

BUDGET 2013 ET PLURIANNUEL 2013-2017

LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EN QUESTION

Le gouvernement Ayrault a annoncé un redressement de nos finances publiques de 30 milliards d'euros pour 2013 avec une répartition a priori simple de 10/10/10 : 10 milliards d'économies sur les dépenses, 10 milliards de recettes supplémentaires sur les ménages et 10 milliards d'impôts frappant les entreprises. Quant au nouveau Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (PNCCE), annoncé le 6 novembre 2012 à la suite du rapport Gallois, il devrait impacter nos finances publiques à partir de 2014, avec des économies complémentaires sur les dépenses publiques, en gage du crédit d'impôt sur les entreprises. On le voit, il est difficile de suivre le débat dans la jungle des propositions et de pouvoir vérifier si, à la clé, le cap de nos engagements européens sera bien tenu. Rappelons que la trajectoire considérée comme intangible par le gouvernement, quelle que soit l'hypothèse de croissance retenue, consiste à atteindre un déficit de 3 % du PIB en 2013, 2,2 % en 2014, 1,3 % en 2015, 0,6 % en 2016 et 0,3 % en 2017. La Fondation iFRAP peut dès aujourd'hui questionner les prévisions budgétaires du gouvernement :

- **les économies sur les dépenses de l'État de 10 milliards d'euros dans un scénario à 0,8 % de croissance en 2013 ne se retrouvent pas dans les documents budgétaires et sont tout au plus de 5,77 milliards ;**
- **en prenant une prévision de 0,4 % de croissance, la modélisation élaborée par la Fondation iFRAP montre qu'il faudrait d'ores et déjà programmer 4,9 milliards d'euros de plus d'économies en 2013 ;**
- **la Fondation iFRAP rappelle que pour réaliser 12 milliards d'euros d'économies pendant 5 ans, comme s'y est engagé le Président de la République sur l'ensemble des dépenses publiques, c'est en cumulé 184 milliards d'euros d'économies qu'il faut obtenir. Le projet pluriannuel transmis à Bruxelles est de 150 milliards d'économies réelles. Le compte des économies n'y est donc pas ;**
- **pire, si les taux d'intérêt sur la dette venaient à augmenter, c'est potentiellement 31 milliards d'euros d'économies complémentaires qu'il faudrait trouver ;**
- **en matière de prévisions de recettes, la Fondation iFRAP met en garde le gouvernement : il est fort probable que les recettes budgétées ne soient pas au rendez-vous, d'une part en vertu d'une croissance en berne, et d'autre part en vertu du maximum atteint de la courbe de Laffer ;**

■ l'annonce par le gouvernement d'un effort 50/50 dans le pluriannuel 2013-2017 entre économies de dépenses et recettes supplémentaires ne se retrouve pas non plus. La Fondation iFRAP évalue plutôt un mix budgétaire de 60 % en impôts nouveaux, 40 % en économies sur les dépenses : un mix budgétaire considéré comme inefficace par les économistes ;

■ l'hypothèse de croissance de +0,8 % est trop optimiste, un principe de prudence aurait été de retenir celle du consensus des économistes recueilli par le comité technique de la Conférence économique de la nation (auprès de la Direction du Trésor) qui table sur une croissance de +0,4 % en 2013 ;

■ il semblerait qu'une hypothèse de 0,4 % ait été anticipée par le gouvernement puisque les annonces détaillées par poste d'économies sur les dépenses de l'État sont très supérieures aux économies réellement budgétées ;

■ les efforts supplémentaires ne pourront plus porter massivement sur un renforcement des prélèvements obligatoires car, en ce qui concerne les prélèvements sur le travail et sur le capital qui représentent 75 % des prélèvements obligatoires, le maximum de la courbe de Laffer serait selon toute vraisemblance déjà atteint ;

■ cette étude vise à encourager le gouvernement et tous les responsables politiques à faire preuve de plus de clarté quant aux économies à réaliser dans les années qui viennent avec des objectifs et des chiffrages à la fois sur les dépenses de l'État, les dépenses locales et les dépenses sociales. Clarté qui ne pourra que rassurer les Français mais aussi les marchés.

ÉTUDE RÉALISÉE PAR SAMUEL-FRÉDÉRIC SERVIÈRE ■ ■ ■

1 ■ Le mix budgétaire retenu est-il le bon ?

1 ■ Cette étude de s'effectue selon un paradigme néo-keynésien. Même dans le cadre du renversement « copernicien » annoncé par le gouvernement suivant son pacte de compétitivité, l'ajustement budgétaire ne s'effectue pas réellement suivant une politique de l'offre.

Le gouvernement Ayrault s'est engagé à réaliser un effort de 50 % en économies sur les dépenses et de 50 % par des recettes supplémentaires entre 2013 et 2017¹. Cette répartition tient à la volonté du gouvernement de chercher à concilier les approches en apparence divergentes des économistes. Deux tendances s'affrontent en effet en matière de mix budgétaire :

■ les tenants de l'approche historique des redressements budgétaires. L'économiste Alberto Alesina a ainsi montré dans plusieurs études² que, sur 107 ajustements budgétaires réalisés depuis 1970 dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les ajustements réussis présentaient une répartition des efforts de 67,44 % en matière d'économies

sur les dépenses, contre 32,56 % en augmentations de recettes ;

■ les économistes du FMI Batini, Callegari et Mélina³ proposent un redressement des comptes commençant d'abord par un choc en recettes (jugées moins dépressives pour la croissance), puis basculant ensuite sur les dépenses en relâchant en fin de période la pression fiscale. Ce que l'on retrouve dans la programmation pluriannuelle des finances publiques françaises avec un effort en recettes de - 8,57 % en 2017 par rapport à l'ensemble de la période, contre un effort inchangé en dépenses de 11,4 % par an à partir de 2014.

Toute la difficulté pour le gouvernement français est de devoir agir alors même que les principaux

partenaires européens de la France sont eux-mêmes en période de consolidation. **Concrètement, la France a trop attendu en matière d'ajustement budgétaire, bien que ses efforts en recettes aient débuté sous Nicolas Sarkozy à un rythme soutenu : 2,1 points de PIB rien qu'entre 2011 et 2012 contre seulement 0,5 point de PIB en dépenses sur la même période.** Le risque est de rentrer dans une spirale d'ajuste-

ments compétitifs entre les différents acteurs. Il existe donc une véritable prime pour ceux qui ont déjà procédé à leurs propres ajustements budgétaires (Allemagne, Suisse), tandis que les autres (Grande-Bretagne, Irlande, Espagne, Italie, Portugal, Grèce) risquent, à trop ajuster, de menacer leur propre croissance.

La trajectoire de l'ajustement de la France peut être donnée comme suit.

Programme d'ajustement budgétaire proposé par le gouvernement Ayrault

En points de PIB	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Déficit effectif des administrations publiques	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3		
Déficit structurel (déficit hors conjoncture)	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0	Total 2013-2017	
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1	3,8	
Décomposition annuelle du programme de redressement budgétaire structurel			54,3 %	14,3 %	14,3 %	14,3 %	2,9 %	3,5	100 %
dont effort en recettes			45,71 %	2,86 %	2,86 %	2,86 %	-8,57 %	1,6	45,71 %
dont effort en dépenses			8,57 %	11,4 %	11,4 %	11,4 %	11,4 %	1,9	54,29 %

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, 28 septembre 2012, retraitement Fondation IFRAP 2012.

On constate alors que l'effort réel n'est pas véritablement de 50 %. Il apparaît de 46 % sur les recettes contre 54 % sur les dépenses pour l'ensemble de la période 2013-2017. Malheureusement, il s'agit là encore d'un effet d'optique, qui ne tient compte que de la répartition des efforts supplémentaires dans le temps. **En retenant l'effet cumulé des économies et des impôts supplémentaires** (donc en masse, cf. encadré) et leur participation respective dans la consolidation budgétaire, on constate que le ratio est inversé : **l'effort réel cumulé est de 60 % en recettes contre 40 % en économies.** Le gouvernement semble

s'engager ainsi dans un scénario peu propice à une dynamisation de la croissance, la répartition 60 % d'efforts en recettes supplémentaires et 40 % en économies de dépenses étant précisément le cas « *sans succès* » du modèle « alésinien », c'est-à-dire insusceptible de conjuguer assainissement budgétaire et croissance. Conscient sans doute de l'effet au mieux neutre, au pire récessif du dosage programmé, le gouvernement, en lançant le 6 novembre 2012 son Pacte national pour la croissance et la compétitivité et l'emploi, a cherché à modifier sensiblement l'équilibre global de son projet initial. Celui-ci se déplace en

2 ■ En particulier, Alesina, Fiscal adjustments : lessons from recent history, Harvard, avril 2010, à compléter par Alesina et Ardagna, The Design of fiscal adjustments : lessons from recent history, NBER, septembre 2012.

