



Intervention de M. Didier Migaud, Premier président

Présentation du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

mercredi 23 juin 2010

Mesdames et Messieurs,

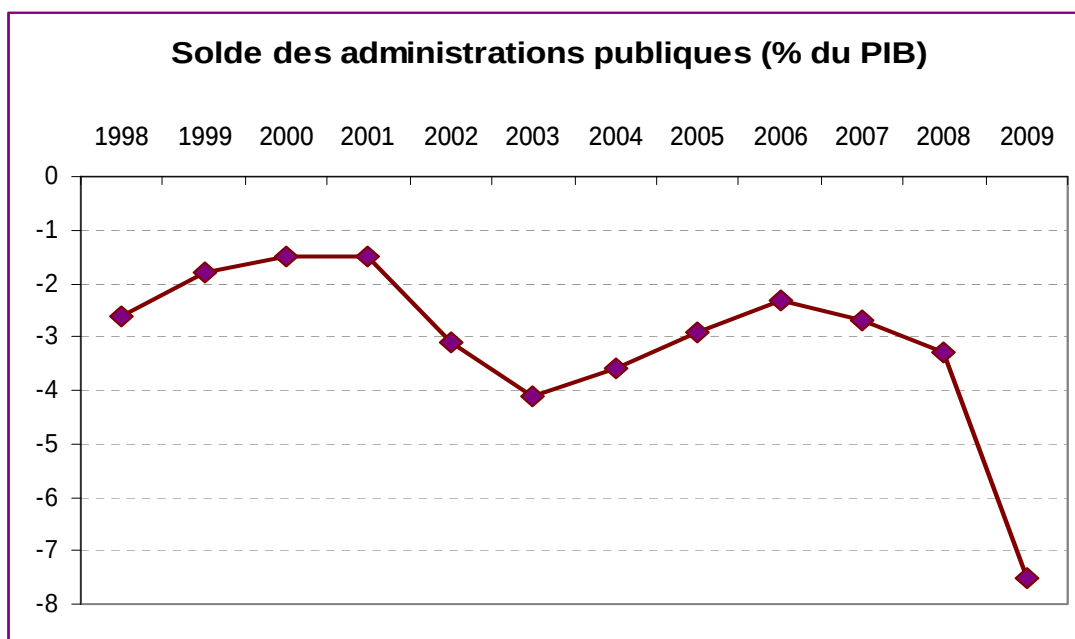
Je suis très heureux de vous accueillir à la Cour des comptes pour vous présenter notre rapport 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je suis accompagné de M. Babusiaux, président de chambre, et de plusieurs collègues qui ont participé à l'élaboration de ce rapport qui m'assisteront pour répondre à vos questions.

S'il fallait résumer les conclusions de ce rapport, je vous dirais que l'état de nos finances publiques s'est aggravé de façon très sérieuse en 2009 et début 2010, mais que la situation n'est pas encore irréversible, si la France s'attelle dès maintenant à une action de redressement forte, crédible et durable. Il y a donc urgence à prendre des mesures immédiates, sauf à hypothéquer notre indépendance et notre souveraineté si les tendances actuelles devaient un tant soit peu se poursuivre.

Mais avant de décrire les perspectives de nos finances publiques arrêtons-nous quelques instants sur l'exercice 2009 et sur 2010.

I. La très forte augmentation du déficit et de l'endettement publics constatée l'an dernier est principalement attribuable à la récession et aux mesures de relance prises pour y faire face. Mais les variations conjoncturelles n'expliquent pas tout, loin s'en faut : le déficit structurel de nos finances publiques a continué en effet de se creuser l'an dernier.

En 2009, notre déficit et notre endettement publics ont atteint un niveau sans précédent depuis l'après-guerre.



Source 1.1 : INSEE

Le déficit public s'est élevé à 7,5% du PIB, en raison de la forte croissance des dépenses publiques, qui a atteint 3,7% en volume, et de la baisse du produit des prélèvements obligatoires de plus de 5% par rapport à 2008.

Effets de la crise, pourrait-on penser en première analyse ? C'est effectivement le cas s'agissant des dépenses du plan de relance, pour un montant de plus de 7 milliards d'euros, des investissements locaux induits par le remboursement anticipé de TVA aux collectivités, pour probablement moins de 1 milliard d'euros, et de l'accroissement de plus de 4 milliards d'euros des allocations chômage versées.

Mais si l'on exclut ces différentes mesures, on constate un rythme d'augmentation des dépenses publiques de 2,4%, légèrement supérieur à l'évolution constatée depuis 1998. Et pourtant, les charges d'intérêt payées au titre de la dette ont fortement diminué du fait de la baisse des taux. Il y a donc bien eu un relâchement des efforts de maîtrise des dépenses publiques, y compris dans des secteurs qui n'étaient pas directement concernés par les mesures de soutien à l'économie.

Du côté des recettes, leur diminution est très majoritairement attribuable à la récession ainsi qu'au volet fiscal du plan de relance dans une moindre mesure. Mais il y a eu également des baisses pérennes de prélèvements obligatoires dont le coût net aurait aggravé le déficit public de 2,5 milliards d'euros en 2009.

La crise n'explique toutefois qu'une partie de la dégradation de nos finances publiques. Pour distinguer entre les composantes conjoncturelles et structurelles du déficit, il faut procéder à de savants calculs, sur la base d'une prévision de croissance potentielle, dont on pense qu'elle pourrait être durablement affectée par la récession de 2009.

