, on trouve, dans votre document tout ce qui fait la révolte des collectivités locales. Vous dites explicitement, page 26, que les réformes fiscales que vous avez faites diminuent leurs recettes et que celles-ci n'augmenteront avec le PIB qu'à partir de 2014. C'est d'autant plus terrible qu'à la page 46, sous l'appellation de rationalisation des dépenses locales, on casse une partie de la croissance, dont l'investissement local est un élément important.

Ce ne sont pas des moments faciles et j'entends que certains dans notre commission voudraient aller plus vite, comme si l'on pouvait effacer en 30 minutes des erreurs qui auraient, dit on, été commises pendant trente ans.

M. Yann Gaillard. – J'ai été intrigué et un peu amusé de lire ceci à la page 6 : « la bonne tenue des exportations, soutenues par la dépréciation de l'euro, et le moindre dynamisme des importations, permettraient au commerce extérieur de contribuer positivement à la croissance ». Saluer la dépréciation de l'euro constitue une première...

M. Jean Arthuis. – Il est très intéressant d'observer que l'on distingue la dette publique au sens de Maastricht et celle hors soutien financier aux pays de la zone euro. Cela lève l'apparent paradoxe qui avait conduit à publier simultanément une baisse du déficit pour 2011 tout en constatant une hausse de l'endettement par rapport aux prévisions, sans doute en raison des concours apportés à la Grèce, et au fonds européen de stabilité financière pour le Portugal et l'Irlande. Cela souligne le caractère très solidaire de la zone euro comme l'impact des déficits de nos partenaires dans notre endettement. La gouvernance de la zone euro est-elle à la hauteur des défis nouveaux ? Je ne crois pas beaucoup à la menace de sanctions financières décidées par des juridictions. Demander à des Etats en difficulté de s'endetter un peu plus pour verser une amende relève de l'illusion et de l'incantation. Je voudrais être sûr que derrière le silence assourdissant relatif à la gouvernance de la zone euro, il y a des engagements forts pour assumer le partage de souveraineté que constitue le passage à la monnaie unique ?

Comment voyez-vous les lourds déséquilibres commerciaux qui s'accroissent à l'intérieur de la zone euro, la France accusant un déficit de 70 milliards d'euros, alors que l'Allemagne enregistre un excédent de 155 milliards ? La zone euro est suréquilibrée commercialement, fragmentée par des déséquilibres internes qui s'aggravent.

Sur le tableau de la page 11, je salue la belle ambition affichée en matière de masse salariale. Les économies attendues de la règle du un sur deux ne seront-elles plus rabotées aux deux tiers par des avantages catégoriels ? Les économies de fonctionnement sont ce qu'il y a de plus difficile. Lors d'une conférence sur le déficit public, le chef de l'Etat avait pris l'engagement de réduire ces dépenses de 10 % en deux ans ; on a fait, je crois, 0,5 %.

Les objectifs en matière de transferts aux collectivités territoriales me semblent au contraire très modestes. Pourra-t-on en rester à ce niveau ? Il faudra peut-être aller plus loin sur les 90 milliards injectés par l'Etat sous forme de dotations ou de compensations d'impôts.

Enfin, d'où vient la différence entre le montant nécessaire de 2012 à 2016 pour revenir à l'équilibre, soit 92,4 milliards, si on se réfère au tableau de la page 11, et les 103 milliards effectivement atteints par le déficit en 2011.

M. Francis Delattre. – Je souscris globalement au plan de redressement qui produit ses premiers résultats, pas aux critiques systématiques adressées aux collectivités locales. Page 26, on nous dit que les prélèvements 2011 ont augmenté plus vite que le PIB en raison de la hausse des droits de mutation. La critique ne vaut pas quand, dans le même temps, monsieur le maire de Troyes, le RSA et les autres dépenses sociales ont largement évolué. Gérons-nous les mêmes collectivités ? Nos gestions sont extrêmement serrées.

Vous reconnaissez vous-même la faible progression de la contribution sur la valeur ajoutée et l'on constate que la CNRACL apporte une aide non négligeable qui contribue au système des retraites de l'Etat ! Il faut vraiment clarifier les choses. Les fameux 90 milliards accusent une baisse constante.

Puisque certains candidats parlent de révolution, il faut vraiment en faire une ! Quand les collectivités ont les moyens d'emprunter sur le marché obligataire, elles n'ont aucun problème. Quand on nous cite la réforme Schröder, on oublie la décentralisation qui l'a accompagnée. L'Allemagne, qui n'a pas l'équivalent du CAC 40, a des PME-PMI. Nous gérons les grands ensembles, nous sommes nuls ou presque sur les moyens et petits. Nos vingt-deux régions n'ont ni les capacités, ni les pouvoirs. Nous avons besoin de banques régionales fortes, pas d'une énième banque parisienne. Acceptons une véritable décentralisation, acceptons que les collectivités, qui seraient notées triple A, empruntent sur le marché ; elles sont capables d'assumer des responsabilités, donnons-leur les structures.

