

A l'aube du nouveau quinquennat présidentiel, la France hérite d'une situation budgétaire et financière qu'il convenait d'évaluer, selon le Président de la République. Durant la campagne présidentielle, il avait annoncé qu'il demanderait à la Cour des comptes un audit sur la situation de nos finances. Cet audit intitulé « *Situation et perspectives des finances publiques 2012* » a été remis le lundi 2 juillet au Premier ministre, Jean-Marc Ayrault par Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes. Dans une certaine mesure ce rapport fait double emploi avec deux autres rapports de la Cour des comptes intitulés « *Résultats et gestion budgétaire pour l'exercice 2011* » et « *Certification des comptes de l'Etat 2011* » présentés et discutés devant la commission des finances du Sénat le mercredi 30 mai 2012 puis quelques semaines plus tard devant l'Assemblée nationale.

Ces rapports accompagnent la discussion du projet de loi de règlement et des comptes pour l'année 2011 qui est l'acte juridique officiel par lequel est constaté la situation budgétaire de l'Etat au terme de l'exercice.

Le projet de loi de règlement est accompagné de la comptabilité de l'Etat. Les comptes 2011 de l'Etat ont été certifiés par la Cour des comptes avec 7 réserves. La France est ainsi le seul pays de zone euro dont les comptes sont certifiés. Le nombre de réserves se maintient cette année à 7 comme en 2010.

D'autre part, la Commission des comptes de la sécurité sociale a présenté le 5 juillet 2012 son « *Rapport sur les comptes pour 2011 et les prévisions pour 2012 du régime général de la sécurité sociale* ».

Pour ce qui est des finances du secteur public local, l'Observatoire des finances locales a publié son « *Etat des lieux en 2012* ».

Enfin, le 30 mars 2012, l'INSEE rendait publics, les « *Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2011* ».

Ces différents documents permettent de se faire une idée précise et complète de la situation dont hérite le nouveau Gouvernement. A partir de cet héritage, l'avenir peut être envisagé. Il prend forme à travers un certain nombre d'actes. Parmi ceux-ci, il faut mentionner le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 qui va être discuté au Parlement en juillet. Il faut bien sûr y ajouter les différents textes de préparation du budget 2013 comme les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre aux différents ministres en vue de l'élaboration de leur budget. Il faut également évoquer la tenue du Débat d'orientation budgétaire au Parlement à partir du rapport établi par le Gouvernement.

1. L'HERITAGE

Ce sont les finances de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale qu'il faut envisager avant d'aborder la question d'ensemble des finances publiques.

1.1. L'héritage en matière de finances de l'Etat

Contrairement aux années précédentes, l'exercice 2011 est marqué par une bonne maîtrise des dépenses et par une croissance importante des recettes fiscales nettes dans un contexte de croissance modérée (+ 1,7 % du PIB). Le solde d'exécution 2011 est légèrement inférieur au solde prévu en loi de finances initiale (- 90,72 milliards d'euros contre - 91,63 milliards d'euros). Cela a été possible grâce à l'adoption de quatre lois de finances rectificatives et d'un décret d'avance.

LA LOI DE REGLEMENT ET DES COMPTES

Si la loi de finances initiale est adoptée avant l'exercice budgétaire et la ou les **lois de finances rectificatives** pendant l'année, la loi de règlement, elle, est adoptée après la fin de l'exercice. Ainsi elle peut devenir un instrument de contrôle à travers son double objet :

- La constatation des résultats

Si la loi de finances de l'année prévoit les recettes et les dépenses, la loi de règlement constate le montant des dépenses et des recettes. La loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) reprend ces dispositions : « La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle » (article 37). – Toutefois, la loi organique étend cette finalité au « montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement »

C'est à travers le « compte de résultat de l'exercice » que se fait ce constat.