3 ■ Batini, Callegari, Melina, Successful austerity in United States, Europe and Japan, FMI paper, juillet 2012.

Méthodologie de l'étude concernant les ajustements budgétaires

Les économies et les recettes supplémentaires à trouver pour asseoir un ajustement budgétaire réussi, nécessitent de bien s'entendre sur la façon de comptabiliser les « efforts » à réaliser. Plusieurs techniques de présentation existent :

- il est possible de présenter les efforts supplémentaires à effectuer chaque année pour parvenir à l'objectif souhaité et de respecter la trajectoire du gouvernement : il s'agit d'une présentation en niveau ;
- il est également possible de présenter l'ensemble des efforts en masse, c'est-à-dire de façon cumulée par an par rapport à l'objectif global d'ajustement désiré. L'avantage est de montrer l'effort produit par les administrations publiques pour parvenir à l'objectif. Les limites sont la comparabilité avec d'autres études et de modifier la répartition des efforts. Nous l'avons tout de même retenue afin de montrer l'effort d'ajustement pérenne dans le temps.

4 ■ Erceg, Lindé, Fiscal consolidations in currency Unions : spending cuts vs tax hikes, FED, octobre 2012.

5 ■ Les effets éventuels anticipés dès 2013 pour les PME et les ETI ne sont pas chiffrables en l'état et en tout cas négligeables au niveau macro-budgétaire.

effet pour atteindre un ratio de 52 % en matière d'économies budgétaires cumulées contre 48 % d'impositions supplémentaires. Sans parvenir à atteindre le scénario « expansionniste » de l'étude

citée en référence (56 %/44 %), la France semble s'engager dans la bonne voie avec, à la clé, un complément de croissance espérée de + 0,5 % en 2017.

Effet du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi

	En points de PIB courant							
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Financement des mesures d'allègement du coût du travail	10	15	20	20	0,46 %	0,67 %	0,86 %	0,83 %
Baisse des dépenses	5	10	10	10	0,23 %	0,44 %	0,43 %	0,41 %
Impôts supplémentaires	5	5	10	10	0,23 %	0,22 %	0,43 %	0,41 %

Source : Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, 6 novembre 2012, Fondation iFRAP. N'intègre pas l'effet en recette du crédit d'impôt correspondant.

Néanmoins, comme le relèvent les économistes de la Fed (Réserve fédérale américaine) Erceg et Lindé⁴, dans une même zone monétaire, des considérations court-termistes privilégiant un ajustement immédiat sur les recettes à un effort sur les dépenses recèle un effet récessif plus prononcé à terme qu'un plan visant en priorité à baisser les dépenses. Le pari de la confiance, ajouté au mix budgétaire retenu, risque de ne pas donner les résultats suscités par un véritable « choc de compétitivité » dans la mesure où

l'effet, même positif à long terme s'il se vérifie (+ 0,5 %), risque d'être largement dilué tout au long de la période. Relevons en effet que 20 milliards d'allègements d'impôts en direction des entreprises ne représentent qu'un effort de 1 point de PIB sur 4 ans (le dispositif devrait débiter à compter de l'imposition des entreprises pour l'exercice 2013, donc en 2014⁵) et qu'il est même neutralisé pour moitié par des déplacements de bases fiscales (soit un effort réel de 10 milliards d'économies).

2 ■ Les 10 milliards d'économies annoncées en 2010 : un trompe-l'œil ?

Autant le dire tout de suite, les 10 milliards d'économies annoncées par le gouvernement en 2013 ne se feront pas réellement « en valeur ». En clair, en 2013, on ne verra pas baisser le budget de 10 milliards d'euros. Les dépenses se monteront à 370,9 milliards d'euros, soit 1,1 milliard de plus qu'en 2012, pensions de retraite des fonctionnaires et charge de la dette comprises ! Comment le gouvernement a-t-il donc fait son calcul ?

Pour un ménage, une famille, « faire des économies » veut tout simplement dire « dépenser moins » : c'est ce qu'on appelle une diminution « en valeur » ; mais l'État, lui, raisonne « en volume » : il calcule ce qu'il aurait dépensé en 2013 en tenant compte de l'inflation, et prévoit de dépenser moins que cette anticipation. En anticipant une inflation de 1,75 %, on constate effectivement que le budget diminue de 1,47 %, soit, pour les budgétaires de Bercy, une « économie »

de l'ordre de 5,4 milliards d'euros. Mais même avec cette astuce, le compte n'y est toujours pas, puisqu'au lieu des 10 milliards attendus, le budget « inflationné » présente un effort moitié moindre. Comment expliquer la différence ?

En réalité, le gouvernement ajoute un élément de plus à l'inflation. L'économie est réalisée non seulement par rapport à la hausse anticipée des prix mais encore par rapport au dérapage « spontané » du budget de l'État (+ 1,3 % d'après la Cour des comptes). L'effort d'économie du gouvernement doit donc être entendu au sens de : « économies par rapport à leur évolution tendancielle spontanée (voir *infra*) ». Voilà qui en relativise notablement la portée. Encore faudrait-il que l'objectif puisse être tenu, ce qui, pour peu que l'on se donne la peine d'examiner dans le détail les « économies » annoncées, est loin d'être certain.

10 milliards d'économies sur les dépenses de l'État en 2013? Chiche!

En réalité il y a plusieurs façons de mesurer les économies à réaliser :

■ celle de « Monsieur tout le monde », à savoir regarder l'évolution du budget en euros courants et chercher à figer les montants quels que soient les efforts réels à réaliser (c'est la présentation en valeur) ;

■ celle qui consiste à maintenir le pouvoir d'achat de l'administration, ce qui revient à revaloriser les crédits budgétaires de l'inflation mais pas plus (c'est l'approche en volume) ;

■ celle qui consiste à comptabiliser les économies à réaliser par rapport à la tendance de certaines dépenses à augmenter spontanément, c'est l'approche tendancielle ;

■ celle enfin qui affiche une cible à atteindre sous la forme d'un montant, mais dans ce cas précis le montant de l'ajustement est variable et ne peut être annoncé à l'avance.

Face à l'ensemble de ces choix, le gouvernement aura tendance à chercher l'option qui lui sera la plus aisée à réaliser. C'est la voie de la facilité. Nous faisons l'hypothèse que les économies retenues par l'exécutif sont tendancielle.

ment le gouvernement compte-t-il s'y prendre pour trouver ces fameux 10 milliards d'euros? Les postes d'économies annoncées pour 2013 sont: le fonctionnement et les dépenses de personnel (- 2,8 milliards d'euros), les économies sur d'autres entités (- 1,8 milliard), les dépenses d'intervention (- 2 milliards), les dépenses d'investissements (- 1,2 milliard), les dépenses de défense (- 2,2 milliards)⁶. Ce n'est pas gagné!

Pour économiser 2,8 milliards d'euros sur les dépenses de fonctionnement et de personnel, le gouvernement propose de retenir un effort de 5 % sur les dépenses de fonctionnement, soit 1,5 milliard d'euros. Ce chiffre est extrêmement ambitieux. Il correspond notamment à un quasi-doublement de l'effort sur les dépenses de fonctionnement impulsé par la défunte RGPP (révision générale des politiques publiques). Par ailleurs, la contrainte affichée par le gouvernement sur les personnels est de 1,3 milliard d'euros.

Cela implique que le gouvernement tienne bon sur le gel du point d'indice annoncé (600 millions d'euros), mais aussi qu'il diminue le montant des primes catégorielles (primes de fusion, indemnité mensuelle de technicité (IMT), etc.) à hauteur de 310 millions d'euros et s'engage à

6 ■ Il importe de relever que la contrainte imposée par la programmation pluriannuelle est de 12,5 milliards d'euros. L'ONDAM en prenant 2,1 milliards, il reste en théorie à la charge de l'État un effort de 10,4 milliards à réaliser. Le rapprochement avec le tendancier du tableau montre une économie pour « tenir le budget » de 9,72 milliards d'euros. La différence est minime (elle provient du fait que les économies sont entendues comme un différentiel du tendancier par rapport à l'effort en volume) et l'ensemble correspond en gros aux dépenses affichées par le gouvernement, soit 10 milliards d'euros. Cependant, finalement, les économies en volume ne sont que de 5,4 milliards d'euros en 2013.