M. Éric Doligé. – Pour les collectivités, si l'on peut faire 10 %, 15 % ou 20 % d'économies, il ne faut surtout pas hésiter à le faire. Simplement, il faut prendre en compte les bons périmètres. Par exemple, lorsque page 24, le document évoque la baisse des dépenses de RSA, il ne dit pas que la population vieillit. N'oublions pas l'autre côté de la médaille. Peut-être des économies seront-elles réalisées par la mise en place du conseiller territorial ; je me réjouis aussi que l'on cite la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités, même s'il est dommage que celle-ci ne soit pas venue plus tôt. Cela vaut aussi pour le Sénat, plutôt que bricoler, il faut peut-être réduire le nombre d'élus. Ici comme ailleurs, prétendre que l'on va diminuer les dépenses en conservant le même périmètre et en ne proposant que des économies de façade, c'est de la démagogie. Pour ma part, je présenterai dans un mois des propositions plus audacieuses.

M. Jean Arthuis. – Très bien !

M. François Baroin. – Bien que pris en otage par la campagne électorale, les chiffres de la dette sont précis et je renvoie ceux qui ne croient pas le Gouvernement ou même doutent de l'INSEE, à l'étude de l'OCDE dans laquelle des économistes analysent les conséquences de la crise. La dette française a pris 20 points, la dette américaine 29 et celle du Royaume-Uni 40. Si

son impact été majeur, la France y a répondu avec des mesures bien calibrées qui ont permis que la récession y soit deux fois moins profonde qu'en Allemagne et que nous en sortions plus rapidement. Il est même probable que la France aurait été citée en exemple si l'affaire grecque n'avait pas entraîné, au dernier trimestre, une diminution du PIB de 0,3 % dans la zone euro – mais + 0,2 % en France. Il sera tout de même difficile d'expliquer que Nicolas Sarkozy est aussi responsable de la très forte augmentation de la dette dans les pays que j'ai cités... Plaçons chacun devant ses responsabilités politiques.

A Serge Dassault qui en appelle à un retour plus rapide à l'équilibre, je réponds qu'il faut répartir les efforts de façon juste entre la nécessité de protéger la croissance et celle de réduire les dépenses de l'Etat, sociales et locales par la RGPP, la règle du un sur deux, l'élimination progressive des niches fiscales et sociales et la réforme des retraites. L'horizon de quatre ans auquel nous prévoyons le retour à l'équilibre est très court, bien plus proche de celui du myope que du forestier.

Je connais bien Yann Gaillard et cet humour aubois, que nous avons en partage.

Au président Arthuis, je répondrai que l'intérêt de notre présentation de la dette est bien de distinguer ce qui relève de la solidarité européenne et ce qui dépend de notre propre inertie en matière de gestion de la dette. En outre, le volet préventif de la gouvernance de la zone euro est renforcé, puisque grâce au semestre européen et à la procédure renouvée pour déficits excessif, nous n'interviendrons plus seulement *a posteriori*, les sanctions...

M. Jean Arthuis. – Cela n'a pas de sens.

M. François Baroin. – ... comprises entre 0,1 % et 0,5 % du PIB, prévues par le traité intergouvernemental étant automatiques.

M. Jean Arthuis. – Cela va augmenter notre dette...

M. François Baroin. – Non, car nous respecterons nos engagements. L'on ne peut pas prétendre tout et son contraire : d'un côté, en appeler à plus de rigueur, de convergence ou à la TVA sociale, et de l'autre, reprocher aux chefs d'Etats et de gouvernements de renforcer les règles visant à ce qu'aucun pays ne dévie de la trajectoire ou ne manque les rendez-vous fixés.

M. Jean Arthuis. – Les dix années de l'euro ont été marquées par une gouvernance inepte : ça a été dix années de folie. Nous avons laissé faire n'importe quoi et nous avons notre part de responsabilité dans les déconvenues de la Grèce. Nous n'avons pas assumé nos responsabilités collectives. Va-t-on prêter de l'argent pour que des pays paient des amendes ? C'est inopérant.

M. François Baroin. – Nous assumons un programme pour assurer l'unité de la zone monétaire et adresser un message aux investisseurs qui s'étaient affolés au mois d'août. Ils s'étaient retirés du marché des titres italiens, espagnols, français et même, au mois de novembre, allemands, notamment parce qu'ils n'avaient plus confiance.

Vous avez raison de dire que ce que nous mettons en place est encore fragile et que cela prendra du temps. Pour autant, ce renforcement de la convergence auquel nous travaillons depuis trois mois va dans le bon sens. S'éloigner de la convergence serait prendre un risque considérable.

Sur la compétitivité, vous devriez avoir des droits d'auteur sur la TVA sociale, que vous avez tant défendue ici depuis toutes ces années.

M. Jean Arthuis. – Pourquoi si tard ? Pourquoi si peu ?

M. François Baroin. – Il n'est jamais trop tard pour vous écouter.

Mme Valérie Pécresse. – Le milliard par an de baisse des dépenses de l'Etat est-il suffisant ? A entendre certains c'est trop et d'autres pas assez, c'est donc peut-être un bon équilibre. Ce qui est inédit, c'est la baisse des dépenses que l'on a réalisée pour la première fois en 2011 à hauteur de 200 millions d'euros, alors que la tendance était à une augmentation perpétuelle.