Décomposition du déficit de 2009 (en % du PIB)

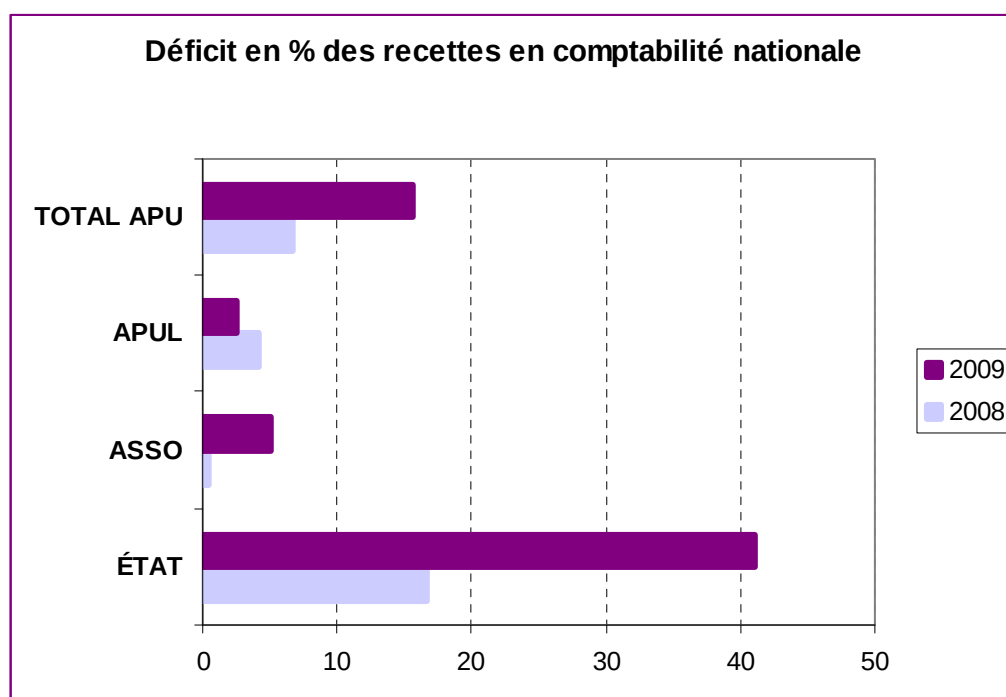
Scénario		A	B	
Déficit structurel de 2009 hors coût du plan de relance : 4,8 à 5,3	Déficit structurel constaté en 2007 et hérité du passé	3,7	3,7	Contribution de la crise au déficit de 2009 : 2,6 à 2,9
	Effort structurel négatif en 2008-2009	0,9	1,2	
	Autres facteurs (élasticité des prélèvements obligatoires, recettes autres que ces prélèvements...)	0,2	0,4	
Coût du plan de relance		1,1	1,1	
Déficit conjoncturel		1,6	1,1	
Déficit public de 2009		7,5	7,5	

Source 3 : Cour des comptes.

Je signale que le chiffrage de la Cour ne prend pas en compte les mesures de relance que nous avons considérées comme non pérennes, à la différence de la Commission européenne qui arrive à un niveau de déficit structurel sensiblement plus élevé que le nôtre.

Aux termes de ces calculs, la Cour estime que le déficit structurel a encore progressé par rapport à 2008, où il atteignait 3,7%. Il s'élèverait à environ 5% du PIB en 2009 et représenterait donc les deux tiers du déficit constaté. La crise et les mesures de relance n'expliqueraient pour leur part qu'un tiers du déficit global.

La forte augmentation du déficit public de 4,2 points de PIB est principalement attribuable à l'Etat et à ses divers organismes d'administration centrale.

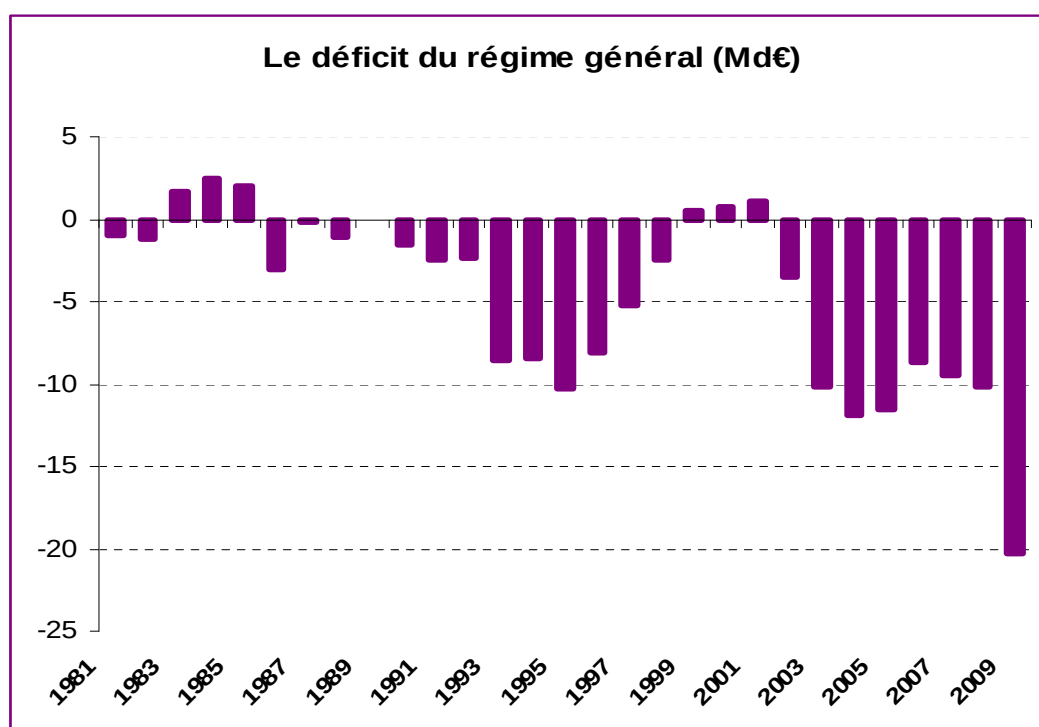


Source : INSEE Cour des comptes

Je n'y reviens pas, puisque j'ai déjà eu l'occasion de l'évoquer à l'occasion de la présentation du rapport sur les résultats et l'exécution budgétaire de l'Etat.

