

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME I

**LE BUDGET DE 2007**

**ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 9            |
| <b>CHAPITRE PREMIER : DES RECETTES DE L'ETAT APPRÉCIÉES DE MANIÈRE RÉALISTE</b> .....  | 15           |
| <b>I. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE VRAISEMBLABLES</b> .....  | 15           |
| A. 2006 : UNE ANNÉE TOUJOURS MEILLEURE QUE PRÉVU ? .....   | 15           |
| 1. Une croissance du PIB intermédiaire entre les prévisions des conjoncturistes et les prévisions du gouvernement ?.....                     | 15           |
| 2. Les importations de produits manufacturés : des tendances préoccupantes ? .....   | 16           |
| B. 2007 : DES PERSPECTIVES RAISONNABLEMENT OPTIMISTES .....  | 17           |
| 1. Une prévision de croissance du PIB pour 2007 plausible, bien qu'excédant légèrement celle du consensus .....                              | 17           |
| 2. Une marge d'erreur « habituelle » de l'ordre de 1 point de croissance .....   | 17           |
| 3. Les facteurs d'incertitude pour 2007.....   | 19           |
| <b>II. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, MARQUÉES PAR LES IMPORTANTS ALLÈGEMENTS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006</b> .....      | 23           |
| A. LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES .....   | 23           |
| 1. De probables plus-values de recettes fiscales de 5 milliards d'euros en 2006.....   | 23           |
| 2. Des prévisions de recettes fiscales pour 2007 vraisemblables, avec une marge d'erreur de l'ordre de 5 milliards d'euros .....             | 24           |
| B. DES ALLÈGEMENTS FISCAUX PROVENANT EN QUASI-TOTALITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006 .....  | 25           |
| 1. Des allègements fiscaux de l'ordre de 7 milliards d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2006 .....                         | 27           |
| 2. Un allègement de plusieurs centaines de millions d'euros au titre du présent projet de loi de finances, contrairement aux apparences..... | 28           |
| C. DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE CROISSANCE .....   | 31           |
| 1. Une progression de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2006.....  | 31           |
| 2. Une augmentation provenant des dividendes reçus des entreprises et établissements publics .....   | 31           |
| <b>CHAPITRE DEUX : UNE NORME DE DÉPENSE AMBITIEUSE À APPRÉCIER AU REGARD DU CHAMP D'INTERVENTION DE L'ETAT</b> .....                         | 33           |
| <b>I. UNE RÉELLE AMBITION POUR ACHEVER LA LÉGISLATURE</b> .....  | 34           |
| A. LA CONSÉCRATION D'UNE STRATÉGIE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DE L'ETAT SUR LA LÉGISLATURE.....   | 35           |
| 1. 1997-2002/2003-2007 : un écart de performance important entre les deux législatures .....   | 35           |
| 2. Un écart de performance qui se jouera pour l'essentiel dans la dernière année de législature .....  | 37           |
| 3. La nécessité de préserver les dépenses d'avenir.....  | 40           |

|  |           |
|--|-----------|
| B. UN BILAN À NUANCER.....   | 42        |
| 1. Une inversion de tendance en matière d'effectifs qui n'aura effacé que les deux dernières années du gouvernement de Lionel Jospin.....          | 42        |
| 2. L'absence de stabilisation de la masse salariale, l'inexorable progression des pensions.....  | 43        |
| 3. Le respect partiel des engagements pluriannuels du gouvernement.....  | 44        |
| <b>II. ÉVOLUTION DES DÉPENSES : DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE PRÉVISIONS À COURT TERME, DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME.....</b> | <b>50</b> |
| A. UNE PRÉVISION DE DÉPENSE QUI N'EST PAS INSINCÈRE, A PÉRIMÈTRE CONSTANT.....   | 50        |
| 1. La norme de dépense, une notion dont il faut bien mesurer la portée.....  | 50        |
| 2. Un effort pour apurer les sous-budgetisations récurrentes.....  | 52        |
| B. UNE SOUTENABILITÉ DE LA NORME DE DÉPENSE LIÉE À LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....  | 54        |
| 1. Les marges de manœuvre limitées dégagées par les audits de performance.....   | 54        |
| 2. La fin annoncée de l'effet d'aubaine de la charge de la dette.....  | 56        |
| <b>III. L'« AGENCISATION DE L'ÉTAT » : FACILITÉ OU NOUVEAU MODE DE GESTION ? .....</b>   | <b>58</b> |
| A. LES RISQUES ACTUELS : CONTOURNER LA NORME DE DÉPENSE PAR L'AFFECTATION DE RECETTES ET LA DÉPENSE FISCALE.....                                   | 58        |
| 1. La substitution des dépenses fiscales à la dépense budgétaire .....   | 60        |
| 2. Le développement des procédures d'affectation de recettes .....   | 61        |
| B. LES ENJEUX ACTUELS : MODERNISER LA GESTION DE L'ÉTAT PAR LA CRÉATION DES AGENCES .....  | 64        |
| 1. Le nécessaire développement des agences.....  | 64        |
| 2. Concilier l'« agencisation de l'Etat » avec la maîtrise de dépenses publiques et des prélèvements obligatoires .....                            | 65        |
| <b>CHAPITRE TROIS : QUEL SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2006, EN 2007, ET AU-DELÀ ?.....</b>   | <b>67</b> |
| <b>I. UN DÉFICIT PUBLIC DE 2,7 POINTS DE PIB EN 2006, MALGRÉ LA DISPARITION DE LA « SOULTE IEG » ? .....</b>                                       | <b>67</b> |
| A. UN OBJECTIF AMBITIEUX.....  | 67        |
| 1. Une amélioration du solde régulièrement revue à la hausse par le gouvernement .....   | 67        |
| 2. La disparition de la soulte des industries électriques et gazières .....  | 67        |
| B. UN OBJECTIF QUI RESTE À ATTEINDRE.....  | 68        |
| 1. Une réduction du déficit qui proviendrait essentiellement de la maîtrise des dépenses publiques .....   | 68        |
| 2. Un objectif qui suscite un certain scepticisme.....   | 69        |
| <b>II. QUEL JUGEMENT PORTER SUR L'OBJECTIF DE DÉFICIT PUBLIC DE 2,5 POINTS DE PIB POUR 2007 ? .....</b>  | <b>71</b> |
| A. UNE « PAUSE » DANS LA RÉDUCTION DU DÉFICIT, EN RAISON D'IMPORTANTES ALLÈGEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX .....  | 71        |
| 1. Des allègements fiscaux et sociaux de 0,4 point de PIB en 2007.....   | 71        |

