

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Synthèse

Juin 2015

## ■ AVERTISSEMENT

**Le présent document est destiné à faciliter la lecture du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction**

# SOMMAIRE

Introduction .....	5
La situation en 2014 .....	7
Une comparaison avec les autres pays européens .....	11
La situation en 2015 .....	15
Les perspectives pour 2016 à 2017 .....	19
Les investissements publics .....	23
La programmation des finances publiques .....	27
Conclusion .....	29



# INTRODUCTION

Le présent rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il vise à nourrir les débats du Parlement sur les orientations des finances publiques.

Le premier chapitre s'inscrit dans la continuité du rapport de la Cour sur le budget de l'État en 2014, publié le 27 mai 2015<sup>(1)</sup>, et en élargit le champ pour examiner la situation de l'ensemble des administrations publiques. Il analyse les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette publics, puis, de manière plus détaillée, les comptes de l'État, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Le deuxième chapitre montre comment la situation des finances publiques de la France se compare avec celle des autres pays européens en 2014 et présente les mesures prises par ces pays depuis 2010 pour réduire leurs déficits et, plus particulièrement, pour maîtriser l'évolution de leurs dépenses.

Dans le troisième chapitre, la Cour examine, au vu des informations disponibles au 18 juin, les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics inscrits dans le programme de stabilité pour 2015.

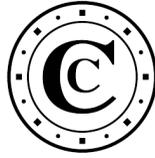
Le quatrième chapitre porte sur les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques prévue pour 2016 et 2017 dans le programme de stabilité. Les conditions de réalisation de l'effort structurel de réduction du déficit prévu dans ce programme sont plus particulièrement analysées.

Le cinquième chapitre est consacré à l'investissement public afin d'éclairer les débats actuels sur le niveau, l'évolution, la répartition, les impacts économiques à court et long termes ainsi que les conditions d'évaluation de cette catégorie de dépenses publiques.

Dans le dernier chapitre, la Cour présente les améliorations apportées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2014. Elle dresse également un premier bilan des dispositions de la loi organique de 2012 relative aux lois de programmation, notamment du mécanisme de correction de la trajectoire de déficit structurel.

(1) Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 - Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr)





## La situation en 2014

### Un rythme de réduction du déficit des administrations publiques qui s'est ralenti

Le déficit public constaté a diminué en 2014 de 0,1 point pour atteindre 4,0 % du PIB. Son amélioration est moindre que celle attendue en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 (0,5 point de PIB). Elle est également inférieure à l'amélioration moyenne enregistrée sur la période 2011-2013 (0,9 point de PIB par an). Le déficit structurel (2,1 points de PIB) s'est de nouveau réduit en 2014 (de 0,5 point de PIB), mais dans une moindre mesure que sur la période 2011-2013 (0,9 point de PIB d'amélioration par an en moyenne).

Les faibles niveaux de croissance et d'inflation, respectivement de 0,2 % et de 0,4 %, qui ont pesé directement sur les recettes publiques, expliquent,

en partie, l'ampleur limitée de la réduction du déficit public. La composante conjoncturelle du déficit public a été accrue de 0,4 point de PIB supplémentaire en 2014 par rapport à 2013.

La croissance de la dépense publique en volume a été modérée en 2014, inférieure à celle d'avant-crise, mais est restée proche de 1 % y compris crédits d'impôt (0,5 % hors crédits d'impôt)<sup>(2)</sup>. Cette modération a été facilitée par la baisse de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux. Elle a également bénéficié du net recul de l'investissement local, habituel l'année du renouvellement des conseils municipaux, même si son ampleur a été plus marquée que lors des mandatures précédentes.

(2) Conformément aux nouvelles règles de la comptabilité nationale, les crédits d'impôt sont inclus dans les dépenses publiques.

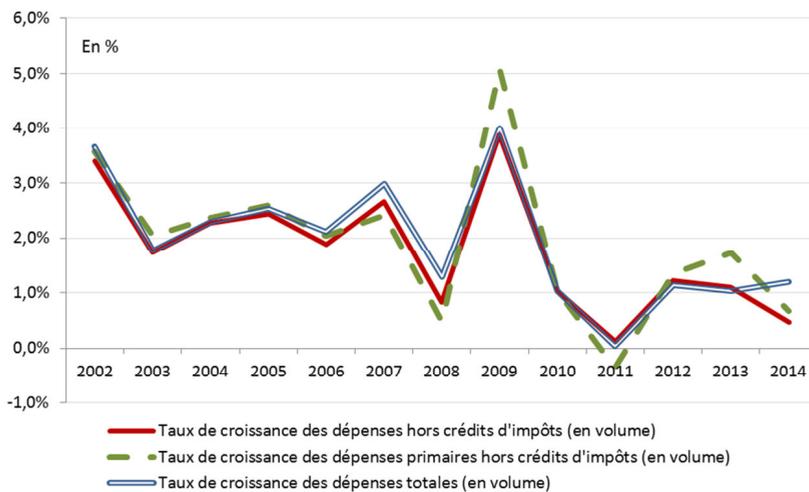
## La situation en 2014

### La décomposition du solde public (% du PIB)

	2013	2014	LPFP pour 2014
<b>Solde public</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,4</b>
<b>Composante conjoncturelle</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>
<b>Composante ponctuelle et temporaire</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Composante structurelle</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,4</b>

Source : avis du Haut Conseil des finances publiques du 27 mai 2015

### Taux de croissance des dépenses publiques (en volume)<sup>(3)</sup> totales, hors crédits d'impôt et primaires<sup>(4)</sup> hors crédits d'impôt



Source : calcul Cour des comptes à partir de données INSEE

(3) À partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

(4) Les dépenses primaires correspondent aux dépenses hors charge d'intérêts.