- L'approbation des différences entre les résultats et les prévisions

Ayant constaté les résultats, le Parlement est à même de se prononcer sur ceux-ci. En d'autres termes il va approuver les différences entre les prévisions et ces mêmes résultats. L'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 reprend pratiquement les mêmes dispositions : La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées.

1.1.1. Les dépenses

Le projet de loi de règlement et des comptes pour l'année 2011 constate que le Gouvernement a respecté la double norme de dépense qu'il s'était imposée – « zéro volume » et « zéro valeur » – Toutefois, les dépenses nettes (hors fonds de concours) de l'État sont supérieures de 1 milliard d'euros à celles prévues par la loi de finances initiales pour 2011 et de 371 millions d'euros par rapport à la prévision retenue par la quatrième et dernière loi de finances rectificative. La trajectoire des finances publiques fixée à l'automne 2010 dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a donc été globalement respectée.

La deuxième loi de programmation des finances publiques (2011-2013) prévoit pour chacune des années de la programmation deux plafonds : une augmentation au maximum égale à l'inflation (« zéro volume ») sur le périmètre de la norme de dépense élargie et une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») pour les dépenses hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État. La combinaison de ces deux règles, d'un niveau d'exigence forte, permet de faire mieux que le simple respect de l'engagement que la France a pris vis-à-vis de l'Union européenne, soit la stabilisation en volume du budget de l'État.

Pour 2012, les magistrats de la Cour des comptes n'ont pas constaté de dérapage des dépenses. Même si elles pourraient dépasser de 1,2 à 2 milliards les prévisions. Des sous-budgétisations inévitables, selon la Cour, expliquent cette situation. Ainsi est évacuée la thèse de «l'ardoise cachée» développée par Bercy ces derniers temps.

1.1.2. Les recettes

Avec un total de 282,9 milliards d'euros, les recettes de l'État – recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'impôt d'État et recettes non fiscales – ressortent, en 2011, à un niveau encore lointain des 304,2 milliards d'euros constatés en 2008. Si un tel écart s'explique en partie par des transferts de ressources, réalisés notamment dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, il est surtout dû au fait que ni les principales impositions ni les principales recettes non fiscales n'ont encore retrouvé leur niveau d'avant-crise.

La nouvelle situation budgétaire et financière

L'impôt sur les sociétés net a vu son produit augmenter sur l'exercice 2011, mais moins que prévu. Après 32,9 milliards d'euros en 2010, son produit était prévu en loi de finances initiale à 44,8 milliards d'euros mais est constaté en exécution à 39,1 milliards d'euros.

Le produit de l'impôt sur le revenu net s'établit à 51,5 milliards d'euros en 2011, contre une prévision de 52,2 milliards d'euros en loi de finances initiale après 47,4 milliards d'euros en 2010,.

En ce qui concerne la TVA, la situation est meilleure puisque, après 127,3 milliards d'euros en 2010, son produit net s'établit à 131,9 milliards d'euros en 2011, contre une prévision de 130,9 milliards d'euros.

LES RECETTES DE L'ÉTAT (en milliards d'euros)	2010	Prévision 2011	Exécution 2011
Recettes de l'État	287,9	282,9	282,9
Recettes fiscales nettes *	269,7	266	266,5
Recettes non fiscales	18,2	16,9	16,4

* Recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État.

1.1.3. Le solde

Le déficit de l'État s'est établi, en 2011, à 90,7 milliards d'euros, dont 90,1 milliards d'euros pour le budget général et 0,6 milliard d'euros pour les comptes spéciaux.

La forte réduction du déficit budgétaire tient principalement à trois facteurs :

- le dynamisme des recettes fiscales, supérieur à celui des dépenses (9 milliards d'euros)
- l'absence d'opérations exceptionnelles qui avaient fortement pesé sur le déficit 2010 (44 milliards d'euros) ;
- les recettes exceptionnelles liées au remboursement anticipé des prêts aux filières automobiles (4 milliards d'euros).