2009 aura également été marqué par une forte hausse des déficits sociaux. Là encore les mêmes causes produisent les mêmes effets : une forte croissance des dépenses, de +4,5%, avec diminution des recettes due à la baisse en valeur de la masse salariale privée, de -1,3%.

Ce déficit est principalement concentré sur le régime général de sécurité sociale.

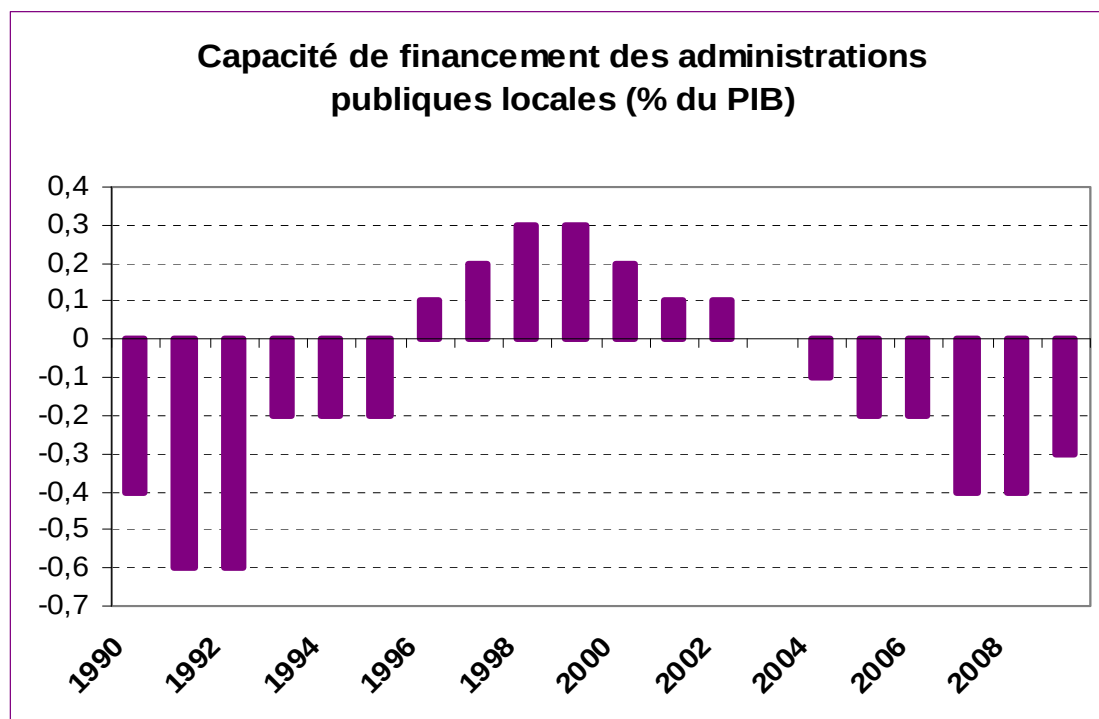


Source 9 : commission des comptes de la sécurité sociale

Celui-ci atteint 20,3 milliards d'euros et les 4 branches sont dans le rouge. Il faut y ajouter 3,2 milliards de déficit pour le Fonds de solidarité vieillesse, le FSV.

Quant à l'assurance chômage qui avait dégagé d'importants excédents en 2007 et 2008, elle est redevenue déficitaire en 2009 avec un résultat négatif de plus de 1 milliard d'euros.

Dans ce panorama, les collectivités territoriales se distinguent puisque leur déficit a diminué de plus de 3 milliards d'euros en 2009 et représente désormais 0,3% du PIB, contre 0,4% en 2008.



Source 10 : INSEE

Ces évolutions positives masquent toutefois l'aggravation de la situation financière de nombreux départements, victimes d'un « effet de ciseau » entre le dynamisme des dépenses sociales et la faible progression de leurs recettes.

