



N° 3151

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2007,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
I.- DES FINANCES PUBLIQUES ENCORE FRAGILES	5
A.- UNE DETTE PUBLIQUE QUI RESTE A MAÎTRISER.....	5
B.- UNE AUGMENTATION INÉVITABLE DES CHARGES D'INTÉRÊTS DE LA DETTE.....	13
II.- UN NOUVEAU CAP DANS L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE	23
A.- VERS LA BAISSSE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	23
1.- Du « zéro volume » au « zéro valeur »	23
2.- Les grandes lignes de l'évolution des dépenses entre 2006 et 2007.....	27
B.- UNE NOUVELLE IMPULSION DONNÉE AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE	33
1.- Le champ des possibles pour 2007	33
2.- Une approche structurelle de la politique budgétaire : la « règle des dix milliards d'euros »	40
EXAMEN EN COMMISSION.....	43

I.- DES FINANCES PUBLIQUES ENCORE FRAGILES

Si, à elle seule, la dette publique ne suffit pas à rendre compte de l'état des finances publiques, son évolution est un bon indicateur de leur soutenabilité. À cette aune – celle du long terme – les résultats enregistrés en 2005 ont de quoi décevoir, malgré une remarquable maîtrise de la dépense et une réduction du déficit par rapport à 2004. À plus court terme, les hausses de taux d'intérêt observées depuis l'année dernière viennent rappeler la vulnérabilité de nos finances publiques.

A.- UNE DETTE PUBLIQUE QUI RESTE A MAÎTRISER

• En 2005, la dette publique a augmenté dans des proportions imprévues. À l'automne dernier, le Gouvernement tablait sur un ralentissement de sa progression et prévoyait un ratio de 65,8% du PIB à la fin 2005, puis de 66% à la fin 2006. En réalité, après 64,4% fin 2004 ⁽¹⁾, **la dette publique au sens du traité de Maastricht a atteint 66,6% du PIB fin 2005, soit 1.138,4 milliards d'euros**, en hausse de 69 milliards d'euros par rapport à 2004.

LA DETTE PUBLIQUE EN 2005

	En milliards d'euros	En pourcentage du total	En pourcentage du PIB
État	889,2	78,1%	52,0%
Organismes divers d'administration centrale	95,2	8,4%	5,6%
Administrations publiques locales.....	118,7	10,4%	6,9%
Administrations de sécurité sociale	35,4	3,1%	2,1%
Total administrations publiques	1.138,4	100%	66,6%

Source : INSEE, Comptes nationaux, mai 2006.

La dette des **administrations publiques locales** augmente de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2004, mais demeure sous la barre des 7% de PIB depuis 2002. À la différence de l'État, cet endettement correspond à d'importants efforts d'investissement, les collectivités territoriales étant – de loin – le premier investisseur public (69,4% du total en 2005).

Alors que la situation des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC) est excédentaire (+ 0,4% de PIB), leur dette continue de s'alourdir en 2005. Elle augmente de 4,7 milliards d'euros sous l'effet de la reprise de 6,6 milliards d'euros de dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ce montant correspond au déficit prévisionnel de la branche maladie de la Sécurité sociale en 2005 (8,3 milliards d'euros selon l'estimation de l'automne dernier), diminué du trop-perçu par l'ACOSS au titre de la couverture

(1) Ce ratio, jusqu'alors estimé à 64,7%, a été revu à la baisse par l'INSEE en mai 2006.

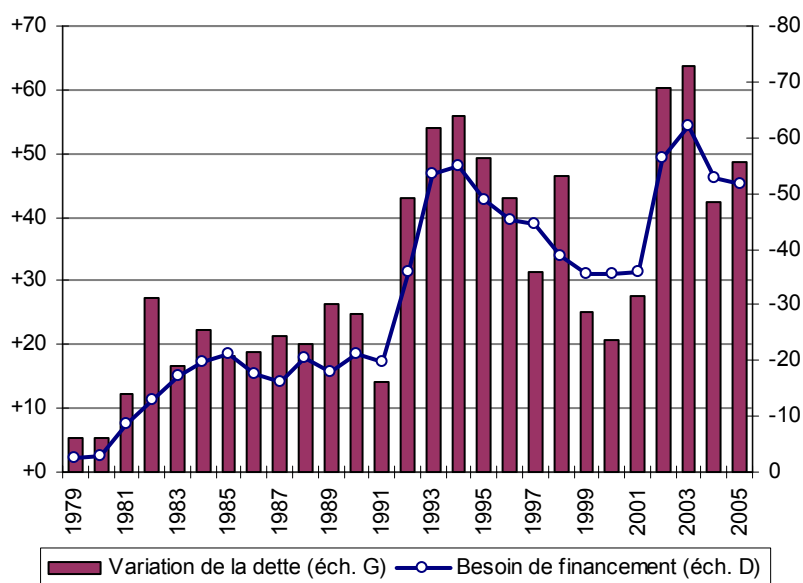
par la CADES des déficits précédents (33,31 milliards d'euros, à comparer à la reprise de dette par la Caisse de 35 milliards d'euros en 2004).

Après une progression de 3,5 milliards d'euros en 2004, la dette des **administrations de sécurité sociale** augmente de 10,4 milliards d'euros en 2005, en dépit de la recette exceptionnelle de 8,4 milliards d'euros au titre de la soulte des industries électriques et gazières, du ralentissement des dépenses (+ 4,3%, après + 4,9% en 2004) et de la réduction du déficit de la Sécurité sociale à 11,6 milliards d'euros (après 11,9 milliards d'euros en 2004) permise par le respect – inédit – de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La diminution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale, quoique sensible (0,2% en 2005, après 1% en 2004), n'a donc pas suffi à enrayer la dynamique de la dette. Conformément aux règles européennes, la soulte est en effet comptabilisée en totalité pour la seule année 2005, alors qu'une partie de celle-ci (4,6 milliards d'euros valeur 2005) fera, en réalité, l'objet de paiements échelonnés sur 20 ans à la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Au-delà de cette explication comptable, en raison du rythme de la croissance enregistré en 2005, seul un retour complet à l'équilibre aurait permis de stabiliser la dette des administrations de sécurité sociale l'année dernière.

Reste que **l'État, avec 78,1% du total, est le principal responsable de la progression de la dette publique**. L'encours de dette a augmenté de 48,8 milliards d'euros en 2005, après + 42,4 milliards d'euros en 2004, portant la dette de l'État à 52% du PIB. Ce résultat est très décevant, puisqu'il contraste avec un solde budgétaire ⁽¹⁾ passé de 43,9 milliards d'euros en 2004 à 43,5 milliards d'euros en 2005 et avec un besoin de financement de l'État au sens du traité de Maastricht ramené de 3,2% à 2,9% du PIB.

BESOIN DE FINANCEMENT ET VARIATION DE LA DETTE DE L'ÉTAT

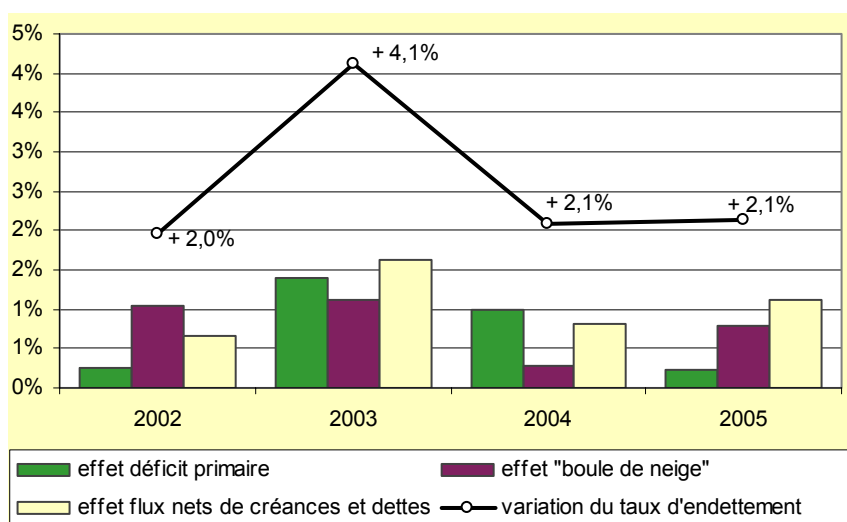
(en milliards d'euros)



(1) Hors FMI et hors FSC.

Ce mauvais résultat sur l'endettement peut certes être expliqué par plusieurs facteurs exceptionnels, qui accentuent le décalage entre l'évolution du déficit et celle de la dette (voir le graphique ci-dessus). En premier lieu, la modification par Eurostat en mars 2006 des règles de comptabilisation des dépenses militaires conduit à enregistrer les dépenses correspondant à l'acquisition d'équipements lourds à la date de leur livraison, et non plus aux dates de versement. Le besoin de financement de l'État s'en est trouvé amélioré en 2005 de 1,9 milliard d'euros par rapport à ce qu'aurait impliqué l'application des règles antérieures, sans que la dette ne s'en trouve pourtant allégée. En deuxième lieu, certaines rentrées fiscales de fin d'année ont été aussi substantielles que tardives, en raison essentiellement de la modernisation du régime des acomptes de l'impôt sur les sociétés adoptée dans le collectif budgétaire. L'État n'ayant pu réduire ses émissions de titres à due concurrence dès 2005, les effets sur la dette n'ont pu se faire sentir qu'en 2006. En dernier lieu, certaines administrations publiques, largement excédentaires, ont acquis des actifs émanant d'organismes extérieurs à la sphère publique, pour un montant d'environ 20 milliards d'euros (dont 12 milliards d'euros par le Fonds de réserve des retraites et les régimes de retraites complémentaires). Le financement de ces achats vient augmenter la dette brute telle qu'elle est mesurée au niveau européen : les acquisitions d'actifs majorent la dette, les cessions d'actifs la minorent. C'est ce que le graphique ci-dessous désigne comme l'effet des flux nets de créances et de dettes : cet effet a contribué pour plus de la moitié à l'évolution de l'endettement public entre 2004 et 2005 (pour 1,1 point sur une progression totale de 2,1 points de PIB).

CONTRIBUTIONS À L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT PUBLIC



N.B. : L'année 2003 fournit un autre exemple d'effet important des flux de créances et de dettes, en raison de l'endettement contracté par l'ERAP pour souscrire à l'augmentation de capital de France Télécom et des retraits des disponibilités du Fonds de réserve des retraites (précédemment placées auprès du Trésor, ces disponibilités ont été placées, en 2003, auprès de la Caisse des dépôts, réduisant de ce fait les ressources liquides du Trésor et obligeant celui-ci à les compenser, à due concurrence, par des appels supplémentaires au marché des capitaux).

Au-delà de ces éléments circonstanciels, il est cependant manifeste que l'augmentation de la dette en 2005 est également la conséquence :

– de la dynamique autonome de la dette ou effet « boule de neige » : le taux de croissance nominal du PIB étant inférieur au taux d'intérêt servi sur la dette, la charge de la dette est elle-même à l'origine d'un accroissement de l'endettement. Cet effet, qui a contribué pour 0,8 point à l'augmentation de la dette en 2005, est d'autant plus fort que le taux d'endettement est élevé, que le taux d'intérêt est important et que le taux de croissance du PIB est faible ;

– de la persistance d'un déficit primaire : même en neutralisant le « poids du passé » (les charges d'intérêt de la dette), les recettes des administrations publiques demeurent inférieures à leurs dépenses, générant un déficit « primaire » qu'il faut bien financer... en s'endettant davantage. Cet effet a pesé pour 0,2 point sur l'évolution de la dette publique l'année dernière.

L'augmentation de la dette en 2005 est donc aussi le résultat d'une croissance décevante et d'une réduction insuffisante du déficit. L'exécution du budget 2005 vient ainsi démontrer, s'il en était besoin ⁽¹⁾, que le retour du déficit sous la barre des 3% de PIB est loin d'être suffisant pour stopper l'accroissement de la dette. Votre Rapporteur général rappelle en effet que cette limite de 3%, inscrite dans le Pacte de stabilité et de croissance, correspond au niveau de déficit maximal pour ne pas dégrader le ratio dette/PIB sous l'hypothèse d'un taux de croissance nominal de 5% par an (soit environ 3% de croissance réelle et 2% d'inflation) et d'un ratio initial de dette à 60%. Or, la croissance en 2005 n'a été que de 3,1% en valeur et de 1,2% en volume. Dans ces conditions, pour – seulement – stabiliser le ratio d'endettement en 2005, il aurait fallu ramener le déficit public, non pas à 2,9% de PIB, mais à 2% : l'écart entre le solde stabilisant et le solde effectif a donc contribué pour près d'un point à l'accroissement de la dette.