Hors effets exceptionnels, l'amélioration du déficit est inférieure à 10 milliards d'euros. En conséquence, la situation du budget de l'Etat reste dégradée. Le Gouvernement présentera début juillet un collectif budgétaire afin d'atteindre l'objectif de déficit retenu pour 2012.

DEFICIT DU BUDGET DE L'ETAT	
2007	38,4 milliards d'euros
2008	56,3 milliards d'euros
2009	117 milliards d'euros
2010	120,8 milliards d'euros
2011	90,7 milliards d'euros
2012	81,8 milliards d'euros (Prévision)

1.2. L'héritage en matière de finances locales

Dans son audit, la Cour des comptes est revenue sur la hausse des dépenses des collectivités au cours des dernières années et, notamment, sur la croissance de leurs effectifs hors transferts de compétences.

Elle a également relevé que la hausse des dépenses des collectivités a surtout été financée par une hausse des impôts locaux – ce qui, en « réduisant la capacité contributive des ménages »,

La nouvelle situation budgétaire et financière

rend aujourd'hui plus difficile les augmentations d'impôts en faveur des autres administrations publiques.

Quant au déficit des collectivités territoriales, initialement prévu à 9,9 milliards d'euros en 2011, soit 0,5 % de PIB, il n'est que de un milliard d'euros.

SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES			
<i>(en milliards d'euros)</i>			
2008	2009	2010	2011
- 9,4	- 5,9	- 1,4	- 0,9

1.3. L'héritage en matière de finances de la Sécurité sociale

Dans son rapport sur la situation de 2011, la Commission des comptes de la sécurité sociale dresse un bilan nuancé.

LA COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE

Elle a été créée en 1979. Elle a pour mission d'analyser les comptes des régimes de Sécurité sociale. La commission est présidée par le ministre chargé de la Sécurité sociale. Elle se réunit au moins deux fois par an.

Depuis la mise en place des lois de financement de la Sécurité sociale, elle examine les comptes qui servent de cadre au projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Ainsi, la commission reçoit les comptes des régimes de Sécurité sociale établis pour l'année antérieure et les comptes prévisionnels établis pour l'année en cours et l'année suivante. Les rapports de la commission sont communiqués au Parlement.

Après une année de récession en 2009 qui avait considérablement amputé les recettes, le retour à une croissance modérée en 2010 a permis une progression des produits nets du régime général de 2%.

En 2011, la tendance se confirme, portée par une croissance de 3,6% de la masse salariale du secteur privé qui a eu pour conséquence d'augmenter les prélèvements sociaux. Les cotisations sociales ont en effet augmenté de 5,2%.

En ce qui concerne les charges, elles ont continué à diminuer en 2011, entraînant la hausse des produits nets du régime général par rapport à 2010.

Le déficit du régime général a été de 17,4 milliards d'euros en 2011, en amélioration de 6,5 milliards d'euros par rapport au solde de 2010 (-23,9 milliards d'euros). Par rapport à 2010, le déficit de la CNAM (maladie) diminue de 3 milliards d'euros et s'établit à -8,6 milliards d'euros. Celui de la CNAV (vieillesse) s'améliore de 2,9 milliards d'euros pour atteindre -6,0 milliards d'euros. La CNAF (famille) stabilise son déficit à -2,6 milliards d'euros. La CNAM-AT (accident du travail) s'approche de l'équilibre avec un déficit de 0,2 milliard d'euros, en diminution de 0,5 milliards d'euros

Mais le rapport de la Cour des comptes, pour ce qui est de 2012, est pessimiste, puisque le déficit sera plus important que prévu cette année. Il devrait atteindre 14,5 milliards d'euros soit 700 millions de plus que le montant voté par les parlementaires. S'y ajoute un déficit de 4,4 milliards d'euros pour le Fonds de solidarité vieillesse (qui finance la retraite des chômeurs, le minimum vieillesse...) au lieu des 4,1 milliards annoncés.