### Des évolutions différenciées selon les catégories d'administrations publiques

Mesuré par la comptabilité nationale, le déficit de l'État a de nouveau augmenté de 5 Md€ en 2014 et celui de l'ensemble des administrations centrales (regroupant l'État et les organismes divers d'administrations centrales) de 3 Md€. La croissance spontanée des recettes a été une nouvelle fois inférieure à celle de l'activité, elle-même nettement en retrait de la prévision de la LFI. La norme de dépenses de l'État, plus stricte que les années précédentes, a été respectée, en valeur comme en volume, mais au prix de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus sur l'exercice 2015.

Le déficit des administrations de sécurité sociale (0,4 point de PIB) est resté pratiquement stable entre 2013 et 2014. Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires ont été globalement tenus, mais les recettes ont été affectées par la faible croissance de l'activité économique.

En 2014, les administrations publiques locales ont contribué à la réduction des déficits publics à hauteur de 0,2 point de PIB, en raison notamment de la baisse de leurs investissements, traditionnelle l'année des élections municipales quoique de manière plus accentuée cette année. La croissance de leurs dépenses de fonctionnement s'est atténuée en 2014, mais insuffisamment pour empêcher la dégradation de leur épargne brute.

### Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par sous-secteur (en Md€ et en points de PIB)

	APUC		ASSO		APUL		APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2011	- 91,4	- 4,4	- 12,9	- 0,6	- 0,7	0,0	- 105,0	- 5,1
2012	- 84,2	- 4,0	- 12,7	- 0,6	- 3,5	- 0,2	- 100,4	- 4,8
2013	- 68,7	- 3,2	- 9,1	- 0,4	- 8,5	- 0,4	- 86,4	- 4,1
2014	- 71,8	- 3,4	- 8,5	- 0,4	- 4,5	- 0,2	- 84,8	- 4,0

Source : INSEE





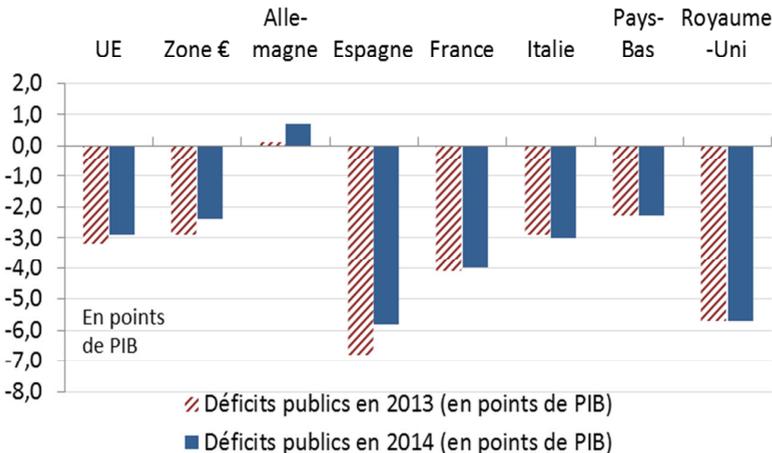
## Une comparaison avec les autres pays européens

### Une situation qui reste plus déséquilibrée en France que dans la moyenne des pays européens

La situation des finances publiques reste plus déséquilibrée en France que dans la moyenne des pays européens. En effet, les déficits publics effectifs se sont réduits en Europe à un rythme

supérieur à celui de la France en 2014 et celui-ci, de 4 points de PIB, reste plus élevé que celui de la moyenne de la zone euro (2,4 points de PIB) ou de l'Union européenne (2,9 points de PIB). Bien qu'il ait diminué un peu plus que celui de la moyenne de ses partenaires, le déficit structurel de la France reste également plus élevé.

Soldes publics 2013 et 2014 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat

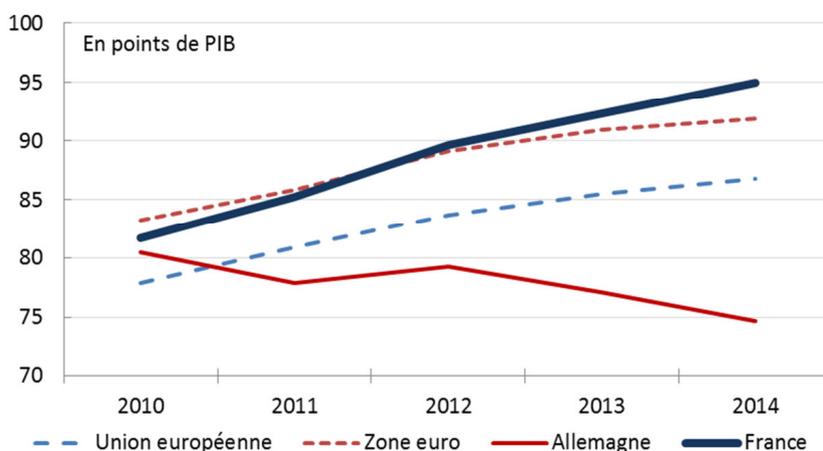
Le poids de la dette publique de la France, à 95 % du PIB<sup>(5)</sup>, est supérieur en 2014 à celui de la moyenne des pays de la zone euro (91,9 % du PIB) ou de l'Union européenne (86,8 % du PIB). Dans la continuité de ces dernières années, l'endettement de la France suit une trajectoire divergente