COMPARAISON DU SOLDE STABILISANT LA DETTE ET DU SOLDE EFFECTIF EN 2005

(en pourcentage du PIB)

	Solde stabilisant	Solde effectif
État.....	- 1,6%	- 3,0%
Organismes divers d'administration centrale.....	- 0,2%	0,4%
Administrations publiques locales.....	- 0,2%	- 0,1%
Administrations de sécurité sociale.....	0,0%	- 0,2%
Total administrations publiques.....	- 2,0%	- 2,9%

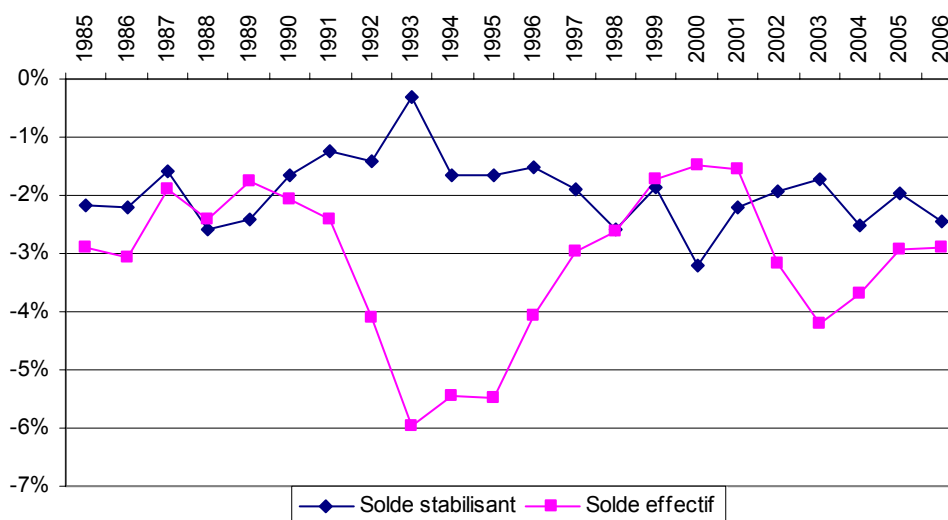
N.B. : Par souci de simplification, le solde stabilisant est déterminé en considérant par convention que le stock de dette n'est affecté que par le déficit.

(1) Dans tous ses rapports sur les projets de loi de finances, votre Rapporteur général a attiré l'attention sur la notion de « solde stabilisant », permettant de stopper la dynamique de l'endettement.

En effet, pour que la dette soit mise sous contrôle à court terme, le « stock » de dette ne doit pas augmenter à un rythme plus rapide que celui de la richesse nationale. À défaut, la croissance spontanée des recettes est plus faible que la croissance spontanée des intérêts de la dette. Votre Rapporteur général rappelle néanmoins que, sur les vingt-cinq dernières années, le solde des administrations publiques ne s'est trouvé en situation d'excédent primaire que trop irrégulièrement ⁽¹⁾. *A fortiori*, le solde stabilisant n'a été atteint que très rarement, seulement à la fin des années 1980 et à la fin des années 1990 (voir le graphique ci-dessous).

SOLDE STABILISANT LA DETTE PUBLIQUE ET SOLDE EFFECTIF

(en points de PIB)



N.B. : Hypothèse d'une croissance en volume de 2% en 2006.

La France n'est pas un cas isolé. Dans la plupart des pays européens, les améliorations du solde budgétaire constatées pendant les périodes favorables ont été d'origine essentiellement conjoncturelle, tandis que le solde structurel s'est dégradé. Mais la France a souvent été moins rigoureuse que ses partenaires. Ainsi, de 1997 à 2002, les recettes structurelles ont été réduites en France de 2,3 points de PIB, contre 2 points dans la zone euro et 1,6 point dans l'Union européenne. Sur la période 2000-2005, alors que le solde primaire stabilisant la dette française était en moyenne de + 0,4% du PIB, c'est un déficit primaire de - 0,2% du PIB qui, en moyenne, a été dégagé ⁽²⁾.

Cette année, en supposant que la croissance soit de 2% en volume et de 3,7% en valeur, donc au niveau « plancher » de l'hypothèse associée à la loi de finances initiale, **il faudrait limiter le déficit public à environ 2,5% du PIB pour stabiliser l'endettement en 2006**. Avec une croissance plus favorable à 2,25% en volume, soit le milieu de la fourchette retenue par le Gouvernement, le solde stabilisant ne serait plus que de - 2,7%, mais encore supérieur à la prévision de déficit formulée à l'appui des orientations budgétaires pour 2007 (- 2,8% en 2006). Les perspectives pour 2006 sont d'autant moins florissantes que l'année

(1) En 1979 et en 1980 ; de 1987 à 1991 ; de 1997 à 2001.

(2) Source : Eurostat.

passée la soule des industries électriques et gazières, mesure ponctuelle, a amélioré le solde de 0,45 point de PIB.

• Fort de ce constat, **le Gouvernement a décidé de fixer pour 2006 des objectifs d'évolution de l'endettement public plus ambitieux** que ceux affichés à l'automne dernier. Au terme du Programme de stabilité 2007-2009 élaboré en décembre 2005, le ratio d'endettement devait s'établir à 66,5% du PIB en 2006. Dans le débat d'orientation budgétaire pour 2007, ce ratio est revu à la baisse afin de **viser dès 2006 une cible de 64,6% du PIB**, soit 2 points de moins qu'en 2005. Avec une croissance de 2,25%, la dette publique n'augmenterait donc en valeur absolue que d'une dizaine de milliards d'euros en 2006, au lieu de 69 milliards d'euros en 2005.

Cet objectif de réduction de l'endettement, qui représente environ 35 milliards d'euros, sera poursuivi à l'aide de trois outils.

En premier lieu, le déficit à financer en 2006 pourrait être moins important qu'escompté. La prévision de déficit public du Gouvernement est en effet ramenée de 2,9% à 2,8% du PIB, sous l'hypothèse d'une absence d'aggravation des besoins de financement des collectivités territoriales (0,1%) et des administrations de sécurité sociale (0,2%). L'État, quant à lui, bénéficierait de la poursuite de la tendance enregistrée depuis le début de l'année sur l'encaissement des recettes fiscales. Le surplus par rapport aux évaluations initiales pourrait être de l'ordre de 1 à 3 milliards d'euros, venant réduire d'autant le déficit, conformément à l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾.

En deuxième lieu, une partie des produits de cessions d'actifs ira au désendettement. En plus des 10 milliards d'euros tirés de la privatisation des sociétés autoroutières, déjà pris en compte dans le programme de financement de l'État pour 2006, la vente des titres Alstom et l'ouverture du capital d'Aéroports de Paris permettraient de dégager 2 milliards d'euros supplémentaires en faveur de la réduction de l'endettement. Les cessions d'actifs « *non stratégiques* » occupent une place non négligeable dans la stratégie de désendettement présentée dans le Programme de stabilité 2007-2009, aux termes duquel elles contribueraient chaque année à réduire l'endettement de 5 à 10 milliards d'euros. Votre Rapporteur général souligne cependant que ces opérations, si elles réduisent le passif de l'État, diminuent aussi son actif et peuvent être analysées comme un appauvrissement patrimonial. À compter de l'exercice 2006, la présentation du bilan de l'État à l'appui des projets de loi de règlement devrait d'ailleurs permettre de mieux appréhender cette dimension patrimoniale.

En troisième lieu, le Gouvernement entend diminuer le « *matelas de trésorerie* » de l'État. Une telle mesure vise à éviter que ne se reproduise le scénario – déjà évoqué – de la fin 2005, où le compte du Trésor à la Banque de

(1) L'article 66 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) dispose : « Pour 2006, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ».

France était, contrairement aux autres années, plus proche de 40 milliards d'euros que de 30 milliards d'euros. Selon le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation budgétaire, « *le pilotage de la trésorerie de l'État va être profondément infléchi pour ne pas générer un euro d'endettement de plus que le strict nécessaire pour faire face à la gestion courante. À cet effet, et de sorte que cette évolution ne nuise aucunement à la capacité de l'Agence [France Trésor] de disposer de la trésorerie dont l'État a besoin, l'AFT va se doter de nouveaux outils tels que par exemple un BTF à très court terme ; elle bénéficiera de plus d'une amélioration radicale des remontées d'information de la part des administrations dans le cadre d'une opération exemplaire de réforme de l'État* »⁽¹⁾.

La trésorerie de l'État enregistre en effet, chaque jour, des mouvements très importants (22 milliards d'euros en moyenne en 2004), effectués pour le compte de l'État lui-même – opérations budgétaires et opérations de trésorerie – ou pour le compte de ses correspondants qui ont déposé leurs fonds auprès du Trésor. À certaines périodes, le compte du Trésor doit de surcroît permettre de faire face au remboursement de titres échus et au versement des intérêts, que la politique d'assimilation des titres d'État concentre sur un nombre restreint de jours dans l'année. Ainsi, en fin d'année, le compte peut difficilement être inférieur à un montant de 15 à 20 milliards d'euros, en raison de l'amortissement de BTAN⁽²⁾ chaque mois de janvier. La modification du pilotage de la trésorerie annoncée par le Gouvernement consiste à se rapprocher le plus possible de ce montant minimum, soit une différence d'environ 20 milliards d'euros avec la situation de la fin 2005. Cette gestion plus « serrée » permettrait de réduire d'autant le financement par émission de BTF : le stock de dette à court terme en fin d'année sera donc moindre. En contrepartie, l'AFT serait autorisée à emprunter à plus court terme qu'actuellement – c'est-à-dire à moins de trois mois⁽³⁾ – grâce à des titres arrivant à échéance avant le 31 décembre. À la différence des BTF actuels, ces titres ne seraient pas émis suivant un calendrier régulier, mais en fonction des tensions ponctuelles de liquidités du Trésor.

Votre Rapporteur général souligne que cette mesure relative à la trésorerie est avant tout une mesure d'affichage, au sens non péjoratif du terme : elle vise à tenir compte au plus juste de la définition de la dette au sens du traité de Maastricht. Elle a, en outre, un coût non nul : d'une part, les nouveaux titres devraient générer des intérêts légèrement supérieurs aux actuels BTF ; d'autre part, la diminution des excédents disponibles sur le compte du Trésor se traduira par de moindres recettes tirée de la rémunération de la trésorerie.

(1) *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome 1.*

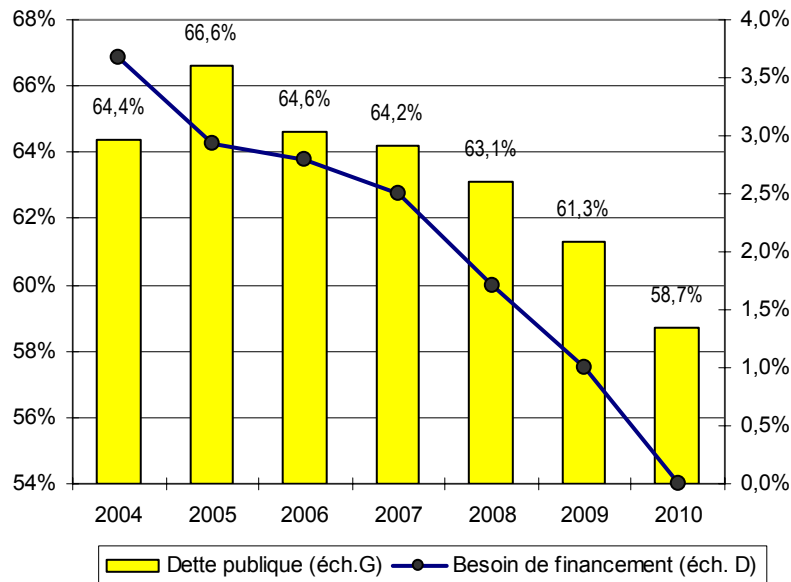
(2) *Bons du trésor à taux fixe et intérêts annuels.*

(3) *Les maturités des bons du trésor à taux fixes et intérêts précomptés (BTF) actuels sont de 3 mois, 6 mois et 1 an.*

• Si les objectifs de réduction du ratio d'endettement sont atteints en 2006, le scénario du Gouvernement à 2,25% de croissance permettrait d'atteindre le solde stabilisant la dette en 2007, soit un déficit d'environ 2,5% de PIB. Le ratio de dette s'établirait alors fin 2007 à 64,2 points de PIB.

ÉVOLUTION PREVISIONNELLE DE LA DETTE ET DU DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en pourcentage du PIB ; scénario à 2,25% de croissance)



Sources : INSEE, Comptes nationaux, mai 2006 et Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2006.

Au-delà de 2007, le Gouvernement table sur une progression des dépenses sociales de 1% en volume et sur une stabilisation en volume des dépenses locales à l'horizon 2009, à l'image de ce que réalise l'État depuis le début de la législature. D'ici là, les dépenses locales connaîtraient une progression limitée à 0,5% en volume en moyenne. Dans le scénario à 2,25% de croissance, l'équilibre des administrations publiques serait rétabli en 2010 et l'endettement public ramené à 58,7% du PIB (voir le graphique ci-dessus).

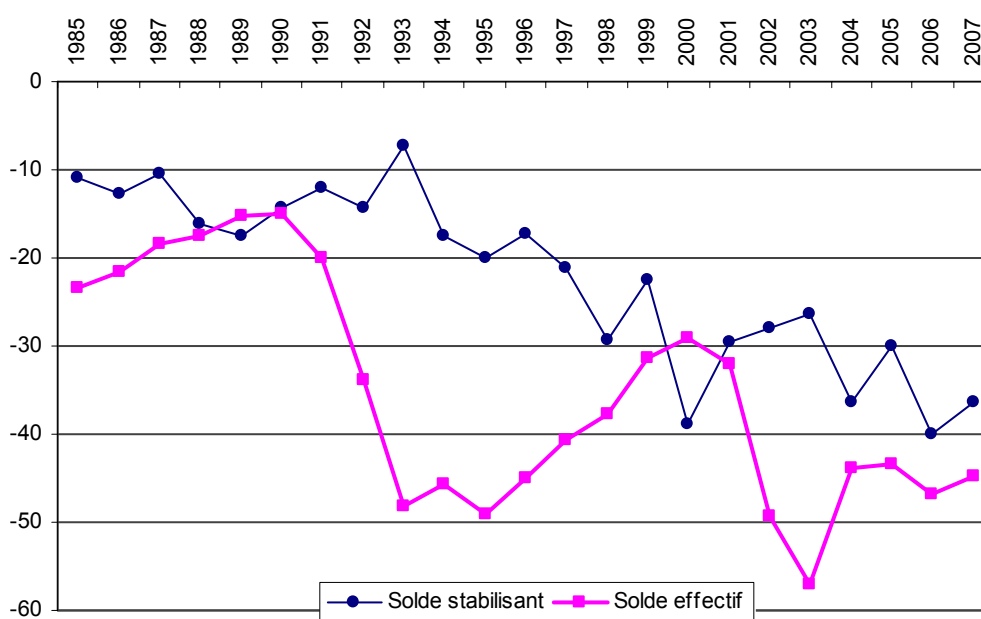
• Depuis le début de la législature, le Gouvernement et sa majorité n'ont attendu ni l'actuelle médiatisation de la question de la dette, ni l'important rapport Pébereau⁽¹⁾ pour prendre de courageuses mesures d'assainissement des finances publiques, telles que la stabilisation en volume des dépenses du budget général, le non-remplacement de près de 13.000 fonctionnaires partant en retraite ou les réformes des retraites et du système de santé. Toutes ces mesures – auxquelles s'ajoute l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – ne développeront pleinement leurs effets que sur le long terme, ce qui est moins leur limite que leur vertu.