La Cour des comptes l'a expliqué, l'accroissement de la dette s'explique en 2010 pour 50 % par l'héritage, pour 40 % par la crise et pour 10 % par les mesures fiscales. Les choses s'améliorent aujourd'hui, puisque nous nous rapprochons d'un déficit structurel de 2,6 %. Entre 2012 et 2016, nous prévoyons une baisse de la dette de 6 points de PIB, ce qui nous ramènera à un ratio de 80 % en fin de période. Il faudra bien sûr plus d'un quinquennat pour revenir aux 60 %.

Je rappellerai à Serge Dassault que la France n'est pas dans la situation de l'Espagne et que nos taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas. Pourquoi ? Parce que nous tenons nos objectifs de réduction des déficits, étant entendu que tout écart par rapport aux engagements intangibles que nous avons pris serait très néfaste pour le niveau de ces taux.

Le coût de la dette, monsieur Germain, nous le connaissons. Il est de 48 milliards et, avec la réduction des déficits, la charge de la dette évitée atteindra 15 milliards en 2016.

Quant à la diminution des dépenses locales, l'on peut gaspiller avec peu d'argent, bien gérer avec beaucoup d'argent et inversement. Il est absurde de généraliser car les collectivités locales, ça n'existe pas ! Il faudrait plutôt, ce qui est difficile, procéder à une typologie des dépenses et des différentes recettes, comme par exemple, monsieur Doligé, les droits de mutation en Ile-de-France qui ont explosé.

M. Francis Delattre. – Le coût du RSA aussi !

Mme Valérie Pécresse. – C'est surtout la dette de votre département qui a augmenté, mais ce n'est pas de votre faute.

M. Philippe Marini, président. – Ne traitons pas de situations locales...

Mme Valérie Pécresse. – Le Val-d'Oise a vu sa dette doubler en trois ans de gestion de gauche, ce qui est problématique pour ce département. En conclusion, oui, il faut rationaliser les dépenses locales.

Le chiffre que cherchait M. Arthuis pour expliquer l'écart entre le montant du déficit fin 2011 et celui de l'effort à accomplir pour le faire disparaître totalement fin 2016 s'obtient en prenant en compte, dans le tableau de la page 11, la charge de la dette évitée. Quant à la difficulté de faire baisser les dépenses d'intervention de 10 %, elle est réelle mais nous avons déjà fait beaucoup, plus qu'on ne le pensait.

M. Doligé a raison, la RGPP inclut nécessairement la simplification des normes. Cela permettra de réaliser des économies et de faire grandir les PME chères à M. Delattre. Il faut d'ailleurs éviter les effets de seuil : un impôt sur les sociétés avec deux seuils n'est pas de nature à favoriser les PME.

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie de ces réponses. Mme la rapporteure générale présentera son rapport le 17 avril. Dans la perspective de sa publication, les groupes qui le souhaitent sont invités à transmettre leurs « opinions », en vue de leur insertion en annexe de ce rapport.

II. EXAMEN DU RAPPORT (17 AVRIL 2012)

Au cours d'une réunion tenue le mardi 17 avril 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale, sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Le programme de stabilité revêt une importance particulière car la trajectoire budgétaire de la France s'inscrit dans les débats de la campagne électorale. Il est surtout le premier depuis l'importante réforme de la gouvernance budgétaire européenne, le pacte de stabilité comportant désormais un régime de sanctions durci.

Les programmes de stabilité adressés aux autorités européennes s'ajoutent aux programmations triennales annexées aux projets de loi de finances et aux lois de programmation des finances publiques. Il s'agit ici du deuxième programme de stabilité élaboré dans le cadre du « semestre européen ».

Le Sénat a pris une part importante à l'élaboration du cadre juridique français, à travers l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, ainsi que par l'adoption d'une résolution européenne sur les observations de la Commission européenne sur le programme de stabilité 2011-2014. On ne sait pas encore à quelle date la Commission rendra son avis cette année, mais l'élection présidentielle française changera la donne et un nouveau programme sera rédigé en cas de changement de majorité.

Ces débats sont essentiels pour définir le cadrage budgétaire dans lequel s'inscrivent les lois financières annuelles, même si le Gouvernement n'en tient pas toujours compte. L'année dernière, Philippe Marini avait recommandé, dans son rapport sur le projet de programme de stabilité, de prendre 10 milliards d'euros de mesures complémentaires pour respecter la trajectoire de solde, mais le Gouvernement n'a pas inclus de telles mesures dans le collectif budgétaire de juin 2011 et a dû présenter le « plan Fillon » à la fin du mois d'août.

Trois des textes du paquet gouvernance, le *Six-pack*, réforment le pacte de stabilité et deux mettent en place des procédures de surveillance et de correction des déséquilibres macroéconomiques, avec à chaque fois un volet préventif et un volet correctif, ainsi que des sanctions à caractère plus ou moins automatique.

Les règles européennes distinguent selon que le niveau de déficit d'un Etat est supérieur ou non à 3 points de PIB.

