

Jeudi 27 juin 2013

La Cour des comptes a publié aujourd'hui son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques. Tout en notant la poursuite de l'effort de consolidation budgétaire, la Cour met en évidence l'importance du chemin restant à parcourir, et les moyens les plus efficaces pour y parvenir. Le présent flash analyse ce rapport alors que la procédure de préparation des textes financiers pour 2014 entre dans la première phase d'arbitrages.

1. Un ajustement structurel important en 2012 obtenu par des hausses de prélèvements

En 2012, le déficit public a reculé de 5,3 % à 4,8 % du PIB (cf. flash éco du 29 mars) et le déficit primaire (hors charges d'intérêts) de 2,7 % à 2,3 %. Dans un contexte de croissance nulle, ce résultat reflète un **redressement structurel** des comptes de 1,1 point de PIB (l'atonie de l'activité a dégradé le solde conjoncturel) porté exclusivement par des hausses de prélèvements obligatoires. En effet, l'effort en dépenses a été nul dans la mesure où la croissance en volume de ces dernières a été égale à la croissance potentielle. D'un **point de vue européen**, la Cour note que le déficit structurel français reste supérieur à la moyenne et que l'ajustement réalisé en 2012 est inférieur à celui de la zone euro (+ 1,5 point) et de nos principaux partenaires (Allemagne : + 1,2 ; Italie : + 2,2).

2. Comment expliquer la révision du déficit pour 2013 ?

Lors de la présentation des textes financiers à l'automne dernier, le Gouvernement visait un objectif de déficit nominal de 3 % du PIB en 2013. Le scénario macroéconomique sous-jacent apparaissait déjà à l'époque optimiste (cf. flash éco du 4 octobre 2012), avec une croissance économique de 0,8 % et une progression de la masse salariale de 2,3 %¹. Deux facteurs ont amené le Gouvernement à réviser cet objectif :

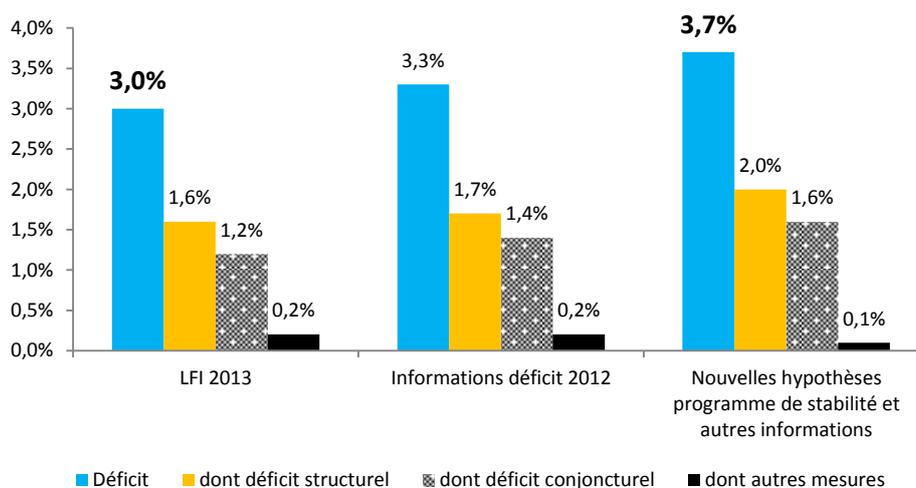
- les résultats du déficit 2012 (cf. ci-dessus) ;
- la dégradation de la conjoncture fin 2012/début 2013 et l'actualisation des comptes.

Le premier facteur a conduit à relever le déficit de 0,3 point de PIB (effet dit « de base »), et le second de 0,4 point. Au total, le déficit 2013 du programme de stabilité s'inscrit à 3,7 % (soit + 0,7 point de PIB). En décomposant cette dégradation (voir graphique), on s'aperçoit que la **dégradation de la conjoncture** explique un creusement du déficit de 0,4 point de PIB, ce qui rappelle la sensibilité des finances publiques à l'activité économique. Toutefois, la conjoncture n'explique pas à elle seule la révision de la cible : en effet, on constate que le Gouvernement a revu à la hausse sa prévision de **déficit structurel**, passée de 1,6 % à 2,0 % entre la loi de programmation des finances publiques (LPPF) et le programme de stabilité.