(1) Commission présidée par M. Michel Pébereau, Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale, La documentation française, 2005.

La progression de l'endettement est cependant telle que des résultats rapides sont nécessaires car, on l'a vu, plus le niveau de dette est élevé, plus l'excédent primaire à dégager pour le stabiliser est important. Or, pour s'en tenir cette fois à la seule dette de l'État, **vo**tre Rapporteur général estime le **déficit stabilisant la dette à environ 36 milliards d'euros en 2007**, sous des hypothèses de croissance de 2,25% en volume, d'exécution du budget 2006 en ligne avec la loi de finances initiale et de taux apparent de la dette de 4,6%. Dans les hypothèses d'évolution du déficit de l'État présentées par votre Rapporteur général dans la seconde partie du présent rapport, ce solde ne serait atteint en 2007 que dans le troisième scénario dit « optimiste ».

SOLDE STABILISANT LA DETTE DE L'ÉTAT ET SOLDE EFFECTIF

(en milliards d'euros)



N.B. : Le solde « effectif » 2006 est celui de la loi de finances initiale (46,8 milliards d'euros).
Le solde « effectif » 2007 est celui retenu dans le scénario dit « médian » présenté par votre Rapporteur général dans la deuxième partie du présent rapport (44,6 milliards d'euros).

La poursuite de l'assainissement des finances publiques apparaît donc indispensable. Ces derniers mois, le contexte macro-économique de remontée des taux d'intérêt devrait constituer une puissante incitation supplémentaire.

B.- UNE AUGMENTATION INÉVITABLE DES CHARGES D'INTÉRÊTS DE LA DETTE

• L'« effet taux », jusqu'ici favorable aux finances publiques en raison d'un refinancement de la dette arrivant à échéance à des conditions moins onéreuses, s'essouffle progressivement. Pour la seule dette de l'État, le Gouvernement estime dans son dernier programme de stabilité que les intérêts devraient progresser beaucoup plus rapidement que l'ensemble des dépenses de l'État sur la période 2007-2009. Celles-ci augmenteraient de 4,5% par an en

moyenne et en valeur sous des hypothèses d'évolution des taux d'intérêt cohérentes avec le scénario de reprise et de rattrapage de croissance sur les années de la programmation. Cette augmentation est nettement supérieure au rythme de 1,3% en valeur de la période 2002-2006.

L'environnement macro-économique évolue significativement ces derniers mois. Selon l'OCDE, les risques se sont accentués, « *qu'il s'agisse de déséquilibres de balances courantes, de taux d'intérêt à long terme ou de prix de l'immobilier. En outre, les perspectives d'inflation et de croissance pourraient être fortement affectées par de brusques variations des prix du pétrole et des matières premières* »⁽¹⁾.

Si la Réserve fédérale américaine s'oriente progressivement vers une pause dans le cycle de relèvement de ses taux directeurs, rien n'indique qu'elle sera nécessairement durable. La Fed pourrait d'ailleurs à nouveau remonter ses taux à la fin du moins juin pour soutenir le dollar, ce qui porterait le taux directeur à 5,25%, à comparer au 1% du début du cycle de resserrement monétaire entamé en juin 2004. Le mois dernier, les chiffres d'inflation pour avril 2006, supérieurs aux prévisions, ont entraîné une chute spectaculaire des marchés boursiers dans le monde entier et une hausse des taux d'intérêt, partiellement corrigée ensuite. Sans pouvoir prévoir l'ampleur et la durée de leur remontée⁽²⁾, il semble acquis que, depuis 2005, l'« énigmatique » faiblesse des taux d'intérêt à long terme ait pris fin.

Depuis le 6 décembre 2005, la Banque centrale européenne a rompu avec le *statu quo* de sa politique monétaire, augmentant d'un quart de point ses taux directeurs. Après deux relèvements en mars 2006 et le 8 juin dernier, le taux principal de refinancement s'élève à 2,75%. Compte tenu des prévisions de croissance favorables en zone euro, des pressions inflationnistes (quoique l'inflation sous-jacente reste inférieure à 1,5%, la hausse de l'indice des prix à la consommation en zone euro est supérieure à 2%⁽³⁾) et du rythme du développement du crédit au secteur privé, la plupart des économistes anticipent d'autres resserrements monétaires pour atteindre 3% ou 3,25% à la fin 2006. Ceux-ci dépendront également de l'évolution du taux de change euro / dollar, une dépréciation trop importante de la monnaie américaine limitant les possibilités pour la BCE de procéder à de nouvelles hausses de ses taux.

En conséquence, les taux d'intérêt ont augmenté en zone euro. S'agissant des taux d'intérêt à court terme, l'EONIA⁽⁴⁾ est passé de 2,34% fin janvier 2006 à 2,62% fin mai 2006, au lieu de 2,09% en moyenne l'année dernière. Pour ces mêmes échéances, le taux interbancaire à 3 mois (EURIBOR) est passé de 2,55% à 2,93%, après 2,18% en moyenne en 2005. Sur le segment obligataire, le

(1) *Perspectives économiques de l'OCDE, mai 2006, éditorial, p. 2.*

(2) *À l'heure actuelle, peu nombreux sont les conjoncturistes prévoyant que les taux d'intérêt à long terme en Europe dépassent durablement les 4,3%, beaucoup tablant sur une détente des taux longs en 2007.*

(3) *L'inflation en zone euro a augmenté de 0,1 point en mai, s'établissant à 2,5% en glissement annuel.*

(4) *L'EONIA (european overnight interbank average) est un indice du taux interbancaire au jour le jour de la zone euro.*

relèvement des taux directeurs de la BCE en mars 2006 a engendré une hausse rapide des taux d'intérêt à long terme dans la zone euro. Pour la première fois depuis la fin de l'année 2004, ils ont franchi la barre des 4%, progressant de plus de 70 points de base par rapport au début de cette année. Tout en restant à des niveaux historiquement très bas, ils pourraient augmenter encore et atteindre, à un horizon de six mois, près de 4,2%, selon la plupart des prévisions dont votre Rapporteur général a pu prendre connaissance.

Dès lors, quoiqu'elle ait déjà été abordée à plusieurs reprises par votre Rapporteur général, **la question des effets de ces hausses de taux sur la charge de la dette de l'État se pose avec une particulière acuité cette année**. Il importe de chercher à mesurer leur impact en 2006 comme en 2007, puis à plus long terme.

• **À la fin mai 2006, la charge brute de la dette négociable de l'État s'élève à 19,2 milliards d'euros**, soit un montant comparable à celui correspondant à la même période de 2005 (19,08 milliards d'euros).

D'après les données de la loi de finances initiale, la dette de l'État devrait générer une charge nette après *swaps* de 38,5 milliards d'euros, dont 30,2 milliards d'euros au titre des OAT, 7,3 milliards d'euros au titre des BTAN, 2,3 milliards d'euros au titre des BTF et 430 millions d'euros au titre de la dette non négociable et de la trésorerie, montants compensés en partie par l'encaissement de recettes liées à la gestion de la dette et de la trésorerie (2,7 milliards d'euros) et par l'excédent de 510 millions d'euros attendu sur la deuxième section du compte spécial « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

À la fin de l'année 2005, le stock de dette de l'État évalué en valeur nominale s'élevait à environ 920 milliards d'euros, répartis entre 43 milliards d'euros de dette non négociable (dont le coût est faible) et 877 milliards d'euros de dette négociable, dont :

- 593 milliards d'euros d'OAT (obligations à long terme : 10 à 50 ans) ;
- 189 milliards d'euros de BTAN (bons à moyen terme : 2 à 5 ans) ;
- 95 milliards d'euros de BTF (bons à court terme : moins d'un an).

En première approximation, l'évolution de la charge de la dette d'une année sur l'autre est constituée de deux composantes :

– l'« effet volume », qui traduit le coût de l'accroissement du stock de dette dans les conditions de taux d'intérêt de l'année précédente ;

– l'« effet taux », qui traduit le renchérissement ou les économies résultant de la variation du taux d'intérêt pertinent portant sur l'encours de dette en début

d'année. L'effet coût provient donc du refinancement à de nouvelles conditions de taux des titres arrivés à échéance pendant l'année.

S'agissant de la dette à court terme, il apparaît que les adjudications de BTF à 3 mois depuis le début de cette année ont été réalisées à un taux moyen de 2,51% (au lieu de 2% sur la même période en 2005), alors que la loi de finances pour 2006 était construite sur une hypothèse de taux de 2,3%. En année pleine, appliquée à la totalité de l'encours de BTF, le surcoût qui en découle s'élève à environ 200 millions d'euros. Toutefois, la politique de gestion active de la dette menée par l'Agence France Trésor a consisté à limiter les émissions de dette à court terme. Du fait de la bonne tenue des recettes fiscales enregistrées depuis le début de l'année, l'encours de BTF a pu être ramené de 95 milliards d'euros à la fin janvier à 86 milliards d'euros à la fin avril. À supposer que ce stock de dette à court terme reste à peu près constant jusqu'à la fin de l'année ⁽¹⁾, l'économie ainsi générée fait plus que compenser la variation des taux d'intérêt. Bien sûr, de nouvelles augmentations des taux – qui semblent probables – se traduiraient à nouveau sur la charge de la dette à court terme.

En revanche, pour la dette à moyen et long terme, l'évolution de la charge nette dépend pour l'essentiel du niveau des taux d'intérêt servis sur l'encours de l'année précédente ⁽²⁾. Or, en 2005, les taux moyens constatés sur les OAT à 10 ans et sur les BTAN ont été respectivement de 3,45% et de 2,57% en moyenne, à comparer aux hypothèses de taux associées au projet de loi de finances pour 2006 de, respectivement, 3,25% et 2,38% ⁽³⁾. Le surcoût occasionné sur la charge de la dette en 2006 peut être estimé à environ 200 millions d'euros. La hausse des taux d'intérêt à long terme devrait impacter davantage l'exercice 2007.

Toutefois, la hausse des taux a aussi un effet inverse sur la charge de la dette, du fait des placements de l'AFT sur le marché secondaire. Ces recettes tirées de la trésorerie de l'État viennent en atténuation de la charge de la dette. Elles ont ainsi rapportées 487 millions d'euros en 2005, dont 400 millions d'euros générés par les pensions sur titres.

• Alors qu'elle avait diminué d'environ 650 millions d'euros entre la loi de finances pour 2005 et la loi de finances pour 2006, **la charge de la dette de l'État devrait augmenter en 2007.**

(1) Ce qui devrait être le cas d'après les orientations du Gouvernement, évoquées dans les développements précédents.

(2) En effet, la technique d'assimilation impose de percevoir, à l'émission, le montant du coupon couru depuis la date de versement du coupon précédent. Ainsi, les émissions de référence changeant tous les six mois, la charge brute des émissions d'une année est compensée à hauteur des trois quarts, environ, par les recettes de coupons courus encaissées cette même année.

(3) Il s'agit de la moyenne des taux attachés aux lignes créées en 2005 : 3% pour l'OAT octobre 2005, 3,5% pour l'OAT avril 2005, 2,25% pour le BTAN mars 2007 et 2,5% pour le BTAN juillet 2007.

Compte tenu du mécanisme de paiement des intérêts (à l'émission pour les BTF ; à la première date d'échéance du coupon pour les BTAN et les OAT), les effets volume et taux pour les BTF sont entièrement déterminés par la comparaison entre 2006 et 2007, alors que les effets volume et taux pour les BTAN et les OAT sont déterminés par les refinancements intervenus en 2006 et par l'accroissement de leur stock en 2006.

S'agissant de la dette à court terme, le programme indicatif de financement de l'État rendu public le 21 décembre dernier prévoyait que l'encours global des BTF en 2006 devait être comparable à celui de 2005 (95 milliards d'euros), excepté l'effet de la reprise par l'État de 2,5 milliards d'euros de dettes de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole et de l'Entreprise minière et chimique. Toutefois, compte tenu des nouvelles modalités de gestion de la dette annoncées par le Gouvernement, l'encours de dette à court terme pourrait être plus proche de 85 milliards d'euros en fin d'année ⁽¹⁾. Pour 2007, on peut formuler l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation de cet encours ⁽²⁾. L'évolution de la charge des BTF serait alors uniquement due aux variations des taux d'intérêt à court terme entre 2006 et 2007, l'effet volume étant nul par construction. Dans ces conditions, et à titre d'exemple, une augmentation de seulement 30 points de base des taux entre 2006 et 2007 se traduirait par une progression de la charge de la dette à court terme de 255 millions d'euros en année pleine.