|   |            |
|---|------------|
| 2. Une maîtrise anticipée des dépenses publiques qui compenserait juste l'impact des allègements fiscaux et sociaux .....   | 72         |
| <b>B. LE RISQUE D'UN DÉFICIT PUBLIC DE L'ORDRE DE 3 % DU PIB EN 2007 N'EST PAS ÉCARTÉ.....</b>  | <b>76</b>  |
| 1. Un premier facteur d'incertitude : le solde public en 2006 .....   | 77         |
| 2. Un deuxième facteur d'incertitude : les déterminants des recettes publiques .....  | 78         |
| 3. Un troisième facteur d'incertitude : la croissance des dépenses publiques .....  | 78         |
| <b>III. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES OPTIMISTE.....</b>   | <b>79</b>  |
| <b>A. DES HYPOTHÈSES VOLONTARISTES EN CE QUI CONCERNE LES FINANCES SOCIALES .....</b>   | <b>80</b>  |
| 1. Une programmation qui, comme les précédentes, suppose un fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie .....  | 80         |
| 2. Une programmation qui semble impliquer un excédent de l'Unédic de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2010 .....  | 81         |
| <b>B. LES CONDITIONS SELON VOTRE COMMISSION DES FINANCES D'UN « REFLUX DE LA DETTE PUBLIQUE ».....</b>  | <b>83</b>  |
| 1. Ramener le déficit public structurel à 1 point de PIB au maximum en 2011.....  | 83         |
| 2. Prendre des mesures de « consolidation » à hauteur de 30 milliards d'euros .....   | 84         |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>  | <b>85</b>  |
| <b>ANNEXE 1 : L'IMPACT DE LA DEMANDE INTÉRIEURE SUR LES IMPORTATIONS .....</b>  | <b>91</b>  |
| <b>ANNEXE 2 : LES IMPOSITIONS AFFECTÉES.....</b>  | <b>103</b> |
| <b>ANNEXE 3 : LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2008-2010 PEUT-ELLE S'EXPLIQUER SANS UN EXCÉDENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DE L'ORDRE DE 0,5 POINT DE PIB EN 2010 ?.....</b> | <b>113</b> |



## LES PRÉVISIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

- :: :: :: :: :: :: :: -

### Budget de l'Etat :

- Une croissance de 2 à 2,5 % du PIB, avec comme hypothèse un baril de Brent à 70 dollars et une valorisation de l'euro à 1,28 dollar ;
- Des recettes nettes du budget général de 225,89 milliards d'euros ;
- Des dépenses du budget général réduites en volume (- 1 %), s'établissant à 267,8 milliards d'euros ;
- Un solde des comptes spéciaux : + 309 millions d'euros ;
- Un déficit de l'Etat, y.c. comptes spéciaux de 41,6 milliards d'euros.

### Chiffres consolidés relatifs aux administrations publiques :

- Déficit public : 2,5 % du PIB ;
- Prélèvements obligatoires : 43,7 % du PIB ;
- Dépenses publiques : 52,9 % du PIB ;
- Dette publique : 63,6 % du PIB.

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007

- :: :: :: :: :: :: :: -

### Recettes nettes : 225,9 milliards d'euros

- Recettes fiscales nettes : 267,2 milliards d'euros ;
- Recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des changes) : 26,8 milliards d'euros ;
- Prélèvements sur recettes : - 68,1 milliards d'euros ;
- Produit attendu des grands impôts (nets) : taxe sur la valeur ajoutée : 133,5 milliards d'euros ;  
impôt sur le revenu : 57,1 milliards d'euros ; impôt sur les sociétés : 46,1 milliards d'euros ;  
taxe intérieure sur les produits pétroliers : 18,8 milliards d'euros ;

### Dépenses nettes : 267,8 milliards d'euros, dont

- Charges de la dette : 39,5 milliards d'euros et 14,8 % du budget ;
- Dépenses de personnel : 119,15 milliards d'euros.