Le déficit public en 2013 sera donc largement supérieur à l'objectif de la loi de finances initiale. Il pourrait, en outre, être au-dessus de la cible fixée dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne au mois d'avril. En effet, **deux aléas sérieux** existent sur cette dernière prévision : d'une part, l'évolution des recettes ; d'autre part, les aléas budgétaires. Sur le premier point, la Cour estime les aléas à la baisse entre 0 et 6Md€ (hors conjoncture). Sur le second point, la Cour identifie des risques potentiels compris entre 1 et 2Md€ sur le champ de l'Etat, auxquels il faut ajouter 0,8Md€ à 2,6Md€ concernant le prélèvement au profit de l'Union européenne. En outre, la Cour juge les dépenses des collectivités locales « sous-estimées ». Au total, le déficit 2013 pourrait bien se situer aux alentours des **4 %**, soit environ un point de PIB (environ 20Md€) au-dessus de l'objectif initial.

¹ Scénario revu à l'occasion du programme de stabilité : + 0,1 % pour le PIB, + 1,3 % pour la masse salariale.

Evolution du déficit public 2013 (en pts de PIB)



Source : Afep à partir de la LFPF 2012-2017 et du programme de stabilité 2013-2017.

3. Quelle stratégie pour 2014 ?

La cible de déficit pour 2014 que retiendra le Gouvernement au moment des textes financiers de l'automne (PLF et PLFSS pour 2014) dépendra étroitement de l'évolution de la conjoncture et du déficit prévisionnel pour 2013. D'ores et déjà, la cible du programme de stabilité (- 2,9 % du PIB) paraît hors d'atteinte compte tenu de la future révision à la hausse du déficit pour 2013. En outre, l'hypothèse de croissance pour 2014 retenue jusqu'à maintenant (+ 1,2 %) sera très probablement révisée². Dans ce contexte, l'effort du Gouvernement devrait se porter sur l'amélioration du solde structurel à hauteur de 1 point de PIB, soit le double de ce qui était prévu dans la LFPF pour l'année 2014. Pour ce faire, l'exécutif envisage 13 à 14Md€ d'économies sur la dépense publique et 12Md€ de prélèvements obligatoires nouveaux. La Cour note que « *les économies envisagées restent cependant, à ce stade, largement à documenter pour l'Etat et hypothétiques pour les collectivités locales. Des orientations ont été données pour ce qui concerne la sécurité sociale, mais elles restent pour une grande part à traduire en mesures concrètes* ». Sur les prélèvements obligatoires, elle juge « *qu'il serait peu souhaitable que les bénéficiaires du CICE soient annulés, même partiellement, par une augmentation des prélèvements obligatoires pesant sur les coûts des entreprises* ». Pour parvenir à l'objectif d'économies identifié, le rapport consacre un chapitre entier aux mesures possibles, en distinguant deux horizons : à court terme, le freinage de la **masse salariale des collectivités locales** et la **désindexation des prestations** peuvent dégager des économies substantielles (respectivement 2,5Md€ et 1,5Md€). A moyen terme, la Cour estime qu'une **augmentation de deux heures de la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique** se traduirait par une économie annuelle de 1 à 1,5Md€.

Le rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques fait référence dans le débat public. Il rappelle que l'ajustement budgétaire entamé par la France en 2011 se poursuit, ce qui est positif, mais que ce dernier reste insuffisant pour réduire l'endettement public. L'accent mis sur la réduction du déficit structurel possède une justification économique, ce qui suppose de bien comprendre les écarts à la trajectoire initiale. En particulier, il apparaît nécessaire de mieux tenir compte de l'impact économique des prélèvements nouveaux (effet d'érosion des assiettes où les mesures nouvelles ne suffisent plus à compenser la perte de recettes liée à la conjoncture).

² Le consensus des économistes de juin prévoit une croissance de + 0,6 % en 2014.