S'agissant de la dette à moyen terme, trois lignes de BTAN arrivent à échéance en 2006, portant intérêt à des taux de 5%, 2,25% et 4,5%, pour un montant total de 34,4 milliards d'euros. Sur la base des adjudications déjà réalisées à la mi-année et des tendances récentes en matière de taux d'intérêt, ces BTAN pourraient, dans l'ensemble, être refinancés à un taux que l'on peut estimer à 3,5%. L'économie qui pourra être observée en 2007 est d'environ 220 millions d'euros.

S'agissant de la dette à long terme, quatre lignes d'OAT arrivent à échéance en 2006 – trois portant intérêt à des taux de 7,25%, 6%, et 6,5% et une à taux variable (TEC 10) – pour un montant total de 43,2 milliards d'euros. Sur la base des adjudications déjà réalisées à la mi-année et des tendances récentes en matière de taux d'intérêt, ces OAT pourraient, dans l'ensemble, être refinancées à un taux d'intérêt que l'on peut estimer à 3,9%. L'économie qui pourra être observée en 2007 est d'environ 924 millions d'euros.

Enfin, les autres émissions d'OAT et de BTAN en 2006 – c'est-à-dire hors amortissement – financent le déficit, évalué à 46,9 milliards d'euros dans la loi de finances. Selon le programme indicatif de financement de l'État pour 2006, une partie de ce déficit sera couverte par une variation positive des dépôts des

(1) Voir les développements supra, p. 10 du présent rapport.

(2) Votre Rapporteur général souligne que cette appréciation est purement personnelle, formulée à titre d'hypothèse, et ne constitue en aucun cas une indication sur les intentions de l'Agence France Trésor quant à sa politique d'émission de BTF pour l'année 2007.

correspondants du Trésor de 5,5 milliards d'euros permise par les recettes de privatisations ⁽¹⁾, par une diminution du solde du compte du Trésor à la Banque de France (0,2 milliard d'euros) et, pour le reste, par des émissions d'OAT et de BTAN (41,2 milliards d'euros).

À titre de simple hypothèse formulée par votre Rapporteur général ⁽²⁾, ces autres émissions pourraient se répartir, pour l'année tout entière, entre 25,7 milliards d'euros d'OAT (à taux fixe, variable ou indexé) et 15,5 milliards d'euros de BTAN. Les conditions de taux d'intérêt déjà évoquées montrent que la charge supplémentaire en 2007 résultant de l'accroissement du stock de dette en 2006 s'élèvera à 1 milliard d'euros pour les OAT et à 542 millions d'euros pour les BTAN.

Au total, la charge à moyen et long terme de la dette de l'État devrait s'accroître d'environ 400 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de 1,5 milliard d'euros au titre de l'effet volume et une économie de 1,1 milliard d'euros au titre de l'effet taux.

Votre Rapporteur général souligne que cette évaluation ne prend pas en compte les effets calendaires (charges d'intérêt et/ou recettes de coupon couru) dus aux décalages entre les dates d'émission et les dates d'échéance des coupons. Elle ne prend pas non plus en compte les éventuels rachats avant échéance que pourrait décider l'Agence France Trésor. Ces deux facteurs peuvent aggraver ou réduire la charge de la dette de plusieurs centaines de millions d'euros.

En 2005, les rachats de titres – de gré à gré ou par adjudication à l'envers – ont ainsi été supérieurs aux années précédentes. Ils ont représenté un montant total en trésorerie de 19,3 milliards d'euros, dont 14,1 milliards d'euros sur des titres arrivant à échéance en 2006, réduisant d'autant les émissions à effectuer cette année. En 2006, les rachats pourraient être encore plus importants, grâce notamment à l'affectation à la Caisse de la dette publique de 10 milliards d'euros de recettes issues de la privatisation des sociétés autoroutières. Par exemple, le 24 mai dernier, l'AFT a racheté près de 4 milliards d'euros de dette à moyen et long terme par adjudication à l'envers (3 milliards d'euros de BTAN et 1 milliard d'euros d'OAT). Au 31 mai, ce sont 8,6 milliards d'euros de titres de maturité 2007 ou 2009 qui ont été rachetés au total, dont 6,2 milliards d'euros par le biais de la Caisse de la dette publique.

Cependant, l'évaluation sommaire qui précède rappelle bien les ordres de grandeur de la dérive tendancielle de la charge de la dette : un déficit de l'ordre de

(1) Ces recettes de privatisation viennent augmenter de 10 milliards d'euros le montant des fonds déposés sur le compte des correspondants. Parallèlement, le solde de ce compte est dégradé par une prévision de retrait de fonds par divers établissements publics pour un montant total de 4,5 milliards d'euros. L'essentiel de ces retraits de fonds (3 milliards d'euros) servira à amortir un emprunt contracté par ERAP en avril 2003 et arrivant à échéance en juillet 2006.

(2) Votre Rapporteur général souligne que cette appréciation est purement personnelle, formulée à titre d'hypothèse, et ne constitue en aucun cas une indication sur les intentions de l'Agence France Trésor quant à sa politique d'émission d'OAT et de BTAN pour l'année 2006.

46 milliards d'euros financé au taux moyen de 3,7% ⁽¹⁾ génère 1,5 milliard d'euros environ de charges supplémentaires. Si ce déficit persiste, c'est le même montant qui s'ajoute alors chaque année à la charge de la dette de l'État.

Encore cela suppose-t-il que les conditions de taux demeurent aussi favorables que ces dernières années. Or, selon toute vraisemblance, tel ne sera rapidement plus le cas.

• À plus long terme, la question de **la sensibilité de la charge de la dette de l'État aux taux d'intérêt** mérite donc d'être à nouveau posée.

Pour modéliser de façon simple la sensibilité de la charge de la dette de l'État à une variation de taux d'intérêt, on peut retenir les hypothèses suivantes :

– l'analyse se développe sur un stock constant, c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu compte de la dette engendrée, chaque année, par le déficit, mais seulement de la dette présente au début de la période de projection. On procède donc à l'analyse d'un « effet taux » pur ;

– la variation des taux est supposée uniforme sur tous les segments (court, moyen et long terme) et pérenne pendant toute la durée de la projection ;

– les « durées de vie » du stock de BTAN, d'une part, du stock d'OAT, d'autre part, sont prises constantes sur toute la période de projection. Il s'agit des durées moyennes à l'issue desquelles les titres parviennent à échéance et doivent être refinancés, intégrant donc à ce moment la variation des taux d'intérêt.

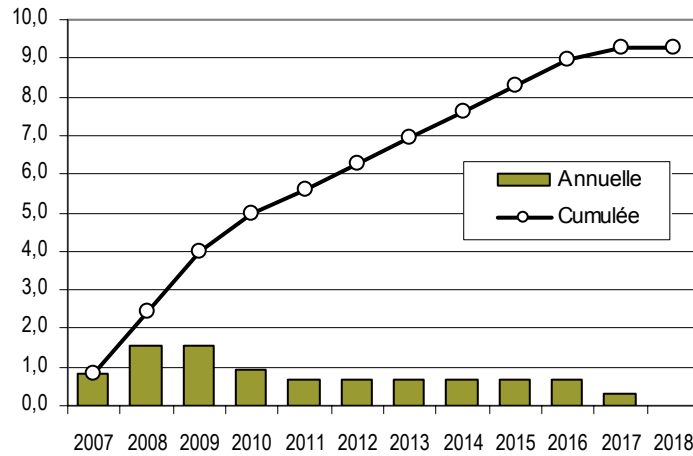
Il apparaît que, sur la base du stock de dette (BTF, BTAN et OAT) estimé à la fin de l'année 2006 et des durées de vie moyennes des BTAN (2 ans et 114 jours) et des OAT (9 ans et 162 jours) calculées au 30 avril 2006, une augmentation pérenne de 100 points de base, uniforme sur toute la courbe des taux, provoquerait une augmentation de la charge de la dette de :

- 0,9 milliard d'euros dès la première année, entièrement dus aux BTF ;
- 1,6 milliard d'euros supplémentaires les deuxième et troisième années, dus au renouvellement annuel de 40% des BTAN et de 10% des OAT ;
- 0,9 milliard d'euros la quatrième année, dus au renouvellement des 20% restant du stock de BTAN et de 10% des OAT ;
- 660 millions d'euros supplémentaires chaque année pendant six ans, dus au renouvellement de 10% des OAT, ;
- 300 millions d'euros la onzième année, dus au renouvellement des 10 derniers pour-cent d'OAT.

(1) Moyenne des conditions de taux susceptibles d'être observées en 2006 sur les OAT (3,9%) et sur les BTAN (3,5%), déjà évoquées dans les développements précédents.

SENSIBILITÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE AUX TAUX D'INTÉRÊT

(en milliards d'euros)



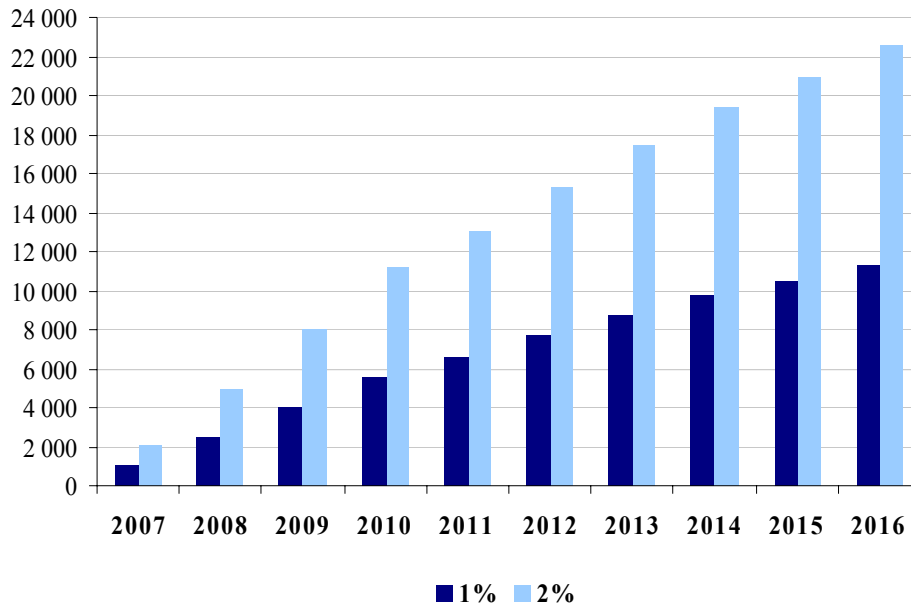
Hypothèse : augmentation pérenne de 1% des taux d'intérêt, identique sur toute la courbe.

En résumé, compte tenu de la structure de la dette, **en 4 ans, plus de la moitié de l'effet de la hausse des taux (soit 5 milliards d'euros) s'est fait sentir**. Au bout de 11 ans, la variation des taux d'intérêt est entièrement intégrée au stock de dette, qui a été totalement refinancé : **la charge supplémentaire annuelle par rapport à la situation initiale est de 9,3 milliards d'euros**. Encore faut-il rappeler que cette étude de sensibilité ne prend pas en compte le déficit supplémentaire que, chaque année, l'État doit financer par le recours à l'emprunt.

- Enfin, au-delà de la seule dette de l'État, le graphique ci-dessous présente une simulation des effets d'une hausse des taux d'intérêt sur la **charge de la dette de l'ensemble des administrations publiques**. Elle est fondée sur une réduction du déficit et de la dette conforme au dernier Programme de stabilité puis, à partir de 2011, sur le maintien du déficit de l'État et de la part de la dette de l'État dans l'ensemble de la dette publique.

COÛT SIMULÉ POUR L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES D'UNE HAUSSE DE 1% ET 2% DES TAUX D'INTÉRÊTS

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans le premier scénario (relèvement des taux de 100 points de base), la charge supplémentaire est d'environ un milliard d'euros dès la première année. Au bout de 10 ans, en supposant que l'augmentation des taux est durable, l'effet est de plus de 11 milliards d'euros. Dans le second scénario, le relèvement des taux de 100 points de base génère une charge de plus de 2 milliards d'euros la première année et excédant plus de 22 milliards d'euros au bout de 10 ans. C'est précisément pour éviter l'entrée dans un tel cercle vicieux que le solde stabilisant la dette doit être atteint le plus tôt possible.

II.- UN NOUVEAU CAP DANS L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE

A.- VERS LA BAISSSE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

1.- Du « zéro volume » au « zéro valeur »

Depuis le début de la législature, la majorité mène une politique déterminée de stabilisation en volume de la dépense de l'État : les dépenses du budget général ne progressent pas plus vite que l'inflation ⁽¹⁾.

Pour porter pleinement ses fruits, cette politique suppose une certaine durée : ce n'est qu'après une période suffisamment longue de moindre progression des dépenses par rapport aux recettes que réapparaissent des marges de manœuvre nouvelles, dont l'utilisation relève alors de l'opportunité politique.

Il ne s'agit pas, pour autant, d'une démarche de restriction « à l'infini » : avec l'aide de la croissance, cette politique a bien un horizon. Votre Rapporteur général a déjà montré, par exemple, qu'une croissance de l'ordre de 2% maintenue pendant six années permettrait, à condition de geler les dépenses en volume et d'affecter l'intégralité des surplus de recettes à la réduction des déficits, de rétablir l'équilibre du budget de l'État ⁽²⁾. La stabilisation des dépenses en valeur permettrait d'atteindre cet objectif en moins de cinq ans.