Présentation du Budget Hollande 2012	2012	2013	2014	2015	Économies 2013 ⁷	Économies 2014	Économies 2015
Dépenses du Budget général	204,2	203,4	203,4	203,2	-5,24	-4,42	-4,62
dont dépenses de personnel hors pensions	80,6	80,76	81,26	81,76	-1,35	-1,01	-1,02
dont autres dépenses	123,6	122,64	122,14	121,44	-4,13	-3,64	-3,83
Prélèvements sur recettes (PSR)	74,5	75,3	75,3	75,5	-0,53	-1,34	-1,14
PSR collectivités territoriales	55,6	55,7	55,1	54,3	-0,43	-1,14	-1,33
PSR Union européenne	18,9	19,6	20,3	21,1	-0,10	-0,13	-0,05
Total zéro valeur	278,7	278,7	278,7	278,7	-5,76	-5,76	-5,76
Charges de la dette	48,8	46,9	48,4	50,9	-4,89	-1,37	-0,46
Pensions	42,3	45,2	46,4	48,3	0,93		
dont contribution État employeur	37,4	40	41,06	42,74	1,08	-0,56	0,02
dont contribution des opérateurs	4,8	5,2	5,34	5,56	-0,16		
Dépenses non normées	91,1	92,1	94,8	99,2	-3,96		
Total zéro volume	369,8	370,8	373,5	377,9	-9,72	-8,05	-6,43
Hypothèse d'inflation		1,75 %	1,75 %	1,75 %			
Économies en volume		-1,45 %	-1,00 %	-0,56 %			
Économies en valeur		0,27 %	0,73 %	1,18 %			

une maîtrise des avancements gagés pour environ 400 millions d'euros. Sur ce dernier point, le gouvernement bénéficie d'une économie cachée issue de l'ère Sarkozy, l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2012. Ce qui se traduit par un plafond d'emplois en ETPT en 2013 inférieur de 20 000 par rapport à 2012.

En ce qui concerne les économies sur les autres entités, le gouvernement annonce **1,8 milliard d'économies à réaliser**. Il sera sans doute plus facile pour le gouvernement de mettre au pas les opérateurs de l'État (Météo France, ONF, VNF, etc.). Le rapport de l'Inspection générale des Finances sur les agences de l'État a bien préparé le terrain. Comment? Tout simplement en coupant près de 1,05 milliard d'euros sur ce poste. Le mécanisme est le suivant: baisse de 2 % de la subvention de l'État aux opérateurs, mise en place d'un plafond aux taxes affectées et ponction dans la trésorerie du Centre national de la cinématographique (150 millions)⁸. Le reste portera sur les dotations allouées aux collectivités locales. **Montant officiel à économiser: 0,75 milliard**. C'est sans doute un peu trop ambitieux. La Fondation iFRAP estime que l'effort sera plutôt de 0,5 milliard, ce qui correspond à un gel en valeur de l'enveloppe actuelle.

Sur les économies en matière de dépenses d'interventions (2 milliards) et d'investissements (1,2 milliard civil et 2,2 milliards militaire), le flou règne. En effet, les dépenses d'interventions augmentent spontanément plus rapidement que l'inflation (entre 2,7 et 2,9 % d'augmentation par an d'ici 2016). Va-t-on couper dans les programmes sociaux (comme l'AAH pour les handicapés, les APL, les prestations aux anciens combattants, les aides étudiantes)? Ou baisser les subventions accordées à certains organismes (comme RFF, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale)? Côté dépenses d'investissements, s'agira-t-il de réelles économies avec suppression pure et simple de projets (comme le milliard du ministère de la Culture) ou de simples reports de chantiers sur les budgets des prochaines années (programme pénitentiaire)? C'est sans doute la partie des économies qui sera la plus difficile à concrétiser pour le gouvernement alors même qu'elles représentent 54 % des annonces affichées.

Quoi qu'il en soit, les économies affichées par le gouvernement sont relativement « virtuelles ». Lorsqu'on regarde notre tableau présenté plus haut, on voit qu'une grosse partie des 9,7 milliards d'économies à dégager en 2013 repose en réalité, non sur des économies de dépenses, mais pour près de 5 milliards d'euros sur des économies implicites sur le service de la dette par l'intermédiaire de taux bas. Ceci explique sans doute la stratégie du gouvernement: rappelons qu'une augmentation de 1 % des taux d'intérêts de la dette française produirait une augmentation du service de la dette de 2 milliards d'euros.

Tant que les taux restent bas, l'effort de « vraies » économies sur les dépenses sera de 6 milliards d'euros. Dans cette hypothèse, la « modernisation de l'action publique » pourra afficher immédiatement une performance supplémentaire et totalement virtuelle de 3 à 4 milliards d'euros sans avoir à réellement les imputer.

Enfin, subsiste un autre point noir particulièrement difficile, celui du service des pensions. Pour 2013, celui-ci croît de près de 1 milliard d'euros. Considéré à tort comme une dépense inexorable de l'État, il faut s'interroger sur la possibilité d'indexer les retraites publiques sur la croissance plutôt que sur l'inflation.

Quid des budgets sociaux

Malgré le rehaussement de l'Objectif national des dépenses d'assurances maladies de 2,5 à 2,7 %, avec une croissance spontanée de 4,1 % par an en moyenne, les économies à dégager en 2013 devraient être de 2,1 milliards d'euros sur le régime général. Le gouvernement a par ailleurs annoncé des économies sur les autres régimes de 0,3 milliard d'euros. Cette annonce est plus importante que l'échéancier proposé aux instances communautaires. On peut penser que l'objectif sera atteint majoritairement via la poursuite de remboursements, ce qui évite d'effectuer de vraies économies structurelles qui pourraient consister en une véritable réforme hospitalière sur fond de convergence tarifaire public/privé, une fusion plus poussée des caisses afin de comprimer les dépenses de fonctionnement et améliorer le service rendu aux assurés sociaux, etc. Rien de tel n'est pour le moment esquissé.

7 ■ Note de lecture: les « économies » que nous avons calculées résultent du différentiel entre l'évolution spontanée des dépenses et l'effet volume des différents postes budgétaires en les corrigeant de l'inflation. On obtient ainsi l'effort réel de maîtrise des dépenses.

8 ■ Cette somme ne peut être assimilée à une véritable économie, à moins de supposer que le CNC l'aurait totalement consommée en 2013.



Entretien avec Gilles Carrez

Député depuis 1993 et président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire à l'Assemblée nationale depuis 2012

"Un tel niveau de dépenses implique nécessairement un niveau de fiscalité aux limites de la rationalité économique. Nous avons franchi le seuil de supportabilité de l'impôt."

■ **Fondation iFRAP** : Les prévisions de croissance sur lesquelles sont établies les prévisions de budget en 2013 et les années suivantes vous semblent-elles réalistes ?

Gilles Carrez : L'établissement de la prévision de croissance est toujours un exercice périlleux qui doit allier des objectifs contradictoires : la lucidité, eu égard à l'acquis de croissance de l'année précédente ; le réalisme par rapport au consensus des économistes ; mais aussi – et il ne faut pas l'oublier – une dose de volontarisme. Car il y a un effet « auto-réalisateur » de la prévision de croissance : si celle-ci est trop faible, trop peu volontariste, elle risque de déprécier le moral des agents économiques et, donc, de brider la croissance elle-même. C'est la raison pour laquelle je considère qu'une hypothèse de 0,8 % pour 2013 n'est pas critiquable. Quant aux années ultérieures, il est encore plus difficile d'émettre une hypothèse. Pour autant, ce gouvernement, comme les précédents, est manifestement très optimiste (2 %) pour les années à venir. Cet optimisme est hélas une constante qui se heurte, qui plus est, à la volatilité de la conjoncture économique. Regardez le nombre de collectifs budgétaires que nous avons eu à examiner ces dernières années ! La seule vraie réponse à apporter, c'est une réaction immédiate et sincère à ces aléas.