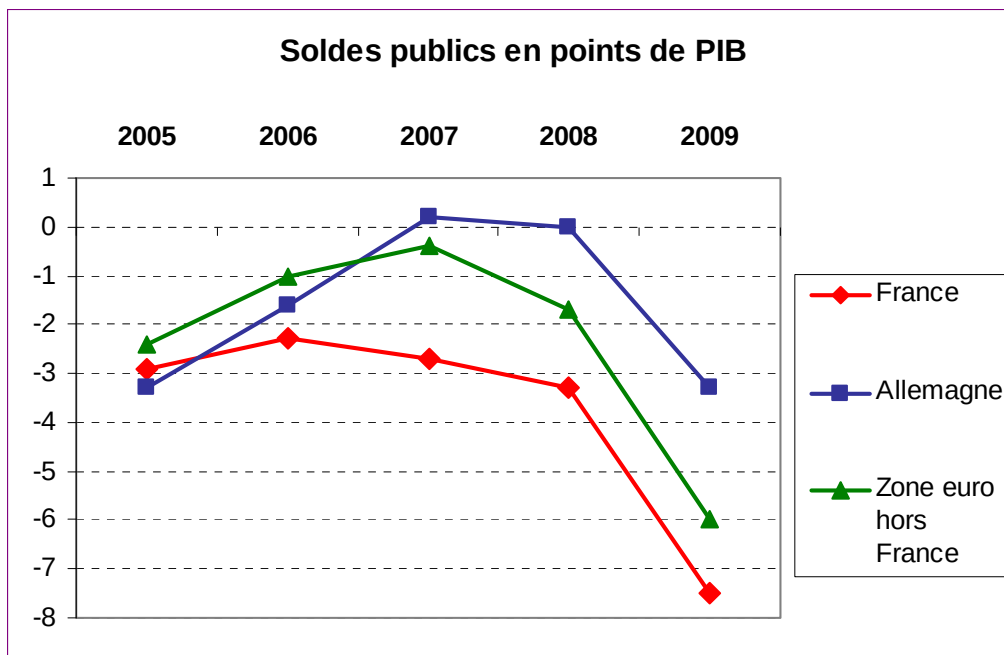
Plus préoccupant, le déficit primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêt de la dette, est passé de 0,5% du PIB en 2008 à 5,1% en 2009. Dans ces conditions, il est impossible de stabiliser l'endettement en pourcentage du PIB, la France devant emprunter pour payer non seulement les intérêts de la dette, mais aussi une partie des dépenses courantes hors intérêt. C'est le fameux effet « boule de neige ».

La dette au sens du traité de Maastricht a augmenté en une seule année de plus de 10 points de PIB. Elle représente 78,1% du PIB, et atteint presque 1500 milliards d'euros. Cette dette est portée à près de 80% par l'Etat et les organismes qui lui sont rattachés.

La dette sociale a quant à elle augmenté de 31 milliards en 2009, en comptant le découvert de trésorerie de l'ACOSS, qui a atteint plus de 24 milliards d'euros à fin 2009. Au total, avec les déficits transférés à la CADES et non amortis, la dette sociale atteint près de 150 milliards d'euros. La dette locale, s'établit pour sa part à 157 milliards d'euros, en hausse de 9 milliards d'euros.

Pour comprendre mieux encore l'état réel de nos finances publiques, au-delà des chiffres que je viens de citer, il nous faut recourir à des comparaisons internationales. Notre position était défavorable en 2008, elle l'est restée en 2009.

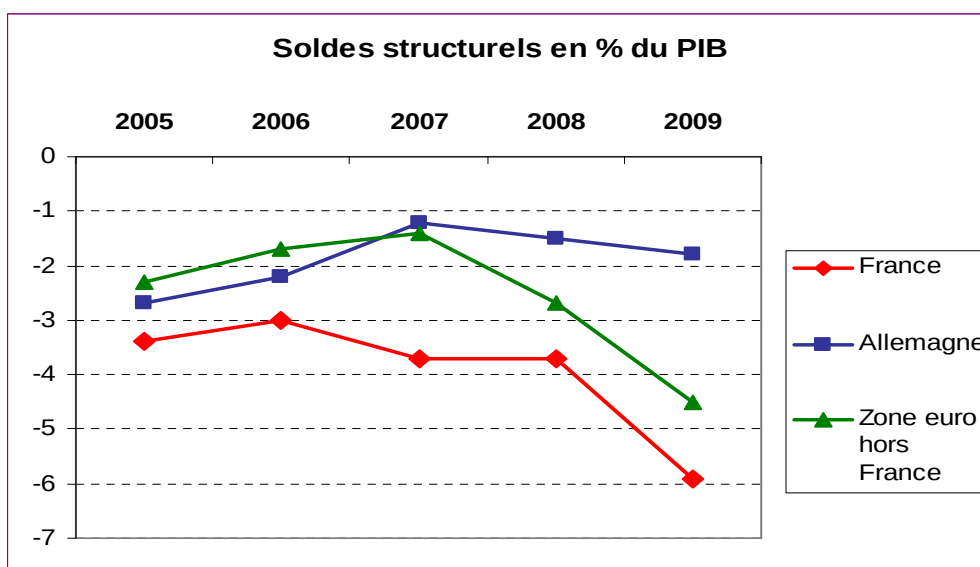
Notre déficit et notre dette publics ont augmenté dans les mêmes proportions que dans les autres pays européens, alors même que la récession a été moins violente en France que dans le reste de l'Europe et bien que notre plan de relance ait été d'une ampleur plus limitée.



Source 1.2 : Eurostat ; Cour des comptes

Mais le plus inquiétant, c'est le décrochage de la France par rapport à l'Allemagne. Alors même qu'entre 2002 et 2005, notre déficit public était inférieur à celui constaté Outre-Rhin, il n'a cessé depuis lors de diverger de manière croissante : il est ainsi supérieur de plus de 4 points de PIB en 2009.

Notre déficit structurel quant à lui, qui était supérieur de 1 point de PIB à celui de l'Allemagne en 2006, le dépasse désormais de 4 points. Notre dette publique qui était inférieure à celle de l'Allemagne jusqu'à fin 2007, lui est désormais supérieure de 5 points.



Source 4 : Commission européenne, Cour des comptes

Ces écarts croissants tiennent, pourriez-vous dire, à une gestion trop restrictive des finances publiques en Allemagne. Il ne me revient pas de trancher ce débat. Mais je note que la dégradation de notre position en Europe est également patente lorsque l'on compare la France à l'Italie. Notre déficit public comme notre solde structurel sont ainsi supérieurs depuis 3 ans à ceux de l'Italie, même si notre dette reste inférieure.