DEFICIT DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE					
<i>En milliards €</i>	Maladie	Acc.Travail	Famille	Vieillesse	Ensemble
Solde 2011	8,60	0,22	2,59	6,02	17,43

1.4. L'héritage en matière de finances publiques

La Cour des comptes considère que « le redressement a été engagé en 2011 », avec « de tout premiers résultats positifs »... mais que l' « essentiel du chemin » reste à faire.

(Taux en % de PIB)	2008	2009	2010	2011
Déficit public notifié	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Dette publique notifiée	68,2	79,2	82,3	85,8
Recettes publiques	49,9	49,2	49,5	50,7
Dépenses publiques	53,3	56,8	56,6	55,9
Prélèvements obligatoires	43,2	42,1	42,5	43,8

Le solde public pour 2011 s'établit à -103,1 milliards d'euros, soit -5,2 % du PIB, contre -7,1 % du PIB en 2010. Cette amélioration en part de PIB provient à la fois du dynamisme des recettes, qui passent de 49,5 % à 50,7 % du PIB, et de la modération des dépenses, qui passent de 56,6 % à 55,9 % du PIB. Le taux de prélèvements obligatoires augmente de 1,3 point en 2011 à 43,8 % du PIB, sous l'effet de la hausse des impôts (+7,8 %).

Les dépenses continuent de décélérer : elles ne croissent que de 2,1 %, soit un rythme plus faible que l'évolution du PIB en valeur, après +2,3 % en 2010.

% / PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses publiques	52,4	52,9	56,2	56,6	56,3	55,8

Les dépenses de fonctionnement ralentissent particulièrement : les rémunérations progressent de seulement +1,6 % après +2,1 % en 2010, et les consommations intermédiaires diminuent de 1,5 % en raison de très faibles livraisons de matériels militaires en 2011 : hors cet effet, les consommations intermédiaires augmenteraient de 2,2 %.

Les intérêts de la dette augmentent de 9,5 % en raison de l'augmentation de l'encours de la dette ainsi que de la hausse de l'inflation. Les prestations sociales suivent la même dynamique qu'en 2010 soit +3,1 % après +3,2 %. Les autres transferts et subventions sont en baisse (-0,8 %) Quant à l'investissement public, il s'inscrit en hausse modérée (+1,6 %) après une baisse marquée en 2010 (-8,0 %).

Les recettes continuent de croître à un rythme de +5,9 %, après +3,3 % en 2010. Les impôts sur le revenu et le patrimoine augmentent de +10,0 % : la progression des recettes fiscales provient aussi bien de l'impôt sur les sociétés (+8,7 Md€) que de la contribution sociale généralisée (+5,2 Md€, en raison de la mise en place de la taxation au fil de l'eau des revenus d'assurance-vie notamment) et de l'impôt sur le revenu (+3,6 Md€). De même, les impôts sur les produits et la production sont en hausse de 5,8 %, soutenus par des mesures nouvelles. Les cotisations sociales accélèrent (+4,1 % après +2,0 %), en lien avec la reprise de la masse salariale et l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prélèvements obligatoires/PIB	43,2%	42,9%	41,7%	42,5%	43,7%	44,5%

Toutes administrations publiques confondues, la dette publique brute s'est établie à 86 % du PIB fin 2011, soit 1 717,3 milliards d'euros. Par rapport à 2010, la progression est de 122 milliards d'euros soit 3,7 points de PIB selon l'INSEE. En dix ans, l'encours de la dette publique aura donc doublé passant de 853,3 milliards d'euros à 1 717,3 milliards d'euros.

