



N° 3782

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2006,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
I.– UNE EXECUTION BUDGETAIRE EXEMPLAIRE	7
A.– LE RESPECT DE LA NORME DE DEPENSE	7
B.– DES RESSOURCES DYNAMIQUES PERMETTANT D’ATTEINDRE LE SOLDE BUDGETAIRE QUI STABILISE LA DETTE.....	9
II.– DES FINANCES PUBLIQUES RETABLIES	12
A. – LE SUCCES DE LA POLITIQUE DE MAITRISE DE LA DEPENSE	13
1. Une « norme de dépense » qui a fait ses preuves	13
2. Vers un approfondissement de la maîtrise de la dépense.....	17
B.– LA COHERENCE DU CHEMIN DE DESENDETTEMENT	22
EXAMEN EN COMMISSION	30

INTRODUCTION

Comme les années précédentes, votre Rapporteur général a recueilli auprès de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP)⁽¹⁾ les premiers chiffres de l'exécution du budget de l'année écoulée et, par la même occasion, s'est assuré de la régularité et de la sincérité des opérations réalisées en fin d'exercice et au cours de la période complémentaire.

La pleine entrée en vigueur de la LOLF – en particulier de son article 28 – a conduit à un encadrement plus serré de la période complémentaire⁽²⁾. Cette dernière, limitée à 20 jours, est désormais réservée aux opérations comptables : les seuls actes d'ordonnancement ou de mandatement possibles concernent des opérations autorisées en loi de finances rectificative. Les régularisations comptables doivent avoir lieu avant la fin de la période complémentaire : en particulier, les comptes transitoires et les comptes d'attente⁽³⁾ doivent être totalement apurés en matière de dépenses (c'est quasiment le cas en 2006 : ne subsistaient qu'environ 11 millions d'euros sur ces comptes, à comparer à 1,3 milliard d'euros en 2001) et doivent l'être normalement en matière de recettes (en 2006, 255 millions d'euros restaient non définitivement imputés, à comparer à 2,7 milliards d'euros en 2001). Enfin, sont dorénavant supprimés les règlements réciproques entre l'État et divers « satellites » (établissement publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, d'assurance chômage, banque de France, caisse des dépôts et consignations et institutions financières spécialisées) : dans le silence de la LOLF et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, il a été considéré que ces règlements réciproques, qui permettaient parfois d'opportuns ajustements du solde budgétaire en fin de gestion, ne sont plus admis.

Le pilotage de la période complémentaire 2006, qui a pris fin le vendredi 19 janvier 2007, semble tout à fait régulier. En volume, la période complémentaire 2006 est comparable à celle des dernières années : les opérations de dépenses et de recettes ont représenté 12,9 milliards d'euros au total (hors

(1) Les décrets n° 2006-1702 et 2006-1703 des 23 décembre 2006 ont supprimé la paierie générale du Trésor et l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). La mission de centralisation finale de la comptabilité de l'État, jusqu'alors attribuée à cette dernière, est désormais confiée à un comptable public rattaché à la DGCP.

(2) Le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 sur la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État est considéré comme caduc, mais le décret devant s'y substituer en application de l'article 28 de la LOLF n'a pas encore été publié.

(3) Il s'agit de la nouvelle dénomination des anciens comptes d'imputation provisoire (CIP). Les comptes transitoires retracent des opérations ne pouvant se dénouer pour des raisons techniques ou réglementaires. Les comptes d'attente retracent des opérations « non déterminées » ne pouvant se régulariser ou s'imputer dans les délais prévus par la réglementation en raison de l'impossibilité de connaître la nature desdites opérations.

régularisation des pensions de décembre 2005 ⁽¹⁾), à comparer à 14,1 milliards d'euros en 2005.

L'appréciation approfondie des conditions de l'exécution 2006 – la première en « régime LOLF » – aura naturellement sa place lors de l'examen du projet de loi de règlement qui, déposé au printemps, sera examiné au cours de la prochaine législature.

Dans ces conditions, les principaux enseignements de l'analyse de l'exécution 2006 effectuée par votre Rapporteur général tiennent au respect de la stratégie budgétaire menée depuis le début de la législature. Les tableaux du I du présent rapport récapitulent ainsi les grandes lignes d'une exécution budgétaire qui apparaît exemplaire. L'analyse du passé n'a cependant d'intérêt que si elle permet d'éclairer les choix de demain. C'est pourquoi, dans le II du présent rapport, votre Rapporteur général entend dessiner succinctement, au regard des efforts de rétablissement des finances publiques accomplis depuis 2002, les contours d'une politique budgétaire responsable et respectueuse des générations futures.

(1) La loi de finances rectificative pour 2006 a ouvert 3,3 milliards d'euros de crédits afin de régulariser la comptabilisation des dépenses de pensions des fonctionnaires versées en décembre 2005 : l'application de la LOLF a conduit à mettre fin à l'imputation budgétaire des dépenses de pensions le mois suivant leur versement, qui aboutissait depuis 1987 à comptabiliser en janvier de l'exercice suivant les pensions payées à la fin décembre. La transition vers le nouveau système a entraîné le rattachement à l'exercice 2006 de 13 mois de pensions au lieu de 12 mois. La régularisation consiste en une « dépense d'ordre » de 3,27 milliards d'euros effectuée depuis le compte d'affectation spéciale Pensions, alimenté en recettes par un versement du budget général. Cette opération a donc un effet sur les dépenses du budget général ainsi que sur les recettes et les dépenses des comptes spéciaux.

I.- UNE EXECUTION BUDGETAIRE EXEMPLAIRE

A.- LE RESPECT DE LA NORME DE DEPENSE

Pour la quatrième année consécutive, le respect de l'autorisation parlementaire...

(en millions d'euros)

Crédits approuvés par le Parlement (budget général)

A.- Crédits LFI	266.078
B.- Modifications prises en compte dans le collectif :	
- annulations.....	- 2.602
- ouvertures.....	+ 5.868
<i>dont régularisation pensions décembre 2005.....</i>	<i>+ 3.266</i>
- variation nette	+ 3.266
C.- Prévisions des lois de finances (A + B)	269.344
<i>soit hors régularisation pensions décembre 2005.....</i>	<i>266.078</i>

Modifications réglementaires des crédits

D.- Fonds de concours ⁽¹⁾	+ 3.585
E.- Reports depuis 2005	+ 4.628
F.- Crédits ouverts (C + D + E)	277.557
<i>soit hors régularisation pensions décembre 2005.....</i>	<i>274.291</i>

Exécution budgétaire

G.- Dépenses nettes totales	272.878
H.- À déduire : dépenses financées par fonds de concours ⁽¹⁾	3.585
I.- À déduire : régularisation pensions décembre 2005	3.266
J.- Dépenses de l'État (G - H - I)	266.027

(1) Crédits ouverts.

...et le gel en volume des dépenses de l'État.

(en millions d'euros)

Exercice 2005 (budget général)

A.- Dépenses civiles nettes	263.505
<i>Dépenses ordinaires nettes</i>	241.924
<i>Dépenses en capital</i>	21.580
B.- Dépenses militaires.....	33.158
<i>Dépenses ordinaires</i>	18.871
<i>Dépenses en capital</i>	14.287
C.- Recettes d'ordre.....	2.397
D.- Fonds de concours ⁽¹⁾	5.690
E.- Dépenses nettes (A + B - C - D)	288.576

Exercice 2006 (budget général)

F.- Dépenses nettes.....	272.878
<i>dont personnel</i>	120.832
<i>dont fonctionnement</i>	37.047
<i>dont investissement</i>	12.710
<i>dont intervention</i>	62.065
<i>dont charges de la dette</i>	38.946
<i>dont pouvoirs publics</i>	872
<i>dont opérations financières</i>	406
G.- Fonds de concours ⁽²⁾	3.585
H.- Régularisation pensions décembre 2005	3.266
I.- Dépenses nettes hors pensions déc. 2005 (F - G - H) ...	266.027

Évolution des dépenses

J.- Changements de périmètre 2005/2006 ⁽³⁾	- 27.270
K.- Progression 2005/2006 (I - E - J)	+ 4.721
soit	+ 1,6% en valeur
soit ⁽⁴⁾	- 0,1% en volume

(1) Crédits ouverts (compte non tenu de l'annulation *a posteriori* de 746 millions d'euros de crédits issus de fonds structurels européens par le décret n° 2006-398 du 3 avril 2006).

(2) Crédits ouverts.

(3) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation annexée au PLF 2006 (10,17 milliards d'euros), majorés des crédits destinés à la compensation des allègements de cotisations sociales transformés en moindres recettes (17,1 milliards d'euros en LFI 2005).

(4) L'inflation (IPC hors tabac) constatée en 2006 est de 1,7%, au lieu de 1,8% prévu en loi de finances initiale.

B.– DES RESSOURCES DYNAMIQUES PERMETTANT D'ATTEINDRE LE SOLDE BUDGETAIRE QUI STABILISE LA DETTE

D'abondantes plus-values de recettes en cours d'année...