II. En 2010, au sortir de la récession et alors que le plan de relance s'achève, nous pouvions espérer un rétablissement. Il n'en est rien. Les prévisions du Gouvernement pour 2010 annoncent en effet une nouvelle dégradation.

Le déficit public atteindrait 8% du PIB en 2010, en augmentation d'un demi-point de PIB par rapport à 2009, et à nouveau sensiblement au dessus de la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne. La dette publique passerait quant à elle de 78,1 à 83,7% du PIB, dans la moyenne européenne.

Comment expliquer cette nouvelle dégradation ? A nouveau, par une croissance encore trop forte des dépenses publiques, qui s'établirait à 1,7% en volume hors relance et allocations chômage, soit un niveau bien supérieur à l'objectif de 0,6% retenu pour la période 2011-2013 ; et par une insuffisante sécurisation des recettes, avec en particulier l'effet de la réforme de la taxe professionnelle.

Dès lors, le déficit structurel compte non tenu des mesures de relance atteindrait 5,7% du PIB, soit plus de 100 milliards d'euros, en hausse de plus d'un demi-point par rapport à 2009.

L'ensemble des administrations publiques serait concerné en 2010, même si les organismes sociaux seront les plus affectés, en raison du faible dynamisme de la masse salariale.

En retenant les hypothèses du Gouvernement, le déficit du régime général serait proche de 27 milliards d'euros, dont la moitié proviendrait de l'assurance maladie. Il faut y ajouter le déficit du FSV, qui s'élèverait à 4,3 milliards d'euros.

L'assurance chômage verrait son besoin de financement croître fortement, pour s'élever à 4,1 milliards d'euros, son déficit cumulé dépassant 10 milliards à fin 2010.

Le déficit budgétaire de l'Etat atteindrait un niveau inégalé, de 152 milliards d'euros. Pourtant l'Etat anticipe un fort rebond de ses recettes fiscales nettes. Mais cette prévision apparaît volontariste au regard de la précédente récession de 1993.

L'explication de ce déficit record, c'est que 2010 verra le plein effet de mesures nouvelles ayant une forte incidence sur le budget de l'Etat : la réforme de la taxe professionnelle, qui aura un coût net de 12,7 milliards d'euros, et les investissements d'avenir au titre desquels l'Etat versera 35 milliards d'euros à divers organismes.

Certes, ces investissements d'avenir auront un faible impact en 2010 sur le déficit et l'endettement publics au sens de Maastricht, car les 35 milliards seront déposés auprès du Trésor. Mais à moyen terme, la dette publique devrait augmenter de 19 milliards d'euros à horizon 2014, sans compter la charge cumulée des intérêts qui devrait dépasser 11 milliards d'euros sur le total des années 2010 à 2020.

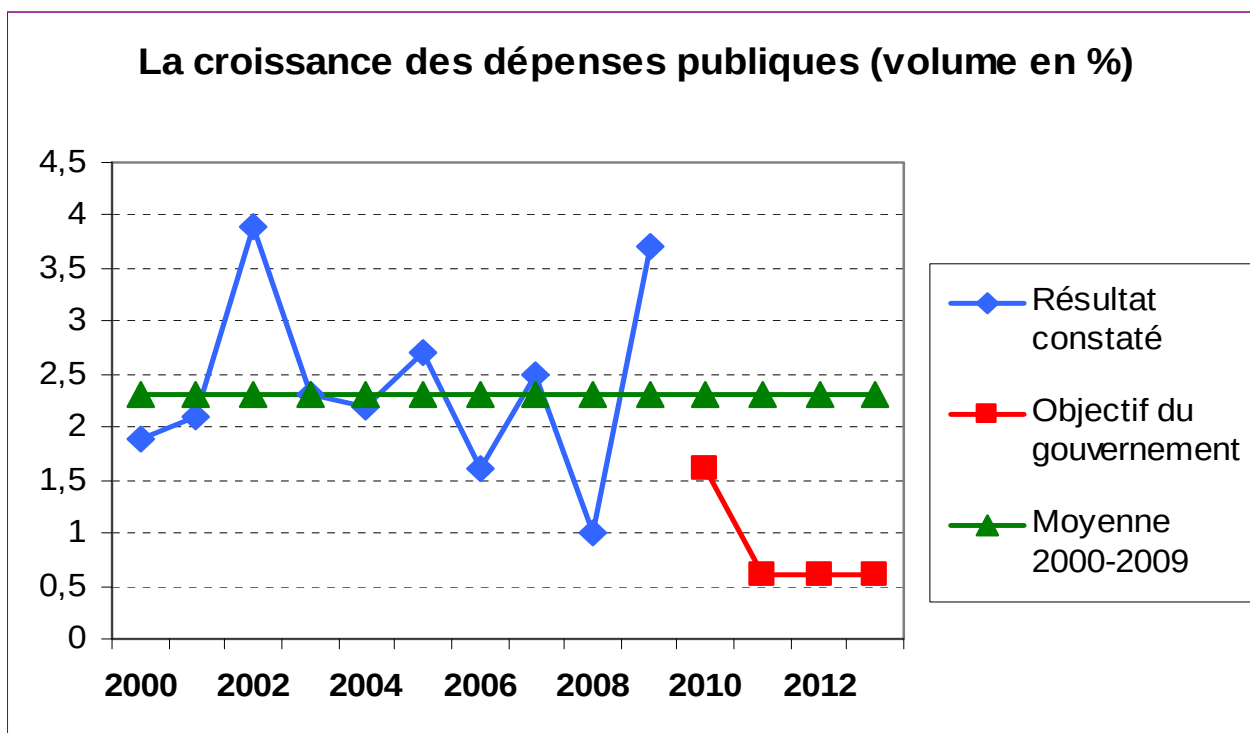
Enfin, l'année 2010 sera probablement marquée par une nouvelle dégradation de la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales, et en particulier des départements du fait de la forte croissance des dépenses sociales.