■ **Fondation iFRAP** : Nous établissons dans notre étude que les économies sur les dépenses de l'État seront en 2013 non pas de 10 milliards d'euros comme cela a été affiché par le gouvernement mais plutôt de maximum 6 milliards. Est-ce aussi votre estimation ?

G. C. : Tout d'abord, comme vous le mentionnez, il convient de rappeler que le gouvernement ne baisse pas *stricto sensu* la dépense publique, il en contient la hausse tendancielle. Son raisonnement consiste à dire : « Si nous ne faisons rien, une dépense de 100 deviendra 110 ; nous allons donc nous contenter de la maintenir à 100 ». Mais ce qui est encore plus critiquable dans les hypothèses du gouvernement, c'est à la fois que celui-ci surestime cette hausse tendancielle et qu'il intègre des dépenses nouvelles. Sur la question de la hausse tendancielle, j'oppose, comme vous, le démenti de la Cour des Comptes qui, dans son « Rapport sur la situation des finances publiques » de juin dernier, évalue cette hausse à 6 milliards d'euros et non à 10 milliards d'euros. En réalité, le gouvernement effectue une prévision de hausse de la dépense pub-

lique en tenant compte des dépenses qu'il a d'ores et déjà effectuées. Pour faire un effort de l'ordre de 110 milliards d'euros, et donc pour compenser ces dépenses, il aurait fallu étendre le gel des dépenses de l'État aux dépenses héritées du passé (dette et pensions), ce que ne fait pas ce gouvernement.

■ **Fondation iFRAP** : Sur le volet recettes, nous avons établi dans notre étude qu'en 2010 la France était déjà au maximum de la courbe de Laffer pour les prélèvements obligatoires sur le travail et capital. Qu'en pensez-vous ?

G. C. : Rappelons tout d'abord que si les prélèvements obligatoires sont aussi élevés dans notre pays, c'est que notre dépense publique avoisine 56 % de la richesse nationale, un record absolu. Un tel niveau de dépenses implique nécessairement un niveau de fiscalité aux limites de la rationalité économique. Pire encore, nous l'avons vu avec la révolte dite des « pigeons » ou encore avec la manifestation de nos retraités, nous atteignons un point où l'impôt n'est plus supportable. Nous avons franchi le seuil de supportabilité de l'impôt. Or, au-delà de ce seuil, que constate-t-on ? Un accroissement de la fraude fiscale, un exil massif et des stratégies de contournement de l'impôt qui en diminuent le rendement. Vient un moment où la fiscalité est telle que l'assiette taxable s'assèche. La seule solution consiste donc à réduire substantiellement nos dépenses publiques.

■ **Fondation iFRAP** : Identifiez-vous un risque sur le fait que les recettes fiscales prévues pour les prochains exercices budgétaires pourraient ne pas être au rendez-vous ? Pourquoi ?

G. C. : Le premier risque, nous venons d'en parler, c'est le risque bien connu d'une paralysie de notre économie, de ses mécanismes de financement et donc du rendement de l'impôt du fait d'une pression fiscale trop élevée. Le second risque concerne la charge que fait peser ce gouvernement sur nos entreprises depuis son arrivée au pouvoir. En six mois, les socialistes ont accru l'imposition (de toute nature) de nos entreprises de l'ordre de 20 milliards d'euros ! Ce rendement ne sera manifestement pas au rendez-vous. Rendez-vous compte : sur le seul impôt sur les sociétés (IS), le gouvernement table sur une hausse de 12,5 milliards d'euros de son rendement en un an. De deux choses l'une : soit ce rendement est acquis

dans un an, et cela signifie que nos entreprises auront rogné sur leurs marges et donc sur leurs capacités d'investissement pour y parvenir, soit ce rendement est surcalibré. Conscient de cet accroissement inédit de la pression fiscale sur nos entreprises, le gouvernement vient ainsi, après coup, de proposer l'adoption d'un crédit d'impôt de 20 milliards d'euros. Mais ce chèque fait aux entreprises viendra à peine neutraliser l'effort que ce même gouvernement vient de leur demander, qui plus est avec un an de retard !

■ **Fondation iFRAP** : Pensez-vous que l'assiette fiscale est en train de se « déliter » (notamment au niveau des entreprises) ? Comment contrer selon vous ce mouvement ?

G. C. : Reprenons l'exemple de l'impôt sur les sociétés. En régime de croisière, cet impôt rapporte environ 40 milliards d'euros par an à l'État. En 2009, au plus fort de la crise, ce rendement a été divisé par deux, à 20 milliards d'euros. Depuis, nous ne retrouvons pas les niveaux de rendement d'avant crise. Il y a là, à l'évidence, un phénomène d'érosion de

l'impôt. J'avais proposé, dans mon rapport de juillet 2011, de nombreuses mesures visant à enrayer ce phénomène, visant en majorité l'assiette de cet impôt. Nombre d'entre elles ont été reprises par la précédente majorité (doublement de la QPFC, limitation des reports en avant, suppression du BMC...). Quant à la mesure visant à limiter la déductibilité des intérêts d'emprunts, elle a été reprise par l'actuelle majorité. La grande différence, c'est que la nouvelle majorité considère les grandes entreprises comme de véritables « vaches à lait » fiscales, susceptibles de pallier ses insuffisances en matière d'effort sur la dépense. Ce qui a été fait pour compenser la perte de recettes liée à l'allègement de l'article 6 du PLF est à cet égard symptomatique : le gouvernement ne l'a pas gagé par une diminution de dépense, il a fait le choix de proroger pour deux exercices la surtaxe d'IS de 5 % acquittée par les grandes entreprises. Une telle défiance à l'encontre de nos grands groupes aura sans aucun doute des conséquences néfastes pour le tissu entrepreneurial (sous-traitants, fournisseurs...) qu'elles charrient dans leur cycle économique.

3 | Les hypothèses de croissance retenues sont-elles crédibles ?

Le gouvernement a adopté une approche volontariste impliquant une croissance de + 0,8 % en 2013 puis de 2 % au-delà⁹. Elle l'est d'autant plus qu'elle ne respecte pas le consensus des conjoncturistes qui établissent plutôt une hypothèse de croissance prudente à + 0,3 % et de la Conférence économique de la nation (CEN)¹⁰ instance consultative rattachée à la Direction du Trésor qui anticipe une croissance de + 0,4 % en 2013¹¹. Afin de modéliser les différents scénarii possibles concernant les ajustements budgétaires à réaliser, nous avons choisi de retenir trois hypothèses « réalistes » de croissance sur 5 ans.

Premier scénario : c'est l'hypothèse actuelle du gouvernement, soit + 0,8 %, puis 2 %/an de croissance. L'effet de croissance du PIB issu du Pacte national pour la croissance et la compétitivité peut être retenu comme négligeable. Il serait de + 0,3 % sur les années 2014 à 2016, puis de + 0,2 % en 2017. Nous l'avons tout de même intégré dans ce scénario. L'effort demandé entre 2013 et 2017 en dépenses est de 121,33 milliards d'euros cumulés et de 179,88 milliards en recettes. L'impact du Pacte

de compétitivité fait passer l'effort en dépenses à 156,33 milliards d'euros d'économies cumulées et en recettes à 144,88 milliards d'euros.

Second scénario : nous proposons de retenir une hypothèse de 0,4 % de croissance pour 2013, avec pour 2014 à 2016 une croissance de 1 %, puis en 2017 une croissance de 2 %. Ce scénario intègre déjà les annonces gouvernementales relatives au Pacte national pour la croissance et la compétitivité qui ne déclenchera ses premiers effets qu'à partir de 2014. L'hypothèse retenue pour 2013 est celle de la Direction du Trésor, elle représente donc l'épure qu'aurait dû présenter le gouvernement en l'absence de tout volontarisme et avec des perspectives complémentaires de prudence (1 % au lieu de 2 % pendant 3 ans)¹².

Selon ce scénario, il est nécessaire pour le gouvernement de trouver un ajustement dont la composition reste à déterminer de 132,29 milliards d'euros cumulés sur la période, indépendamment du Pacte de compétitivité. Nous aurons l'occasion d'y revenir, mais nous en avons modélisé les effets si cet ajustement avait lieu à 100 % sur les impôts, ou (hypothèse la plus plausible) si l'ajustement

9 ■ Annexe au PLPFP 2012-2017, p. 5.