LFI (en millions d'euros)

A.- Recettes fiscales nettes	257.731
<i>Recettes fiscales brutes</i>	326.269
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	68.538
B.- Recettes non fiscales.....	24.843
C.- Prélèvements sur recettes	65.397
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C)	217.178

LFR (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)

A.- Recettes fiscales nettes	+ 4,8
<i>Dont IS net</i>	+ 3,2
<i>TVA nette</i>	+ 1,7
<i>IR</i>	+ 0,7
<i>ISF</i>	+ 0,4
<i>droits de mutation</i>	+ 0,3
B.- Recettes non fiscales.....	+ 0,0
<i>Dividendes du secteur public</i>	+ 0,9
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,1
<i>Report à 2007 du versement du dividende d'ADF...</i>	- 1,0
C.- Prélèvements sur recettes	+ 0,5
<i>Collectivités locales</i>	+ 0,8
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C)	+ 4,5
=	221.696

TOTAL LFR 221.696

Exécution (variation par rapport à la LFR, en milliards d'euros)

A.- Recettes fiscales nettes	+ 5,3
<i>Dont IS net</i>	+ 3,7
<i>IR</i>	+ 0,4
<i>TVA nette</i>	+ 0,0
<i>droits de mutation</i>	+ 0,2
<i>impôts mobiliers</i>	+ 0,3
B.- Recettes non fiscales.....	- 0,1
C.- Prélèvements sur recettes	+ 0,1
<i>Communauté européenne</i>	+ 0,2
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C)	+ 5,2
=	226.938

TOTAL 226.938

Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution .. + 9,8

soit + 4,5 % en valeur
ou + 2,7 % en volume

...intégralement consacrées à réduire le déficit...

Le déficit de l'État dans la LFI (en millions d'euros)

A.- Solde du budget général.....	- 48.900
<i>Charges nettes</i>	266.078
<i>Ressources nettes</i>	217.178
B.- Soldes des comptes spéciaux (CS).....	1.953
C.- Solde du budget de l'État (A + B).....	- 46.948

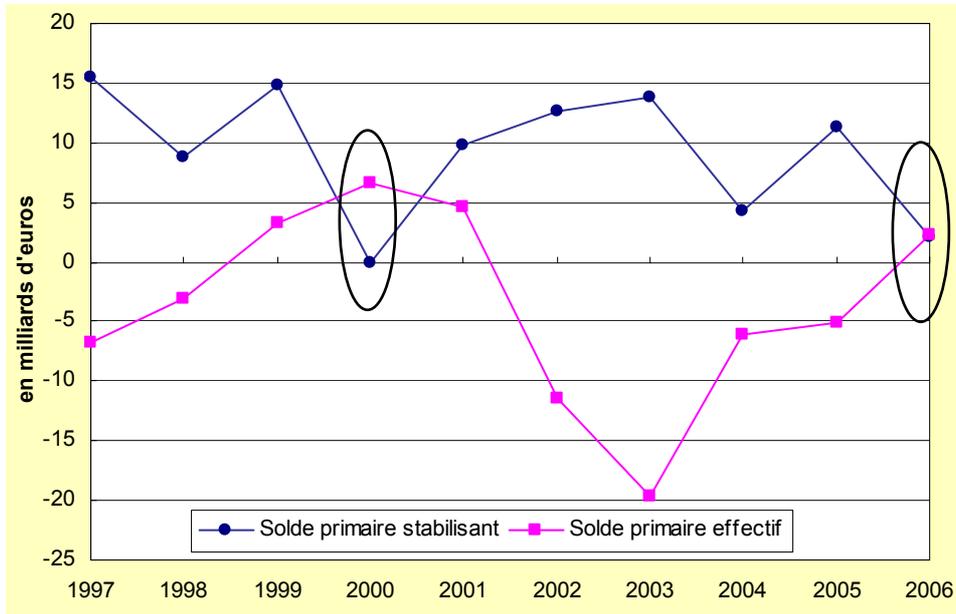
Évolution du déficit de l'État en cours d'année (en millions d'euros)

D.- Plus-values de ressources nettes	+ 9.760
E.- Evolution des charges nettes	- 51
F.- Évolution du solde du budget général	+ 9.811 (+ 20%)
G.- Solde du budget général en exécution (A + F)	- 39.089
H.- Solde des CS en 2006 (hors FMI).....	2.953
I.- Solde du budget de l'État en exécution	- 36.137

Répartition des marges de manœuvre entre 2005 et 2006 (en milliards d'euros)

- Marges de manœuvre (à périmètre constant)	22,5
<i>surplus spontané de recettes fiscales nettes</i>	22,6
<i>progression spontanée des recettes non fiscales</i>	- 0,6
<i>baisse du prélèvement européen</i>	0,4
- Répartition des marges de manoeuvre.....	(100%)
<i>baisses d'impôts</i>	4,1 (18%)
<i>dont décidées en LFI</i>	- 0,2
<i>progression des charges</i>	9,8 (43%)
<i>dont charges nettes du budget général (« norme zéro »)</i>	4,8
<i>dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	1,7
<i>dont couverture par l'État de dépenses effectuées par d'autres organismes publics</i>	3,2
<i>allègements de charges sociales</i>	2,3 (10%)
<i>réduction du déficit</i>	6,3(28%)

...et permettant d'atteindre le solde stabilisant la dette de l'État, pour la première fois depuis 2000.



Solde primaire en 2006 = solde en exercice (- 36,2 Mds€ hors régularisation des pensions de décembre 2005) + charge nette de la dette après *swaps* (38,4 Mds€) = + 2,3 Mds€, à comparer à un solde primaire stabilisant de + 2,2 Mds€.

II.– DES FINANCES PUBLIQUES RETABLIES

À l'issue de la douzième législature, les finances publiques se rétablissent. Les premiers résultats du budget de l'État en 2006, qui sont remarquables, le montrent clairement.

Pour la quatrième année consécutive, la dépense a été tenue et n'a pas dépassé l'inflation. Cette performance est inédite sur une aussi longue durée. Elle sera encore renforcée par le franchissement d'une nouvelle étape en 2007 dont la loi de finances initiale table sur une baisse, en volume, des charges de l'État.

Les ressources, portées par le retour de la croissance et peu affectées par une ambitieuse politique d'allègement des impôts, sont restées dynamiques. Et, une nouvelle fois, l'intégralité des bonnes surprises fiscales constatées en cours d'année a été utilisée pour freiner l'endettement.

Cette politique porte tous ses fruits. Le déficit du budget de l'État s'est établi à 36 milliards d'euros en 2006. C'est 21 milliards d'euros de moins qu'en 2003, année noire des finances publiques française au creux du cycle économique. Et c'est 10 milliards d'euros de moins que le déficit légué à l'été 2002 par la précédente majorité ⁽¹⁾.

Pour la première fois depuis 1991 – et en faisant abstraction de l'année 2000, marquée par une conjoncture économique exceptionnelle – le déficit de l'État est suffisamment faible pour éviter que la dette publique ne s'accroisse : c'est le solde dit « stabilisant ». La performance est d'autant plus remarquable qu'à la différence des années 1988-91 ou 1998-2000, l'assainissement budgétaire intervient dans un contexte économique peu favorable. On sait que la croissance ne devrait pas avoir dépassé 2% en 2006, loin des taux de 3% ou 4% constatés au sommet des deux précédents cycles.

Un des progrès les plus importants de ces cinq dernières années tient d'abord à une prise de conscience : l'endettement public de notre pays est aujourd'hui insoutenable, et il constitue une injustice à l'égard de nos enfants. Peu de décideurs politiques nient désormais cette nécessaire responsabilité budgétaire.

La majorité a réalisé une avancée plus décisive : elle a identifié les moyens du désendettement en dégagant un sentier crédible – et moins ardu et ingrat qu'on ne le croit trop souvent – menant à l'assainissement budgétaire sans sacrifier le financement des politiques prioritaires qui restent les fondements et les manifestations nécessaires de notre souveraineté nationale.

(1) En retenant comme référence le déficit constaté en 2002 hors effets des mesures décidées par la nouvelle majorité élue en juin 2002, que votre Rapporteur général a évalué à 46,4 milliards d'euros. Voir à cet égard la présentation du partage des « responsabilités » budgétaires en 2002, dans le Rapport d'information de votre Rapporteur général sur la loi fiscale depuis 2002, Tome 1, n° 3152, juin 2006, p. 54.

Notre certitude d'un désendettement désormais à portée de main repose sur deux convictions.

La première est que rien n'est possible sans la maîtrise de la dépense, une dépense dont la performance est évaluée. Quatre années de respect rigoureux d'une norme de dépense ambitieuse ont montré que cette maîtrise, incontestablement exigeante, n'en reste pas moins accessible et ne remet aucunement en cause la qualité des services publics.

La seconde conviction forgée au cours de notre législature est que les politiques nationales ne sont durablement crédibles que si elles s'inscrivent dans un cadrage budgétaire cohérent et compatible avec le retour à l'équilibre de nos finances publiques. L'ampleur de l'endettement public nous interdit désormais les arbitrages « au jour le jour », les brusques changements de cap des politiques fiscales ou les ajustements budgétaires précipités réalisés au gré des pressions diverses.

Ces vérités marquent également les périodes de bonne conjoncture, lorsqu'une aisance budgétaire trompeuse, portée par le cycle économique auquel les ressources de l'État surréagissent fortement ⁽¹⁾, semble brutalement desserrer l'étau qui enserme nos finances publiques.

C'est pourquoi votre Rapporteur général a veillé tout au long de la douzième législature à ce que l'ensemble des choix budgétaires soit toujours replacé dans la perspective globale de l'assainissement des finances publiques, proposant l'utilisation d'un indicateur adapté à cet effet, la « règle des dix milliards d'euros ».

A. – LE SUCCES DE LA POLITIQUE DE MAITRISE DE LA DEPENSE

Durant toute la XII^e législature, la majorité a appliqué une politique budgétaire fondée sur une maîtrise de l'évolution des dépenses de l'État indépendante des fluctuations affectant ses recettes. La « norme de dépense » est devenue un outil essentiel de pilotage budgétaire, qu'il conviendra d'approfondir lors de la prochaine législature.