III. Le passé et le présent de nos finances publiques sont vous l'aurez compris préoccupants. Leur futur n'est pas davantage rassurant, tant les conditions du redressement annoncé par le Gouvernement, qui vise un déficit public de 3% du PIB en 2013, sont loin d'être assurées à ce jour.

Le programme de stabilité adressé à la Commission européenne est tout d'abord fondé sur une croissance du PIB de 2,5% par an entre 2011 et 2013, sensiblement au-dessus des prévisions internationales.

Le Gouvernement a privilégié en effet un scénario de rattrapage rapide des pertes de production, plus favorable que les scénarios du rapport Cotis-Champsaur qui estime que les pertes de recettes fiscales et sociales auront un caractère durable.

L'élasticité des recettes à la croissance pourrait être aussi surévaluée, tandis que l'objectif de progression des dépenses de 0,6% par an est particulièrement ambitieux au regard des évolutions antérieures.



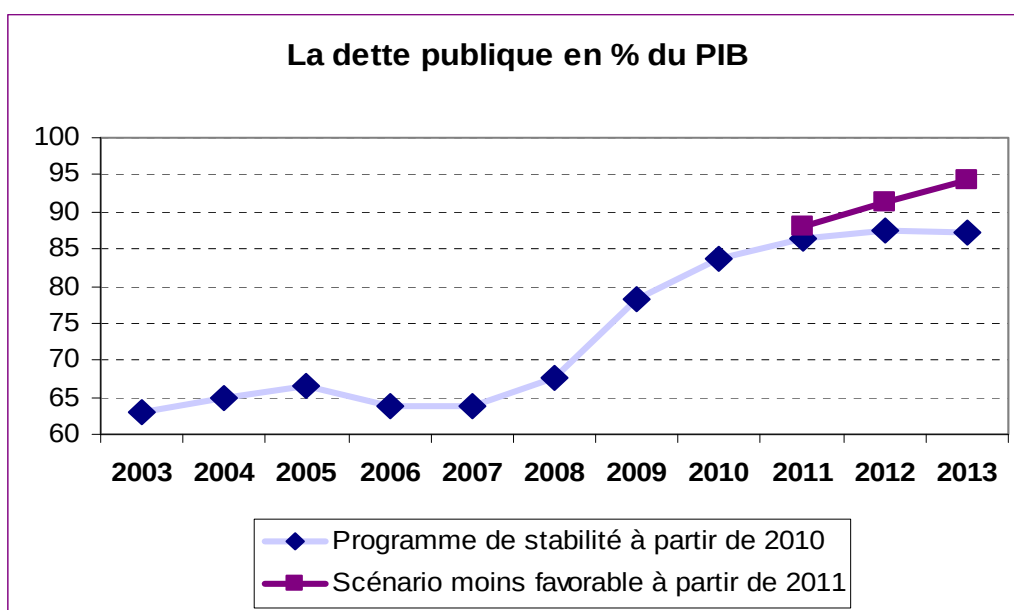
Source 14 : Cour des comptes

Ces hypothèses de dépenses obligent à dégager 45 milliards d'économie sur la période. Les dépenses de l'Etat devront baisser en valeur pour compenser la hausse prévisible des charges d'intérêt et des pensions des fonctionnaires.

Or, les décisions d'investissement envisagées à la suite du Livre blanc sur la défense nationale, ou l'accroissement des dépenses fiscales prévues au titre du Grenelle de l'environnement font d'ores et déjà peser des risques sur l'évolution des dépenses et des recettes.

Il sera en outre difficile à l'Etat de diminuer de 1 à 2 points le rythme des dépenses des administrations sociales et surtout locales, faute de leviers efficaces pour les réguler.

La soutenabilité des finances publiques de la France n'apparaît dès lors pas assurée à moyen terme.



Source 16.1 : INSEE jusqu'à 2009 puis programme de stabilité et hypothèses indiquées dans le texte pour le scénario moins favorable.

Si l'on retient une évolution légèrement moins soutenue de la croissance, de l'ordre de 2,25%, soit le scénario bas du Gouvernement, qui est déjà très favorable compte tenu d'une croissance potentielle qui est plutôt de 1,8% ; et si l'on prolonge l'évolution tendancielle des dépenses constatées ces dernières années, le déficit public dépasserait en 2013 les 6% du PIB et la dette atteindrait 93% de la richesse nationale, soit plus de 2000 milliards d'euros.

IV. C'est dire que le redressement des finances publiques est une urgence immédiate et impérieuse. Il faut un traitement immédiat, continu et massif de nos déséquilibres financiers.

C'est en effet comme si nous souhaitions faire atterrir un avion gros porteur sur une piste de taille réduite. Car nous arrivons si j'ose dire à pleine vitesse et alors même que notre endettement atteint un niveau de moins en moins supportable.

Des déséquilibres menacent en effet à court terme la soutenabilité des finances publiques. C'est le cas des retraites avant la mise en œuvre des mesures récemment annoncées par le Gouvernement.