Si le déficit est supérieur à 3 points de PIB, le volet correctif autorise le Conseil à décider à la majorité qualifiée « ordinaire » d'une amende de 0,2 point de PIB lorsqu'un Etat n'a pas pris de « mesures suivies d'effet ». La Belgique a ainsi dû prendre des mesures complémentaires en début d'année et l'Espagne a accepté le 12 mars dernier une nouvelle trajectoire de son solde. Si le déficit est inférieur, le volet préventif prévoit que les Etats doivent fixer dans leur programme de stabilité un objectif de solde structurel à moyen terme (OMT) et s'en approcher d'au moins 0,5 point de PIB par an ; l'OMT retenu par le projet de programme de stabilité est l'équilibre structurel. Le volet correctif dispose que les Etats, à compter de la quatrième année suivant le retour en deçà du seuil de 3 %, doivent réduire d'un vingtième chaque année leur excédent de dette par rapport au seuil de 60 % du PIB.

La question se pose de la « durée de vie » du programme de stabilité : couvrant la période 2012-2016, il n'a de valeur que si l'actuelle majorité présidentielle est reconduite. Ses choix sont en effet incompatibles avec ceux du principal candidat de l'opposition, puisque François Hollande s'est engagé à un retour à l'équilibre en 2017 et non en 2016. De même, le candidat Sarkozy fixe le taux de croissance des dépenses publiques à 0,4 %, contre 1 % pour le candidat Hollande.

Valérie Pécresse, ministre du budget, a introduit une certaine confusion en qualifiant devant nous ce programme, qui décline le programme de Nicolas Sarkozy, d'« engagement de la France ». Ce n'est pas exact. L'engagement de la France est de revenir sous les 3 points de PIB en 2013 (c'est même une obligation très stricte) ; c'est aussi de rapprocher le déficit structurel de son OMT de 0,5 points de PIB par an puis, à partir de 2017, de réduire l'excédent du ratio dette/PIB d'un vingtième par an. Cela n'a rien à voir avec le partage entre recettes et dépenses, non plus qu'avec la date du retour à l'équilibre.

Il peut donc y avoir un nouveau programme en cas de changement de majorité. Le Conseil se prononcera en juillet sur un programme de stabilité qui ne serait pas d'actualité si tel n'était pas le cas.

Le Gouvernement se comporte de façon ambiguë, cavalière même vis-à-vis du Parlement et des électeurs : le document qui nous a été transmis et que Bercy a mis en ligne ne mentionne nulle part la possibilité de modifications pour tenir compte de remarques formulées par le Parlement et fait comme s'il n'y avait pas d'élections. Il serait plus clair et plus honnête d'imiter les Finlandais qui, l'année dernière, ont transmis un programme de stabilité « sous réserve » des résultats des élections. Je proposerai d'insérer dans le programme une formule en ce sens.

Quel est le contexte du programme du Gouvernement ? Avant 2010, les programmations de solde public étaient fantaisistes, comme le montrent nos tableaux. L'objectif de déficit fixé par la programmation n'est atteint en exécution que depuis deux ans : en 2010, 7,1 % au lieu de 7 % ; en 2011, 5,2 % au lieu de 5,7 %.

Présidence de Mme Michèle André, vice-présidente

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Un mot de l'exécution de l'année 2011. Le Gouvernement a beaucoup communiqué sur la stabilisation en volume des dépenses publiques, une performance qualifiée d'historique. Une performance exceptionnelle, due à des facteurs ... exceptionnels. L'inflation a été plus élevée que prévu (2,1 % au lieu de 1,7 % en moyenne ces dernières années). Il convient également de tenir compte de livraisons de matériels militaires plus faibles et de moindres décaissements des opérateurs au titre des investissements d'avenir. Sans ces facteurs exceptionnels, l'évolution en volume de la dépense publique se serait établie à 0,7 %.

Le scénario de croissance repose sur un retour progressif à la normale : 0,7 % en 2012 contre 0,5 % dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012 ; 1,75 % en 2013, contre un consensus des conjoncturistes de 1 % ; 2 % par an de 2014 à 2016. Cette hypothèse est vraisemblable, malgré de nombreux aléas, qui incitent à la prudence. Qu'en dira la Commission européenne ? Elle pourrait, comme l'an dernier, de juger nos prévisions optimistes. Cela impliquerait des ajustements. La croissance ne se décrète pas, même si elle s'organise !

M. Francis Delattre. – Même en cas d'élections !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Elle ne dépend pas que de nous, c'est la raison pour laquelle j'ai évoqué les difficultés de l'Espagne, qui a manqué sa cible du fait notamment que les communautés autonomes n'ont pas réalisé les économies prévues. Le 12 mars, l'Eurogroupe lui a fixé une nouvelle trajectoire mais les craintes des investisseurs n'ont pas disparu. Comment la solidarité européenne jouera-t-elle si la situation s'aggrave ? Nous devons en tirer des leçons, et calibrer nos trajectoires de manière réaliste, plutôt que d'élaborer des engagements intenable.

Les grands équilibres du programme de stabilité sont les suivants : l'équilibre serait atteint en 2016 – le candidat Nicolas Sarkozy promet même un excédent de 0,5 % du PIB en 2017. Le taux de prélèvements obligatoires culminerait en 2016 à 45,8 %, contre 46 % prévus en novembre dernier. Le ratio de dépense publique ne cesserait de diminuer.