### Plafond des emplois rémunérés par l'Etat en ETP : 2.307.664.

### Données financières :

- Plafond de variation de la dette : 33,7 milliards d'euros en 2007 ;
- Besoin de financement de l'Etat 2006 : 114,5 milliards d'euros, dont 72,8 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette.





## INTRODUCTION

Le projet de budget pour 2007 est d'abord l'occasion de faire le bilan d'une législature qui, à tous égards, finit mieux qu'elle n'avait commencé.

- **La France enfin en mesure de profiter d'un contexte économique plus favorable**

Enfin, l'on commence à recueillir les fruits des **efforts entrepris par les gouvernements de l'actuelle majorité pour redresser les finances de la France** et lui permettre de profiter de la croissance mondiale, même si la persistance de zones d'ombre comme la **faiblesse de notre commerce extérieur** sont là pour nous rappeler que de graves problèmes structurels sont encore à résoudre.

**L'embellie du marché de l'emploi** avec le recul du chômage, **la croissance a priori plus rapide qu'escomptée** –en dépit de la « pause » inattendue du troisième trimestre–, **la réduction, pour 2007, du déficit budgétaire à 41,6 milliards d'euros** comme celle du solde public à 2,5 points de PIB, autant d'éléments qui montrent que **la France est sur la bonne voie**. Nul doute qu'il y a là des signes prometteurs, un essai qui devra être transformé par la prochaine législature.

- **Un budget globalement vertueux**

**L'heure n'en est pas pour autant aux largesses budgétaires !** Certes, la crainte, manifestée par votre rapporteur général, que ne se fasse jour la tentation, toujours présente en période électorale, de procéder à des cadeaux budgétaires ou fiscaux, ne peut être encore complètement écartée, mais, à l'exception de quelques mesures ponctuelles, le présent budget présente toutes les apparences du sérieux.

**Annouer** ainsi que le gouvernement le fait, alors que se profilent des élections cruciales pour le pays, **une réduction très significative des emplois publics**, avec un solde net de 15.000 suppressions de postes<sup>1</sup>, et une diminution en volume des dépenses de l'Etat, témoigne d'un sens de l'intérêt national que votre commission des finances se plaît à souligner.

---

<sup>1</sup> *Cet effort appréciable reste toutefois relatif, puisqu'il ne conduira qu'à effacer un tiers des créations d'emplois intervenues au cours de la précédente législature. Au surplus, il intègre a priori, au moins en ce qui concerne la défense, la suppression de postes non pourvus, ce qui signifie qu'il est moins ambitieux qu'il n'y paraît.*

- **Des acquis importants en matière de gestion budgétaire**

Les ambitions affichées par le budget pour 2007 sont pour beaucoup dans le bilan positif que votre commission s'est efforcée de dresser dans le présent rapport, étant noté toutefois que **la mise en œuvre de règles aussi rigoureuses est le résultat d'un long travail de pédagogie auquel ont participé tous les gouvernements et tous les ministres de l'économie ou du budget de la présente législature.**

A cet égard, votre commission des finances tient à saluer la démarche consistant à proposer à la représentation nationale d'adhérer à un « *Engagement national de désendettement* ». Il s'agit effectivement d'une **priorité nationale** si l'on veut accroître les marges de manœuvre dont nous avons besoin pour préparer l'avenir. Elle ne peut également qu'adhérer aux « *règles de gouvernance vertueuses et stables* », au demeurant proches de celles qu'elle avait exposées, l'année dernière, quand elle avait présenté les « *sept piliers de la sagesse budgétaire* »<sup>1</sup>, mises en avant par le gouvernement au moment du débat d'orientation budgétaire de la fin juin dernier.

Si un examen attentif des chiffres contenus dans le présent projet de loi de finances révèle, ça ou là, des paris qui sont loin d'être gagnés ou des ambiguïtés qu'il faudra bien lever un jour, s'il est difficile de soutenir que le budget 2007 ne reporte pas à plus tard certaines questions de fond qu'il n'est le plus souvent pas en mesure de traiter, force est de mettre au crédit **de la présente législature un certain nombre d'acquis importants en matière de gestion budgétaire** : dégonflement des reports, gestion plus transparente des gels de crédits, clarification des modalités d'affectation des surplus de recettes, mise en œuvre, enfin, dans la foulée de la LOLF, d'audits de modernisation, qui témoignent de ce que « *la réforme de l'Etat était aujourd'hui en marche*<sup>2</sup> ».

Grâce aux efforts de pédagogie accomplis avec constance, les différents gouvernements ont réussi à accréditer l'idée **qu'un bon budget n'était pas forcément un budget qui augmente** et qu'il fallait d'abord s'attacher à **accroître l'efficacité des interventions de l'Etat.**

Sans la LOLF et sa volonté d'associer, au-delà même des règles qu'elle pose, le Parlement, toutes sensibilités politiques confondues, à la maîtrise de la dépense publique, la **norme de dépense** n'aurait pas réussi à s'imposer comme la **variable clé de la politique budgétaire.**

Aujourd'hui, l'on va clairement au-delà de la norme dite « zéro volume » pour se diriger vers la **norme « zéro valeur »**. **Le budget 2007 avec un objectif de « - 1 % volume » constitue un pas appréciable et courageux vers une politique de redimensionnement des interventions publiques,** qui

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 444 (2004-2005).