L'exécution du budget 2005 est venue montrer que cette « norme de dépense » est désormais bien entrée dans les mœurs. Les premiers mois de 2006 témoignent de la poursuite de la tendance : au 30 avril, les dépenses du budget général s'élèvent à 92,5 milliards d'euros, soit une baisse de 15,6 milliards d'euros à périmètre courant et de 6 milliards d'euros à périmètre constant ⁽³⁾ par rapport à 2005 sur la même période. Ce moindre niveau de dépense s'explique principalement par le nouveau cadre d'exécution du budget. En particulier, les retards observés dans l'adoption des budgets opérationnels de programme (BOP), qui peuvent être estimés en moyenne à un mois et demi, sont un facteur d'explication. L'écart avec 2005 est cependant en voie de résorption : de -17% fin février, il est passé à -10,5% en mars et à -5,5% fin avril à périmètre constant.

En outre, un nouvel outil est apparu en 2006 pour faciliter le respect du plafond de dépenses voté par le Parlement en loi de finances de l'année. La modification en 2005 de l'article 51 de la LOLF permet désormais de faire figurer dans les documents joints au projet de loi de finances les mesures de mise en

(1) Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation hors tabac.

(2) Rapport d'information sur les premiers résultats de l'exécution du budget 2003, n° 1507, p. 16-18.

(3) Les changements de périmètre de la loi de finances pour 2006 portent principalement sur le transfert à la sécurité sociale des compensations d'allègements généraux de charges sociales (17,1 milliards d'euros) et sur la création du compte d'affectation spéciale « Pensions » (10 milliards d'euros).

réserve de crédits envisagées par le Gouvernement afin de maîtriser l'exécution du budget. Ainsi, une réserve de précaution de 5,5 milliards d'euros en crédits de paiement et de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement a été mise en place au début de cette année. Elle résulte de l'application aux programmes du budget général dotés de crédits limitatifs d'un taux de mise en réserve :

– de 0,1 % sur les crédits de paiement et les autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel, soit 0,12 milliard d'euros ;

– de 5 % sur les crédits de paiement et les autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres, soit respectivement 5,37 milliards d'euros et 5,79 milliards d'euros.

Comme cela avait été annoncé à l'automne dernier, une partie de ces crédits ont vocation à être nécessairement « dégelés », afin de couvrir certaines dépenses inéluctables (environ 1,4 milliard d'euros). En outre, un dégel est intervenu en début d'exercice pour tenir compte de la contribution des différentes missions au plan d'urgence en faveur des banlieues annoncé en novembre 2005 et portant sur plus de 300 millions d'euros. La plus grande liberté reconnue aux gestionnaires par la LOLF et la réduction drastique des reports de crédits (4,6 milliards d'euros en 2006, après 9,7 milliards d'euros en 2005) devraient conduire à des mises en réserve globales de moindre ampleur qu'en 2005 (où elles avaient atteint 7,5 milliards d'euros au total).

C'est bien le succès même de cette politique de stabilisation en volume des dépenses menée depuis quatre ans qui, par la crédibilité nouvelle de la démarche de maîtrise des charges publiques, invite à aller plus loin. Pour difficile qu'elle soit à tenir, la stabilité en euros constants ne produit ses effets que graduellement. À la fin de l'année dernière, la commission Pébereau écrivait ainsi : « *cette norme constitue une avancée incontestable. Mais même si elle était appliquée strictement et si la croissance économique était chaque année de 2 %, elle ne permettrait de stopper l'augmentation du ratio d'endettement qu'au bout de quatre ans. Et il faudrait attendre huit ans pour atteindre l'équilibre et neuf ans pour seulement retrouver notre niveau d'endettement actuel* »⁽¹⁾. Dès le mois d'octobre dernier, conscient de la nécessité de renforcer la lutte contre le déficit et la dette, le Gouvernement a annoncé que la loi de finances pour 2006 serait la dernière à appliquer la règle du « zéro volume ». Une deuxième étape dans la maîtrise de la dépense consiste à passer d'une stabilisation en volume à une réduction en volume, afin de tendre à moyen terme vers le « zéro valeur » (c'est-à-dire à une stabilisation en euros courants).

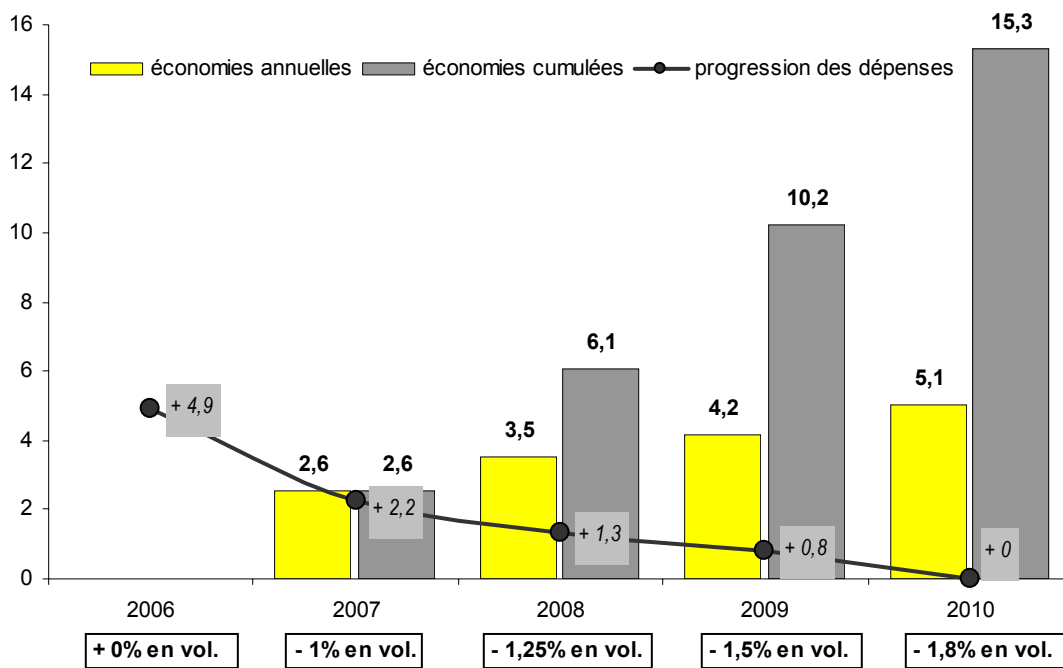
Plus précisément, lors de la Conférence nationale des finances publiques tenue le 11 janvier 2006, le Premier ministre s'est engagé à ce que, dans la loi de finances pour 2007, les dépenses de l'État progressent d'un point de moins que le taux d'inflation prévisionnel (diminution de 1% en volume). En présentant aujourd'hui ses orientations budgétaires pour 2007, le Gouvernement confirme cet

(1) Rapport Pébereau précité, p. 154.

engagement : les dépenses du budget général diminueront de 1% en volume, pour n'augmenter que de 0,8% en valeur, soit une progression de seulement 2,2 milliards d'euros.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES DEPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Après 2007, selon la programmation pluriannuelle des finances publiques présentée dans le Programme de stabilité 2007-2009 et réaffirmée par le Gouvernement dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire, le rapprochement progressif vers le « zéro valeur » devrait être poursuivi : les dépenses de l'État diminueraient de 1,25% en volume en 2008 et de 1,5% en volume en 2009 afin d'atteindre une stabilité en valeur en 2010. Le graphique ci-dessus présente les économies réalisées par rapport à l'application de la norme « zéro volume », sur la base d'une hypothèse d'inflation annuelle de 1,8%. On mesure à la fois l'ampleur de la tâche à accomplir, mais aussi les gains qui en découlent : plus de 15 milliards d'euros d'économies sur quatre ans.

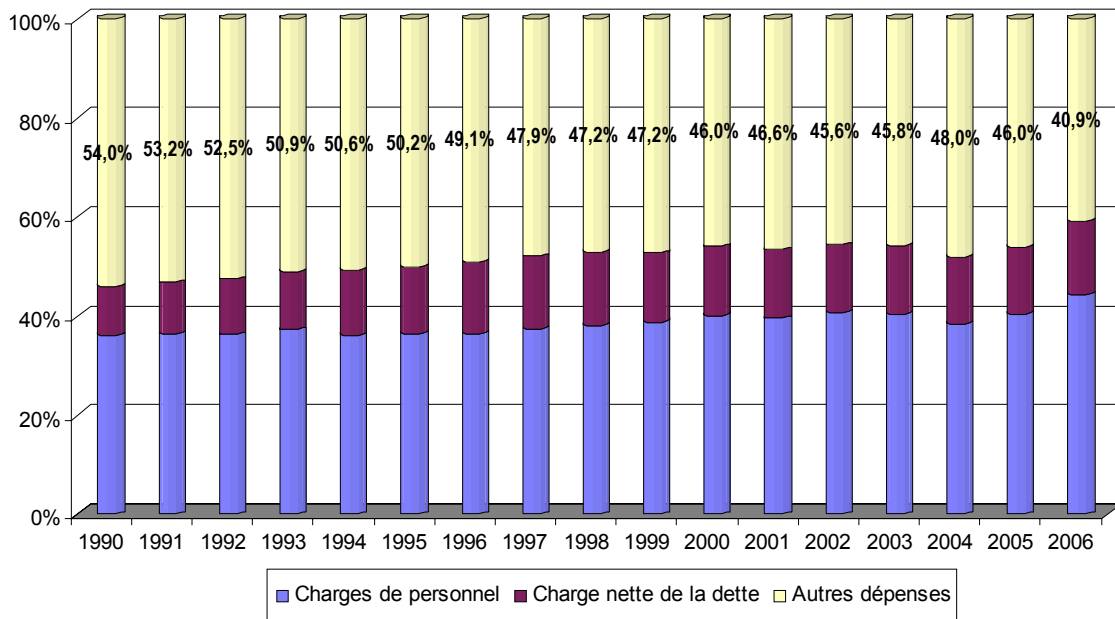
Au terme de ce qui n'a que l'apparence du paradoxe, la réduction de la dépense de l'État est la condition *sine qua non* de la restauration de ses marges de manœuvre. Outre le poids de la charge de la dette déjà évoqué ⁽¹⁾, soit près de 15% du budget général en 2006, les dépenses de fonction publique – pensions comprises – représentent depuis le début des années 2000 plus de 40% des dépenses du budget général, au lieu de 36% au début des années 1990. Tendanciellement, ce mouvement n'ira pas en s'atténuant dans l'avenir, compte tenu de la croissance mécanique des dépenses de pensions entraînée par l'augmentation des départs à la retraite des agents publics. Sur la période 2007-2009, les dépenses de pensions augmenteraient ainsi de 5,8% en moyenne

(1) Voir la première partie du présent rapport.

annuelle, au lieu de 4,7% sur la période 2002-2006. Le graphique ci-dessous invite à constater que la part dans le budget général des autres dépenses n'a cessé de se réduire, amenuisant d'autant les marges de manœuvre budgétaire de l'État. Depuis 1996, les dépenses hors personnel et hors dette représentent moins de la moitié du budget général. En 2006, leur part ne dépasse pas 41%.

LA RIGIDITÉ DES DÉPENSES DE L'ÉTAT (crédits initiaux)

(en pourcentage des dépenses nettes du budget général)



N.B. : La part des « autres dépenses » a fortement augmenté entre 2003 et 2004 du fait de la budgétisation du FOREC. En sens inverse, elle a spectaculairement chuté en 2006 en raison du financement par affectation de recettes des compensations d'exonérations de charges sociales.

De surcroît, parmi ces « autres dépenses », la capacité de réallocation des crédits est limitée par les priorités que se fixent les gouvernements. Au début de la présente législature, trois lois de programme sont venues encadrer l'évolution des dotations en faveur de la justice, de la défense et de l'intérieur. Ces dépenses prioritaires ont été enrichies au fil des années, par exemple par la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005 et par la loi de programmation pour la recherche en avril dernier. Ces engagements financiers pluriannuels, pour légitimes qu'ils soient, limitent la capacité d'agir sur les finances publiques. Afin que ces dernières ne soient pas traitées comme une simple « variable d'ajustement », **votre Rapporteur général réaffirme la nécessité d'une approche globale et pluriannuelle. L'instauration cette année d'une Conférence nationale des finances publiques et d'un Conseil d'orientation des finances publiques ⁽¹⁾ va dans ce sens. Une loi de programmation des finances**

(1) Au terme du décret n° 2006-515 du 5 mai 2006, ce Conseil a pour missions de décrire et d'analyser la situation des finances publiques de la France, d'apprécier les conditions requises pour en assurer la soutenabilité, de formuler des recommandations (notamment sur le respect des objectifs de désendettement ou sur l'amélioration des règles de gouvernance et la méthodologie de prévision des recettes) et de préparer et d'organiser les travaux de la Conférence nationale des finances publiques.

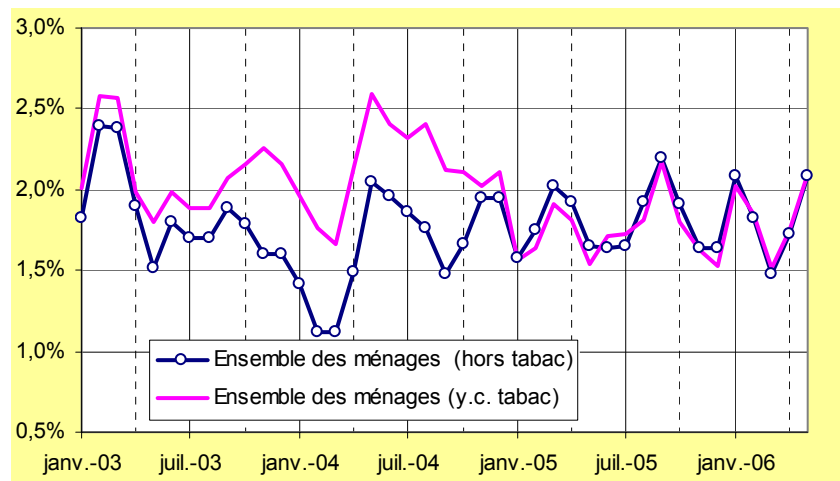
publiques, votée en début de législature, favoriserait en outre l'appropriation de la politique budgétaire par tous les acteurs de la dépense publique.