La nouvelle situation budgétaire et financière

DETTE PUBLIQUE		
2004	1076,9 milliards d'euros	64,9 % du PIB
2005	1145,4 milliards d'euros	66,4 % du PIB
2006	1149,9 milliards d'euros	63,6 % du PIB
2007	1209,5 milliards d'euros	63,9 % du PIB
2008	1327,1 milliards d'euros	68 % du PIB
2009	1492,7 milliards d'euros	78,1 % du PIB
2010	1591,2 milliards d'euros	81,7 % du PIB
2011	1717,3 milliards d'euros	85,8 % du PIB

Dans ces conditions, la Cour estime, qu'il est nécessaire d'adopter « *une stratégie au niveau des administrations publiques dans leur ensemble, associant chaque catégorie à la définition et à la mise en œuvre d'objectifs de maîtrise des dépenses et de modération des prélèvements* ».

La Cour précise notamment que l'effort budgétaire devant permettre à la France de respecter ses engagements européens implique que des mesures soient prises pour compenser un manque à gagner évalué à entre 6 et 10 milliards d'euros.

La Cour ajoute que si « *ce nécessaire effort de rééquilibrage peut comporter un effet négatif à court terme sur la croissance* », cet effet pourra « *être limité par un dosage approprié des mesures de redressement et par une initiative de croissance au niveau européen* ».

Pour 2013 et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 1%, l'effort exigé serait « *nettement plus important* » et atteindrait 33 milliards d'euros. La Cour estime toutefois possible d'y parvenir, en soulignant que cet effort serait « *de même ampleur que celui réalisé par la France à la veille de l'entrée dans la zone euro* ».

L'avenir budgétaire et financier se présente donc sous de sombres perspectives

2. L'AVENIR

Le gouvernement s'est réuni en séminaire le lundi 25 juin 2012 à l'hôtel Matignon pour étudier le collectif budgétaire (projet de loi de finances rectificative pour 2012) le projet de budget de l'an prochain (projet de loi de finances pour 2013) et les orientations pour 2013-2015 (Projet de loi de programmation des finances publiques 2013-2015).

LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

L'article 34 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 crée une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation. Ces lois « déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Certaines d'entre elles définissent « Les orientations pluriannuelles des finances publiques ». Ce sont ces lois de programmation qui portent le budget pluriannuel. La programmation couvre trois années et l'ensemble des finances publiques : Etat, Sécurité sociale et Collectivités territoriales

Le Parlement continue de se prononcer, chaque année, sur un projet de loi de finances et un projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Mais le Gouvernement s'engage à ce que ceux-ci soient conformes à la programmation qu'il aura soumise, préalablement, au vote du Parlement, dont les prérogatives ne sont nullement

La nouvelle situation budgétaire et financière

affectées par la pluriannualité, qu'il s'agisse par exemple des recettes ou des redéploiements de crédits au sein des missions.

La loi de programmation est accompagnée d'un rapport qui précise le contexte macro-économique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis sur l'ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation.

2.1. L'avenir à court terme : le projet de loi de finances rectificative 2012

Le premier collectif budgétaire du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, a été adopté le 4 juillet en conseil des ministres. Il occupera une partie de l'été les parlementaires avant d'être - sauf surprise - adopté définitivement le 31 juillet.

LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Longtemps, on a désigné ces lois par les termes de « collectifs budgétaires ». Ces lois de finances sont définies par l'article 35 de la LOLF qui en fixe également le régime juridique.

1° Contenu

Il faut distinguer deux formes de loi de finances rectificative.

- celle qui traduit un changement de stratégie budgétaire lié à un bouleversement politique ou économique

- celle qui ratifie des modifications déjà intervenues par voie réglementaire. Ainsi chaque année, une loi de finances rectificative est discutée en fin d'année. Elle permet, avant la clôture de l'exercice de faire ratifier par le Parlement toutes les modifications déjà intervenues.

Le nombre de loi de finances rectificative n'est pas fixé par la LOLF. Le plus souvent on compte une seule loi et dans ce cas il s'agit de la loi de finances rectificative dite de fin d'année. Mais parfois leur nombre est plus important, c'est le cas ces dernières années puisqu'en 2010 et en 2011 quatre lois de finances rectificatives ont été adoptées, trois en 2009.