<sup>2</sup> « Réforme de l'Etat : auditer pour agir » Rapport d'information n° 45 (2006-2007) de M. Jean Arthuis.

va à rebours de la tendance que nous connaissons depuis plus de trente ans à « toujours plus d'Etat ».

Votre rapporteur général ne fait pas de cette **diminution**, sur le long terme, **du budget de l'Etat**, ainsi amorcée par la présente loi de finances, une affaire d'idéologie mais une **nécessité pour compenser la croissance inéluctable des dépenses sociales**.

Dans le rapport qu'il a présenté en vue du débat sur les prélèvements obligatoires « *Etat et Sécurité sociale : Quels prélèvements obligatoires pour quels besoins collectifs ?* »<sup>1</sup>, votre rapporteur général a insisté sur les charges croissantes que la collectivité nationale allait devoir supporter en matière de retraite ou de maladie, sans même parler de celles liées à la dépendance, dont la montée en puissance est encore largement à venir.

Tirant, à cette occasion, les conséquences de la tendance à l'augmentation de la part des ressources fiscales dans le total des ressources de la Sécurité sociale et à l'imbrication, toujours plus confuse, des flux financiers Etat/Sécurité sociale, votre commission des finances a appelé à **une remise à plat du mode de financement de la protection sociale fondée sur la distinction entre les logiques d'assurance et de solidarité et sur la fiscalisation des branches santé et famille**, qui ont vocation à être majoritairement financées par l'impôt.

C'est cette même logique de cohérence qui a guidé nos collègues parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud lorsqu'ils ont plaidé, dans le rapport qu'ils ont remis au Premier ministre, fin octobre 2006 (communiqué de presse du Premier ministre du 31 octobre 2006), sur la mise en œuvre de la LOLF<sup>2</sup>, pour une fusion du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale et pour la fixation d'une norme triennale de dépenses, s'appuyant sur le programme de stabilité adressé à l'Union européenne.

- **Une norme de dépense à relativiser**

Cet acquis fondamental doit être mis en perspective. C'est ce que fait le présent rapport quand il montre que l'ambition dont fait preuve le gouvernement en présentant un budget en régression en volume, doit être évaluée au regard du champ d'intervention couvert.

Toutefois, la performance indéniable accomplie par le ministre délégué au budget et de la réforme budgétaire tient aussi à la **multiplication des mesures de débudgétisation et à une série d'affectations de recettes fiscales**. Or, il faut reconnaître que celles-ci ne sont pas vraiment conformes à l'esprit de la LOLF qui a clairement cherché à limiter les exceptions aux règles d'unité et d'universalité budgétaires.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 41 (2006-2007).

<sup>2</sup> Rapport au gouvernement, paru en octobre 2006 : « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme » de MM. Alain Lambert, sénateur de l'Orne et Didier Migaud, député de l'Isère.

A cet égard, votre commission des finances a estimé que si les opérations effectuées dans le cadre du présent projet de loi de finances n'en affectaient pas la sincérité, eu égard à leur caractère encore marginal au vu de la masse des crédits concernés, il n'y en avait pas moins une difficulté sérieuse qui devait déboucher rapidement sur la **définition d'une doctrine préservant à la fois les droits du Parlement et la liberté de manœuvre du pouvoir exécutif.**

La **tendance à l'« agencisation » de l'intervention de l'Etat** soulignée dans le présent rapport, néologisme créé pour l'occasion afin d'illustrer la propension récente à confier des missions de service public à des organismes autonomes susceptibles de bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion et donc de faire preuve de plus d'efficacité, **est une bonne chose si elle procède d'une volonté de réforme de l'Etat. Elle est, au contraire, condamnable si elle correspond à une simple commodité pour échapper à l'application de la norme de dépense**, si elle aboutit à rendre illisible l'action de l'Etat, et si elle dévalorise encore davantage la position du Parlement.

Quant à la **multiplication des taxes affectées** en tout ou partie, au risque dans ce dernier cas de constituer, *de facto*, une nouvelle forme de « prélèvements sur recettes », il convient également, pour le Parlement, d'y être très attentif. Si l'affectation d'une taxe peut avoir un sens afin de rendre compréhensible et donc acceptable un prélèvement spécifique du fait de l'usage qui en est fait, ce qui peut en particulier être le cas en matière d'environnement, **il serait dangereux de les voir proliférer, surtout lorsqu'il n'existe pas de lien évident entre l'assiette de la taxe et la mission de service public financée.** De ce point de vue, une affectation qui n'aurait pour but que de « sécuriser » la dotation d'un organisme apparaît à la fois illusoire et non conforme à l'intérêt des finances publiques qui n'est pas de limiter systématiquement l'assiette des crédits sur laquelle peuvent s'exercer les mesures de régulation budgétaires. En d'autres termes, les intérêts particuliers ne doivent pas prévaloir sur l'intérêt général dont l'Etat est le garant...

- **Un cadrage à moyen terme sans doute insuffisamment réaliste**

Le dernier thème évoqué dans ce rapport consacré aux conditions générales de l'équilibre financier, est celui des perspectives à moyen terme sur lesquelles s'appuie sur la présente loi de finances, dont la cohérence reste encore à expliciter.