1. Une « norme de dépense » qui a fait ses preuves

L'exécution budgétaire en 2006 confirme le succès de la politique de maîtrise de la dépense menée depuis 2002. Respecter la norme de dépense une année donnée est déjà une performance louable. La respecter sur toute la durée d'une législature, c'est conférer à cette démarche une solidité et une crédibilité sans précédent.

(1) Pour une analyse du caractère cyclique des ressources de l'État, se reporter notamment au rapport de votre Rapporteur général n°1926 du 17 novembre 2004 sur le projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) et au premier chapitre de son rapport n° 2568 tome I « Exposé général » du 12 octobre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006.

● En prévision, la norme de dépense a consisté, à partir de l'automne 2002, à stabiliser en volume (ou en euros constants) les dépenses nettes du budget général de l'État : les dépenses n'augmentent pas plus vite que le taux prévisionnel d'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac. En dehors de la loi de finances pour 2003 qui, après le changement de majorité, a été construite sur une augmentation de 0,2% en volume par rapport à une loi de finances pour 2002 « rebasée », les lois de finances pour 2004, 2005 et 2006 ont assuré la stabilisation des dépenses en volume. Entre 2003 et 2006, les crédits votés n'ont ainsi progressé en moyenne que d'environ 4,6 milliards d'euros chaque année.

LA MAITRISE DE LA DEPENSE DE L'ÉTAT EN PREVISION (2003-2007)

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses nettes du budget général en LFI (a)	273,8	283,7	288,5	266,1	266,9
Changements de périmètre (b)	+ 2,8	+ 5,8	- 0,4	- 27,3	- 1,5
Progression des dépenses à périmètre constant en Mds€	+ 4,6	+ 4,1	+ 5,2	+ 4,8	+ 2,3
Évolution en valeur	+ 1,7%	+ 1,5%	+ 1,8%	+ 1,7%	+ 0,8%
Inflation prévisionnelle (c)	1,5%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%
Évolution en volume	+ 0,2%	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 1,0%

- (a) Crédits initiaux du budget général hors remboursements et dégrèvements, hors recettes en atténuation de la charge de la dette et hors fonds de concours.
- (b) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation associée à chaque PLF (un signe « + » indique une budgétisation, un signe « - » une débudgétisation). Y sont ajoutés : en 2003 la prise en compte des dépenses supplémentaires « récurrentes » votées en LFR 2002 (2,6 milliards d'euros) ; en 2006 le traitement en moindres recettes des compensations d'allègements de charges sociales (17,1 milliards d'euros) ; en 2007 les ajustements des transferts aux collectivités territoriales effectués par amendements pendant la discussion budgétaire (1 milliard d'euros).
- (c) Indice des prix à la consommation hors tabac indiqué dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au PLF pour l'année $n+1$.

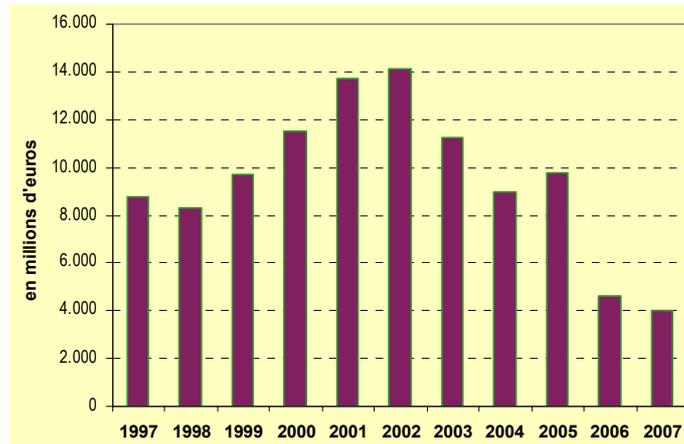
Une étape nouvelle a été franchie avec la loi de finances pour 2007 : à la stabilisation a succédé une réduction en volume, les dépenses du budget général progressant d'un point de moins que l'inflation prévue. L'augmentation entre 2006 et 2007 a ainsi été limitée à 0,8%, soit 2,3 milliards d'euros. Au total, les crédits votés par le Parlement en cinq ans (2003-2007) ont donc augmenté de 21 milliards d'euros à périmètre constant, soit environ 4,2 milliards d'euros chaque année en moyenne. Conformément à l'engagement national de désendettement pris par le Gouvernement lors du débat d'orientation budgétaire pour 2007, le Programme de stabilité 2008-2010 prévoit d'accentuer la diminution en volume (- 1,25% en 2008, - 1,5% en 2009 et - 1,75% en 2010), afin de tendre vers une stabilisation en valeur, c'est-à-dire en euros courants.

● En exécution, le respect de la norme de dépense consiste à ne pas consommer davantage de crédits que ne le prévoit la loi de finances de l'année. En pratique, atteindre cet objectif ne va pas de soi.

D'une part, des dépenses non prévues – ou mal évaluées – au moment du vote de la loi de finances initiale apparaissent nécessairement en cours d'année : sécheresse de l'été 2003, opérations extérieures de la Défense, dispositifs sociaux et de solidarité, grippe aviaire, chikungunya etc. À chaque fois, l'ouverture de nouveaux crédits par décret d'avance ou en loi de finances rectificative s'est accompagnée d'économies d'un montant équivalent, afin de pouvoir respecter le plafond de dépenses initialement accordé par le Parlement.

D'autre part, les crédits votés en loi de finances de l'année sont majorés en cours d'année par les deux principaux canaux que constituent l'encaissement de recettes de fonds concours (de 4 à 5 milliards d'euros par an) et le report de crédits non consommés lors de l'exercice précédent (ramenés de 14 milliards d'euros en 2002 à 4 milliards d'euros en 2007). Ces crédits supplémentaires doivent être « absorbés » en cours d'année sans entraîner de dépassement de l'enveloppe initiale. Par exemple, les lois de finances rectificatives pour 2003 et pour 2005 ont réduit le plafond initial de dépenses de, respectivement, 0,9 milliard d'euros et 2,9 milliards d'euros, afin de permettre la consommation d'un montant équivalent de crédits reportés. À l'inverse, la loi de finances rectificative pour 2004 avait majoré le plafond de dépenses de 1,8 milliard d'euros : l'enveloppe initiale n'a certes pas été dépassée en exécution, mais au prix d'un ressaut des reports de plus de 700 millions d'euros (*voir le graphique ci-dessous*). Au total, il est donc particulièrement méritoire d'avoir pu tenir la norme de dépense tout en ramenant les reports de crédits à des proportions raisonnables.

EVOLUTION DES REPORTS DE CREDITS DEPUIS 1997



N.B. : données provisoires s'agissant des reports de 2006 vers 2007.

Le respect en exécution de l'enveloppe de crédits votée par le Parlement est donc un acquis sur lequel il serait dommageable de revenir. Juridiquement, il a d'ailleurs été conforté par la modification de la LOLF en 2005, qui a consacré la notion de « plafond de dépenses » et renouvelé la légitimité de la régulation budgétaire : le projet de loi de finances de l'année doit comporter « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en*

réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres »⁽¹⁾.

Au total, entre 2002 et 2006, les dépenses effectives ont augmenté de 27 milliards d'euros à périmètre constant, soit environ 5,4 milliards d'euros chaque année en moyenne (*voir le tableau ci-dessous*).

LA MAITRISE DE LA DEPENSE DE L'ÉTAT EN EXECUTION (2002-2006)

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses nettes du budget général (exécution) (a)	273,5	273,8	283,7	288,6	266,1
Changements de périmètre (b)	+ 1,7	- 2,4	+ 5,8	- 0,4	- 27,3
Progression des dépenses à périmètre constant en Mds€	+ 10,3	+ 2,7	+ 4,1	+ 5,3	+ 4,7
Évolution en valeur	+ 3,9%	+ 1,0%	+ 1,5%	+ 1,9%	+ 1,6%
Inflation constatée (c)	1,7%	1,9%	1,7%	1,8%	1,7%
Évolution en volume	+ 2,2%	- 0,9%	- 0,2%	+ 0,1%	- 0,1%

(a) Dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements, hors recettes en atténuation de la charge de la dette et hors fonds de concours. Les dépenses 2006 sont présentées hors effet de la régularisation comptable, effectuée en LFR 2006, des pensions versées en décembre 2005 (3,3 milliards d'euros).

(b) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation associée à chaque PLF (un signe « + » indique une budgétisation, un signe « - » une débudgétisation). Y sont ajoutés : en 2002 la prise en compte des dépenses supplémentaires votées en LFR 2002 pour apurer des « dettes » antérieures au 31 décembre 2001 (1,8 milliard d'euros) ; en 2003 la prise en compte des dépenses supplémentaires « récurrentes » votées en LFR 2002 (2,6 milliards d'euros) ; en 2006 le traitement en moindres recettes des compensations d'allègements de charges sociales (17,1 milliards d'euros).

(c) Indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'INSEE.

L'analyse de la progression des dépenses en 2002 et 2003 est compliquée par le changement de majorité : la forte augmentation de 2002 est largement imputable à la précédente législature (pour environ 7,4 milliards d'euros sur 10,3 milliards d'euros) ; l'exécution de la loi de finances pour 2003 s'est traduite par une forte diminution en volume comparée à une exécution 2002 « alourdie » par les dépenses supplémentaires votées en août en loi de finances rectificative⁽²⁾.