de celle de l'Allemagne. Alors que les niveaux de dette publique en part de PIB de la France et de l'Allemagne étaient proches en 2010, l'endettement de l'Allemagne est en 2014 de plus de 20 points de PIB inférieur à celui de la France.

(5) Chiffre Eurostat d'avril 2015 permettant les comparaisons internationales. Le poids de la dette publique estimé par l'Insee au mois de mai 2015 s'établit à 95,6 % du PIB pour la France.

## Une comparaison avec les autres pays européens

### Dettes publiques



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat

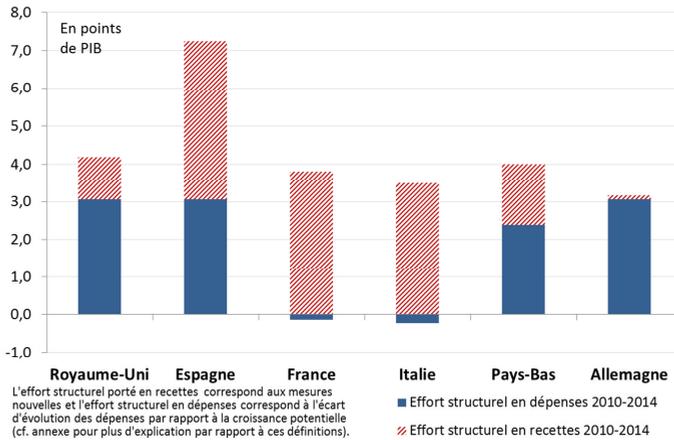
Confrontée, comme ses partenaires européens, au défi de la consolidation des finances publiques au sortir de la crise financière des années 2008-2009, la France a effectué un effort structurel moindre que la plupart de ces pays. Malgré le poids très élevé des dépenses publiques dans le PIB par rapport à la plupart des autres pays européens, la France a privilégié jusqu'en 2013 une consolidation de ses finances publiques par la hausse des recettes. Face au même défi, nos partenaires européens ont quant à eux fait le choix d'un partage plus équilibré des mesures de redresse-

ment entre les recettes et les dépenses, de manière à faciliter le respect de leurs engagements de réduction des déficits en préservant à moyen terme leur croissance économique.

De ce fait, la progression des dépenses publiques en volume n'a été qu'infléchie en France à la sortie de la crise alors qu'elles ont baissé chez les pays européens proches de la France en termes de PIB (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Pays-Bas).

## Une comparaison avec les autres pays européens

### Effort structurel en dépenses et en recettes sur 2010-2014



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO, prévisions de printemps 2015)

Note : Comme il n'est pas possible d'isoler dans les pays européens autres que la France les crédits d'impôt au sein des dépenses, ceux-ci sont enregistrés ici en dépenses ; dans le cas de la France, les retirer des dépenses rendrait l'effort en dépenses légèrement positif, mais l'effort en recettes resterait prépondérant. L'effet des plans de relance et du soutien au secteur financier sur le niveau de la dépense n'a pas non plus été retiré des dépenses de 2010 ; si on le faisait, l'effort structurel total de l'Allemagne en serait atténué, mais il porterait toujours majoritairement sur les dépenses.

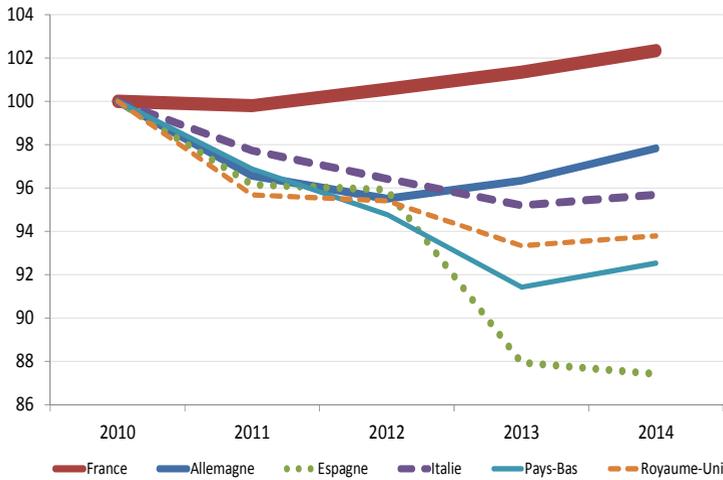
### Une baisse des dépenses chez nos principaux partenaires européens qui résulte de réformes vigoureuses

Pour maîtriser l'évolution de leurs dépenses, les autres pays d'Europe ont mené des réformes vigoureuses de l'action publique. Sur la masse salariale publique, les taux de non-remplacement des départs à la retraite ont été beaucoup plus élevés qu'en

France et les rémunérations ont été parfois diminuées. Dans certains pays, des plans de départs ont également été mis en œuvre. En outre, de nombreuses organisations publiques ont été rationalisées (réduction du nombre d'agences publiques, voire de collectivités locales, rationalisation des compétences, etc.), grâce à des revues des dépenses publiques aux objectifs ambitieux.