Reprenant l'approche développée lors du dernier débat d'orientation budgétaire quand votre commission des finances a proposé « *Un cap clair et réaliste pour le reflux de la dette publique* »<sup>1</sup>, votre rapporteur général, persiste à s'interroger sur le réalisme du cadrage à moyen terme évoqué par le gouvernement.

- **Un budget qui ménage l'avenir**

En dernier lieu, on ne saurait reprocher au présent projet de loi de finances de ne pas s'attaquer aux problèmes de structure qui entravent encore le développement de l'économie française. Le gouvernement n'était pas en mesure de le faire dans le cadre du budget 2007, alors qu'il a déjà suffisamment « de pain sur la planche » avec **l'achèvement des réformes**, souvent importantes, qu'il a entreprises, qu'il s'agisse de la taxe professionnelle, de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu.

Ces réformes d'envergure, il faut, pour les mener à bien, à la fois disposer du temps nécessaire afin que puissent avoir lieu les phases de maturation, de mise au point et de discussion de leurs modalités et pouvoir s'appuyer sur la forte légitimité que donne la fraîcheur du suffrage universel.

De ce point de vue, **si le projet de loi de finances pour 2007 capitalise bien les acquis de la présente législature et s'il ménage incontestablement l'avenir** en n'hypothéquant pas les marges de manœuvre dont a besoin la nouvelle législature, **il ne peut avoir que des ambitions limitées pour le moyen terme**. Il appartiendra au gouvernement qui sortira des urnes au printemps prochain de mettre en œuvre les réformes radicales dont la France a besoin pour rétablir ses finances publiques et retrouver la croissance.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 411 (2005-2006).



## **CHAPITRE PREMIER : DES RECETTES DE L'ETAT APPRÉCIÉES DE MANIÈRE RÉALISTE**

Le contexte économique général s'améliore. Ainsi, la **Commission européenne** a-t-elle relevé, lundi 6 novembre 2006, **ses prévisions de croissance économique pour la zone euro à 2,6 % pour 2006, et 2,1 % pour 2007**, contre respectivement 2,5 % et 1,8 % dans ses premières estimations. On peut rappeler que la zone euro avait enregistré en 2005 une croissance de seulement 1,4 %.

Pour le commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, M. Joaquin Almunia, les douze pays de la zone euro devraient connaître trois années de croissance « *au-dessus du potentiel* » (estimé à 2 %) : « *après plusieurs années décevantes, l'économie européenne devrait connaître en 2006 son meilleur résultat depuis le début de la décennie* ».

### **I. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE VRAISEMBLABLES**

#### ***A. 2006 : UNE ANNÉE TOUJOURS MEILLEURE QUE PRÉVU ?***

##### **1. Une croissance du PIB intermédiaire entre les prévisions des conjoncturistes et les prévisions du gouvernement ?**

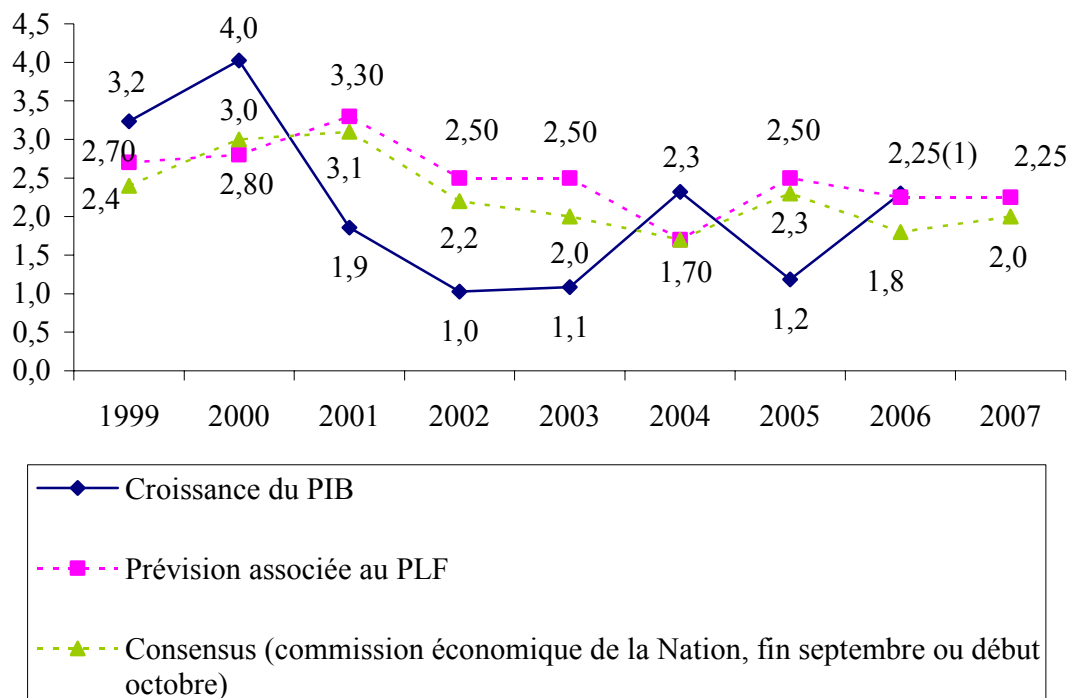
Selon le consensus actuel des conjoncturistes, la croissance du PIB serait en **2006 de 2,3 %**, contre 2,25 % selon la prévision associée au projet de loi de finances pour 2006.