10 ■ Voir en particulier, www.tresor.economie.gouv.fr/cen. Précisons que l'institution examine les comptes de la nation sans que cet examen fasse l'objet d'aucune publication.

11 ■ Concernant les Perspectives économiques 2012-2013 (septembre 2012), l'institut COE-Rexecode anticipe une croissance en 2013 de +0,2 %.

se répartissait équitablement entre prélèvements obligatoires et économies en dépenses.

Troisième scénario : nous modélisons le scénario du pire. Un scénario cependant envisageable. La croissance serait alors réduite à 0 % en 2013, puis à 1 % entre 2014 et 2016 pour revenir à 2 % en 2017.

Comme nous pouvons l'imaginer, les efforts d'ajustement sont beaucoup plus importants

que ceux précédemment envisagés. L'effort total sur cinq ans est de 155,94 milliards d'euros, soit + 18 % sur la période pour une dégradation de la croissance de 0,4 point de PIB. Là encore, nous proposons deux hypothèses : celle consistant à faire porter l'effort d'ajustement complémentaire à 100 % sur les recettes et celle consistant à gager la maîtrise de la trajectoire budgétaire à 50 % par des économies en dépenses.

4 ■ Attention à l'excès de prélèvements obligatoires

Le gouvernement a communiqué sur un effort en matière de prélèvements obligatoires de 60 % contre un effort de 40 % porté sur la maîtrise des dépenses lors de la présentation du budget. Depuis, avec le Pacte national de compétitivité, le curseur serait infléchi pour atteindre 48 % en prélèvements obligatoires contre 52 % en dépenses. L'ajustement serait donc rééquilibré de 12 points en faveur des économies. Il n'en reste pas moins vrai que si les prélèvements obligatoires ont été les premiers sollicités par le gouvernement, c'était à cause de l'effet recettes immédiat procuré¹³, sachant que les économies en dépenses se vérifient plutôt sur le moyen terme. Le problème pour la France reste cependant que les prélèvements obligatoires y sont historiquement hauts. La marge de manœuvre face à la fameuse courbe de la Laffer (selon laquelle passé un maximum, taxer encore davantage conduit à un effondrement des recettes

fiscales) doit particulièrement retenir notre attention en fonction des types d'impôts visés. Notons cependant qu'avec une croissance nulle, le différentiel en 2016 dans une perspective de répartition équitable des efforts d'ajustement serait de près de 1 point de PIB supplémentaire avec des prélèvements obligatoires à 46,97 %. Il serait même de 2 points de PIB (soit 40 milliards environ) avec un effort 100 % fiscal, plaçant le niveau des prélèvements obligatoires à un niveau proche des 48 %.

S'agissant de l'effet Laffer, deux économistes allemands, Mathias Trabandt et Harald Uhlig, se sont intéressés au niveau théorique maximal des prélèvements obligatoires dans différents pays de l'OCDE¹⁴. Ils mettent en particulier en évidence les écarts aux maxima théoriques en moyenne pour les années 1995 à 2010 et spécifiquement pour 2010, en fonction des recettes supplémentaires que ces impôts seraient susceptibles de générer

12 ■ Il existe toujours une différence entre total des recettes et total des prélèvements obligatoires équivalents à 7,2 % de PIB correspondant aux ressources propres des administrations publiques (produits des domaines redevances, cessions de participations, etc.).

13 ■ Au moins pour la première année, les bénéfices ayant été déjà encaissés. Pour les années suivantes, des stratégies d'optimisation pourraient minorer les recettes fiscales. D'où les annonces récentes de lutte contre « l'optimisation fiscale ».

14 ■ En particulier, How do Laffer curves differ across countries, NBER, 4 mai 2012.

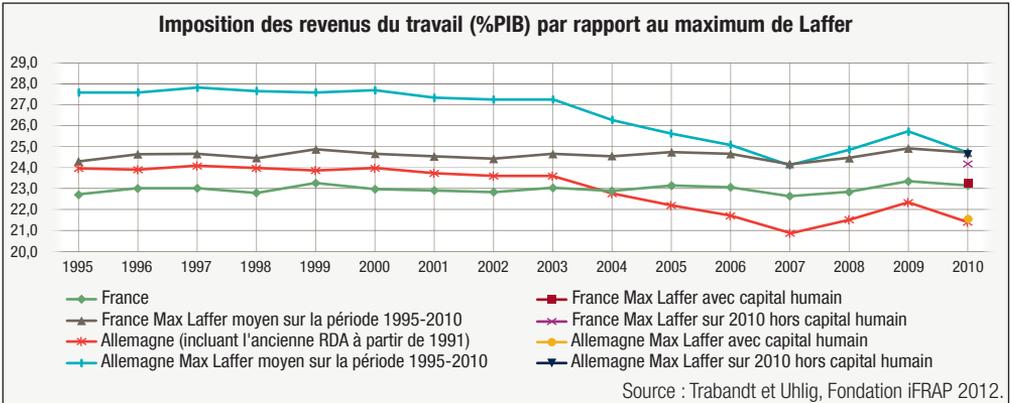
Ajustements des prélèvements obligatoires en points de PIB selon différents scénarii de croissance

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prélèvements obligatoires selon la programmation initiale	43,63 %	44,70 %	46,10 %	46,20 %	46,40 %	46,40 %	46,10 %
Prélèvements obligatoires avec le PNCCE	43,63 %	44,70 %	46,10 %	45,97 %	45,96 %	45,97 %	45,69 %
Prélèvements obligatoires avec PNCCE et scénario 2 et effort de redressement 100 % fiscal	43,63 %	44,70 %	46,32 %	46,73 %	47,24 %	47,77 %	47,47 %
Prélèvements obligatoires avec PNCCE et scénario 2 et effort de redressement 50 % fiscal	43,63 %	44,70 %	46,21 %	46,35 %	46,59 %	46,87 %	46,57 %
Prélèvements obligatoires avec PNCCE et scénario 3 et effort de redressement 100 % fiscal	43,63 %	44,70 %	46,54 %	46,95 %	47,46 %	47,99 %	47,69 %
Prélèvements obligatoires avec PNCCE et scénario 3 et effort de redressement 50 % fiscal	43,63 %	44,70 %	46,32 %	46,46 %	46,70 %	46,97 %	46,68 %

Source : Fondation iFRAP 2012.

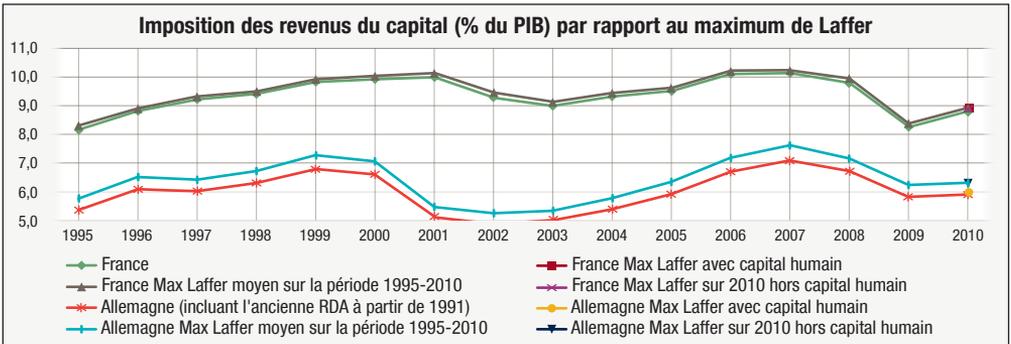
avant de s'effondrer. En clair, il s'agit de montrer de quel pourcentage de prélèvements obligatoires (rapportés au PIB) on peut théoriquement augmenter les recettes publiques avant d'atteindre le maximum de Laffer. Nous avons choisi de ne

retenir que la comparaison des marges de manœuvre du gouvernement français en la matière sur longue période avec son homologue allemand, s'agissant de l'imposition du capital et du travail. Les résultats graphiques sont les suivants :



S'agissant de l'imposition des revenus du travail, on constate que l'écart au taux maximum de prélèvements obligatoires est beaucoup plus important en Allemagne qu'en France. L'écart moyen est de 15,1 % du PIB lorsque la France est à 7,1 % sur

la période. Mais spécifiquement en 2010 et en intégrant le capital humain (compris comme la rémunération des facteurs humains de production), l'écart au maximum n'est plus que de 0,1 point de PIB pour la France et de 0,2 point pour l'Allemagne.