2° Présentation

Comme la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative comprend obligatoirement, deux parties. Dans la première partie sont décrites les modifications de recettes et le nouvel équilibre du budget. Alors que dans la deuxième partie on trouve le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes. Plus précisément, elle « Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat » et qu'elle « Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ». Des annexes doivent être jointes au projet de loi de finances rectificatives

3° Procédure

La discussion des lois de finances rectificatives doit se faire dans les mêmes délais que ceux s'imposant aux lois de finances de l'année. De plus comme les lois de finances initiales, elles sont d'abord discutées à l'Assemblée nationale.

La nouvelle situation budgétaire et financière

Le projet de budget rectificatif pour 2012 prévoit **7,2 milliards d'euros d'impôts supplémentaires** cette année afin de tenir l'objectif de réduction du déficit à 4,5 % du PIB malgré le ralentissement de l'économie, la prévision de croissance économique ayant été réduite à 0,3 %. Les nouvelles hausses d'impôts porteront cette année à 53 % sur les ménages et à 47 % sur les entreprises, les ménages les moins aisés et les « classes moyennes » étant épargnés, selon le gouvernement.

Les plus grandes entreprises sont mises à contribution. Au titre des mesures transversales, il est instauré une **taxe de 3 % sur les dividendes** distribués par les entreprises de plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires, dont seront donc exonérées les PME.

Par ailleurs, **diverses niches fiscales et sociales sont réduites**, notamment les versements réalisés par les entreprises au titre de l'épargne salariale qui se voient appliquer un forfait social de 20 % contre 8 % actuellement.

En outre, diverses mesures techniques sont adoptées afin de limiter l'optimisation fiscale des entreprises et, en particulier, le transfert de bénéfices à l'étranger.

Enfin, il est créé un **acompte sur la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés** payée par les entreprises de plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Au titre des mesures sectorielles, la **taxe de risque systémique pesant sur les banques est doublée**, de même que la **taxe sur les transactions financières** (acquisitions d'actions). Les stocks de produits pétroliers détenus par les entreprises sont soumis à une **taxe exceptionnelle de 4 %**.

Quant aux mesures fiscales sur les ménages, elles pèsent, selon le Gouvernement essentiellement sur les plus aisés. C'est le cas de la **contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de 2012**. Les abattements en ligne directe pour le calcul **des droits de succession et de donation sont réduits** à 100 000 euros par ascendant et par enfant et le délai de rapport fiscal des donations sera porté de 10 à 15 ans.

L'augmentation de 2 points des prélèvements sociaux portant sur les revenus du capital, prévue dans le cadre de la « TVA sociale » par le précédent gouvernement, est maintenue.

Le projet de loi annule la hausse de la TVA votée par la précédente majorité.

Il est également prévu **d'alourdir la taxation des stock-options** et de soumettre aux prélèvements sociaux les revenus immobiliers des non-résidents.

Parallèlement, l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les **heures supplémentaires est abrogée**, sauf pour la part patronale des entreprises de moins de 20 salariés.

Enfin, des annulations de crédits à hauteur de 89,5 millions doivent permettre de financer le recrutement de personnels d'enseignement dès la rentrée 2012 ainsi que la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire

2.2. L'avenir à moyen terme : la préparation du Budget 2013

Les engagements du Gouvernement pour le redressement des comptes publics ont été affirmés lors du séminaire gouvernemental : réduire le déficit public à 3% de la richesse nationale en 2013, atteindre l'équilibre en 2017, engager à partir de 2013 la réduction de la part de la dette dans la richesse nationale.

Afin de garantir le respect de ces engagements, le Premier ministre, a fixé des orientations pour l'élaboration du budget pluriannuel couvrant la période 2013-2015.

Pour l'Etat, ces orientations reposent sur une **stabilité en valeur des dépenses**, hors charge de la dette et de pensions, permettant de financer les engagements du Président de la République.