## Une comparaison avec les autres pays européens

Dépense réelle<sup>(6)</sup> dans les principaux pays d'Europe en base 100 en 2010



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux en base 2010, IPCH)

Pour parvenir à baisser durablement le poids des dépenses dans le PIB, les réformes doivent reposer sur des choix explicites, être partagées par l'ensemble des administrations publiques et viser une plus grande

efficacité des dépenses, notamment par un meilleur ciblage de leurs effets et la suppression des redondances dans l'action publique.

(6) L'inflation étant évaluée par l'indice des prix à la consommation harmonisé.



## La situation en 2015

La loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 prévoyait un déficit public égal à 4,1 % du PIB en 2015. Cette prévision a été ramenée par le Gouvernement à 3,8 % du PIB pour tenir compte d'un résultat meilleur que prévu en 2014, de la révision à la baisse de son hypothèse d'inflation et de nouvelles mesures d'économies.

### Un risque limité sur le produit des prélèvements obligatoires

La prévision d'un déficit public égal à 3,8 % du PIB en 2015 repose sur un scénario macroéconomique considéré comme prudent par le Haut Conseil des finances publiques.

Au regard de ce scénario, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires est un peu élevée, notamment celle du produit de l'impôt sur le revenu. En outre, le rendement de certaines mesures nouvelles pourrait être plus faible que prévu.

Ces risques sur le produit des prélèvements obligatoires sont toutefois limités à un montant de l'ordre de

0,1 point de PIB et seraient compensés si la croissance du PIB se révélait supérieure de 0,2 point à la prévision du Gouvernement. Les risques mis en évidence par la Cour au même stade de l'année étaient plus importants au cours des trois dernières années.

### De fortes tensions sur les dépenses de l'État et des incertitudes sur les dépenses locales

Les tensions sur les crédits dans le champ de la norme de dépenses en valeur de l'État<sup>(7)</sup> sont plus élevées en 2015 qu'en 2014, où cette norme n'a été respectée qu'au prix de nombreuses facilités, notamment à travers le recours aux crédits des programmes d'investissements d'avenir, et de reports de charges sur l'exercice suivant. Les risques de dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale pour financer des dépenses obligatoires sont en effet estimés entre 1,8 et 4,3 Md€ en juin 2015, contre 1,1 à 3,2 Md€ l'an dernier à la même époque. Ces risques portent notamment sur les missions *Travail et emploi* et *Défense*.

(7) Ce champ recouvre les dépenses du budget général, hors charges de la dette et contributions au financement des pensions, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne ainsi qu'une partie des dépenses des opérateurs financées par des taxes affectées.

## Les risques sur le périmètre de la norme en valeur

En Md€	Risque estimé pour 2015	
	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,6	0,7
Défense <sup>8</sup>	0	0,8
Écologie, développement et aménagement durables	0	0,5
Action extérieure de l'État	0	0,1
Égalité des territoires, logement, ville	0,4	0,7
Santé	0,1	0,2
Travail et emploi	0,8	1,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,6	0,7
Autres	0,1	0,3
Marge liée à la sous-consommation des crédits (*)	- 0,8	- 0,8
<b>Total sur « norme zéro valeur »</b>	<b>1,8</b>	<b>4,3</b>

Source : Cour des comptes

(\*) Il est fait l'hypothèse, comme les années précédentes, d'une marge statistique de sous-consommation des crédits, estimée à 0,8 Md€ en 2015, qui permet de gager une partie des dépassements constatés en cours de gestion.

Les annulations de crédits en fin d'année devront permettre de compenser ces risques de dépassement, alors même que le programme de stabilité a conduit, début juin, à des annulations de crédits du budget général à hauteur de 0,7 Md€ sur l'ensemble des ministères hors Défense, y compris sur les missions pour lesquelles des risques de dépassement par rapport à la loi de finances initiale ont été identifiés. Si le montant des crédits gelés atteint 8 Md€, comme chaque année seule une partie d'entre eux pourra être annulée en fin d'exercice.

Par rapport à la loi de finances initiale, une diminution des charges d'intérêts (- 2,6 Md€) et des prélèvements au profit de l'Union européenne (- 0,7 Md€) est prévisible, mais elle a déjà été prise en compte dans le programme de stabilité.

Par ailleurs, la nette modération des dépenses locales prévue dans le programme de stabilité, qui repose sur un ralentissement des dépenses de fonctionnement et une nouvelle baisse marquée des dépenses d'investissement, n'est pas assurée.