Avant la publication par l'Insee de ses estimations relatives au troisième trimestre 2006, le gouvernement semblait donc **avoir eu raison contre le consensus**, qui à l'automne 2005 prévoyait une croissance de 1,8 % en 2006.

L'erreur de prévision du consensus anticipée pour l'année 2006, de l'ordre de seulement 0,5 point de croissance, était modeste, si on la comparait aux erreurs des années précédentes, comme l'indique le graphique ci-après.

### La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



(1) Consensus pour 2006 : 2,3 % (commission économique de la Nation, octobre 2006).

Le consensus retenu est pour 1999 celui de la commission des comptes de la Nation.

Sources : Insee, projets de lois de finances, commission économique de la Nation

Selon l’Insee, la forte croissance du PIB observée au deuxième trimestre de 2006, de 1,2 % en volume – il faut remonter au quatrième trimestre de 2000 pour trouver un taux de croissance aussi élevé – a été suivie d’une stagnation au troisième trimestre. L’acquis de croissance pour 2006 serait donc de 1,9 %, ce qui laisserait attendre **une croissance légèrement supérieure à 2 % en 2006.**

## 2. Les importations de produits manufacturés : des tendances préoccupantes ?

La croissance décevante de l’économie française en 2005 s’explique par le fait que si le projet de loi de finances prévoyait une contribution des **exportations** à la croissance du PIB de + 1,6 %, celle-ci a en réalité été de seulement + **0,8 %**.

Ainsi, les économistes considèrent que si les importations ont globalement obéi à leurs déterminants habituels ces dernières années, **les**



**exportations ont été significativement inférieures en 2005 à ce qu'elles auraient dû être.**

Votre rapporteur général considère que le rôle essentiel joué par les exportations dans le déficit extérieur de la France en 2005 ne doit pas dissimuler le fait que, selon lui, **la consommation des ménages est peut-être en train de devenir excessivement « riche en importations ».**

Il a demandé à ce sujet à l'Insee de répondre à un questionnaire. Les principaux éléments des réponses de l'Insee sont synthétisés en **annexe** au présent rapport général.

**Il ressort des réponses de l'Insee que si cette thèse doit encore être confirmée empiriquement, certaines évolutions sont préoccupantes.**

**Il convient donc de rester prudent, et d'examiner avec vigilance, au cours des prochaines années, l'évolution du lien entre la demande intérieure – en particulier la consommation des ménages – et les importations.**

#### *B. 2007 : DES PERSPECTIVES RAISONNABLEMENT OPTIMISTES*

##### **1. Une prévision de croissance du PIB pour 2007 plausible, bien qu'excédant légèrement celle du consensus**

Pour 2007, la prévision du gouvernement est de **2,25 %** (avec une marge d'erreur de 0,25 point), soit identique à celle retenue pour 2006. Elle est légèrement supérieure à celle du consensus qui est de 2 %.

Ces prévisions correspondent à un « retour à la normale », le PIB croissant par rapport au trimestre précédent à un taux annualisé de l'ordre de 2 %, soit analogue à la croissance potentielle.

##### **2. Une marge d'erreur « habituelle » de l'ordre de 1 point de croissance**

Comme pour chaque année, les prévisions de croissance relatives à l'année 2007 sont soumises à **d'importants aléas.**

On peut rappeler, à cet égard, que **les capacités prédictives du consensus des conjoncturistes se sont révélées ces dernières années plutôt décevantes.**

**De 1999 à 2006, les erreurs de prévision du consensus ont été 6 fois sur 8 de l'ordre de 1 point de croissance. Les seules exceptions concernent les années 2004 et, semble-t-il, 2006. Il y a eu 4 erreurs à la hausse et 4 erreurs à la baisse.**