Les ministres du budget et des finances communiquent sur un programme de consolidation de 115 milliards d'euros qui prend en compte les mesures prises en 2011 et en 2012, alors que la trajectoire doit être examinée sur les années pour lesquelles les mesures ne sont pas encore prises, c'est-à-dire pour la période 2013-2016. Si l'on prolonge la trajectoire en retenant l'objectif 2017 retenu par le candidat soutenu par le Gouvernement, on obtient un plan de 100 milliards d'euros sur cinq ans, reposant à 80 % sur les dépenses (75 % si on s'arrête en 2016). Or, un ajustement reposant à 80 % sur les dépenses paraît peu vraisemblable en France.

Pour atteindre l'équilibre en 2016, il faut réduire le déficit de 90 milliards d'euros entre 2013 et 2016, puisque le déficit fin 2012 sera de 4,5 points de PIB, soit 90 milliards d'euros. Or, la programmation du Gouvernement ne prévoit pour ces années-là que 63,5 milliards d'euros de consolidation budgétaire. Il y a donc des impasses dans sa programmation et un sous-calibrage des économies à réaliser sur les dépenses. Je ne suis pas la seule à le dire. L'Institut Montaigne et l'Institut français des entreprises pensent la même chose du programme du candidat Sarkozy.

En effet, pour respecter l'objectif de limiter la progression des dépenses à 0,4 % en volume par an, il serait nécessaire de réaliser 18 milliards d'euros d'économies par an pendant quatre ans, soit environ 70 milliards d'euros ; le Gouvernement n'en annonce que 50 milliards. En recettes, il faudrait 20 milliards d'euros de hausses de prélèvements obligatoires ; on détaille moins de 15 milliards d'euros (5 milliards déjà votés, 8 milliards de nouvelles mesures nettes) : il manque au moins 5 milliards d'euros.

Réaliser 80 % de l'effort sur les dépenses constitue-t-il véritablement un objectif ? Le flou sur l'ampleur des économies à réaliser sur les dépenses s'explique par les risques que de telles économies pourraient faire courir aux services publics. S'agit-il d'éviter d'afficher l'ampleur des hausses de prélèvements à venir ? Dans ce cas, en effet, il n'est pas utile de documenter des économies que l'on n'a pas l'intention de réaliser... Vraisemblablement, le Gouvernement joue sur l'ambiguïté et communique sur son plan 2011-2016 pour éviter d'avoir à expliquer les ambiguïtés de sa programmation 2013-2017. La Commission et les analystes le verront aussi bien que moi.

Une programmation plus réaliste consisterait à répartir l'effort entre 50 milliards d'euros pour la dépense et 40 milliards pour les recettes. Dans mon rapport sur le projet de loi de finances pour 2012, j'avais proposé une trajectoire de retour à l'équilibre différente de celle du Gouvernement, me fondant sur des estimations prudentes. L'objectif de retour à l'équilibre était 2017 et non 2016, conformément au calendrier du candidat que je soutiens ; à partir d'une estimation de déficit prudente de 5 points de PIB, l'effort à réaliser s'établissait à 100 milliards d'euros, avec une hypothèse de croissance de 2 % pour le PIB et de 1 % pour les dépenses publiques. J'actualise aujourd'hui cette trajectoire en conservant les mêmes hypothèses de croissance du PIB et des dépenses publiques : l'effort global nécessaire étant plutôt de 90 milliards d'euros, celui sur les recettes passe de 50 à 40 milliards d'euros. Cette version, plus équilibrée et plus crédible que celle du Gouvernement, est plus susceptible de susciter la confiance ; elle évite le risque d'augmentation autoréalisatrice des taux de notre dette. C'est celle que je propose de retenir dans le rapport et qui ménage des marges de manœuvre pour appliquer un programme.

M. Albéric de Montgolfier – L'hypothèse de croissance de 1,75 % apparaît tout à fait réaliste de la part d'un gouvernement qui a réussi à diminuer la dépense de l'Etat pour la première fois depuis 1945. Nous sommes

déjà en avance sur la réduction du déficit. Nous partageons la position présentée par François Baroin et Valérie Pécresse la semaine dernière.

M. Vincent Delahaye. – Le débat sur la période de programmation me laisse perplexe : l'effort de réduction du déficit a commencé dès 2011. Ce qui me semble clair, en revanche, c'est que vous préférez augmenter les impôts que réduire les dépenses. Quoiqu'un peu plus réalistes, les hypothèses de croissance ne le sont pas encore assez. De 2001 à 2008, la croissance s'est élevée à 1,72 % en moyenne, et à 0,3 % de 2008 à 2011. Pour les cinq prochaines années, c'est donc la prudence qui s'impose. Enfin, si vous déplorez le flou des propositions gouvernementales, vos propositions ne sont pas plus documentées et j'aurais aimé connaître l'évolution du taux de prélèvements obligatoires dans votre scénario.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – J'ai dit que l'hypothèse de 1,75 % était vraisemblable – François Hollande dit 1,7 % pour 2013. Je dois reconnaître qu'il y a des risques, qui ne dépendent pas de la France. Les conjoncturistes sont plus pessimistes.