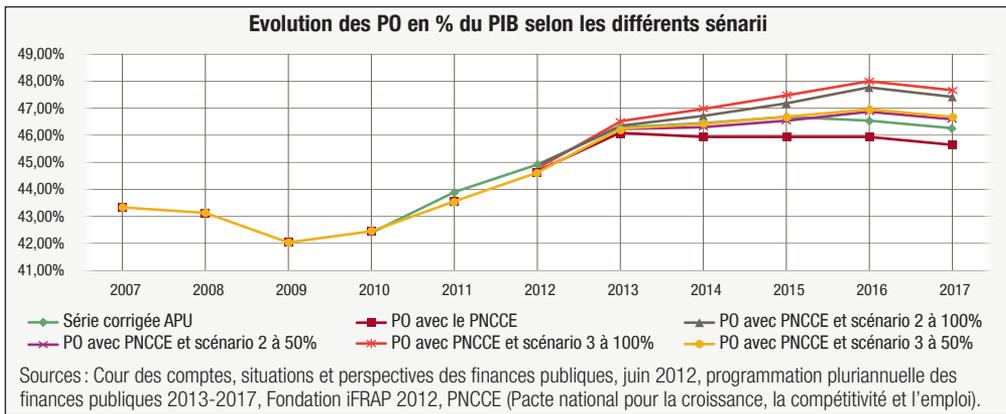


S'agissant cette fois de l'imposition des revenus du capital, les marges de manœuvre par rapport au maximum de Laffer sont encore plus étroites. La comparaison France/Allemagne est éclairante : on constate que sur longue période, l'écart au Laffer moyen en France n'est que de 1,1 %. En 2010, en y intégrant le capital humain, l'écart est également de 0,1 point. Pour l'Allemagne, en revanche, les marges sont un peu plus grandes : l'écart au Laffer moyen depuis 1995 est de 6,8 % et pour 2010 l'écart réel est également de 0,1 point.

La question est donc posée de savoir si le maximum de Laffer, impôt par impôt, ne sera pas partiellement franchi pour certains impôts sur la période 2013-2017, surtout lorsque l'on regarde l'évolution de la pression fiscale programmée. Celle-ci serait en effet de + 2,9 points de PIB entre 2007 et 2017 si on suit le scénario fixé par le gouvernement (et même de +3,8 points entre 2010 et 2017) et de + 4,59 points de PIB en retenant l'hypothèse la plus dégradée (scénario 3 bascule 100 % sur les PO). Or, l'étude Uhlig-Trabandt montre qu'en

2010 la marge de manœuvre sur les impôts sur les revenus du travail et du capital qui représentent 75 % des prélèvements obligatoires en France¹⁵ n'est que de 0,2 point de PIB jusqu'au maximum de Laffer. Même si on peut imaginer des seuils beaucoup plus élevés pour d'autres impôts (comme les impôts indirects), il y a fort à penser que le maximum en France sera très vite atteint pour les 25 % de prélèvements obligatoires restants. On risque cependant de ne pas pouvoir ressentir ce franchissement étant donné que l'État met en œuvre des contre-mesures

pour sécuriser ses recettes (exit tax, mesures de trésorerie, fiscalité alourdie sur les bases les moins délocalisables, ajustements par les taxes sur la consommation, imposition à la source (CSG), etc.) Or l'effet Laffer à court terme se vérifie à législation inchangée, ce qui n'est jamais le cas, alors qu'à moyen terme, il est visible car les recettes fiscales peuvent « patiner ». Ce n'est qu'une fois que le maximum de Laffer est franchi qu'il pourra être ressenti à moyen terme à cause de ses effets négatifs cumulés. Peut-on par ailleurs connaître les impôts qui seront

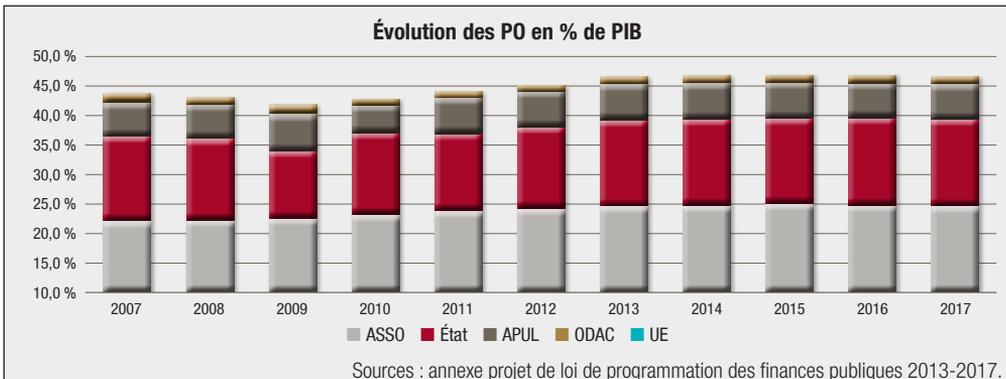


particulièrement sollicités? Si l'on raisonne par rapport à l'affectation du produit des impôts aux différentes strates d'administrations publiques et si l'on considère qu'il n'y aurait pas de déformation majeure dans la répartition des majorations de taxes, il est possible de formuler l'hypothèse que les augmentations s'imputeraient à 53,1 % sur le financement des organismes de Sécurité sociale, à 31,3 % sur le financement de l'État, à

13 % sur le financement des collectivités territoriales. Le dynamisme de leurs dépenses n'étant pourtant pas identique, plus dynamique pour la Sécurité sociale et les collectivités territoriales ainsi que les opérateurs de l'État¹⁶, ce sont leurs impôts spécifiquement affectés qui risqueront de croître de façon importante dans l'avenir et qui serviront préférentiellement de marges d'ajustement.

15 ■ Soit 31,9 % du PIB. Sources : bases AMECO et Eurostat, retenues dans l'étude.

16 ■ Occasionnant des sur-réactions pour 2013 respectivement de +0,2 point de PIB pour les ASSO, +0,1 point de PIB pour les collectivités locales et +0,2 point de PIB pour les opérateurs.



5 ■ Quelles économies dégager pour tenir les objectifs européens ?

20

On l'aura compris, avec la nécessité d'un respect intangible du pacte de stabilité et des ajustements sur recettes à haut risque du point de vue de leur rendement pour la puissance publique, des marges de manœuvre durables devraient être dégagées préférentiellement au moyen d'économies sur la dépense. En effet, les recettes sont grandement dépendantes de la croissance, tandis que les dépenses, si elles sont suffisamment encadrées, devraient évoluer suivant l'inflation (ce que l'on appelle le zéro

volume). Mieux, le gouvernement Ayrault s'est engagé à se conformer, s'agissant de l'État, aux pratiques de ses prédécesseurs : il a gelé – hors pensions et intérêts de la dette – l'ensemble du budget de l'État à zéro valeur, c'est-à-dire à l'euro-l'euro, tandis que l'ensemble du budget de l'État (y compris intérêts et pensions) est lui-même gelé à zéro volume, c'est-à-dire n'évoluant qu'à la vitesse de l'inflation. Concrètement, l'effort est le suivant sur l'ensemble des budgets publics :

En % de PIB	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio de dépenses publiques	56	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
dont effort en dépenses	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Effort en dépenses en milliards d'euros	3,99	6,11	6,27	8,67	8,99	9,33	9,68
Effort supplémentaire avec le PNCCE en % de PIB							
Dépenses recalculées	56	56,3	56,3	55,37	54,46	53,77	53,19
Économies supplémentaires	0	0	0	0,23	0,44	0,43	0,41
Efforts en dépenses du PNCCE				5,0	9,9	10,0	9,9
Effort total minimal en dépenses en milliards d'euros	3,99	6,11	6,27	13,65	18,88	19,36	19,60

17 ■ À titre d'exemple, sur les 6,27 milliards d'euros d'économie dégagées en 2013, 5,47 milliards seront réalisés en volume sur le budget de l'État, le reste par le respect des objectifs de l'ONDAM devrait dégager près de 2,1 milliards d'euros d'économies supplémentaires, le reste des administrations (ODAC, collectivités locales, autres régimes sociaux) laissant filer leurs économies en volumes pour un résultat négatif (donc des dépenses supplémentaires) de 1,3 milliard d'euros.