En rythme « de croisière », soit de 2004 à 2006, la norme de dépense s'est traduite en exécution par une stabilisation en volume conforme à la prévision, moyennant quelques variations tenant essentiellement à une inflation réelle parfois différente de l'évaluation initiale (par exemple 1,7% au lieu de 1,5% en 2004). Entre 2004 et 2006, la progression annuelle des dépenses a ainsi été limitée à 4,7 milliards d'euros en moyenne : la performance est d'autant plus remarquable que les dépenses de personnel, particulièrement rigides, représentent à elles seules environ 60% de cette augmentation.

C'est précisément parce que cette stratégie budgétaire a fait ses preuves durant toute la législature qu'il paraît aujourd'hui possible – et indispensable – de l'amplifier pour accélérer l'assainissement de nos finances publiques.

(1) 4 bis de l'article 51 de la LOLF résultant de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

(2) Pour une analyse du partage des « responsabilités » budgétaires en 2002, voir le rapport d'information précité de votre Rapporteur général sur la loi fiscale depuis 2002, Tome 1, n° 3152, juin 2006, p. 54.

2. Vers un approfondissement de la maîtrise de la dépense

La politique budgétaire fondée sur une norme de dépense peut être approfondie dans deux directions. La première, prise l'automne dernier avec la loi de finances pour 2007, consiste à aller plus vite dans le rythme de maîtrise de la dépense : après la stabilisation en volume, le chemin vers une stabilisation en valeur est désormais tracé. La seconde, qui devrait guider la politique budgétaire de la prochaine législature, consiste à élargir le périmètre retenu pour mesurer l'évolution de la dépense et la mettre sous contrôle.

Votre Rapporteur général s'est déjà exprimé sur ce sujet à de nombreuses reprises. Son rapport général joint au projet de loi de finances initiale comporte chaque année différents agrégats de dépenses, complémentaires à ceux retenus par le Gouvernement. L'agrégat traditionnellement retenu par la Commission des finances ajoute aux crédits du budget général les crédits des comptes d'affectation spéciale et le solde (excédentaire ou déficitaire) des autres comptes spéciaux. À l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, votre Rapporteur général a proposé un agrégat encore plus large, incluant également les prélèvements sur recettes et les remboursements et dégrèvements d'impositions locales : cet « agrégat élargi » permet d'embrasser en un seul chiffre l'évolution instantanée de l'ensemble des charges de l'État, quelle que soit leur imputation budgétaire formelle.

En outre, lorsqu'il analyse chaque année la répartition des « marges de manœuvre » budgétaires, c'est-à-dire les choix faits par le Gouvernement dans la construction du projet de loi de finances, votre Rapporteur général retient une conception extensive des dépenses, incluant les crédits nets du budget général, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et les dépenses « débudgétisées » d'un exercice sur l'autre mais correspondant à des charges « assumées » par l'État (affectation de ressources aux organismes de sécurité sociale ou à des opérateurs de l'État par exemple) ⁽¹⁾.

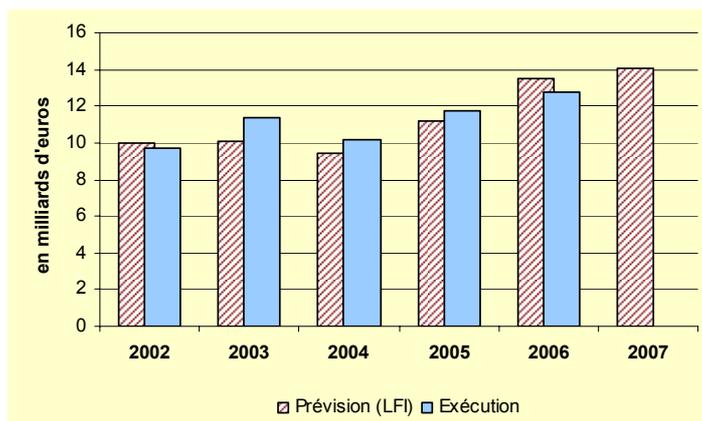
Les différents moyens de mesurer l'évolution des dépenses de l'État sont donc bien connus. Mais seule une partie d'entre elles sont effectivement mises « sous contrôle » par l'application de l'actuelle norme. Sans prétendre répondre par ce seul moyen à toutes les questions posées par la maîtrise des différentes charges de l'État ⁽²⁾, il serait souhaitable que, lors de la prochaine législature, soit définie une norme d'évolution de la dépense appliquée à une assiette plus large que les seules dépenses nettes du budget général.

● En premier lieu, pourraient être intégrés à une norme de dépense élargie les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** (12,7 milliards d'euros en exécution 2006 ; 14,1 milliards d'euros en prévision 2007).

(1) Sur tous ces points, voir par exemple le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome 1, n° 3363, octobre 2006.

(2) Voir en sens le Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006, n° 2415, juin 2005, p. 21 et le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome 1, précité, p. 32-37.

REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX



Alors que les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État peuvent s'analyser – en général – comme des conséquences directes des mécanismes fiscaux (par exemple les remboursements de TVA), les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux apparaissent plutôt comme des subventions implicites aux collectivités territoriales, l'État se substituant au contribuable local pour la prise en charge effective de l'impôt. Ces dernières années, ces dégrèvements ont certes évolué de façon erratique : à la baisse en 2002 et 2004 ; à la hausse en 2003, 2005 et 2006 (*voir le graphique ci-dessus*). Mais, en moyenne sur la législature, ils ont augmenté d'environ 500 millions d'euros chaque année, sous l'effet notamment des dégrèvements de taxe professionnelle.

• En deuxième lieu, les **prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales** pourraient également entrer dans le périmètre d'une norme de dépense élargie. Le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes, quoiqu'il constitue une indéniable charge pour le budget de l'État, peut être considéré comme une donnée exogène : il ne paraît donc pas justifié d'en faire peser le poids sur les choix discrétionnaires du législateur financier national.

ÉVOLUTION DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES AU PROFIT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PSR au profit des collectivités locales (exécution)	34,8	36,6	45,7	46,4	48,2	–
<i>p.m.: prévision LFI</i>	34,7	36,4	45,2	45,7	47,4	49,4
Changements de périmètre (a)	–	– 0,8	+ 8,2	– 0,9	n.s.	n.s.
Progression à périmètre constant en Mds€	+ 3,1	+ 2,6	+ 0,9	+ 1,6	+ 1,8	–
Évolution en valeur	+ 9,8%	+ 7,3%	+ 2,4%	+ 3,5%	+ 3,9%	–
Évolution en volume	+ 8,2%	+ 5,4%	+ 0,7%	+ 1,7%	+ 2,2%	–

(a) Changements de périmètre identifiés dans chaque PLF (un signe « + » indique un élargissement du PSR, un signe « – » une réduction de son champ). Les principaux changements sont : en 2003 la normalisation des conditions d'imposition locale de France Télécom ; en 2004 la réforme des dotations aux collectivités territoriales ; en 2005 la diminution de la DGF des départements en contrepartie d'un transfert de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

L'évolution en volume, bien supérieure à celle des dépenses du budget général, n'est pas surprenante : le contrat de croissance et de solidarité liant l'État aux collectivités territoriales repose précisément sur une revalorisation des dotations supérieure à la seule inflation (l'enveloppe « normée » est indexée sur la somme de l'indice des prix et du tiers de la progression du PIB). On retrouve donc ici un autre enjeu de gestion des finances publiques : rendre compatible le rythme d'évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales avec celui de ses propres dépenses ou diminuer ces dernières davantage.

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente l'évolution à périmètre constant de l'assiette élargie ici suggérée : dépenses nettes du budget général, prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

**MESURE DE LA PROGRESSION DES DEPENSES DE L'ETAT
AU TRAVERS D'UNE ASSIETTE ELARGIE**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. En prévision						
Progression en Mds€	–	+ 7,2	+ 4,0	+ 8,5	+ 8,8	+ 4,9
Progression en volume	–	+ 0,8%	– 0,3%	+ 0,7%	+ 0,7%	– 0,3%
2. En exécution						
Progression en Mds€	+ 13,0	+ 7,0	+ 3,7	+ 8,5	+ 7,6	–
Progression en volume	+ 2,6%	+ 0,3%	– 0,6%	+ 0,7%	+ 0,5%	–

En prévision, l'élargissement du périmètre des dépenses considérées montre une augmentation annuelle de 6,6 milliards d'euros en moyenne, soit environ 2,5 milliards d'euros de plus chaque année que ce qu'autorise l'actuelle norme de dépense. Cet accroissement supplémentaire correspond pour environ 2 milliards d'euros au prélèvement sur recettes et pour environ 0,5 milliard d'euros aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En exécution, cette assiette élargie progresse davantage que les seules dépenses nettes du budget général : le décalage le plus significatif concerne l'exercice 2003, où le prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales a augmenté de plus de 2,5 milliards d'euros, sous l'effet notamment de l'application de la dernière tranche de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle. L'année 2004 fait cependant exception : les dépenses « élargies » reculent de 0,6% en volume, soit plus fortement que l'actuelle norme de dépense (– 0,2%), du fait du recul par rapport à 2003 de 1,3 milliard d'euros des dégrèvements locaux. La prise en compte de ces derniers dans l'analyse de l'exécution peut donc être source d'une contrainte particulière, s'agissant de crédits qui ne sont qu'évaluatifs et dont la consommation peut sensiblement s'écarter des évaluations initiales en fonction des comportements des agents économiques : un dépassement de la prévision relative aux dégrèvements obligerait à réduire d'autant les autres dépenses afin de respecter la norme de progression globale.