M. Francis Delattre. – Les conjoncturistes avaient annoncé la récession.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Sur la trajectoire, il est néanmoins permis de penser qu'on retrouvera progressivement en 2013 une croissance trimestrielle de 0,5 %, qui nous ferait nous rapprocher des 2 % par an – voilà pourquoi nous retenons cette hypothèse conventionnelle de 2 % à compter de 2014. Quant à la période de la programmation, si j'y insiste, c'est parce le Gouvernement a beaucoup augmenté les impôts en 2011 et 2012 !

M. Vincent Delahaye. – Les impôts établis en 2011 rapporteront encore en 2013.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – La Commission européenne ne nous demande pas de parler de 2011, mais bien de dire les mesures que nous allons prendre : ne nous trompons pas de période. Surtout, faire porter, à compter de 2013, 80 % de l'effort sur les dépenses me paraît un pari irréaliste. Je préfère la trajectoire, qui rejoint celle proposée par François Hollande, reposant pour 40 milliards d'euros sur les recettes, et pour 50 milliards sur les dépenses. Cette hypothèse est déjà difficile puisqu'elle repose sur une hypothèse d'augmentation de 1 % des dépenses alors que la tendance spontanée est de 2 %.

Quant au détail des efforts, il sera défini précisément par le Premier ministre dans une loi de finances rectificative et dans la loi de finances pour 2013 – la marche de 2013, qui est très haute, fait, elle, partie des engagements de la France. Enfin, si j'insiste autant sur la période, c'est dans un souci de clarté vis-à-vis du Parlement et des électeurs.

M. François Patriat. – Quels chiffres pouvez-vous nous donner sur les prélèvements obligatoires ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Dans mon scénario, le taux de prélèvements obligatoires s'élèverait en 2017 à 46,7% au lieu de 45,8 % dans la programmation du Gouvernement.

Mme Michèle André, présidente. – Acte est donné à notre rapporteure générale de sa communication. Nous sommes convenus d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information auquel seront annexées les opinions des groupes qui en ont exprimé le souhait UMP, UCR, non-inscrits, d'une part, CRC, de l'autre.

OPINIONS DES GROUPES POLITIQUES

I. OPINION DES COMMISSAIRES MEMBRES DES GROUPES UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (UMP), UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (UCR) ET DE LA RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (NI)

Les commissaires de la commission des finances, membres des groupes de l'opposition sénatoriale, saluent à titre liminaire l'effort du Gouvernement qui a fourni et présenté au Parlement, dès le 11 avril, dans **des délais particulièrement contraints**, le présent projet de programme de stabilité 2012-2016, permettant ainsi le parfait **respect des dispositions de l'article 14** de la dernière loi de programmation des finances publiques⁶².

Le document soumis à notre examen mérite d'être salué sur **trois aspects essentiels** :

- il révèle *a posteriori* le caractère réaliste de la programmation élaborée par le Gouvernement voici un an ;

- il présente des hypothèses de croissance crédibles, révélatrices d'une approche plus mesurée que celle des années passées ;

- enfin, l'infléchissement en matière de maîtrise de la dépense publique apparaît tangible, rompant ainsi avec des décennies de tergiversations et d'impuissance.

Une programmation réaliste

La commission des finances a prêté une attention constante, sous toutes les majorités, à la qualité des scénarii d'évolution des finances publiques formulés par le Gouvernement, n'hésitant jamais à souligner les failles de raisonnement ou les efforts insuffisamment documentés et à dénoncer le caractère généralement assez théorique des programmations successives depuis 1999. Elle ne peut donc que saluer aujourd'hui **le respect scrupuleux (et même au-delà) par l'exécutif de la feuille de route qu'il s'était assignée voici un an.**

La réduction des déficits publics a ainsi été **plus importante que l'objectif initialement fixé** : alors qu'il était de 6 % de la production nationale

⁶² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Le délai limite pour la transmission du projet de programme de stabilité était le 16 avril.

dans la loi de finances pour 2011, chiffre revu à 5,7 % dans le précédent programme de stabilité, le déficit finalement notifié aux autorités communautaires a été ramené à 5,2 %. La France est ainsi en avance sur sa trajectoire cible, ce qui rend d'autant plus vraisemblable la réalisation de l'objectif de retour au seuil de 3 % en 2013 et à l'équilibre dès 2016.

La crédibilité de notre pays est d'autant plus forte que, face à la dégradation de la conjoncture, manifeste à partir de l'été 2011, le Gouvernement a immédiatement pris les mesures qui lui permettaient de garantir la trajectoire intangible de réduction des déficits publics, à travers les deux plans « Fillon » des 24 août et 7 novembre 2011, n'hésitant pas à modifier l'équilibre du projet de loi de finances pour 2012 en cours d'examen et à en durcir le volet « dépenses ».