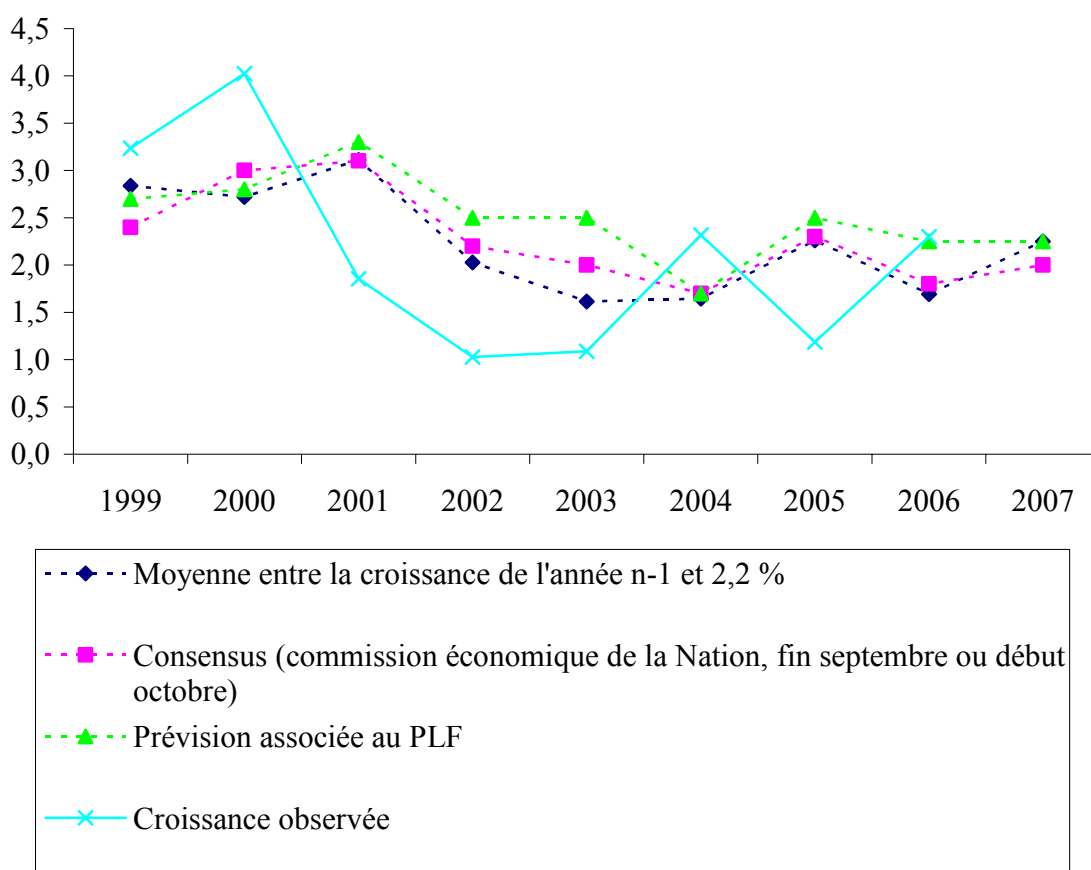
On peut d'autant plus s'interroger sur le contenu informatif de la prévision de croissance du PIB du consensus que celle-ci est chaque année très proche (avec un écart nul en moyenne) à **la moyenne entre la croissance du PIB de l'année en cours et la croissance tendancielle de l'économie, de l'ordre de 2,2 %**.

La prévision du gouvernement est quant à elle égale en moyenne à celle du consensus, augmentée de 0,2 point. Celle du consensus étant, en moyenne, égale à la croissance observée, elle surestime en moyenne la croissance du PIB de 0,2 point.

Le graphique ci-après permet de comparer ces différentes prévisions, ainsi que la croissance effectivement observée.

### Quel est le contenu informatif des prévisions de croissance du PIB ?

(croissance du PIB prévue et réalisée, en %)



Sources : Insee, projets de lois de finances, commission économique de la Nation, calculs de votre commission des finances

Ce caractère décevant des prévisions vient du fait que la croissance du PIB est dépendante de phénomènes en pratique difficiles, voire impossibles à prévoir.

**Or, les conjoncturistes supposent généralement que l'année suivante verra un certain « retour à la normale », ce qui s'est rarement produit ces dernières années.**

**Parmi les causes de l'écart entre la prévision et l'exécution de ces dernières années, on peut mentionner :**

- en 2000-2002, la correction, à l'échelle mondiale, d'un surinvestissement des entreprises, avec l'éclatement de la « bulle technologique », et une chute des indices boursiers mondiaux ;
- en 2003-2004, un « ratage » de la reprise mondiale par la zone euro, provenant notamment de l'appréciation de l'euro ;
- une demande intérieure supérieure aux prévisions en 2004 ;
- un « décrochage » des exportations en 2005.

### **3. Les facteurs d'incertitude pour 2007**

**Dans ces conditions, il n'est pas improbable que l'année 2007 voie des phénomènes imprévus démentir les prévisions de croissance.**

Ces phénomènes peuvent jouer à la hausse comme à la baisse.

En ce qui concerne les **facteurs extérieurs**, on peut rappeler que, selon le gouvernement, un écart<sup>1</sup> de 10 dollars du prix du baril de Brent, ou de 1 point de la croissance de l'économie des Etats-Unis, aurait un impact sur le PIB de la France et de la zone euro de 0,5 point environ. Un écart de 10 % du taux de change de l'euro ou une hausse des taux d'intérêt de 100 points de base auraient un impact de 0,8 point de PIB.

En général, ces impacts se feraient pleinement sentir à partir de la deuxième année. Cependant, dans le cas de la croissance du PIB des Etats-Unis l'impact se ferait sentir dans sa quasi-totalité dès la première année, et dans celui d'une variation des taux d'intérêt ne se feraient pleinement sentir qu'à partir de la troisième année.

---

<sup>1</sup> Par rapport au scénario central du gouvernement.

### L'impact de certains facteurs extérieurs sur le PIB de la France, selon le gouvernement

(en points de PIB)

|   | 1 <sup>re</sup><br>année | 2 <sup>e</sup><br>année | 3 <sup>e</sup><br>année |
|---|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France <sup>(1)</sup>               | 0,2                      | 0,25                    | 0,25                    |
| Augmentation de 1 point de la croissance du PIB des Etats-Unis <sup>(2)</sup>                   | 0,3                      | 0,4                     | 0,4                     |
| Baisse de 10 dollars du prix du baril de Brent  | 0,2                      | 0,5                     | 0,5                     |
| Appréciation de l'euro de 10 %  | -0,7                     | -0,8                    | -0,8                    |
| Hausse des taux d'intérêt (courts et longs) de 100 points de base (sans appréciation de l'euro) | -0,2                     | -0,5                    | -0,8                    |

(1) Qui correspond par exemple à une augmentation ponctuelle de la croissance américaine de 2/3 de point, compte tenu de ses effets de diffusion à l'ensemble de l'économie mondiale.