Encore ne s'agit-il que du scénario le plus favorable. On vérifie donc que les efforts en dépenses sur l'ensemble des administrations publiques doivent être importants dès 2013 : près de 6,27 milliards d'euros. L'effort en dépenses exprimé en milliards d'euros représente l'effort structurel en dépenses nécessaire pour « tenir » la trajectoire. Il s'agit d'un effort en volume et non d'un effort en valeur¹⁷. Il ne représente donc pas l'ensemble des économies, en particulier les économies « ponctuelles » pour contrer l'augmentation spontanée des dépenses. Les efforts complémentaires sont apportés ensuite par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, avec une montée en puissance de 5 à 10 milliards d'euros entre 2014 et 2015. Toutefois, si la croissance n'est pas au rendez-vous, les ajustements risquent de se révéler beaucoup plus violents. Nous modé-

lisons les besoins d'économies supplémentaires pour une croissance de seulement 0,4 % du PIB en 2013, puis de 1 % de 2014 à 2016 et de 2 % en 2017 (scénario 2) ainsi qu'une croissance de 0 % en 2013 avec les mêmes hypothèses sur moyenne période (scénario 3).

Il est relativement simple de vérifier qu'en cas de dérapage dû à une mauvaise anticipation de la croissance, les économies projetées risquent rapidement de se révéler quasi-impossibles à réaliser à moins de tailler très largement dans les dépenses d'intervention (au niveau de l'État) et dans les budgets sociaux (collectivités locales, Sécurité sociale). Il importe donc de se focaliser sur le premier scénario et d'envisager les marges de manœuvre à dégager sur le budget de l'État.

Scénario 2 en points de PIB avec 50% de l'effort de redressement sur les dépenses

	56	56,3	56,52	56,13	55,74	55,57	54,97
Avec recalcul de l'effet en dépenses	56	56,3	56,41	55,75	55,09	54,67	54,07
Effort supplémentaire avec 0,4 % de croissance	0	0	0,11	0,38	0,65	0,9	0,9
Effort supplémentaire en milliards d'euros			2,29	8,13	14,20	20,49	21,03

Source : Fondation iFRAP 2012.

Scénario 3 en points de PIB avec 50% de l'effort de redressement sur les dépenses

	56	56,3	56,74	56,35	55,96	55,79	55,19
Avec recalcul de l'effet en dépenses	56	56,3	56,52	55,86	55,2	54,77	54,18
Effort supplémentaire avec croissance à 0 %			0,22	0,49	0,76	1,02	1,01
Effort supplémentaire en milliards d'euros			4,58	10,46	16,56	22,89	23,48

Sources : Fondation iFRAP 2012.

Les économies annoncées par le gouvernement

Le Premier ministre s'est engagé à un premier effort en dépense sur l'ensemble du quinquennat de 50 milliards d'euros d'économies à réaliser. Concrètement, il s'agit en réalité de faire

10 milliards d'économies supplémentaires par an sur la durée du quinquennat, ce qui revient à ajouter un effort de 10 milliards chaque année pendant cinq ans, soit une économie cumulée de 150 milliards d'euros. Cela correspond donc concrètement à la répartition suivante :

En milliards d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Effort suivant les années annoncées gouvernement (hors ONDAM)	10	20	30	40	50	150
Complément apporté par le PNCCE (non-incrémental)		5	9,9	10	9,9	34,8
Effet sur les annonces du gouvernement	10	25	39,9	50	59,9	184,8
Mais effet des taux (économies virtuelles)	-4,9	-6,3	-6,7	-6,9	-6,9	-31,6
Économies réelles à effectuer sur les dépenses	5,1	18,7	33,2	43,1	53,0	153,2

Dans le rappel des annonces en matière d'économies, François Hollande, dans son intervention du 13 novembre 2012, a confirmé qu'avec le Pacte national pour la croissance et la compétitivité, l'effort total s'élèverait à 60 milliards d'euros. Il faut comprendre en lisant entre les lignes que l'effet en 2017 sera de 60 milliards d'euros d'économies, soit sur l'ensemble du quinquennat une économie définitive de 184,8 milliards d'euros cumulés. Cependant, une partie importante de ces économies est pour le moment incertaine. Ainsi que nous l'avons montré plus haut pour

le budget 2013, l'effort réel en dépenses (et non en y incluant les effets incertains d'une possible baisse des taux) ne sera pas de 185 milliards, ce qui correspondrait à un effort réel pluriannuel aboutissant à 60 milliards d'euros d'économies en 2017, mais en réalité de 153 milliards. En effet, par avance, le gouvernement intègre un effet taux pluriannuel cumulé de 31,6 milliards. Si les perspectives financières se dégradent à moyen terme, indépendamment des perspectives de croissance (qui produiraient elles-mêmes un besoin d'économies supplémentaires spécifiques, *voir supra*), il

faudra alors trouver jusqu'à 31,6 milliards d'économies réelles en plus ! C'est considérable !

S'agissant maintenant de la répartition de ces économies à réaliser entre les différentes adminis-

trations publiques, il est possible d'en avoir une estimation à partir d'une projection « à politique inchangée » au sens de la directive sur les cadres budgétaires¹⁸. Elle se présente comme suit :

Décomposition du scénario budgétaire/évolution tendancielle

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario par rapport au tendanciel (en % de PIB)	-4,5	-4,5	-4,0	-3,6	-3,2	-3,0
Objectif	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Mesures en recettes	0,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4
Mesures en dépenses	0,0	0,6	1,1	1,5	2,0	2,4
<i>Dont inflexions sur les dépenses de l'État</i>		0,5	0,8	1,2	1,5	1,7
<i>Dont inflexions de l'ONDAM par rapport à une tendance de 4,1 %/an</i>		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
Mesures en dépenses (en milliards d'euros)	0,0	12,5	23,8	33,7	46,6	58,1
<i>Dont inflexions sur les dépenses de l'État</i>		10,4	17,3	27,0	35,0	41,1
<i>Dont inflexions de l'ONDAM par rapport à une tendance de 4,1 %/an</i>		2,1	4,3	9,0	11,7	14,5

Sources : Trajectoire des finances publiques, annexe 2012-2017, Fondation iFRAP 2012.

On constatera que les écarts entre les annonces gouvernementales et la programmation pluriannuelle existent avec des montants qui ne sont pas négligeables. Des écarts qu'il faudrait que le gouvernement puisse justifier. Comme on va le voir bientôt, la tentation existe toujours de jouer sur les termes pour tenter d'alléger la contrainte budgétaire et d'afficher des performances « auto-réalisatrices » ; contentons-nous pour le moment

de dire que les dépenses du gouvernement sont en apparence « en retard » de 2,5 milliards d'euros pour 2013, puis régulièrement « plus volontaristes » que celles figurant dans la programmation pluriannuelle. Comme on le verra plus loin, l'explication repose en réalité sur une « surestimation » de l'évolution des dépenses, ce qui devrait permettre d'afficher des économies réalisées supérieures à celles qui sont réellement dégagées.

Écarts exprimés en milliards d'euros

	2013	2014	2015	2016	2017
Écarts : programmation - annonces du gouvernement	2,5	-1,2	-6,2	-3,4	-1,8

18 ■ Présentation normalisée du cadre budgétaire dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Se reporter à l'annexe du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, p. 13.

Par ailleurs, on constate que l'effort de consolidation budgétaire repose actuellement quasi exclusivement sur l'État et sur l'ONDAM (Objectif national des dépenses d'assurance-maladie) et ne concerne pas directement la Sécurité sociale proprement dite, ni les collectivités territoriales. Le rapporteur du budget Christian Eckert l'a lui-même bien analysé : « *En définitive, les économies sur les dépenses de l'État et des opérateurs permettraient non seulement de compenser la dynamique des dépenses d'assurance vieillesse et des collectivités territoriales, mais également de réduire le déficit structurel chaque année dans*

des proportions significatives. » C'est pourquoi il importe de porter toute notre attention sur les économies affichées par l'État.