Le Gouvernement a raison de souligner que, pour prix d'un volontarisme tout à fait inédit en période électorale, pour la première fois depuis 1960, **les dépenses publiques (Etat, sécurité sociale et collectivités territoriales) ont été globalement stabilisées**. Il s'agit d'une performance remarquable, qui devra impérativement être confirmée au cours des prochains mois.

En ce sens, **la France doit maintenant finaliser le processus d'insertion d'une règle d'équilibre dans sa Constitution**. Le texte adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, le 13 juillet 2011, doit être complété pour être conforme au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé en février et dont la mise en œuvre engage la crédibilité et l'avenir de l'ensemble des Etats de l'Union européenne.

Des hypothèses de croissance crédibles

Le souci de crédibilité manifesté par le Gouvernement se retrouve dans **la formulation prudente des hypothèses macroéconomiques qui fondent sa programmation**. Rompant avec plusieurs décennies de prévisions, parfois excessivement volontaristes, qui ne se vérifiaient pas toujours dans la réalité, celui-ci a révisé, en cours d'année, son scénario de croissance pour 2011 pour le ramener de 2 % dans le précédent programme de stabilité, à 1,75 % dans le collectif budgétaire de septembre, en ligne avec le taux effectivement constaté l'an dernier (1,7 %).

Conformément à ce **langage de vérité**, la prévision de croissance du PIB de + 0,7 % en 2012 apparaît bien documentée et l'écart avec les prévisions intérimaires de la Commission européenne (fixées à + 0,4 %) est justifié sur la base d'une analyse réaliste (reprise plus rapide de l'activité, d'ores et déjà mesurée par l'Insee, qui estime que l'acquis de croissance à l'issue du premier semestre devrait s'établir à 0,5 % et que la croissance redémarrerait dès le deuxième trimestre).

Les projections de 1,75 % en 2013, puis de 2 % par an en 2014, 2015 et 2016, sont, à juste titre, rapportées à la croissance potentielle (1,7 %) pour souligner leur caractère encore aléatoire. Nous sommes naturellement **attachés à ce que les hypothèses formulées demeurent prudentes.**

En tout état de cause, **la France va devoir se doter d'un organe national indépendant, jouissant d'une véritable autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires**, selon le principe déjà en vigueur chez plusieurs de nos partenaires d'Europe du nord, afin de faire reposer sa programmation sur des scénarii macroéconomiques exempts de tout soupçon de complaisance à l'égard de l'exécutif. Les nouvelles règles de gouvernance budgétaire européennes nous l'imposent. La mise en place d'un tel dispositif, préconisé de longue date par le Sénat, ne fera que conforter la démarche initiée par le Gouvernement actuel.

Un effort réel de maîtrise des dépenses

La double norme de dépense (« zéro valeur » hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'Etat, « zéro volume » en prenant en compte ces deux postes) a été respectée, et même davantage, en 2011 : sur le périmètre « zéro valeur », les dépenses exécutées sont inférieures de 200 millions d'euros au plafond prévu en loi de finances initiale ; sur le périmètre « zéro volume », elles ont progressé à un rythme inférieur aux prévisions d'inflation associées à la loi de finances initiale. **Pour la première fois depuis 1945, les dépenses de l'Etat hors dette et pensions ont ainsi baissé d'une année sur l'autre en valeur.**

En ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, l'inflexion très nette des charges d'assurance maladie a permis le respect, pour la deuxième année consécutive, de l'Ondam voté par le Parlement en PLFSS, ce qui est là encore inédit.

Les collectivités locales ont également été invitées à prendre leur part dans la maîtrise des dépenses courantes avec la diminution des concours financiers qui leur sont attribués par l'Etat.

La conjonction de ces efforts a permis d'obtenir, en 2011, une stabilisation en volume des dépenses publiques qui crédibilise le taux d'évolution de 0,4% sur lequel repose la trajectoire de retour à l'équilibre

Le respect de cette trajectoire s'appuie, en effet, sur un plan d'effort de 115 milliards d'euros dont les deux tiers concernent des économies en dépenses. **Cette démarche est la seule viable** : la priorité donnée ainsi à la maîtrise des dépenses publiques sur les hausses d'impôts permettra de préserver la croissance de notre économie.

Le Gouvernement ne doit cependant pas relâcher ses efforts pour **désigner de la façon la plus précise possible les segments de la dépense publique qui devront supporter des réductions de leur montant**, et

indiquer les règles arithmétiques qui seront le cas échéant appliquées. Par ailleurs, le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales devrait impérativement faire référence à des ratios de bonne gestion, dans le respect du principe de libre administration.

Ceci supposerait que le « moratoire sur les normes » annoncé par le Gouvernement soit bien effectif.

* *
*

Le document que le Gouvernement s'apprête à transmettre aux instances communautaires définit la trajectoire budgétaire à partir de laquelle doit être élaborée l'action de la puissance publique pour l'année en cours et les cinq prochains exercices. **Quelle que soit l'issue des élections présidentielles et législatives, le Gouvernement devra s'y conformer.** Tout écart ne manquerait pas d'être sanctionné par un renchérissement du coût de notre dette qui nous ferait inévitablement dévier de la trajectoire définie avec courage et persévérance par l'exécutif en place. L'accroissement du *spread* avec l'Allemagne constaté ces derniers mois doit nous inciter à la plus grande prudence : rien n'est acquis et nous devons rester vigilants pour garantir à notre pays un retour pérenne sur la voie de la prospérité.