- En troisième lieu, la norme de dépense devrait mieux appréhender les **affectations de recettes à des personnes morales distinctes de l'État** (sécurité sociale, opérateurs de l'État etc.). Une partie de ces affectations est d'ores et déjà prise en compte lors de l'examen, chaque année, des changements de périmètre affectant le budget général : par exemple, pour mesurer l'évolution des dépenses entre 2005 et 2006, la loi de finances pour 2005 a été « diminuée » des 17,1 milliards d'euros de crédits destinés à compenser les allègements de cotisations sociales, cette compensation s'effectuant à partir de 2006 par affectation de recettes à la sécurité sociale.

Mais les changements de périmètre n'incluent que les dépenses déjà clairement assurées par l'État, non les dépenses « nouvelles » : les affectations de recettes n'ayant pas pour corollaire une réduction à due concurrence de crédits budgétaires préexistants échappent à l'application de la norme de dépense. Par exemple, les différentes affectations réalisées en 2007 au profit de l'Agence nationale de la recherche (825 millions d'euros), d'OSEO (130 millions d'euros) ou du Centre national de développement du sport (20 millions d'euros) n'ont pas été considérées comme des changements de périmètre et n'ont donc pas été comptabilisées par le Gouvernement dans la mesure de la progression des dépenses.

Votre Rapporteur général rappelle que, dans son analyse des marges de manœuvre budgétaires, il prend en compte ces dépenses « débudgétisées » d'une année sur l'autre et correspondant à des charges assumées (plutôt qu'assurées) par l'État. À l'automne dernier, ces dépenses effectuées par d'autres organismes publics pouvaient être évaluées à environ 1,4 milliard d'euros chaque année en moyenne entre 2003 et 2007 ⁽¹⁾. L'enjeu est donc loin d'être négligeable. Il le sera vraisemblablement d'autant moins à l'avenir que se développeront les délégations à des opérateurs de l'État ou que se complexifieront encore les relations entre l'État et la sécurité sociale.

C'est pourquoi, lorsqu'elles s'apparentent à de véritables dépenses budgétaires, y compris lorsque ces dépenses n'étaient jusqu'alors pas supportées par le budget général, les recettes affectées devraient être considérées comme impactant la norme de progression l'année où cette affectation est décidée en loi de finances. Il appartient ensuite au Parlement – exerçant sa fonction de contrôle – de s'assurer du bon usage des fonds ainsi affectés, ces charges débudgétisées échappant nécessairement à la mise sous tension de la norme de dépense.

- En revanche, les **dépenses fiscales**, qui devraient être mieux encadrées qu'aujourd'hui, pourraient difficilement trouver leur place dans une norme de dépense élargie. D'un point de vue pratique, elles demeurent en effet délicates à évaluer, tout spécialement en exécution. Sur le fond, elles ne peuvent être complètement assimilées à des dépenses budgétaires classiques, comme votre Rapporteur général s'était essayé à le montrer à l'automne dernier :

(1) Voir le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome 1, n° 3363, octobre 2006, p. 16.

Depuis quelques années, la question de la légitimité des « **dépenses fiscales** », souvent substituées aux dépenses classiques, est (...) posée. Elle ne saurait trouver de réponse univoque, dès lors qu'une dépense fiscale et une dotation budgétaire ne poursuivent pas les mêmes finalités – même si leur effet sur le solde de fin d'année est bien souvent identique. Une dépense fiscale apparaît comme une facilité injustifiée lorsque son seul but est de masquer la réalité financière des interventions de l'État, en intégrant artificiellement celles-ci au mécanisme de l'impôt⁽¹⁾, là où une réglementation adaptée ou des aides budgétaires ciblées devraient suffire. À l'inverse, certaines dépenses fiscales sont en réalité des modalités d'établissement de l'impôt et visent à répondre à un objectif strictement fiscal : mieux répartir la charge fiscale (en exonérant certaines indemnités de l'assiette de l'impôt sur le revenu) ou encore assurer une neutralité fiscale et éviter une double imposition (par exemple les dispositifs remplaçant l'avoir fiscal). D'autres ont des finalités plus spécifiques, non exclusivement fiscales, et peuvent alors apparaître comme de véritables instruments de politiques publiques⁽²⁾. Encore faudrait-il distinguer celles dont la vocation est incitative (taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation des logements) et celles qui s'apparentent à de simples transferts à certains agents (ainsi des remboursements de TIPP en faveur des routiers ou des agriculteurs).

Ainsi, c'est parce que les dépenses fiscales sont hétérogènes et qu'elles peuvent poursuivre des finalités étrangères à une dépense budgétaire que votre Rapporteur général ne peut faire sienne la préconisation de la Cour des comptes consistant à les intégrer à la norme de dépense⁽³⁾. Au demeurant, la mesure de la performance des dépenses fiscales – pour indispensable qu'elle soit – répond à des critères différents de celle de l'utilisation des crédits budgétaires, ne serait-ce que parce que les responsables de programme ne peuvent être directement comptables des résultats qu'elles produisent. La meilleure connaissance des dépenses fiscales offerte par l'application de la LOLF devrait donc être mise à profit pour mieux en apprécier l'efficacité : effet redistributif, effet de levier, effet incitatif, « ciblage » suffisant etc. Cela n'exclut pas, par ailleurs, de chercher à établir des moyens juridiques aptes à réduire la multiplication de ces dispositions dérogatoires, soit en réservant leur création au seul législateur financier, soit en prévoyant qu'une loi de finances doive nécessairement préciser les modalités de mise en œuvre et la durée d'application des dispositifs adoptés dans des lois ordinaires.

(1) On peut songer, par exemple, à la transformation du prêt à taux zéro en crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux organismes prêteurs, qui devrait coûter 770 millions d'euros en 2007.

(2) Pour reprendre la distinction opérée par le Conseil des impôts dans son rapport *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales*, 2003, p. 149.

(3) *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire pour 2007*, juin 2006, p. 85.

B.— LA COHERENCE DU CHEMIN DE DESENDETTEMENT

• Condition *sine qua non* de l'assainissement budgétaire, la maîtrise de la dépense ne peut pour autant, à elle seule, garantir le rétablissement de nos finances publiques.

Dès l'automne 2004, votre Rapporteur général soulignait qu'« *en l'absence de principes de comportement du côté des recettes, [la norme de dépense] aboutit, en quelque sorte, à faire marcher notre système de maîtrise budgétaire sur une seule jambe* »⁽¹⁾.

D'abord, comme il a été vu, la tentation peut être forte de faire glisser de nombreuses dépenses budgétaires en dépenses fiscales, soustraites ainsi artificiellement à l'enveloppe sur laquelle porte la norme de stabilisation.

En outre, rien n'interdit d'adopter de larges allègements fiscaux non financés qui conduisent à éloigner, sinon à faire disparaître, l'horizon de l'équilibre et du désendettement.

Les limites d'une approche trop exclusivement fondée sur la dépense sont d'autant plus manifestes que les ressources de l'État sont très volatiles.

Ainsi, une forte croissance peut apporter des plus-values de recettes d'une année sur l'autre dépassant les 20 milliards d'euros (23 milliards d'euros⁽²⁾ de surplus fiscaux en 2000 ou en 2006). À l'inverse, un retournement conjoncturel prive brutalement l'État de tout accroissement de ressources (– 0,5 milliard d'euros de recettes fiscales spontanées entre 2002 et 2003 par exemple) alors même qu'il lui faut financer des dépenses dynamiques induites notamment par le ralentissement économique.

Dans ce contexte, il importe de faire la part, au sein des surplus de recettes annuels, entre les ressources qui « durent » et celles qui « disparaissent » lorsque la croissance s'essouffle. Et il devient tout aussi essentiel d'adopter des arbitrages budgétaires responsables et cohérents à long terme, qui ne dilapident pas les « cagnottes » provisoires et qui s'appuient sur une démarche d'assainissement structurel.

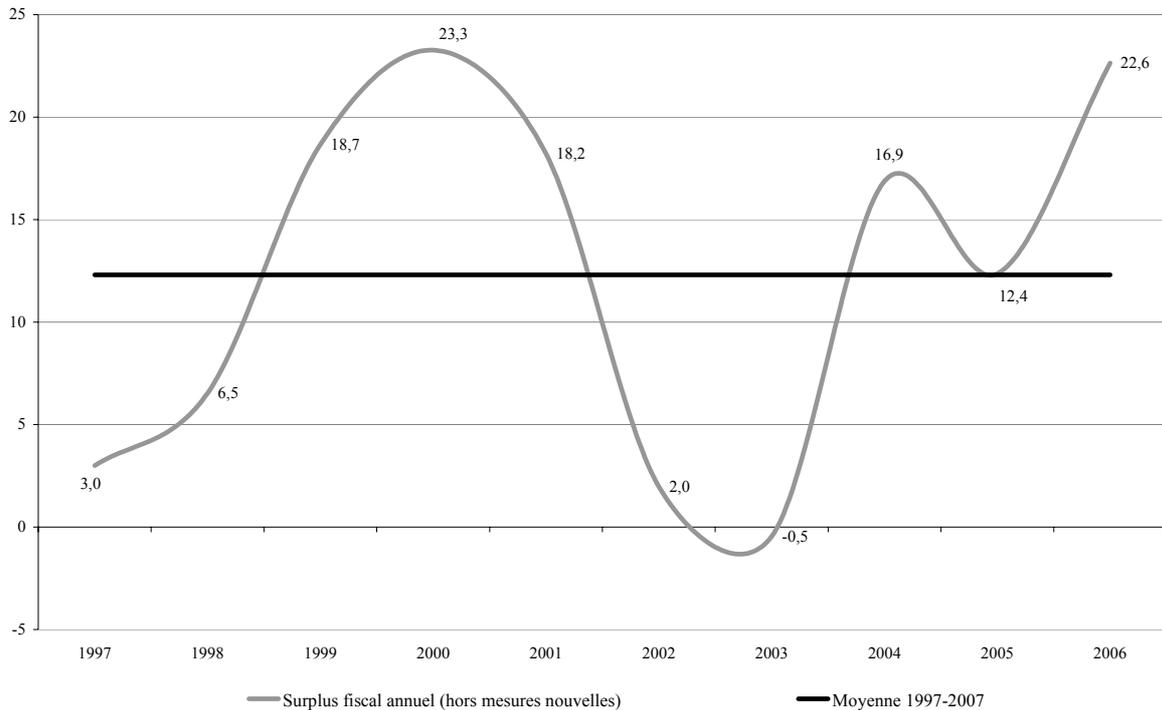
À cette fin, votre Rapporteur général a défini une règle simple et parlante, la « règle des dix milliards d'euros » dont l'application aux choix budgétaires annuels permet de porter un jugement sur la qualité de l'assainissement des finances publiques à moyen et long terme.