2.- Les grandes lignes de l'évolution des dépenses entre 2006 et 2007

• Entre la loi de finances pour 2006 et la loi de finances pour 2007, les dépenses du budget général n'augmenteraient que de **2,2 milliards d'euros** (hors remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours), passant de 266,1 milliards d'euros à **268,3 milliards d'euros, soit + 0,84%**. Cette diminution de 1% en volume se traduit par une économie de 2,6 milliards d'euros par rapport aux 4,8 milliards d'euros qu'autoriserait la norme « zéro volume » habituellement pratiquée depuis le début de la législature.

On peut par ailleurs en déduire que, pour construire le projet de loi de finances pour 2007, le Gouvernement retient implicitement – mais nécessairement – une hypothèse d'inflation de 1,8%, soit légèrement plus que sa dernière prévision (1,7%) présentée en mars 2006 lors de la réunion de la Commission économique de la nation. Le choix d'un taux d'inflation inchangé par rapport à la construction de la dernière loi de finances paraît légitime : les premiers mois de 2006 n'ont pas montré de pression inflationniste sérieuse (l'inflation hors énergie n'a été que de + 1,2% en mai) et le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'INSEE s'est justement établi à 1,8% en moyenne sur les six derniers mois.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION HORS TABAC
(en glissement annuel)



Source : INSEE, juin 2006.

En dépit de l'accélération à + 2,1% en glissement annuel observé en mai 2006, il ne paraît donc pas opportun de retenir un taux d'inflation supérieur, par exemple 2%. D'ailleurs, la marge supplémentaire que ce choix offrirait en matière de crédits (400 millions d'euros environ) serait en partie compensée par les dépenses liées au niveau des prix : la majeure partie des moyens de

fonctionnement des administrations, la charge des pensions (indexées sur les prix depuis la réforme de 2003), certaines dépenses d'intervention ou encore les subventions aux établissements publics. Il n'est pas non plus besoin de mentionner les répercussions, moins directes, sur la charge de la dette ou sur les déterminants de la rémunération des personnels.

• Sur cette progression des dépenses de 2,2 milliards d'euros entre 2006 et 2007, près des deux tiers sont d'ores et déjà « absorbées » par l'augmentation :

– de la charge de la dette de l'État. Le Gouvernement l'estime à 0,2 milliard d'euros, soit un montant inférieur aux estimations réalisées par votre Rapporteur général ⁽¹⁾ qui, il est vrai, ne tiennent compte ni de la politique de rachat de dette menée par l'Agence France Trésor tout au long de cette année ni de la probable réduction du déficit de l'État à financer ;

– des dépenses de pensions de l'État et des subventions de l'État aux régimes de retraite, en progression de 1,2 milliard d'euros.

La marge de manœuvre restante n'est que de 0,8 milliard d'euros. Fort heureusement, elle se trouve renforcée par des mesures d'économies, identifiées notamment à l'issue des audits de modernisation, y compris en matière de dépenses de personnel. Grâce à ces économies, la future loi de finances pour 2007 permettra de respecter les priorités de la législature.

Dans le domaine de la **défense**, l'exécution de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour 2003-2008 (LPM) comporte encore deux annuités. En loi de finances pour 2006, les crédits d'équipement ont été portés à 15,46 milliards d'euros, intégrant notamment 73 millions d'euros supplémentaires en faveur du projet de frégates européennes multi-missions. Pour 2007, le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation budgétaire garantit le « *respect intégral* » de la loi de programmation. Les crédits de la mission Défense progresseraient par exemple de 780 millions d'euros (+ 2,2%) ⁽²⁾. Par ailleurs, la provision tendant à financer le surcoût récurrent des opérations extérieures (OPEX) passerait de 175 millions d'euros en 2006 à 375 millions d'euros en 2007.

Les moyens consacrés à la **sécurité** bénéficient des dispositions de la loi n° 2002-1064 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). 2007 sera la dernière année de son application, au terme de laquelle 5,61 milliards d'euros devraient avoir été consentis à la sécurité, répartis entre police nationale (2,75 milliards d'euros) et gendarmerie nationale (2,86 milliards d'euros). En termes d'emplois, la LOPSI se traduira en 2007 par la

(1) Voir la première partie du présent rapport.

(2) Avec la nouvelle nomenclature budgétaire, les crédits issus de la LPM sont ouverts sur les missions Défense, Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, Sécurité et Recherche et enseignement supérieur.

création de 400 ETPT dans la police et de 1.387 ETPT dans la gendarmerie ⁽¹⁾. Le budget de la mission Sécurité passerait en conséquence de 15,3 milliards d'euros à 15,7 milliards d'euros (+ 2,8%).

Le budget de la **justice** bénéficie, pour la dernière année, des effets de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). La programmation 2003-2007 porte sur 2,78 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme. Les crédits proposés pour 2007 devraient permettre de combler le retard pris dans l'exécution de la LOPJ, du fait notamment de la difficulté à consommer l'intégralité des crédits alloués les premières années. Les crédits augmenteraient en 2007 de 5% par rapport à 2006, soit 300 millions d'euros supplémentaires, dont 180 millions d'euros pour les dépenses de personnel. Le plafond des emplois autorisés serait augmenté de 548 ETPT pour les juridictions judiciaires (mission « Justice ») et de 56 ETPT pour les juridictions administratives (mission « Conseil et contrôle de l'État »).

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » atteindraient 21.183 millions d'euros en 2007. L'augmentation de 530 millions d'euros par rapport à 2006 (+ 2,6%) respecterait la programmation définie par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la **recherche**. Celle-ci prévoit en effet de porter à 19,36 milliards d'euros en 2007 les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (hors programme *Vie étudiante*, qui devrait être doté de 1.823 millions d'euros en 2007). Les moyens alloués à la recherche iraient néanmoins au-delà des crédits de cette mission. S'y ajouteraient :

– les dépenses fiscales en faveur de la recherche, qui progresseraient de 280 millions d'euros entre 2006 et 2007 ;

– les moyens consentis aux fondations de recherche et aux organismes tels que OSÉO ou l'Agence nationale de la recherche (qui a bénéficié en 2005 d'une dotation de 1,3 milliard d'euros issue des recettes de privatisation), qui augmenteraient également de 280 millions d'euros en 2007.

À ce stade de l'année où les enveloppes de crédits sont arrêtées par mission, le respect de la loi de programmation pour la **cohésion sociale** du 18 janvier 2005 (n° 2005-32) est plus difficile à apprécier, celle-ci faisant intervenir pas moins de six programmes relevant de trois missions différentes (« Solidarité et intégration », « Travail et emploi » et « Ville et logement »).

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution entre les crédits votés en loi de finances pour 2006 et les crédits présentés par le Gouvernement dans le débat d'orientation budgétaire. Il doit être lu avec précaution. D'une part, les plafonds de crédits pour 2007 ici présentés incluent les dépenses de personnel, qui

(1) Votre Rapporteur général rappelle que depuis 2006 les effectifs de l'État ne sont plus exprimés en emplois budgétaires mais en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), unité permettant de mieux rendre compte de l'activité réelle des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

ne sont pourtant fixées que par ministère. La ventilation des crédits de titre 2 n'est donc qu'indicative. D'autre part, certains changements de périmètre faussent la lecture des évolutions entre 2006 et 2007. Ainsi, il faut tenir compte de la fusion en 2007, annoncée pendant le débat sur le projet de loi de finances pour 2006, entre le programme *Stratégie en matière d'équipement* de la mission « Politique des territoires » et le programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* de la mission « Transports » : la comparaison entre 2006 et 2007 suppose donc de majorer de 99 millions d'euros les crédits de la mission « Politique des territoires ». En outre, les crédits du programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) de la mission « Politique des territoires » (81 millions d'euros en 2006) ne pouvant être déterminés que pendant la phase de répartition (de juin à septembre), les crédits correspondants ont été réintégrés, dans les plafonds pour 2007, au sein des divers programmes qui contribuent au PITE. Ceci majore optiquement et provisoirement les crédits de plusieurs missions, telles que « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », « Écologie et développement durable », « Solidarité et intégration » ou « Transports ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MISSIONS
DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006 AU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2007**

(hors remboursements et dégrèvements)

	En millions d'euros	En pourcentage
Action extérieure de l'État	+ 85	+ 3,6
Administration générale et territoriale de l'État.....	+ 264	+ 11,9
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	- 3	- 0,1
Aide publique au développement	+ 82	+ 2,8
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	- 123	- 3,2
Conseil et contrôle de l'État.....	+ 20	+ 4,4
Culture.....	+ 55	+ 2,0
Défense	+ 786	+ 2,2
Développement et régulation économiques.....	- 21	- 0,5
Direction de l'action du Gouvernement	- 26	- 4,9
Écologie et développement durable.....	+ 25	+ 4,1
Engagements financiers de l'État	+ 139	+ 0,3
Enseignement scolaire.....	+ 570	+ 1,0
Gestion et contrôle des finances publiques.....	+ 36	+ 0,4
Justice.....	+ 300	+ 5,0
Médias	-	-
Outre-mer	- 9	- 0,4
Politique des territoires.....	- 169	- 23,5
Pouvoirs publics	+ 7	+ 0,8
Provisions	-	-
Recherche et enseignement supérieur.....	+ 531	+ 2,6
Régimes sociaux et de retraite	+ 490	+ 10,9
Relations avec les collectivités territoriales.....	- 155	- 5,1
Santé.....	+ 22	+ 5,6
Sécurité	+ 423	+ 2,8
Sécurité civile.....	- 26	- 5,5
Sécurité sanitaire	+ 27	+ 4,2
Solidarité et intégration	+ 21	+ 0,2
Sport, jeunesse et vie associative.....	+ 12	+ 1,6
Stratégie économique et pilotage des finances publiques.....	- 4	- 0,5
Transports.....	- 397	- 4,2
Travail et emploi	- 524	- 4,0
Ville et logement	- 192	- 2,6
Total.....	+ 2.247	+ 0,8

On relèvera également que l'évolution des crédits de la mission « Transports » doit être lue à la lumière des moyens donnés par ailleurs à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont les dépenses pour les investissements d'infrastructure « *progresseront de 2,6% par rapport aux crédits disponibles en 2006 à périmètre constant* ». Votre Rapporteur général rappelle par ailleurs que cette agence a bénéficié en 2005 d'une dotation de 4 milliards d'euros issue des recettes de privatisations et qu'elle bénéficie depuis 2006 d'une affectation de recettes pérennes de l'ordre de 800 millions d'euros par an. Par ailleurs, la diminution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'explique par la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des départements, intégrée dans la dotation globale de fonctionnement à partir de 2007.

- Selon le Gouvernement, beaucoup d'économies identifiées d'ici 2007 seraient le résultat des **audits de modernisation**, lancés en octobre 2005. Ces audits visent autant à optimiser l'usage des deniers publics qu'à améliorer la qualité du service rendu par les administrations. Ils doivent correspondre à des projets de modernisation des ministères « *identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis* » ⁽¹⁾.

La première série d'audits ne portait que sur un périmètre d'un milliard d'euros. La deuxième série, lancée en janvier 2006, concernait 17,5 milliards et près de 144.000 agents de la fonction publique. La troisième série, démarrée en avril dernier, consiste en 20 audits portant sur 30 milliards de dépenses et environ 330.000 agents. En y ajoutant la réflexion plus générale sur la politique des achats de l'État, le champ des dépenses passées en revue par 74 audits atteint 61,5 milliards d'euros. Il est cependant difficile, à ce stade, de prendre la mesure globale des économies qui pourront être réalisées dès 2007 sous l'effet de ces audits.

Votre Rapporteur général souligne que ces audits peuvent aussi être, à l'inverse, un outil de lutte contre les sous-dotations récurrentes de certains postes de dépenses. Par exemple, un audit de modernisation portant sur les moyens d'hébergement d'urgence des personnes sans abri a pointé le « *sous-calibrage récurrent des crédits* » et souhaité que ceux-ci soient rapidement évalués de façon réaliste et complète, à la lumière de leur évolution constatée et des marges d'économies mobilisables (environ 50 millions d'euros en améliorant les procédures).

En matière d'effectifs de la fonction publique, les deux premières vagues d'audit de modernisation, portant sur un périmètre d'environ 160.000 agents, ont permis d'identifier un « gisement » potentiel d'économies sur la période 2006-2008 d'environ 17.000 postes. Les contrats pluriannuels de performance passés dans certains ministères tels que les Affaires étrangères, l'Économie, les

(1) Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation.

finances et l'industrie ou l'Équipement, favorisent également les gains de productivité. Selon les orientations retenues par le Gouvernement, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État serait réduit de 15.032 ETPT**, après une diminution de 5.430 en 2006 (pour un plafond total de 2,35 millions d'ETPT).

Ce solde est le résultat de la suppression de 19.039 ETPT et de la création de 4.007 ETPT. Les principales baisses des plafonds d'emplois ministériels concernent l'Éducation nationale (– 8.701 ETPT), la Défense (– 4.387 ETPT), l'Économie, les finances et l'industrie (– 2.988 ETPT) et les Transports (– 1.267 ETPT). La quasi-totalité des ministères participent à l'effort de réduction des effectifs, à l'exception des hausses déjà évoquées en matière de sécurité et de justice et de 40 ETPT supplémentaires au ministère de l'environnement.