II. OPINION DES COMMISSAIRES MEMBRES DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (CRC)

L'avis des commissaires CRC sur le programme de stabilité, examiné en commission en vertu des dispositions de l'article 121 du Traité fondant l'Union Européenne, se compose à la fois d'observations de forme comme d'appréciations de fond.

1) Observations de forme.

On peut s'interroger sur le sens même de ces contributions et de la manière dont les commissions permanentes, chargées des finances, de chacune des deux Assemblées sont interrogées. Il apparaît clairement que cela ne changera rien à la lettre de ce qui sera transmis à la Commission européenne par le Gouvernement, et qui vaudra, a priori, engagement de la France au regard de la convergence des politiques budgétaires des Etats participant à la zone euro.

Une telle consultation, élude pour l'heure le débat de caractère normatif, ne fixe aucun caractère impératif quant au suivi éventuel de l'avis et/ou des recommandations de nos commissions permanentes et a fortiori de nos Assemblées. Elle ressemble presque à une sorte d'exercice obligé, à la nuance près qu'il n'emporte aucune conséquence d'aucune sorte.

Celui-ci permet aux parlementaires de bénéficier d'une sorte d'ébauche, un peu grossière mais réelle, de quelques unes des mesures qui, nonobstant toute alternance politique, seraient susceptibles d'être proposées tant en loi de finances initiale qu'en loi de financement de la Sécurité Sociale.

2) Appréciations de fond, quant au contenu du programme de stabilité.

Dans un premier temps nous insistons sur le fait que la séquence électorale de notre pays peut fort bien (et apparemment de plus en plus probablement) conduire à une alternance politique dont l'une des conséquences sera de repenser l'ordre des priorités en matière de gestion des finances publiques.

Quant au projet présenté par l'actuel Gouvernement, il prévoit notamment une croissance économique de 2 % à compter de l'exercice 2014, objectif qui semble fondé sur des hypothèses macro économiques totalement irréalistes, notamment parce qu'on prévoit une stabilisation en euros courants de la dépense publique, et une croissance largement portée par la progression de la demande extérieure adressée à la France, ce que le ralentissement de l'activité des pays émergents (à commencer par la Chine) ne semble aucunement devoir confirmer.

Prétendre qu'on puisse redresser les comptes publics de notre pays en corsetant la dépense publique, qu'il s'agisse de celle de l'Etat, des collectivités (appelées à être soumises à une nouvelle ponction sur leurs ressources), ou de la Sécurité Sociale, est tout bonnement un non sens et un choix désastreux. La situation de la Grèce ou celle de l'Espagne, où ces choix ont d'ores et déjà été opérés et conduit à l'aggravation de la dépression économique, le confirme.

De même, la progression attendue de l'emploi salarié (1,2 % d'effectifs en plus sur la période 2014 – 2016) ne permettra ni de résorber le nombre déjà élevé de personnes privées d'emploi, ni de faciliter l'intégration professionnelle des centaines de milliers de nouveaux arrivants qui viendront frapper à la porte de l'emploi dans les années à venir.

De la même manière, alors que l'investissement semble devoir reculer cette année dans les secteurs marchands, le programme de stabilité continue de baser une partie de son déroulement sur une relance sensible de celui ci, ce qui semble particulièrement hypothétique, avec les choix politiques affirmés par le gouvernement.

A ce titre, la réforme du crédit d'impôt recherche, si elle a accru le coût de la mesure pour les finances publiques, semble de plus en plus n'avoir pas amélioré les dépenses de recherche des entreprises. Celles-ci ont procédé à de subtils ajustements juridiques et comptables pour en tirer parti sans avoir à faire d'effort supplémentaire de recherche développement.

Pour le reste, le programme de stabilité prévoit expressément 115 milliards d'euros de redressement, fondés entre autres sur 41 milliards de progression des recettes, des recettes très hypothéquées par une prévision de croissance hasardeuse, et 74 milliards d'euros de réduction des dépenses.

Parmi les mesures relatives aux dépenses, l'Etat entend récupérer 33 milliards d'euros d'ici 2016 en imposant des économies à ses opérateurs comme aux collectivités locales (pénalisation prévisible des collectivités qui seraient trop « dépensières »), 64 milliards d'euros sur les assurés sociaux en moindres remboursements de prestations sociales et rien moins que 49 milliards d'euros sur les retraites, en application de la réforme des retraites votée pendant le quinquennat.

Pour plus de 110 milliards d'euros, ce sont donc directement les ménages qui risquent de faire les frais de cette politique de réduction de la dépense sociale.

Comme 32 milliards d'euros sont également attendus de la réduction de la masse salariale de l'Etat, on voit clairement qui est ciblé par la politique d'ajustement préconisée dans le document.

C'est une stratégie que nous ne pouvons que rejeter sans appel, elle risque de créer de nouvelles difficultés sociales et économiques pour notre pays, sans apporter aucun élément quant à la réduction du déficit, pas plus que la dette.