(8) Ce montant s'entend hors aléas liés au contrat portant sur les navires *Mistral* et au processus de cession de fréquences

Les prévisions de dépenses des administrations sociales présentent quant à elles de faibles risques, mais un pilotage très strict doit être mis en œuvre pour limiter à 2,1 % la progression des dépenses d'assurance maladie par rapport à 2014.

Au total, le respect de l'objectif d'une croissance de 1,1 % des dépenses publiques hors charges d'intérêts en 2015, en valeur comme en volume, sur lequel repose le programme de stabilité, n'est pas acquis à ce stade de l'année.

Les économies de 21 Md€ prévues par le Gouvernement sont mesurées en faisant la différence entre ce qu'il estime être la croissance tendancielle des dépenses et l'objectif d'évolution des dépenses qu'il s'est donné. Or, si la progression tendancielle retenue pour certaines dépenses est précisée, tel n'est pas le cas pour l'ensemble des dépenses publiques. Il est donc impossible de corroborer le montant de 21 Md€ et d'explicitier sa décomposition par catégorie de dépenses.

### **Un risque global limité sur un déficit dont la réduction prévue est très faible**

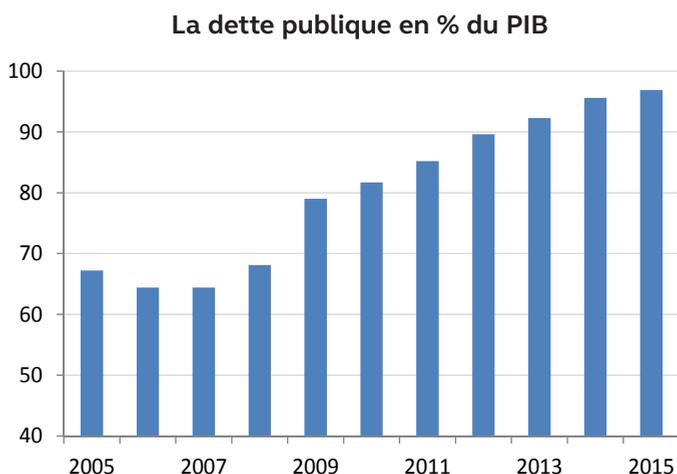
Le déficit budgétaire désormais prévu par le Gouvernement s'élève à 69,3 Md€ et le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) à 13,0 Md€.

Aux risques pesant sur les recettes fiscales et les dépenses de l'État s'ajoute celui du report à 2016 de la cession de fréquences hertziennes attendue en 2015. Le cas échéant, le déficit serait accru de 0,1 point de PIB en 2015 et réduit d'autant en 2016.

Sous ces réserves et dans la limite des informations dont dispose la Cour, le déficit public pourrait être proche de 3,8 % du PIB en 2015 à condition que le pilotage des dépenses soit particulièrement strict.

Un tel niveau de déficit est encore trop élevé pour stabiliser la dette publique ; elle pourrait donc égaler 97 % du PIB en fin d'année.

## La situation en 2015



Source : Insee, programme de stabilité et Cour des comptes

Le programme de stabilité prévoit une réduction de 0,5 point de PIB<sup>(9)</sup> du déficit structurel par rapport à 2014, mais cette diminution serait plus fai-

ble si la croissance spontanée des prélèvements obligatoires s'avérait inférieure à la prévision pour une même croissance du PIB.

### La décomposition du déficit public en 2014 et 2015

<i>En % du PIB</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Déficit effectif	4,0	3,8
Composante conjoncturelle	1,9	2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	0	0,2
Composante structurelle	2,0	1,6

Source : programme de stabilité d'avril 2015 ; Cour des comptes

<sup>(9)</sup> L'écart par rapport aux données de déficit structurel du tableau s'explique par le jeu des arrondis.



## Les perspectives pour 2016 et 2017

### Les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques du programme de stabilité

Le programme de stabilité retient pour les années 2016 et 2017 des prévisions prudentes de croissance économique et d'évolution des recettes publiques, mais il repose sur un objectif, nettement plus ambitieux que celui de 2015, de stabilisation en volume des dépenses primaires, c'est-à-dire hors charges d'intérêts, des administrations publiques. Le programme prévoit la réalisation d'un ensemble d'économies d'environ 14,5 Md€ chacune de ces deux années, soit 29 Md€ au total, étant rappelé qu'il s'agit d'économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses dont l'estimation est largement conventionnelle. Ces économies restent à ce stade peu documentées.

Par rapport à ce montant qui était déjà prévu dans la loi de programmation de décembre 2014, le Gouvernement a ajouté, depuis, un effort supplémentaire de 5 Md€ en

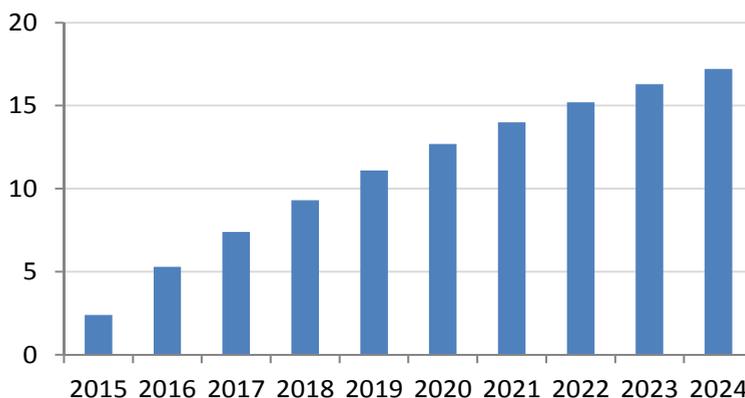
2016 qui vise à compenser la réduction des économies annoncées antérieurement, du fait d'une inflation moindre qu'anticipé (gel de la valeur du point fonction publique par exemple).