On peut évaluer les économies générées dès 2007 par ces réductions d'effectifs, par rapport à une situation où tous les départs à la retraite seraient remplacés, à environ 550 millions d'euros. Mais la vertu de ce type de mesure se mesure surtout dans la durée. La suppression d'environ 15.000 emplois⁽¹⁾ équivaut en effet à remplacer un peu plus de 8 fonctionnaires partant en retraite sur 10. D'après les projections du Conseil d'orientation des retraites, les départs à la retraite d'agents civils et militaires seraient d'environ 82.000 en 2007, avant effet du nouveau dispositif créé en 2003 en faveur des carrières longues. Si l'on appliquait le même taux de remplacement qu'en 2007 pendant 10 ans, soit une réduction des effectifs de 130.000 postes à l'horizon 2016, l'économie cumulée serait de l'ordre de 3,8 milliards d'euros.

Entre 2006 et 2007, **les dépenses de personnel augmenteraient donc de 1,6 milliard d'euros (soit 1,3%) pour atteindre 119,7 milliards d'euros**. À titre de comparaison, elles avaient augmenté de 3,5 milliards d'euros entre 2005 et 2006 (soit + 3%). En dehors de l'économie de 550 millions d'euros permise par la réduction des effectifs précitée, cette progression est la conséquence de l'évolution :

– des rémunérations compte tenu des revalorisations du point « fonction publique » (+ 0,5 % au 1^{er} juillet 2006 et + 0,5% au 1^{er} février 2007) : + 700 millions d'euros ;

– des mesures catégorielles et du glissement vieillesse technicité (GVT) : + 450 millions d'euros ;

– des cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions » : + 750 millions d'euros ;

– de divers autres facteurs, tels qu'une budgétisation initiale accrue des opérations extérieures de la Défense et que l'introduction d'une nouvelle cotisation de 0,2% au Fonds national d'aide au logement (FNAL) : + 220 millions d'euros.

(1) Votre Rapporteur général rappelle que les ETPT ne sauraient être assimilés à des emplois stricto sensu.

B.- UNE NOUVELLE IMPULSION DONNÉE AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

1.- Le champ des possibles pour 2007

Pour la troisième année consécutive, votre Rapporteur général propose de recourir à des simulations très simplifiées concernant le « champ des possibles » pour la loi de finances initiale pour 2007 en dessinant, selon divers scénarii stylisés, ses équilibres éventuels.

- Les simulations qui suivent sont élaborées à partir des hypothèses et des variables qui suivent.

Du **point de vue macroéconomique**, conformément aux prévisions du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques préalable au débat d'orientation budgétaire, l'inflation, appréciée par l'indice des prix à la consommation hors tabac, ne dépasserait pas 1,7% en 2006 comme en 2007, tandis que le profil de la croissance, quel que soit le scénario retenu, reste relativement « autocentré », porté par une consommation des ménages robuste (2 à 2,5%) et un investissement modérément dynamique (3,5 à 4,5%).

↳ Les variables ici testées sont les **taux de croissance de l'économie** entre 2006 et 2007, lesquels exercent un double impact sur les recettes, avec un effet « croissance » naturel et un effet « élasticité » lié au fait que les recettes fiscales nettes tendent à surréagir aux fluctuations de la conjoncture.

Ainsi, un premier **scénario, pessimiste**, apprécie l'impact sur l'équilibre du budget 2007 d'un ralentissement de la croissance à 1,7% dès 2006 et de la persistance d'une conjoncture décevante en 2007, à 2%, sans rattrapage du retard de demande accumulé par la France depuis 2003.

Un deuxième **scénario, optimiste**, table sur l'enclenchement du cercle vertueux, ébauché depuis l'été 2005, dans lequel le redressement des débouchés extérieurs viendrait prendre le relais d'une demande intérieure très vive et installerait définitivement la France dans la phase haute de son cycle économique. Sont ainsi ici testées des croissances de 2,5% en 2006 et 3% en 2007.

Entre les deux, un **scénario prudent**, qui est d'ailleurs celui retenu par le Gouvernement, s'inscrit dans l'affermissement progressif de la croissance française sur le rythme constaté depuis le second semestre 2005, dans lequel le redémarrage du commerce international profite à la zone euro dans son ensemble tandis que la consommation française reste robuste en dépit de l'inflation pétrolière. La croissance s'approcherait ainsi de son potentiel (2,25%) en 2006 comme en 2007.

S'agissant des **finances publiques**, il n'apparaît pas nécessaire, à ce stade, de réviser les prévisions de déficit associées au programme de stabilité transmis au début de l'année par la France aux autorités communautaires.

Le Gouvernement a certes identifié un risque de dérapage d'un peu plus d'un milliard d'euros (0,1 point de PIB) des déficits des régimes généraux de sécurité sociale, attribuable :

– pour 200 millions d'euros, au régime général d'assurance maladie dont le solde passerait de – 6,1 milliards d'euros prévus à – 6,3 milliards d'euros en raison principalement d'un dépassement de l'ONDAM de 600 millions d'euros liés notamment à des retards pris dans la mise en œuvre de mesures prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ;

– pour 300 millions d'euros à la branche famille, dont le solde glisserait à – 1,5 milliard d'euros en raison notamment du fort succès (1,4 milliard d'euros) de la prestation d'accueil du jeune enfant ;

– pour 800 millions d'euros à la caisse nationale d'assurance vieillesse dont le solde atteindrait 2,2 milliards d'euros, principalement en raison de la montée en puissance du dispositif de retraite anticipée pour les salariés à longue carrière (1,8 milliard d'euros de dépense en 2006).

Ces tendances défavorables sont cependant compensées par la nette amélioration du marché de l'emploi, constante depuis douze mois, avec la réduction de 210.000 du nombre de chômeurs, qui organise un fort reflux des prestations d'assurance chômage et améliore la situation financière de l'UNEDIC et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Dans ce contexte, **votre Rapporteur général considère qu'il n'y a pas lieu de revoir la prévision du besoin de financement des administrations sociales pour 2006**, fixée à 0,2 point de PIB.

Il en va **de même pour les collectivités territoriales** (besoin de financement de 0,1 point de PIB), dont les dépenses et les recettes, conformément aux prévisions, devraient modérément refluer.

↳ Votre Rapporteur général estime que les risques pesant sur les prévisions 2007 des soldes des administrations sociales (ASOC) et locales (APUL) sont peu élevés dans la mesure où les estimations retenues par le Gouvernement pour 2007 (déficit de 0,2 point de PIB pour les ASOC et équilibre pour les APUL) reposent non pas sur l'effet anticipé de la conjoncture, celle-ci étant considérée neutre sur la période, mais sur les dividendes des politiques structurelles engagées par la majorité depuis 2002.

Pour les finances de l'État, il est ici considéré comme acquis que les **charges budgétaires respecteront, à l'euro près, le plafond voté par le Parlement dans la loi de finances initiale pour 2006** – ce que démontre avec l'éclat l'expérience de trois années successive d'exécution conforme à la « norme zéro » – tandis que le franchissement d'une nouvelle étape dans la maîtrise de la

dépense fait désormais l'objet, comme il a été vu, d'un engagement clair et déterminé du Gouvernement. Ainsi, **en 2007, les crédits, à périmètre constant, ne progresseront que de 2,2 milliards d'euros.**

↳ Dès lors, le déficit public dépendrait de la seule évolution des **ressources de l'État.**

Une première inconnue, à ce stade de l'année, est le montant exact du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, dont il faut rappeler qu'il a augmenté depuis 2002 de 3,2 milliards d'euros (dont 2,5 milliards d'euros en 2005). La seule observation des dépenses du budget communautaire pour 2007 telles qu'elles ont été proposées par la Commission européenne dans l'avant-projet de budget communautaire suggère une augmentation de la contribution de la France de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'euros. Il faut cependant rappeler que le montant précis du prélèvement sur recettes ne peut être directement déduit de l'observation de l'évolution du budget européen dans la mesure où la contribution des États membres est assise sur les crédits *effectivement* consommés, que les traditionnels retards de consommation de crédits européens ne permettent pas d'évaluer avec précision, et dépend pour partie d'effets d'assiette s'agissant des droits de douane et de la fraction de TVA affectés à l'Union. Votre Rapporteur général a, dans ce contexte, retenu l'hypothèse d'une augmentation du prélèvement sur recettes européen en 2007 limitée à un milliard d'euros.

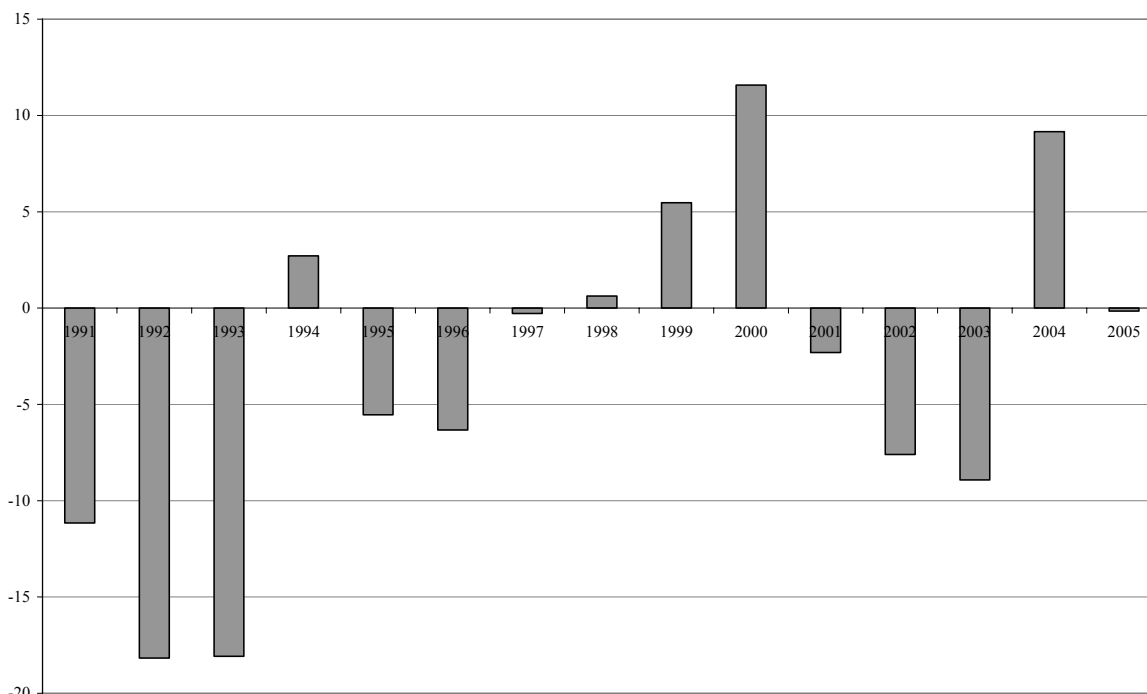
Parallèlement, l'évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales dépend étroitement de la conjoncture économique, puisque l'essentiel des dotations qui les composent, avec en particulier la dotation générale de fonctionnement, progresse au rythme de l'inflation plus un tiers de la croissance économique de l'année précédent leur versement.

Mais, et surtout, **l'essentiel des incertitudes porte sur les recettes fiscales de l'État**⁽¹⁾. Il n'est pas inutile de rappeler que, comme l'illustre le graphique ci-dessous, les recettes fiscales nettes se sont révélées depuis 1991, en moyenne, inférieures de 3,2 milliards d'euros par an aux prévisions initiales. S'il faut certes remarquer que la moyenne de l'erreur de prévision se réduit à un peu plus de 0,1 milliard d'euros si l'on exclut du calcul les années 1991 à 1993, atypiques en raison de l'ampleur alors atteinte par le ralentissement économique, c'est pour devoir ajouter aussitôt que ce montant témoigne moins d'une grande qualité des prévisions que d'un équilibre entre prévisions, soit excessivement optimistes, soit trop pessimistes, les prévisionnistes tendant en moyenne à se tromper, en plus ou en moins, de 5,1 milliards d'euros par an.

(1) Pour les recettes non fiscales, il est fait ici l'hypothèse d'une évolution conforme à leur croissance moyenne constatée, à périmètre constant, depuis 2002, soit 2,2%.

**AMPLITUDE DES ERREURS DE PRÉVISIONS DES RESSOURCES FISCALES NETTES
DE L'ÉTAT DURANT LES QUINZE DERNIÈRES ANNÉES**

(écart, en milliards d'euros, entre les
recettes fiscales nettes constatées en exécution
et les prévisions initiales)



Quel que soit le scénario envisagé, les recettes potentielles sont minorées des 6,2 milliards d'euros de baisses d'impôt votées à ce jour par le Parlement pour 2007.

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES ADOPTÉES OU PROPOSÉES A CE JOUR
AYANT UNE INCIDENCE NOUVELLE EN 2007**

(en millions d'euros)

Projet de loi de finances pour 2006	- 5.080
Mesures d'allègement en faveur des ménages	- 4.850
<i>dont :</i>	
<i>réforme du barème de l'impôt sur le revenu</i>	- 3.600
<i>amélioration de la PPE</i>	- 500
<i>plafonnement des impôts directs en fonction des revenus (« bouclier fiscal »)</i>	- 400
<i>crédit d'impôt garde d'enfants</i>	- 300
Mesures d'allègement en faveur des entreprises	- 230
Autres mesures prises antérieurement	- 1.100
Dégrèvement de TP des investissements nouveaux (loi n° 2004-884 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement)	- 1.100
TOTAL	- 6.180

L'essentiel résulte des mesures votées dans la loi de finances initiale pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), avec 5,1 milliards d'euros d'allègements, au premier rang d'entre eux la réforme de l'impôt sur le revenu par la simplification et l'allègement de son barème (3,6 milliards d'euros) et l'amélioration de la prime pour l'emploi (500 millions d'euros), mais aussi le plafonnement des impôts directs en fonction des revenus (« bouclier fiscal »), dont le coût est évalué à 400 millions d'euros, le doublement du taux du crédit d'impôt

pour frais de garde des jeunes enfants à l'extérieur du domicile, pour 300 millions d'euros, et la prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 de la réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 25% du montant de la souscription de parts de FCPI, pour 90 millions d'euros.