(1) Voir le rapport n°1926 précité sur le projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances.

(2) Les montants exprimés dans la présente partie sont actualisés en euros 2007.

LES SURPLUS FISCAUX ANNUELS DEPUIS 1997

(en milliards d'euros constants 2006)



Comme le montre clairement le graphique ci-dessus, les surplus fiscaux annuels spontanés, bien que très instables, n'en obéissent pas moins à une tendance cyclique manifeste. À long terme, en effet, le produit des impôts, hors toute mesure nouvelle, évolue au même rythme que la richesse nationale (c'est-à-dire selon le taux de croissance potentielle de l'économie) : les excédents d'une année dus à une croissance supérieure à son potentiel et à une forte élasticité des recettes fiscales au PIB ont vocation à être compensés par des moins-values aussi importantes lorsque croissance et élasticité diminuent.

Les surplus « durables », ceux qui correspondent aux ressources fiscales qui évoluent à la même vitesse que la croissance potentielle (c'est-à-dire la croissance moyenne à long terme) de l'économie, sont de l'ordre de 10 milliards d'euros (précisément 10,7 milliards d'euros en 2007 pour une croissance potentielle de 2 ¼%). Il apparaît que la moyenne des surplus fiscaux constatés entre 1997-2006 est en effet très proche de ce montant, à un peu plus de 12 milliards d'euros constants.

Si la somme des montants distribués une année (en dépenses supplémentaires, en nouveaux allègements d'impôts ou en accroissement des baisses de charges sociales) dépasse 10/12 milliards d'euros, les finances de l'État sont structurellement dégradées, quelle que soit l'évolution apparente du déficit. À l'inverse, si les montants distribués lui sont inférieurs, elles sont durablement assainies.

L'application de cette règle permet de porter un jugement sur la qualité réelle, du point de vue de la soutenabilité de nos finances publiques, des choix budgétaires annuels.

● Le tableau ci-dessous résume, au regard des premiers résultats disponibles, les modalités de répartition des marges de manœuvre budgétaire en 2006.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2006

(en milliards d'euros)

plus-values spontanées de recettes anticipées				plus-values spontanées de recettes constatées			
12,8				22,5			
baisses d'impôt	hausse des charges globales ^(a)	allègement des charges sociales	évolution du solde	baisses d'impôt	hausse des charges globales ^(a)	allègement des charges sociales	évolution du solde
3,9	8,5	1,8	- 1,4	4,1	9,8	2,3	+ 6,3
principes de gestion prévus : – respect de la norme de dépense pour l'État – affectation intégrale des plus-values éventuelles à la réduction des déficits				gestion réelle : – norme de dépense État tenue – affectation de 100% (10 milliards d'euros) des plus-values à la réduction des déficits			

(a) Evolution des charges nettes du budget général de l'État (sur lesquelles porte la norme de stabilisation) + évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales + évolution des dépenses effectuées par d'autres organismes publics couvertes par l'État (au moyen, par exemple, d'affectations de ressources). Pour plus de précisions sur cette notion, voir notamment le tome I du rapport n° 3363 précité sur le projet de loi de finances pour 2007, pages 15 à 18.

La loi de finances initiale avait prévu la distribution de 14 milliards d'euros en 2006.

L'essentiel était dévolu à l'accroissement de l'ensemble des charges supportées par l'État (10,4 milliards d'euros), dont seulement la moitié (4,8 milliards d'euros) imputable aux crédits du budget général gelés en volume pour la troisième année consécutive. Un effort très significatif était consenti au profit des collectivités territoriales dont les prélèvements sur recettes devaient croître de 1,3 milliard d'euros entre 2005 et 2006. Enfin, l'État acceptait de prendre à sa charge le financement de nouvelles dépenses effectuées par d'autres organismes publics (pour 2,2 milliards d'euros au total), en transférant 0,9 milliard d'euros de nouvelles ressources propres à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) afin de financer la montée en

puissance de ses investissements, 0,2 milliard d'euros de TICGN à l'ADEME ou 0,2 milliard d'euros de droits sur les tabacs à la sécurité sociale en contrepartie de l'adossement du régime des marins au régime général ⁽¹⁾.

Les baisses d'impôts s'élevaient pour leur part à 3,9 milliards d'euros, avec principalement :

– l'incidence nouvelle des dégrèvements de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux instaurés par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement de 2004 (– 1,3 milliard d'euros) ;

– le franchissement d'une nouvelle étape dans la suppression progressive de la contribution dite « Juppé » d'IS (– 0,5 milliard d'euros), les premières incidences budgétaires de la mise en place du crédit d'impôt en faveur de l'accession à la propriété (– 0,6 milliard d'euros) et l'augmentation des abattements applicables aux successions en ligne directe (– 0,4 milliard d'euros), ces trois dernières mesures résultant de la loi de finances initiale pour 2005 ;

– et l'incidence budgétaire de la déductibilité en matière d'IS de la nouvelle C3S décidée par la loi relative à l'assurance maladie de 2004.

Enfin, 1,8 milliard d'euros supplémentaires devaient être dévolus à la dynamique propre des allègements de charges sociales sur les bas salaires mis en place par la loi « Fillon » de 2003.

Compte tenu de prévisions de recettes prudemment limitées à une plus-value fiscale de l'ordre de 12 milliards d'euros, la loi de finances initiale affichait une légère dégradation du déficit par rapport aux résultats alors anticipés pour 2005 (+ 1,4 milliard d'euros).

Les premiers résultats sur l'exécution du budget 2006 suggèrent que 16,2 milliards d'euros ont été « dépensés », soit 2,0 milliards d'euros de plus que prévu initialement.

Cette légère augmentation ne concerne par le budget général de l'État. Comme il a été vu, les charges nettes soumises à la norme de stabilisation en volume ont été exécutées « à l'euro près ». De même, les allègements fiscaux se sont révélés stables et correctement évalués, les baisses ciblées votées dans la loi de finances rectificative pour 2006 (allègement de la taxe sur les véhicules de société ou prorogation du dispositif de remboursement partiel de la TIPP sur la consommation de gaz naturel en faveur des agriculteurs) portant leur montant à 4,1 milliards d'euros ⁽²⁾.

(1) Pour le détail des ressources transférées, se reporter au tome I du rapport n° 3363 précité sur le projet de loi de finances pour 2007, page 16.

(2) La modernisation du régime de versement des acomptes d'IS entamée dans la loi de finances rectificative pour 2005 et achevée dans la loi de finances rectificative pour 2006 devrait avoir eu une incidence neutre en 2006 dans son ensemble. En effet, la mesure du collectif pour 2005 devrait avoir une incidence négative de 1 milliard d'euros sur les recouvrements d'IS en 2006 dont elle a eu pour effet d'anticiper le versement. Elle serait cependant compensée par l'extension du régime de versement des acomptes exceptionnels

En revanche, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ont été plus généreux que prévu, dépassant de 0,8 milliard d'euros la prévision initiale. Parallèlement, les produits de fiscalité transférés (principalement TIPP) aux collectivités locales en contrepartie des transferts de compétences ont été ajustés aux dépenses effectivement assumées par ces dernières, réduisant de 0,5 milliard d'euros les ressources de l'État.

Enfin, les ressources transférées aux organismes de sécurité sociale en contrepartie de leur prise en charge du financement des allègements de charges sociales ont dépassé de 0,5 milliard d'euros les prévisions, couvrant l'inflation du coût réel de ces allègements en 2006.

Compte tenu de recettes largement supérieures aux prévisions, la répartition prudente des marges de manœuvre a permis de consacrer 6,3 milliards d'euros à la réduction du déficit du budget général de l'État entre 2005 et 2006.

• Ces résultats permettent d'actualiser le bilan budgétaire de la législature dressé par votre Rapporteur général dans son rapport relatif à l'application de la loi fiscale depuis 2002 ⁽¹⁾.

**LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES
DURANT LA DOUZIEME LEGISLATURE**

(en milliards d'euros 2007)

		2003 ^(a)	2004	2005	2006	2007 ^(b)
A	– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	-0,5	16,9	12,4	22,6	13,4
B	– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002	0,6	2,1	–	–	0,0
C	– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	-2,5	2,6	2,6	-0,6	2,1
D	– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	1,7	-0,9	2,6	-0,4	0,9
A+B+C-D (1)	TOTAL surplus spontané de recettes.....	-4,0	22,4	12,3	22,5	14,6
E	– évolution des dépenses globales de l'État.....	4,2	6,8	10,6	9,8	5,0
F	– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	-0,3	1,3	-0,5	2,3	0,3
G	– baisses d'impôts	4,6	1,6	1,9	4,1	6,5
E+F-G (2)	TOTAL distribué	8,5	9,7	12,0	16,2	11,8
(1) - (2)	Réduction du déficit du budget général de l'État.....	-12,5	12,8	0,3	6,3	2,8

(a) Y compris mesures adoptées à partir de juin 2002 par la nouvelle majorité et ayant impacté l'exercice 2002.

(b) Loi de finances initiale. Les plus-values anticipées sont calculées par rapport aux estimations révisées pour 2006.

décidée dans le collectif pour 2006 dont l'incidence est évaluée à 1 milliard d'euros.
(1) Voir le rapport d'information n° 3152 tome I La politique fiscale, pages 48 à 59.

**LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES
ENTRE 1997 ET 2002 ET ENTRE 2002 ET 2007**

(en milliards d'euros 2007)

	Douzième législature 2002-2007		Onzième législature 1997-2002	
	TOTAL cumulé	Moyenne annuelle	TOTAL cumulé	Moyenne annuelle
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	67,5	13,5	69,1	13,8
– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	4,2	0,9	10,8	2,2
– évolution du prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne (un montant négatif signifie une hausse du prélèvement)	– 3,9	– 0,8	– 1,5	– 0,3
TOTAL surplus spontané de recettes	67,8	13,6	78,4	15,7
– évolution des dépenses globales de l'État	36,5	7,3	46,0	9,2
– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	3,0	0,6	4,1	0,8
– baisses d'impôt	20,7 ^(a)	4,1	35,1	7,0
TOTAL distribué	60,2	12,0	85,2	17,0
Évolution du solde du budget général de l'État	+ 7,6	+ 1,6	– 6,8	– 1,4

(a) Y compris baisses d'impôt adoptées par la douzième législature n'ayant un impact budgétaire qu'après 2007 (2 milliards d'euros en 2008 résultant principalement de la loi de finances initiale pour 2006 (1,3 milliard d'euros) et de la loi de finances initiale pour 2007 (0,7 milliard d'euros)).

Les résultats de l'exécution 2006 confirment la qualité des progrès accomplis dans la maîtrise des finances publiques depuis 2002.

Il apparaît en effet clairement que :

– la précédente majorité, en dépit d'un contexte économique très favorable allégeant fortement la contrainte budgétaire (les fruits de la croissance se sont révélés plus abondants de 16% entre 1997 et 2002 qu'entre 2002 et 2007), a « dépensé » ⁽¹⁾, chaque année, près de moitié plus que l'actuelle majorité (+ 42%) ;

– les finances de l'État sont désormais clairement sous contrôle : en dépensant, en moyenne, 12 milliards d'euros par an (contre 17 milliards d'euros dépensés entre 1997 et 2002) la majorité a respecté la « règle des dix milliards d'euros » c'est-à-dire n'a pas procédé à des allègements fiscaux ou/et à des accroissements des charges publiques incompatibles avec le redressement des finances publiques. Notre situation budgétaire est désormais rétablie, et il est possible d'affirmer que les finances de l'État n'ont pas été structurellement dégradées entre 2002 et 2007, ce qui constitue, en soi, une très profonde rupture avec le passé.

● La « course en avant » de l'endettement désormais interrompue tandis que les instruments du redressement financier ont été forgés, il est essentiel de franchir une nouvelle étape pour, enfin, préparer les chocs du futur en procédant au désendettement public.

(1) En baisses d'impôt, en augmentation des dépenses ou en allègement des charges sociales.

À cet effet, la « règles des dix milliards d'euros » trace le champ des possibles.

Elle montre clairement, d'un côté, qu'il serait totalement irresponsable, compte tenu de notre endettement et de la proximité du choc démographique, que la prochaine législature accepte une nouvelle dégradation des finances de l'État. Dès lors, les efforts de maîtrise de la dépense et de modération dans les baisses d'impôts devront être poursuivis de manière à s'assurer que chaque année moins de 10/12 milliards d'euros sont distribués.

Au total, la prochaine législature ne devra pas « dépenser » plus de 50 à 60 milliards d'euros, sauf à obérer la capacité des générations futures à mener une politique budgétaire autonome voire à honorer nos dettes.

Il est néanmoins indispensable d'aller plus loin encore.

L'équilibre budgétaire à moyenne échéance apparaît en effet comme une précaution nécessaire pour préparer le vieillissement démographique dont l'impact sur nos finances publiques sera extrêmement fort. Ne rien faire aujourd'hui serait imposer demain des « thérapies de choc » (en prélèvements ou en dépenses) d'autant plus brutales qu'elles seraient tardives.

Dans ce contexte, la question est moins celle de l'opportunité de l'équilibre que celle du rythme auquel on y parvient.

Le gel intégral des dépenses (en valeur) étendu à l'ensemble des prélèvements transférés aux autres administrations publiques et assorti d'une pause durable dans les baisses d'impôts (soit aucun euro supplémentaire dépensé chaque année) permettrait d'atteindre l'équilibre structurel en moins de trois années.

Votre Rapporteur général plaide cependant pour un effort plus compatible avec l'exercice d'une politique économique active d'autant plus nécessaire qu'elle serait le juste et cohérent complément de réformes structurelles ambitieuses aptes à relever le potentiel de croissance de notre économie.

L'actuelle majorité est parvenue, on l'a vu, à diminuer de près de 50% les montants dépensés par l'État en baisses d'impôts ou en hausse de charges (les sommes « distribuées » sont passées, en moyenne, de 17 à 12 milliards d'euros chaque année).

Un effort comparable permettrait de réduire à 6 milliards d'euros par an les « dépenses » supplémentaires et de consacrer un montant du même ordre à la baisse du déficit.

Cette condition respectée, l'équilibre structurel serait atteint en cinq ans. Une croissance plus dynamique ou, à l'inverse, un ralentissement conjoncturel rapprocherait ou éloignerait l'horizon concret de cette performance.

La treizième législature a l'opportunité d'être celle qui rétablira l'équilibre des finances de la France, si elle sait « dépenser » moins de 30 milliards d'euros pour les cinq prochaines années. C'est une chance historique, dont notre majorité a su faire naître les conditions.

Mais pour saisir cette chance, il serait décisif de parvenir à abstraire les grands choix budgétaires des imprévus de la gestion annuelle. C'est pourquoi, dès sa première année, la prochaine législature gagnerait à tracer les perspectives d'évolution des finances publiques à moyen terme.

Une loi de programmation serait un outil parfaitement adapté à cette fin. Elle permettrait de traduire la volonté politique de la nouvelle majorité, sanctionnée par un vote, en un engagement de portée pluriannuelle, assorti d'un échéancier précis de réalisation. Elle provoquerait un débat d'ensemble sur les objectifs généraux recherchés, sur le cheminement à suivre, éventuellement sur les moyens précis à mettre en œuvre et sur les clauses de « rendez-vous » qui pourraient être fixées pour juger de son bon déroulement. L'essentiel consiste à définir un objectif à atteindre et une trajectoire pour y parvenir, ménageant ainsi la possibilité d'ajuster le rythme de la programmation en fonction des circonstances.

Sur le modèle des dernières lois de programmation propres à certains secteurs (justice, sécurité, défense, cohésion sociale, recherche etc.), cette loi pourrait disposer que, durant la période considérée, les dépenses de l'État – mesurées selon un agrégat stable – doivent évoluer à un rythme donné et que les excédents conjoncturels de recettes fiscales doivent être intégralement affectés à la réduction du déficit.

Au-delà, la politique budgétaire à suivre ces prochaines années devra s'inscrire dans une stratégie économique plus globale visant à tirer vers le haut nos perspectives de croissance. Ce relèvement du niveau de croissance potentielle de l'économie passe notamment par un soutien accru de l'offre (investissement dans la recherche et l'innovation, en particulier en direction des PME) et par une hausse du taux d'emploi. Cet objectif est d'autant plus essentiel qu'il est intrinsèquement porteur d'amélioration des finances publiques. Mais, la priorité donnée à la recherche d'une meilleure compétitivité ne saurait servir de prétexte commode à la dégradation à court terme de nos comptes publics, au nom d'hypothétiques « lendemains meilleurs ».

EXAMEN EN COMMISSION

Votre **Rapporteur général** a rappelé en prélude à l'analyse des premiers résultats de l'exécution budgétaire que l'année 2006 constitue une année charnière, en ce qu'elle est la première à avoir donné lieu à la mise en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Le passage en « mode LOLF » a réduit la période complémentaire à vingt jours, supprimé les règlements réciproques entre l'État et divers « satellites » et imposé l'apurement des comptes transitoires et comptes d'attente. Il convient de rappeler également que désormais les seuls actes d'ordonnancement ou de mandatement possibles concernent des opérations autorisées en loi de finances rectificative. L'ensemble de ces principes a été respecté et les opérations de dépenses et recettes en période complémentaire 2006 ont représenté 12,9 milliards d'euros (hors opération de régularisation des pensions de décembre 2005), contre 14,1 milliards d'euros en 2005.