Il est donc loin d'être acquis que le déficit public sera ramené à 3,3 % du PIB en 2016 et 2,7 % en 2017.

Une inflation plus faible ou des taux d'intérêt plus élevés qu'anticipé dans le programme de stabilité pourraient sensiblement l'aggraver. À titre d'illustration, une baisse de 1 point de l'inflation, si elle porte aussi bien sur les prix des produits importés que sur ceux des produits domestiques et si elle n'a pas été anticipée, peut accroître le déficit d'environ 5 Md€ la même année. Une hausse de 100 points de base de tous les taux d'intérêt en 2015 entraînerait une augmentation de la charge d'intérêts de 2,4 Md€ cette même année, et de 7,4 Md€ en 2017 (12,7 Md€ en 2020 et de 17,2 Md€ en 2024).

## Les perspectives pour 2016 à 2017

### Impact d'un choc de 100 points de base en 2015 sur la charge d'intérêts (en Md€)



Source : projet annuel de performance de la mission engagements financiers de l'Etat pour 2016 ; Cour des comptes

### Une réduction du déficit qui ne repose pas assez sur des économies structurelles

Le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB chacune des années 2016 et 2017. Cette réduction prévue a notamment été facilitée par la révision de la croissance potentielle présentée par le Gouvernement, quatre mois seulement après le vote de la loi de programmation qui fixe la trajectoire de solde structurel pour les années 2014 à 2019.

Si la croissance se révélait supérieure aux hypothèses retenues par le Gouvernement, le déficit effectif pourrait, toutes choses égales d'ailleurs, s'en trouver amélioré sans pour autant réduire le déficit structurel. Il

importe, dans ces conditions, que la politique de la France en matière de finances publiques continue de viser la réduction du solde structurel prévue dans le programme de stabilité.

Pour atteindre cet objectif, le programme de stabilité repose sur de nombreuses mesures visant à réduire les ressources allouées aux gestionnaires de crédits de l'État (à travers les normes budgétaires), aux prestataires de services de santé (à travers l'ONDAM<sup>10</sup>), aux opérateurs (à travers le plafonnement des taxes affectées) et aux collectivités locales (à travers les concours financiers de l'État). Cependant, les mesures d'économies sont généralement peu documentées, rendant incertaine la stabilisation des dépenses publiques.

(10) Objectif national de dépenses d'assurance maladie

## Les perspectives pour 2016 à 2017

Des réformes structurelles sont nécessaires pour réaliser les économies prévues par le programme de stabilité en 2016-2017, mais il n'en donne pas d'exemples significatifs. Au contraire, il prévoit des efforts de maï-

trise plus importants sur les dépenses les plus faciles à réduire sans réformes : les investissements et les achats courants de biens et services.

### Les dépenses publiques dans le programme de stabilité

Dépenses	% du PIB en 2014 (a)	% du PIB en 2018 (b)	Baisse relative (a-b)/a
Dépenses primaires	55,0	52,5	4,5 %
Masse salariale	13,0	12,2	6,2 %
Achats courants	5,1	4,6	10,0 %
Prestations sociales hors chômage	24,5	24,1	1,6 %
Investissements	3,7	3,2	13,5 %
Autres dépenses	8,7	8,4	3,4 %

Source : programme de stabilité 2014-2019 ; Cour de comptes





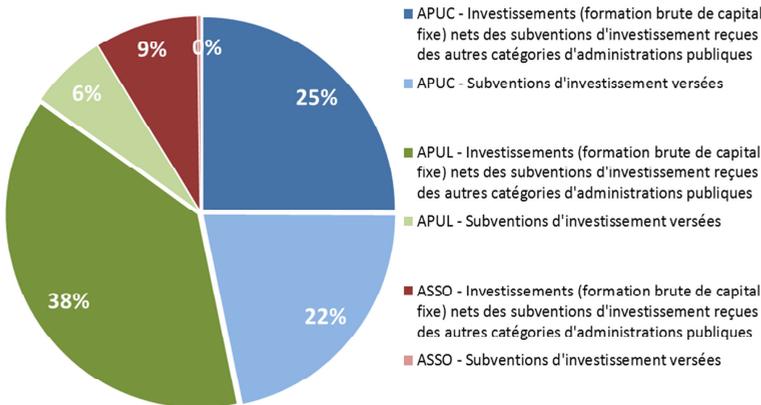
## Les investissements publics

**Un montant de 4,5 % du PIB, financé surtout par les collectivités locales et l'État**

96 Md€ en 2015, soit 4,5 points de PIB, en y incluant les subventions d'investissement versées par ces administrations.

L'investissement des administrations publiques représente une dépense de

**Répartition de l'investissement public et des subventions d'investissement par catégorie d'administration en 2014**



*Note de lecture : les APUC, ou administrations publiques centrales, sont représentées en bleu. Les APUL, administrations publiques locales, sont en vert et les ASSO, administrations de sécurité sociale, sont en rouge. En couleur claire sont représentées les subventions d'investissement versées et en couleur foncée les investissements directement réalisés par le sous-secteur des administrations publiques. Par exemple, l'État porte de manière directe 25 % des investissements.*

*Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux*

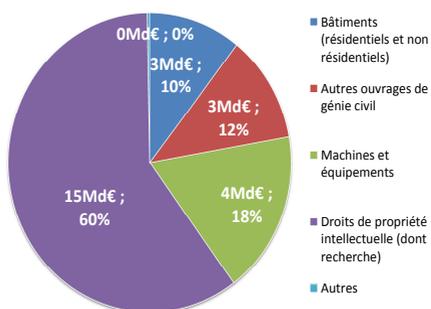
Comprenant, depuis la réforme en 2010 du système de comptes nationaux, les dépenses de recherche et développement et d'équipement militaire, l'investissement public est principalement porté par les administrations publiques locales et, presque

autant, par l'État et ses opérateurs. Les premières investissent plutôt dans les équipements publics et les deuxièmes dans la recherche et développement comme, par exemple, avec les programmes d'investissement d'avenir.

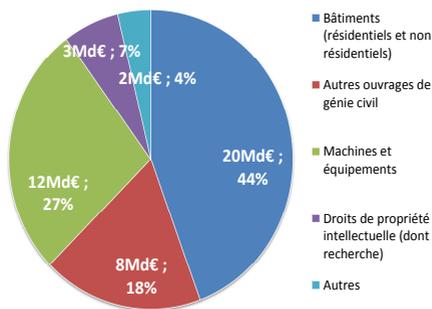
# Les investissements publics

## Répartition de l'investissement public en France par nature (en %, en 2014) au sein...

### ... des administrations centrales (État et les agences associées)



### ... des administrations publiques locales (ou APUL)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP et de l'Insee (comptes nationaux)

### Des dépenses qui entrent dans le calcul du déficit public

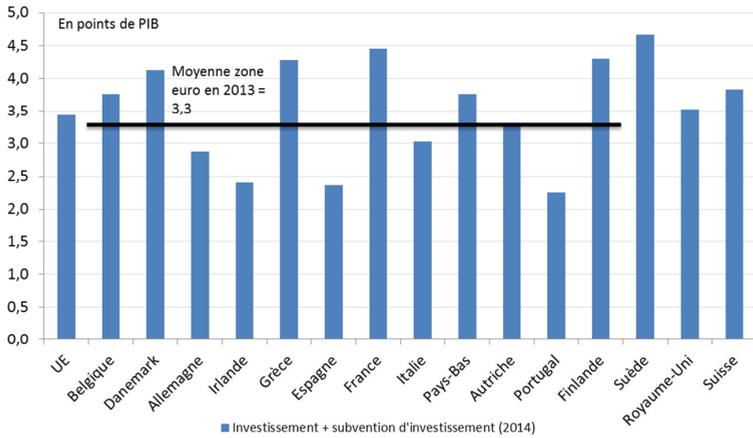
Les investissements des administrations sont des dépenses publiques et contribuent comme telles à l'endettement public. Ils ne sauraient être soustraits de la mesure du déficit public. Une telle déduction obligerait corrélativement à ajouter des dotations aux amortissements aux dépenses et au déficit ce qui réduirait fortement l'impact de ce changement de méthode. En outre, celui-ci présenterait des risques en ouvrant la voie à d'autres réformes conduisant à vider la notion de déficit public de son sens. Enfin, le mode actuel de comptabilisation ne fait pas obstacle à la prise en compte des spécificités des investissements publics dans le cadre des procédures européennes de coordination des politiques budgétaires.

### Un niveau d'investissement public plus élevé en France que dans les autres pays européens

L'investissement public a diminué depuis 2007 en Europe, mais nettement moins en France où il reste en 2014 à un niveau plus élevé que dans presque tous les autres pays européens. La France maintient ainsi un effort d'investissement supérieur à celui nécessaire pour compenser la dépréciation du stock de capital. Les indicateurs disponibles suggèrent en outre que la densité des infrastructures publiques y est satisfaisante.