Par ailleurs, le dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux institué par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement devrait exercer un impact nouveau supplémentaire de 1,1 milliard d'euros en 2007. L'essentiel de l'effort de l'État au titre du plafonnement effectif de la taxe professionnelle à 3,5% de la valeur ajoutée des entreprises apparaîtra, lui, en 2008.

• Les scénarii économiques décrits plus haut permettent de cerner l'amplitude des recettes anticipées pour 2007 et, par voie de conséquence, de mesurer l'évolution spontanée, ou automatique, du solde budgétaire *avant toute décision nouvelle de politique fiscale*.

– Le **scénario pessimiste** teste l'impact d'un ralentissement économique brutal et persistant (croissance de 1,7% en 2006 et 2,0% en 2007).

Les recettes fiscales réagiraient, conformément à leur profil cyclique traditionnel, avec retard à la conjoncture, leur élasticité à la croissance du PIB passant de 1,7 en 2005 à 1,2 en 2006 avant de s'abaisser à 0,8 en 2007. Il faudrait ainsi accuser une moins-value par rapport aux prévisions de 0,7 milliard d'euros en 2006, montant très modéré mettant d'ailleurs en évidence la solidité des prévisions retenues dans la loi de finances initiale pour 2006, construites sur une évaluation des ressources pour 2005 inférieure de 2 milliards d'euros aux recettes effectivement constatées en exécution et d'hypothèses de croissance économique (2,2%) et d'élasticité (1,2) prudentes. En 2007 néanmoins, la plus-value fiscale spontanée, limitée à 7,1 milliards d'euros ⁽¹⁾, serait presque totalement absorbée par le coût des baisses d'impôt déjà votées.

Dans ce contexte, le déficit du budget général se creuserait spontanément de 47,6 milliards d'euros en 2006 (contre 47 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale) à 50,9 milliards d'euros en 2007.

Ce scénario met d'autant plus en évidence la vulnérabilité des finances de l'État que les hypothèses sur lesquelles il s'appuie sont moins pessimistes qu'il n'y paraît, le chemin de croissance testé (1,9% sur deux années) étant proche de la croissance moyenne constatée en France depuis 1990 (2,0%) et très significativement supérieur à la moyenne observée entre 2002 et 2005, qui ne dépasse pas 1,4%.

(1) Avec des recettes fiscales nettes en 2007 évaluées à 258,0 milliards d'euros, ce scénario défavorable est légèrement plus pessimiste que le « point bas » de l'évaluation des ressources fiscales pour 2007, de 259,5 milliards d'euros, présenté par le Gouvernement dans son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques préalable au débat d'orientation budgétaire.

SCÉNARIO PESSIMISTE

(en milliards d'euros)

	2006	2007
Croissance de l'économie.....	1,75%	2,0%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,2	x 0,8
Plus ou moins-values fiscales en 2006 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale	- 0,7	-

	Budget 2006	Budget 2007 Scénario pessimiste
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 49,6	- 52,9
Charges nettes	266,1	268,3
Recettes fiscales nettes.....	257,1	258,0
Recettes non fiscales.....	24,8	25,4
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales .	- 47,4	- 48,5
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.....	- 18,0	- 19,0
Recettes nettes	216,5	215,9
Solde des comptes spéciaux.....	2,0	2,0
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 47,6	- 50,4
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht.....	- 2,9%	- 3,0%
Solde des administrations locales	- 0,1%	0,0%
Solde des administrations de sécurité sociale	- 0,2%	- 0,2%
Solde des ODAC.....	0,2%	0,2%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	- 3,0%	- 3,0%

– le **scénario optimiste** décrit plus haut simule les effets d'une vigoureuse reprise économique.

SCÉNARIO OPTIMISTE

(en milliards d'euros)

	2006	2007
Croissance de l'économie.....	2,5%	3,0%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,3	x 1,5
Plus ou moins-values fiscales en 2006 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale	+ 3,0	-

	Budget 2006	Budget 2007 Scénario optimiste
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 45,9	- 37,5
Charges nettes	266,1	268,3
Recettes fiscales nettes.....	260,7	273,0
Recettes non fiscales.....	24,8	25,4
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	- 47,4	- 48,6
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.....	- 18,0	- 19,0
Recettes nettes	220,1	230,8
Solde des comptes spéciaux.....	2,0	2,0
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 44,0	- 35,5
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht.....	- 2,7%	- 2,1%
Solde des administrations locales	- 0,1%	0,0%
Solde des administrations de sécurité sociale	- 0,2%	- 0,2%
Solde des ODAC.....	0,2%	0,2%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	- 2,8%	- 2,1%

Le retour rapide dans le haut du cycle économique, en dégagant une plus-value fiscale spontanée entre 2006 et 2007 de 18,4 milliards d'euros, comparable à celles apparues en 1999, 2000 et 2001, au plus fort du précédent cycle économique (respectivement 18,3, 22,6 et 18,6 milliards d'euros 2006), permettrait de faire refluer le déficit à 43,9 milliards d'euros en 2006 (3 milliards d'euros de moins que prévu) puis à 35,5 milliards d'euros en 2007. Il convient néanmoins de relever que cette performance serait juste suffisante pour interrompre la spirale de l'endettement de l'État dans la mesure où elle correspond à l'équilibre primaire, dont il a été vu qu'il est proche de 35/36 milliards d'euros. Mais ce scénario montre aussi combien les progrès peuvent être rapides lorsqu'une conjoncture économique favorable vient donner leur pleine mesure à des choix budgétaires responsables et avisés.

– Entre ces deux bornes se situe le **scénario médian**, qui s'inscrit dans le prolongement de l'affermissement progressif mais sûr de la conjoncture depuis l'été 2005, et son installation sur un sentier conforme à son potentiel (2,25% en 2006 comme en 2007).

SCÉNARIO MÉDIAN

(en milliards d'euros)

	2006	2007
Croissance de l'économie.....	2,25%	2,25%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,3	x 1,0
Plus ou moins-values fiscales en 2006 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale	+ 2,0	-

	Budget 2006	Budget 2007 Scénario médian
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 46,8	- 46,6
Charges nettes	266,1	268,3
Recettes fiscales nettes.....	259,8	263,9
Recettes non fiscales.....	24,8	25,4
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales .	- 47,4	- 48,6
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.....	- 18,0	- 19,0
Recettes nettes	219,3	221,7
Solde des comptes spéciaux.....	2,0	2,0
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 44,9	- 44,6
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht.....	- 2,8%	- 2,6%
Solde des administrations locales.....	- 0,1%	0,0%
Solde des administrations de sécurité sociale.....	- 0,2%	- 0,2%
Solde des ODAC.....	0,2%	0,2%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	- 2,9%	- 2,6%

Ce scénario prudent est révélateur : dans une conjoncture neutre, les progrès en 2006 comme en 2007 ne pourront, à l'image de ceux accomplis en 2005, qu'être très progressifs. En effet, en dépit de surplus fiscaux non négligeables (plus-value fiscale de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales pour 2006, soit le centre de la fourchette de prévisions retenue par le Gouvernement dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire, puis surplus spontané, *avant mesure nouvelle*, d'un peu plus de 10 milliards d'euros en 2007, soit près de la moyenne des surplus spontanés annuels constatés depuis 1997 *en euros 2006 constants*, qui s'élève à 10,7 milliards d'euros), le déficit de l'État ne sortirait pas de la zone de 42,5/45 milliards d'euros dans laquelle il se situe, dans les faits, depuis 2004 et, structurellement, depuis 2002.

2.- Une approche structurelle de la politique budgétaire : la « règle des dix milliards d'euros »

Le dernier scénario évoqué permet d'approcher une notion importante : il est celui qui correspond à l'évolution structurelle du déficit public. En d'autres termes, *avant toute nouvelle baisse d'impôt*, et compte tenu des arbitrages budgétaires rendus à ce jour par le Premier ministre, le déficit de l'État ne pourrait se réduire, *structurellement*, que d'un montant marginal en 2007.

Votre Rapporteur s'est attaché ⁽¹⁾ à **faire la part**, au sein des surplus annuels de recettes apportés par la croissance, **entre le « durable »**, qui résulte d'une progression des recouvrements d'impôts, à législation constante, au rythme de la richesse nationale sur laquelle ils sont assis, **et le « provisoire »** lié au caractère fortement cyclique des ressources de l'État.

(1) En particulier dans son rapport 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 1er août 2001) ou dans son rapport n° 2568 tome I « Exposé général » du 12 octobre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006.

Les recettes fiscales tendent en effet, à court terme, à surréagir à la conjoncture économique, accélérant brutalement lorsque l'économie repart (ce fut le cas entre 1999 et 2001 ou depuis 2004) et, inversement, ralentissant de manière tout aussi forte lorsqu'elle s'essouffle⁽¹⁾. C'est ainsi qu'aux surplus fiscaux spontanés exceptionnels de 18,3, 22,6 puis 18,6 milliards d'euros constants⁽²⁾ dont a bénéficié la précédente majorité en 1999, 2000 et 2001, ont subitement succédé une moins-value spontanée entre 2002 et 2003 de 0,4 milliard d'euros, et, après une reprise en 2004 (surplus de 16,6 milliards d'euros), une plus-value spontanée limitée à 12,0 milliards d'euros en 2005.

L'essentiel reste cependant qu'en moyenne, à long terme, les ressources de l'État évoluent 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.

Dans ce contexte, la prudence et la responsabilité imposent de ne pas dépenser, en hausse de dépenses ou en baisses d'impôts, plus que ces surplus « durables », qui peuvent être évalués à environ 10 milliards d'euros par an, c'est-à-dire l'augmentation spontanée des recettes pour une croissance de l'ordre de 2%.

Si ce montant est dépassé, les finances de l'État sont structurellement dégradées, quel que soit le niveau apparent du déficit. Si les montants distribués lui sont inférieurs, elles sont durablement assainies.

C'est cette « règle des dix milliards d'euros », simple et parlante, que votre Rapporteur général estime nécessaire de mettre en œuvre pour porter des jugements éclairés sur la politique budgétaire dans son ensemble. Son application au budget 2007 est à cet égard éloquente, en limitant singulièrement l'étendue des choix restant à notre disposition.

D'ores et déjà 6,2 milliards d'euros sont consacrés, comme il a été vu, aux baisses d'impôt 2007 déjà votées. Cela signifie donc que pour ne pas dégrader structurellement les finances de l'État, il ne faut pas distribuer plus de 3,8 milliards d'euros en allègement d'impôts supplémentaires ou en hausse des dépenses de l'État au sens large.

L'application « automatique » des règles d'indexation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1/1,3 milliard d'euros) et celle de la nouvelle norme de dépense de 0,8% en volume (+ 2,2 milliards d'euros), dont la règle des dix milliards d'euros donne d'ailleurs tout son sens et, à vrai dire,

(1) Sur les causes de cette cyclicité, résumée par le concept d'élasticité, voir en particulier les pages 7 à 11 du rapport n° 2568 précité.

(2) L'ensemble des montants ici cités sont exprimés en euros 2006.

son caractère d'inéluctabilité si l'engagement d'assainir durablement les finances publiques doit être tenu, préemptent au total de 3,2 à 3,5 milliards d'euros.

Dès lors, **ne reste que 0,3 à 0,6 milliard d'euros à consacrer à la réduction du déficit entre 2006 et 2007**. C'est peu, et c'est par conséquent aux yeux de votre Rapporteur général un minimum. **Cela implique, sans appel, de ne pas aller plus loin en limitant rigoureusement le montant total des baisses d'impôts aux allègements déjà votés à ce jour**, cet impératif s'appliquant aussi aux dépenses fiscales – les crédits d'impôts et autres dégrèvements et exonérations qui permettent de contourner la norme de la dépense en transformant opportunément une charge publique en une moindre recette, et dont il faudra d'ailleurs bien prendre conscience un jour qu'elles doivent relever exclusivement des lois de finances, sauf à compromettre la cohérence de la politique fiscale, voire de la politique budgétaire dans son ensemble.

Cependant, à plus long terme, une approche structurelle de la politique budgétaire incite à l'optimisme autant qu'elle invite à la prudence et à la responsabilité. La règle des dix milliards d'euros de surplus annuels signifie aussi que, si l'on parvient à stabiliser, en valeur, les dépenses de l'État et si l'on fige, le temps du redressement budgétaire, le poids des impôts dans la richesse nationale, les finances de l'État convergent, spontanément et *structurellement*, vers l'équilibre en un peu moins de cinq ans – une conjoncture favorable comparable à celle des années 1999 à 2001 permettant de réaliser cette performance en seulement trois ans, tandis qu'un ralentissement économique persistant la retarderait tout au plus de quelques années.

C'est dire que l'horizon pertinent d'un assainissement budgétaire profond et durable ne dépasse pas la durée d'une législature, si la volonté politique ne fait pas défaut.

EXAMEN EN COMMISSION

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

N° 3151 – Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2007 (M. Gilles Carrez)