Les économies à réaliser à partir du budget de l'État dans une perspective pluriannuelle

Sur les dépenses de fonctionnement et de personnel : dans la perspective d'économies supplémentaires à documenter en 2014 et 2015, il faudra trouver respectivement 1,01 et 1,02 milliard d'euros d'économies additionnelles. Dans ce cadre, les stratégies pourraient être les suivantes :

■ en 2014, réduction du GVT positif, c'est-à-dire des promotions et avancement pour une économie supplémentaire de 500 millions d'euros, ce qui correspond à un ralentissement par deux du rythme de l'avancement (955,5 millions d'euros en 2013¹⁹), complété par un rabotage des mesures catégorielles ;

■ pour 2015, malheureusement, on ne parvient pas à voir quelles mesures permettraient de récupérer encore 1,02 milliard d'économies sur la masse salariale. Deux solutions s'offrent alors : soit une baisse tendancielle des effectifs malgré l'affichage actuel du maintien, afin de dégager des économies similaires à celles de la RGPP, soit environ 1 milliard d'euros/an. Et/ou la baisse de certaines rémunérations, mais l'effort ne devrait pas aller au-delà des 500 millions d'euros. Au-delà, rien ne peut être réellement discerné avec précision.

À l'issue de 3 ans d'ajustement budgétaire, il n'y a plus de marge de manœuvre pour le gouvernement sur les dépenses de personnel. Sauf à reprendre les suppressions de poste dans les ministères prioritaires (Enseignement, Justice, Police). Par ailleurs, le gel du point de fonction publique est maintenu et les mesures catégorielles et individuelles sont momentanément supprimées ou gelées. Quid des années 2016 et 2017 ?

En ce qui concerne les économies sur les autres entités : il faudra pour 2014 et 2015 élargir encore l'effort, non seulement sur les opérateurs, mais également sur les collectivités locales. Si l'on voulait poursuivre avec un effort complémentaire de même volume, il faudrait :

■ en 2014, poursuivre la baisse de 2 % sur les subventions pour charge de service public aux

opérateurs, sans prioriser Pôle emploi et les entités de Recherche et d'enseignement supérieur comme actuellement, ce qui pourrait conduire à une économie additionnelle de 1 milliard d'euros complémentaire. Baisser cette fois-ci les dotations aux collectivités de 0,75 milliard d'euros supplémentaire (le gouvernement l'a annoncé clairement), ce qui ferait porter l'effort sur les collectivités entre 1,25 et 1,5 milliard d'euros (si le gouvernement tient tout de même son objectif en 2013, cf. *supra*) ;

■ pour 2015, l'effort serait simplement maintenu, ce qui veut dire qu'il n'y aurait plus d'économies additionnelles, à moins de poursuivre la baisse des taxes affectées aux opérateurs. Pour les collectivités locales, l'effort serait identique à 2014, soit une économie complémentaire de 0,75 milliard d'euros. Des mesures supplémentaires devraient être annoncées pour atteindre l'objectif de 1,14 milliard, soit 390 millions d'euros d'économies supplémentaires requises. Si le gouvernement veut aller plus loin s'agissant des années 2016 et 2017, il devra négocier avec les collectivités au sein du comité des finances locales des limitations, par exemple des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Il existe un gisement potentiel de 12,85 milliards d'euros, soit 13 % des transferts financiers de l'État vers les collectivités. Un rabot sur les remboursements et dégrèvements locaux de 5 % permettrait de dégager près de 640 millions d'euros d'économies pour le budget général, ainsi que la mise sous enveloppe du FCTVA²⁰ (le Fonds de compensation de la TVA), ce qui pourrait dégager des marges complémentaires. La discussion risquerait d'être difficile face aux territoriaux qui

19 ■ Le problème pour l'analyste, c'est que la maîtrise de la masse salariale est extrêmement mal documentée. Si l'on en croit les prévisions affichées, le GVT positif demeurerait de 955,5 millions d'euros en 2013, alors qu'il devrait avoir été substantiellement ralenti à la même date. On suppose-ra qu'il est complètement arrêté en 2014.

20 ■ Vise à rembourser aux communes la TVA qu'elles acquittent sur leurs investissements, remboursement fait au taux forfaitaire de 15,5 %.

Que font nos voisins européens ?

Les pays européens, quand ils annoncent des économies sur les dépenses, ont-ils tous le même mode d'affichage que la France (soit en « volume » et non en « valeur ») avec un budget qui reste plus ou moins identique ? Peu ou prou, les britanniques présentent les économies comme les budgétaires français. Mais, lorsque l'on regarde les documents budgétaires allemands, on constate que la présentation est sensiblement différente. En effet, par rapport à 2012, le budget fédéral allemand 2013 économise – en valeur, c'est-à-dire réellement – un peu plus de 10 milliards d'euros, passant de 312 à 302 milliards d'euros. Ces 10 milliards s'inscrivent dans les 86 milliards d'euros d'économies annoncées en 2010 par la chancelière Angela Merkel. En clair : quand l'Allemagne dépense vraiment 10 milliards de moins, l'État français affiche 10 milliards d'euros d'économies, mais il continue à dépenser légèrement plus.

n'anticipaient pas forcément que l'élection de François Hollande se traduirait par la baisse de leurs dotations.

Sur les économies en matière de dépenses d'interventions et d'investissements : à l'heure actuelle, s'agissant de l'ampleur des ajustements pour 2014, 2015 et au-delà, il n'est pas possible d'effectuer de modélisation convenable. Tout au plus, retenons que des efforts complémentaires à peu près équivalents devraient être obtenus chaque année (entre 3,6 et 3,8 milliards d'euros), ce qui suppose une remise à plat obligatoire et approfondie des dépenses d'intervention de l'État, qu'il s'agisse de dépenses de guichet (ouvrant droits) ou des dépenses discrétionnaires (subventions à des organismes). **S'agissant de la pluriannualité des budgets sociaux :** les économies affichées pour 2013

sont plus importantes que celles transmises à Bruxelles (2,4 milliards contre 2,1). Cependant, à partir de 2015, les efforts s'envolent, ce qui imposera vraisemblablement des ajustements complémentaires très importants : les économies à réaliser explosent pour atteindre 9 milliards d'euros, puis 11,7 milliards l'année suivante et 14,5 milliards en 2017, soit un doublement de l'effort à réaliser, puis une stabilisation avant un nouveau doublement des mesures complémentaires annuelles. Cet effet de palier est dû, entre 2015 et 2017, à la stabilisation de l'ONDAM à + 2,5 % contre 2,6 % en 2014 et 2,7 % en 2013. Les mesures complémentaires évidemment ne sont pas actuellement documentées, on pense assez naturellement à des vagues très importantes de remboursements²¹.

Conclusion

Recettes surestimées, économies politiquement survenues mais en réalité très inférieures à ce qu'elles devraient être : on peut prédire, sans risque d'erreur, que les 3 % ne seront pas respectés en 2013, sauf précisions complémentaires du gouvernement. C'est d'autant plus regrettable que le projet de budget prévoit encore 61,6 milliards d'euros de déficit, rien que pour l'État, et près de 13,9 milliards pour la Sécurité sociale... Nous sommes donc encore loin de l'équilibre des comptes publics ou même des objectifs du Pacte de stabilité budgétaire. Par ailleurs, les mêmes incertitudes de présentation produisant les mêmes effets, les économies virtuelles sur les taux face aux économies réelles sur les dépenses représentent près de 17 % de l'ensemble de la consolidation budgétaire 2013-2017. À la clé, un complément de coupes dans les dépenses qui pourraient sans dégradation de la conjoncture économique nécessiter d'économiser jusqu'à 31,6 milliards d'euros supplémentaires. Pour réaliser de vraies économies et revenir vraiment à l'équilibre en 2017 de façon plus sécurisée par rapport à la conjoncture économique, il faudrait s'engager sur des mesures couperet claires : geler l'ensemble des dépenses publiques en valeur hors charge de la dette mais en incluant les pensions des agents de l'État qui croissent entre 2012 et 2013 de 2,9 milliards sans aucun frein. Il faudrait aussi que les collectivités locales et les organismes sociaux participent à l'effort national au-delà des économies de façade annoncées pour 2013 (moins d'un milliard sur les dépenses locales, 2,4 milliards sur les dépenses de Sécurité sociale) de façon à disposer des marges de manœuvre minimales en cas de dégradation des perspectives de croissance. Les économies structurelles durables restent largement à inventer. Une lecture honnête du pacte budgétaire devrait les imposer.

21 ■ Assez curieusement, les efforts supplémentaires demandés rentrent parfaitement dans l'analyse du potentiel de déremboursement des médicaments pharmaceutiques formulés dans l'ouvrage de Bernard Debré et Philippe Even, *Guide des 4 000 médicaments, inutiles, inutiles ou dangereux*, qui évaluent les économies à réaliser entre 5 et 10 milliards d'euros.