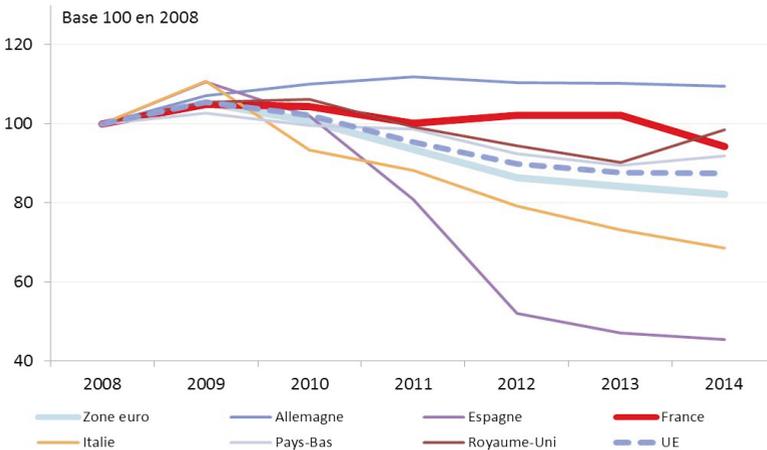
# Les investissements publics

## L'investissement public en 2014 (en % du PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

## Évolution de l'investissement public en volume<sup>(11)</sup> en Europe (en base 100 en 2008)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

(11) Déflateur de la formation brute de capital fixe de l'ensemble de l'économie.

# Les investissements publics

---

## Une pertinence des investissements publics à mieux évaluer

Une hausse de l'investissement public a généralement des effets favorables à court terme sur l'activité économique et supérieurs à ceux d'une augmentation des autres dépenses publiques ou d'une réduction des prélèvements obligatoires. Les investissements publics ne doivent cependant pas être décidés pour obtenir de tels effets de court terme car ils risquent d'intervenir à contretemps compte tenu de leurs délais, souvent très longs, de réalisation. Ils doivent être décidés au cas par cas, dans une perspective de long terme, en fonction de leur capacité à relever le potentiel de production de l'économie française, à améliorer les conditions de vie des ménages ou à générer des gains de productivité.

Or, s'il n'y a pas de signes d'insuffisance globale de l'investissement public en France, il existe de nombreux exemples traduisant la médiocre qualité de la décision d'investir et

de la conduite des projets d'investissement : les rapports de la Cour en fournissent régulièrement des illustrations.

La connaissance des projets d'investissements publics reste lacunaire et leur évaluation trop rare et insuffisamment prise en compte. Les obligations d'évaluation socio-économique et de contre-expertise inscrites dans la loi de programmation des finances publiques constituent une avancée notable mais il reste des progrès à accomplir, notamment en définissant mieux ces obligations, pour être mieux assuré de bien investir.

Plus que d'agir sur le niveau global de l'investissement public, l'enjeu principal en France, pour les administrations publiques, doit donc être de mieux investir.



# La programmation des finances publiques

## Une amélioration des lois de programmation

La loi de programmation de décembre 2014 distingue plus clairement les objectifs et les règles budgétaires, limite l'affectation de taxes à des opérateurs et comporte une règle d'évolution des crédits d'impôt, ce qui est conforme aux préconisations formulées par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014<sup>(12)</sup>.

Comme elle l'a rappelé dans son rapport sur le budget de l'État en 2014, le périmètre des normes de dépenses de l'État pourrait néanmoins être encore étendu, par exemple aux dépenses réalisées dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir, pour éviter qu'elles ne soient contournées comme ce fut le cas l'an dernier.

La loi de programmation comporte désormais un objectif d'évolution de la dépense publique totale en valeur, décliné par catégorie d'administration.

Toutefois, afin de mieux respecter les engagements de la France relatifs à l'ensemble des administrations publiques, la Cour a également recommandé la création de lois de financement des collectivités territoriales et de la protection sociale obligatoire. Cette dernière couvrirait

notamment les régimes de retraite complémentaires et l'assurance chômage, ce que ne font pas les lois de financement de la sécurité sociale.

## Un mécanisme de correction sans effet en 2014

Au-delà de ces observations, deux ans et demi après l'adoption de la loi organique, la Cour s'est interrogée sur la portée des lois de programmation et du mécanisme de correction prévus par la loi organique du 17 décembre 2012.

Plutôt que de corriger l'écart constaté par le Haut Conseil des finances publiques entre le solde structurel mesuré pour 2013 et la trajectoire fixée par la loi de programmation de 2012, le Gouvernement a en effet proposé au Parlement une nouvelle loi de programmation fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition a été revue à la baisse. Le mécanisme de correction n'a donc pas eu d'effet en 2014.

Il n'en demeure pas moins que la programmation pluriannuelle des finances publiques est un outil indispensable pour inscrire l'action des administrations publiques dans une perspective de redressement des comptes publics à moyen terme conforme aux engagements pris, outil dont l'efficacité doit être encore renforcée.

(12) Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



# CONCLUSION

Le retour à une conjoncture plus favorable se dessine pour 2015, ce qui est de nature à améliorer, toutes choses égales par ailleurs, le déficit public effectif. Il importe, dans ces conditions, que la politique de la France en matière de finances publiques continue de viser l'amélioration du solde structurel prévue dans le programme de stabilité.

Contrairement à la plupart de ses partenaires européens, la France a fait le choix d'étaler dans le temps l'ajustement de ses finances publiques afin d'en limiter les conséquences à court terme sur l'activité. Ce choix implique, en contrepartie, de maintenir dans la durée l'effort d'ajustement, et notamment de maîtriser les dépenses comme le prévoit le programme de stabilité, et donc de ne pas relâcher cet effort lorsque le retour de la croissance peut sembler le rendre, à tort, moins nécessaire.