Conformément à ces engagements, **les effectifs de l'Etat seront stable globalement**. Les créations d'emplois seront réservées à l'enseignement, à la police, la gendarmerie et la justice. Des efforts seront nécessaires pour les autres ministères afin de respecter cet objectif de stabilité. Ces

La nouvelle situation budgétaire et financière

efforts seront définis, sur la base des propositions des ministres, dans un objectif d'équité et de qualité des services publics.

Pour les opérateurs de l'Etat (établissements publics comme Météo France, Opéra de Paris, CNRS...), des efforts identiques à ceux prévus pour l'Etat s'appliqueront avec le même souci d'équité et d'efficacité des missions de service public.

Dans le même esprit, les dépenses sociales seront également maîtrisées.

Pour les collectivités territoriales, un effort identique à celui de l'Etat sera mis en œuvre sur les concours financiers dès 2013. Un pacte de confiance et de solidarité sera conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales, des principes de responsabilité budgétaire seront définis dans le cadre de l'acte III de la décentralisation.

Ces orientations ont été déclinées dans des lettres de cadrage pour la période 2013-2015 que le Premier ministre a adressé le jeudi 28 juin à tous les membres du Gouvernement. Elles confirment que les objectifs à tenir seront rudes.

Pour l'Etat dans son ensemble, le cadre défini par le Premier ministre repose sur une stabilité en valeur des dépenses, hors charge de la dette et de pensions. Ces dernières seront soumises à la norme zéro volume.

Les **effectifs de l'État** ne diminueront plus, alors qu'ils avaient baissé de 30 000 postes par an depuis 2007. Et 65 000 postes seront bien créés en cinq ans dans l'enseignement, la justice, la police et la gendarmerie. Mais, pour compenser, des diminutions d'effectifs « *de 2,5 % par an* » sont programmées partout ailleurs. Ce qui devrait conduire, dans certains ministères, à des non-remplacements de départs à la retraite supérieurs à la règle du un sur deux, en vigueur sous l'ère du mandat Sarkozy. De plus, ces efforts porteront aussi sur les emplois hors champs prioritaires des ministères sanctuarisés. Autrement dit : les postes administratifs de l'éducation nationale vont fondre eux aussi.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement**, chaque ministre proposera des réformes, permettant, dans un souci d'équité et d'efficacité des services publics, d'en réduire globalement le montant de 7% en 2013 par rapport à 2012, 4% en 2014 par rapport à 2013 et 4% en 2015 par rapport à 2014. Le même effort sera demandé aux ministres en ce qui concerne leurs **dépenses d'intervention**.

Le Gouvernement a déposé, mercredi 4 juillet, sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui fera l'objet d'un débat - le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) - à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2012 puis au Sénat le 17 juillet. Le Gouvernement y reprend et y développe les orientations qu'il a déjà énoncé précédemment.

LE DEBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES

C'est en 1993 que le débat d'orientation budgétaire a été instauré pour la première fois. L'expérience était inspirée de celle qui avait été prescrite au niveau local par la loi du 6 février 1992. Le débat devait permettre de faire intervenir le Parlement à un moment où les choix budgétaires ne sont encore qu'esquissés. La première expérience ne fut pas renouvelée et il fallut attendre 1996 pour la voir à nouveau tentée.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a prévu la possibilité d'organiser un tel débat. Cette disposition s'appliquant depuis le 1^{er} janvier 2003. Selon l'article 48, il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir de plusieurs rapports.

La nouvelle situation budgétaire et financière

Le premier consiste dans une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social et financier joint à la dernière loi de finances.

Le deuxième document décrit les grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France.

Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions l'accompagne ainsi qu'une liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante

Les grandes orientations sont fixées, mais la situation est telle que l'on peut se demander si d'ici l'automne des modifications importantes n'interviendront pas. N'a-t-on pas entendu le Président de la République, lors de la Conférence sociale, évoquer une augmentation de la CSG ?