Compte tenu de ce que l'on sait aujourd'hui, cette réforme devrait avoir un effet structurel massif à long terme, c'est-à-dire à horizon 2020. Mais elle réduira relativement peu le déficit à court terme. Or il y a urgence, car la moitié du problème de financement des retraites se pose dès maintenant. Le déficit hors intérêt serait en effet de 1,7% du PIB en 2010 selon le COR, et doit donc être traité par des mesures d'impact immédiat pour enrayer l'effet boule de neige des intérêts de cette dette.

Si on analyse, au-delà des retraites, la soutenabilité à long terme en faisant des comparaisons internationales, il apparaît que la France devra faire un effort de redressement équivalent aux autres pays européens alors même que nos perspectives démographiques sont moins mauvaises. C'est qu'il nous faudra compenser la situation initiale plus dégradée de nos finances publiques.

Cela signifie également que la réforme de seules retraites sera insuffisante. La France est confrontée à un problème financier global, qui appelle des mesures continues et vigoureuses de l'Etat, des organismes sociaux et des collectivités territoriales.

Effort total à réaliser pour rétablir une situation soutenable de la dette publique (en points de PIB)

	Effort total	Effet de la situation actuelle des finances publiques	Effet des évolutions démographiques
France	6,6	4,3	2,3
Union européenne	6,4	3,5	3,0

Source 16 : Commission européenne et Cour des comptes

Le Gouvernement a annoncé des mesures « d'approche » pour réduire la progression des dépenses publiques, et notamment des dépenses fiscales, des dépenses d'intervention ou des dépenses de fonctionnement de l'Etat et de ses opérateurs.

La diminution du déficit structurel de 1 point de PIB chaque année sur la période 2011-2013, soit 20 milliards d'euros par an, auquel il s'est engagé, devra être impérativement tenue si l'on souhaite stabiliser la dette publique à un horizon qui ne soit pas trop lointain.

Selon quelles modalités cet ajustement budgétaire devrait-il être opéré ?

Il revient au Gouvernement et au Parlement d'en décider, et la Cour n'a aucune intention, ni aucune légitimité, à formuler un programme en ce domaine.

En revanche, elle est fondée à identifier les termes du débat, à montrer le niveau des efforts à accomplir, et à formuler des pistes de nature à contribuer aux réflexions du Gouvernement et du Parlement.

La Cour recommande tout d'abord que l'effort porte prioritairement sur la dépense publique, dont les effets sont plus durables pour la consolidation des comptes publics qu'un relèvement des recettes.

Cela implique une politique de maîtrise beaucoup plus ambitieuse que celle menée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Il faudrait réexaminer l'ensemble des dépenses publiques, par une évaluation systématique de leur bien fondé et de leur efficacité, afin de ne pas dégrader la qualité du service rendu. Des marges de manœuvre existent, car nous avons pris la mauvaise habitude de tenir un guichet ouvert pour des publics sans cesse plus nombreux.

Dans l'attente, des mesures à effet rapide et massif devraient être prises dans les meilleurs délais, quitte à ce qu'elles soient temporaires. Toute nouvelle dépense publique pourrait être gagée systématiquement et strictement. Ainsi, la satisfaction de nouveaux besoins ne serait réalisée que par redéploiement. Il serait en effet paradoxal de vouloir à la fois réduire sa vitesse à l'atterrissage, tout en appuyant en même temps sur la manette des gaz.

La Cour identifie ensuite plusieurs mesures qui favoriseraient une consolidation rapide des comptes publics. Car il ne faut pas attendre d'être en bout de piste pour actionner les freins. Il s'agit si vous me permettez l'expression d'une « boîte à outils » qui pourrait permettre de peser sur certains des facteurs d'évolution de la dépense publique

En matière de dépenses de personnels, les réductions d'effectifs ont des limites inévitables. La prochaine négociation salariale pluriannuelle dans la fonction publique sera dès lors déterminante au regard de ses enjeux financiers. La hausse de 1% de la valeur du point fonction publique représente 1,8 milliard d'euros en année pleine. D'autres pays ont déjà pris des décisions de gel voire même de baisse des rémunérations de l'ensemble des fonctionnaires, ou des seuls hauts fonctionnaires.