La dépense a été contenue et la norme de stabilisation en volume respectée. Le montant des reports vers la gestion 2007 devrait s'élever à environ 4 milliards d'euros, après 4,6 milliards d'euros l'année dernière. Les plus-values de recettes en cours d'année ont avoisiné les 10 milliards d'euros. Les prévisions de recettes avaient été effectuées avec une grande prudence en loi de finances initiale, sur la base d'un taux de croissance de 2,25 % permettant d'envisager l'apparition d'un surplus de ressources entre 2005 et 2006 de l'ordre de 12 milliards d'euros. En fait, les recettes se sont révélées plus dynamiques. Ainsi, la loi de finances rectificative a tablé sur une plus-value de 4,9 milliards d'euros. Les premiers résultats de l'exécution dégagent un surplus supplémentaire de 5,3 milliards portant le niveau de la progression des recettes entre 2005 et 2006 à plus de 22 milliards d'euros. Comment ces ressources ont-elles été utilisées ? On sait que les surplus de recettes peuvent être affectés à des dépenses supplémentaires, à des allègements fiscaux ou à la réduction du déficit. En 2006, les surplus ont été répartis respectivement à hauteur de 43%, de 28% et de 28% entre ces trois destinations. Le rapport contient à cet égard des données relatives à l'affectation des surplus selon les années sous la précédente et l'actuelle législature, montrant clairement la prudence et la responsabilité de l'actuelle majorité, qui a « dépensé » en hausse de dépenses ou en baisses d'impôts, environ 40% de moins que l'ancienne majorité.

L'exercice 2006 se solde au total par un déficit de l'État de 36,2 milliards d'euros, ce qui a deux conséquences. D'une part, pour la première fois depuis 2000, on constate un excédent primaire, la différence entre les recettes et les dépenses hors charge de la dette s'élevant à 2,3 milliards d'euros. D'autre part, le solde stabilisant la dette de l'État a été atteint, ce qui signifie concrètement que sa dette progresse moins vite que le produit intérieur brut. On ne peut que se féliciter de ce résultat. Il convient cependant de reconnaître que la baisse du taux

l'endettement est, quant à elle, également liée à la cession des actifs des sociétés d'autoroute et à mobilisation massive de la trésorerie de l'État. En outre, l'emprunt sert à financer des dépenses qui vont bien au-delà du seul investissement : au sens large (titre 5 mais aussi subventions d'équipement relevant des titres 3 et 6), les dépenses d'investissement de l'État ont en effet atteint environ 19 milliards d'euros en 2006. Il reste donc du chemin à parcourir pour se rapprocher de la norme applicable aux collectivités territoriales interdisant le financement par l'emprunt des dépenses de fonctionnement.

Pour l'avenir, il conviendra de renforcer la norme de dépense. Cette règle consiste, d'une part, à maîtriser l'évolution en volume des crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et, d'autre part, à ne pas dépenser davantage que l'enveloppe votée en loi de finances de l'année. Cette norme a été tenue sans faiblir depuis 2003. Cet effort sans précédent s'est accompagné d'une réduction substantielle des reports de crédits, passés de 14 milliards d'euros en 2002 à environ 4 milliards d'euros en 2007.

Ces très bons résultats invitent désormais à aller plus loin, en élargissant le périmètre des dépenses prises en compte dans la norme. Il pourrait s'agir d'intégrer les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux, qui ont connu une forte croissance sous cette législature, et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales. À titre d'illustration, en incluant ces deux éléments, les dépenses ont progressé de respectivement 0,7% et 0,5% en 2005 et en 2006. Les affectations de recettes et les transferts de charges au profit des opérateurs de l'État et de la sécurité sociale devraient également être mieux pris en compte.

Par ailleurs, la présente législature a vu se développer une tendance au contournement de la rigueur imposée par la norme de dépense – qui pèse sur les seuls crédits – par la multiplication des dépenses fiscales. La transformation du prêt à taux zéro de subvention budgétaire en crédit d'impôt sur les sociétés en est un bon exemple. La création de nouvelles « niches fiscales » est d'autant plus difficile à maîtriser qu'elle peut résulter de lois ordinaires portant sur les sujets les plus variés. Dans ces conditions, le mieux serait d'obtenir que les dépenses fiscales soient uniquement décidées en loi de finances ou, à défaut, que chaque dépense fiscale supplémentaire ne puisse être adoptée qu'après évaluation préalable et qu'elle soit limitée dans le temps pour permettre une évaluation *a posteriori* du dispositif créé.

S'agissant du désendettement, il est possible de calculer que, en période moyenne, une croissance de 2 % par an rapporte près de 12 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Pour faire refluer la dette à 60 % du PIB, il serait nécessaire de parvenir à l'équilibre budgétaire de l'État d'ici 2010 ou 2012. Comment concilier des baisses d'impôts et des dépenses nouvelles avec cet objectif de désendettement ? Grâce au respect d'une règle simple : la moitié des 12 milliards de recettes supplémentaires chaque année est affectée au désendettement. Resteraient ainsi 6 milliards d'euros par an pour diminuer les impôts et pour les dépenses nouvelles. Si le taux de croissance devait être

supérieur à 2 % par an, on pourrait alors rapprocher l'horizon de la réduction de la dette publique à 60 % du PIB. La majorité a été performante dans la gestion des finances publiques car elle a appliqué une méthode qui a déjà permis notamment au Canada d'assainir ses finances publiques : la politique mise en œuvre a reposé sur des prévisions prudentes de croissance et de recettes et sur l'affectation de tout surplus de recettes à la diminution du déficit. Ainsi, depuis 2004, tous les surplus de recettes ont été affectés à la réduction du déficit. De cette manière pourra-t-on sortir le pays de l'endettement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que la majorité a fait une partie du chemin vers le désendettement mais que les tentations sont toujours présentes, notamment en matière de création de « niches fiscales ».

M. Didier Migaud a douté, malgré les efforts déployés par votre Rapporteur général, que le bilan économique et social de cette législature soit positif. Si l'on compare le bilan dressé avec la politique menée sous la précédente législature, il convient de souligner que la majorité de l'époque était arrivée à l'équilibre du solde primaire à trois reprises entre 1999 et 2001, ce qui relativise les « performances » présentées aujourd'hui. En outre, la croissance mondiale est plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était hier mais la France a décroché par rapport à la moyenne des pays européens.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a objecté que dans les travaux du CERC présidé par M. Jacques Delors, il est indiqué que, aujourd'hui comme sous la précédente législature, neuf à dix pays européens présentent une croissance supérieure à la France.

M. Didier Migaud a jugé votre Rapporteur général exceptionnellement optimiste compte tenu des résultats constatés en matière de déficit de l'État et des comptes sociaux et de « maîtrise » des prélèvements obligatoires. Par ailleurs, la norme de dépense n'a pas été pleinement respectée. En ce qui concerne la dette, les mesures conjoncturelles, telles que la cession des sociétés d'autoroute et la modification de la gestion de la trésorerie, parfois sont trompeuses : aucune amélioration structurelle n'a réellement pu être constatée. Le déficit actuel atteint le niveau de déficit de 2002 et, comme l'année dernière, votre Rapporteur général prend le risque de voir son interprétation en décalage avec le prochain rapport de la Cour des comptes.

En conclusion, le bilan est plus que mitigé, les comptes publics ont été fortement dégradés, parfois au prix de la remise en cause de nombreuses politiques publiques indispensables.

M. Henri Emmanuelli a observé que, quels que soient les efforts de présentation de votre Rapporteur général, il n'en reste pas moins que l'augmentation de la dette au cours de cette législature aura été vertigineuse et que le déséquilibre des comptes sociaux reste préoccupant. À ce propos, il a rappelé que le Ministre de la Santé s'était récemment réjoui de ce que le déficit de la

Sécurité Sociale ne soit « que » de 8,1 milliards d'euros en 2006, cette excellente nouvelle justifiant sans doute l'augmentation du prix de la consultation – pour un coût de 500 millions d'euros – que le Gouvernement vient d'accorder aux médecins généralistes. Devant une telle situation, on peut être légitimement inquiet.

La question se pose : comment a-t-on pu en arriver à une telle situation ? La logique est implacable. L'actuelle législature, comme celle qui l'a précédée il est vrai, a considérablement réduit les recettes de l'État. Voilà l'explication du déficit budgétaire : des baisses d'impôts abusives généreusement accordées à ceux qui en ont le moins besoin par la présente majorité qui, au passage, a échoué à maîtriser les dépenses publiques.

Votre **Rapporteur général** a précisé que les baisses d'impôts sous la précédente majorité ont atteint 35 milliards d'euros contre 21 milliards d'euros pour l'actuelle.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que les dépenses locales ainsi que les dépenses de Sécurité Sociale ont progressé bien plus vite que les dépenses de l'État, et parvenir à les maîtriser constituera l'un des grands enjeux des années à venir. Par ailleurs, il a regretté que les gouvernements, quelle que soit leur orientation politique, aient mené une politique de la demande et non une politique de l'offre sans doute indispensable à l'élévation du potentiel de croissance de l'économie.

Votre **Rapporteur général** a estimé que la situation budgétaire, à la fin de la législature, est meilleure que ce qu'elle était à son début. Le déficit de l'État est en effet de 36 milliards d'euros contre près de 46 milliards d'euros à l'été 2002.

M. Henri Emmanuelli a observé que la situation dans l'industrie était catastrophique et que les décideurs publics devraient en être préoccupés.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que la majorité était pleinement consciente de la situation difficile que rencontrent les entreprises industrielles françaises. Cependant, il n'est pas sûr que les propositions de l'opposition, entre l'augmentation du SMIC et la suppression des allègements de charges sociales, soient le meilleur moyen d'y remédier.

La Commission a *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.