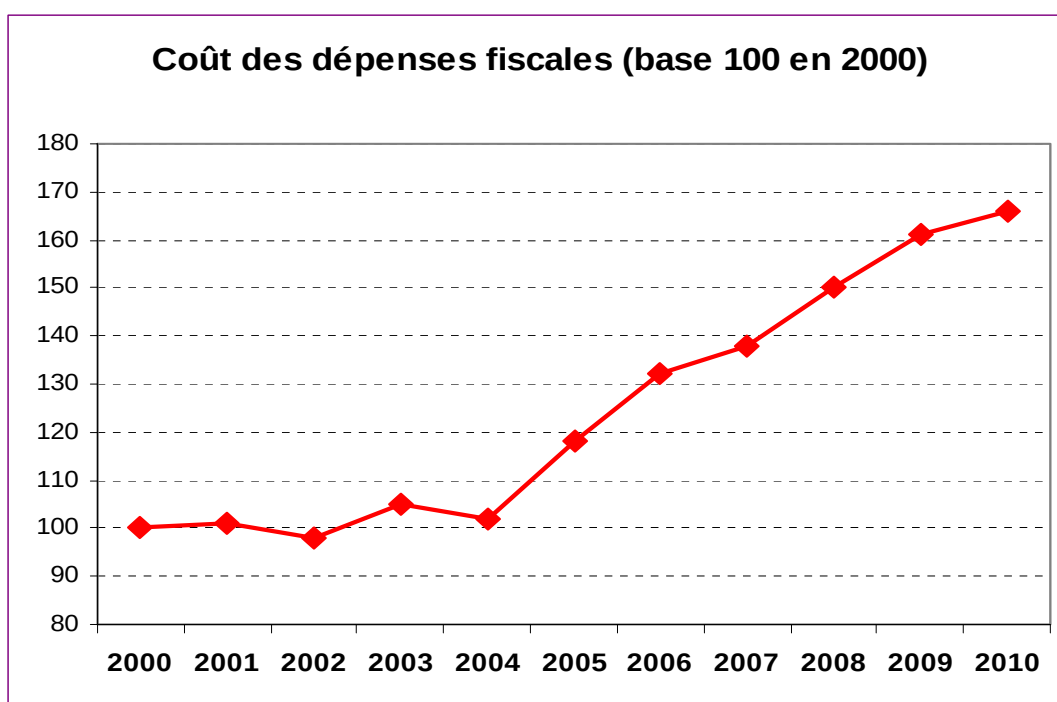
Ramener les comptes du régime général de sécurité sociale à l'équilibre en 2013 nécessitera également un cocktail de mesures à effet rapide et de réformes structurelles, qui devrait répartir justement l'effort entre les assurés, les bénéficiaires d'allocations et les professionnels de santé.

La réforme des retraites annoncée par le Gouvernement devrait contribuer à ralentir la croissance des pensions, avec un relèvement de l'âge d'ouverture des droits. Mais l'indexation des pensions continuera d'entretenir le dynamisme de ces dépenses, tout comme la revalorisation des prestations légales qui accroît le rythme de progression des prestations familiales.

D'autres mesures sont possibles, comme en matière de maladie avec la baisse du prix des médicaments, une plus grande sélectivité des admissions au régime des affections de longue durée ou une non revalorisation des actes et consultations au-delà de ce qui a été déjà décidé.

L'ensemble de ces mesures ne dispensera pas d'une action sur les recettes : il faut impérativement arrêter les baisses d'impôt et limiter la progression des dépenses fiscales qui ont augmenté à périmètre constant de plus de 5% par an depuis 2000, et même de 8,5% chaque année depuis 2004. Ces deux phénomènes sont en effet la cause principale du déficit structurel.

Une hausse ciblée des prélèvements obligatoires est inévitable. Elle devrait s'opérer en priorité par un réexamen des dépenses fiscales ainsi que des niches sociales. Ce serait une mesure d'équité.



Source 18 : Cour des comptes sur la base de données du ministère des finances

Cet effort ne devrait pas être limité aux 6 milliards d'euros annoncés par le Gouvernement à horizon 2013 : car 6 milliards d'euros, cela correspond à la hausse moyenne des dépenses fiscales chaque année, en grande partie due au dynamisme de certaines niches à législation inchangée. Il faudrait donc aller au-delà.

Le retour à l'équilibre des comptes sociaux pourra quant à lui difficilement être obtenu sans un apport de nouvelles recettes. Il doit être recherché en priorité dans un réexamen systématique des exonérations de cotisations et des réductions d'assiette.

Enfin l'apport des actifs du Fonds de réserve des retraites à la CADES décidé par le Gouvernement ne fournit pas de réponse au traitement de la dette accumulée par l'ACOSS au titre de la maladie. Cette dette devrait rapidement

être transférée à la CADES, ce qui imposera sans doute de combiner un relèvement du taux de la CRDS et un allongement de la durée de vie de la dette sociale, à condition qu'elle soit remboursable dans un délai maximum de 10 à 15 ans.

Mesdames et Messieurs,

La France est entrée en 2009 dans une récession d'une ampleur inédite depuis la seconde guerre mondiale, l'estée de finances publiques déjà fortement dégradées. Elle en ressort aujourd'hui avec des niveaux de déficit et d'endettement sans précédent et qui ne lui permettraient pas de faire face à un éventuel retournement conjoncturel ou à une nouvelle crise financière sans craindre les réactions de ses créanciers.

Les marges de manœuvre de l'Etat se trouvent progressivement réduites par l'effet boule de neige de notre endettement. Plus nous attendrons, plus les efforts à réaliser seront importants parce qu'il faudra payer les charges d'intérêts de notre dette.

Il faut bien comprendre que le coût de l'inaction est supérieur à celui des mesures immédiates : la dette a augmenté de près de 15 points de PIB entre fin 2007 et fin 2009, ce qui génère chaque année des charges d'intérêts supplémentaires de 10 milliards d'euros au taux d'intérêt théorique de 3,5%. 10 milliards, cela représente chaque année deux tiers des aides personnelles au logement, qui sont versées à plus de 6 millions de personnes.

C'est pourquoi il faut engager dès 2011 la consolidation des comptes publics. C'est le principal message que la Cour souhaite délivrer avec ce rapport et j'ai bon espoir qu'il sera entendu.

Ce message ne doit toutefois pas nous pousser au pessimisme, bien au contraire. Il nous oblige à être lucides sur les efforts que nous devons accomplir pour redresser notre situation financière et à reconnaître également que la France dispose de nombreux atouts pour y parvenir. Il est désormais nécessaire de s'engager de manière crédible et durable dans cette voie pour donner à tous la conviction d'un effort collectif, partagé et équitable. C'est à cette condition que les comportements d'épargne de précaution défavorables à la croissance pourront être débloqués et que la confiance dans la situation financière de notre pays sera confortée.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.