(2) Estimation faite par votre commission des finances à partir de la ligne précédente.

Source : programme de stabilité 2007-2009

On peut rappeler à cet égard que les prévisions du gouvernement et du consensus reposent sur les hypothèses :

- d'une croissance du PIB des Etats-Unis de respectivement 2,6 % et 2,4 % ;

- respectivement, d'une stabilisation (à 70 dollars) et d'une diminution (à 64 dollars) du prix du baril de Brent ;

- d'une stabilisation du taux de change de l'euro, à respectivement 1,28 dollar et 1,30 dollar ;

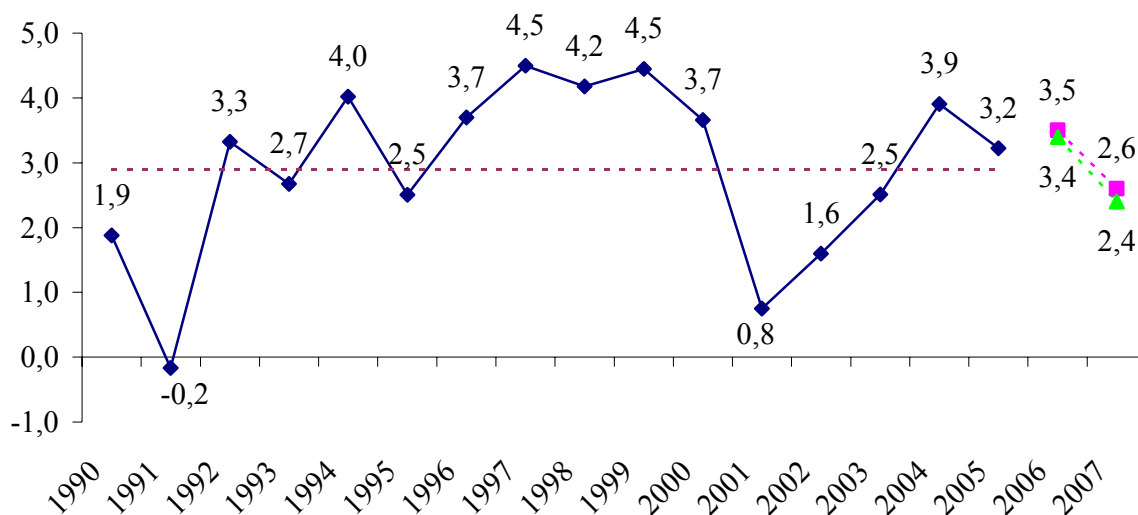
- dans le cas du consensus<sup>1</sup>, de taux d'intérêt à long terme de 3,6 % en France et 4,9 % aux Etats-Unis.

---

<sup>1</sup> De façon traditionnelle, le gouvernement ne publie pas de prévision de taux d'intérêt.

### La croissance annuelle en volume du PIB des Etats-Unis

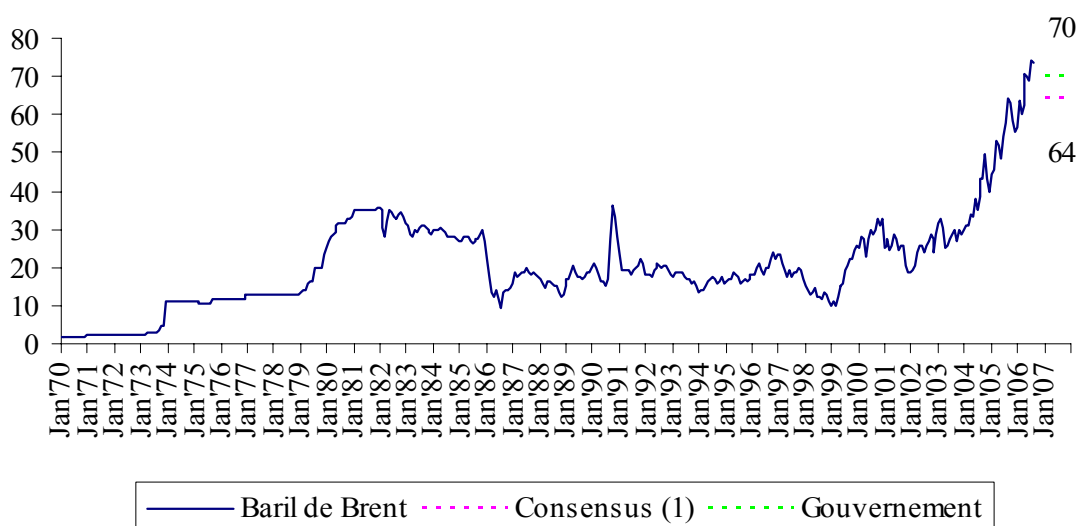
(en %)



Sources : Bureau of Economic Analysis, commission économique de la Nation, présent projet de loi de finances

### Le prix du baril de pétrole

(en dollars par baril de Brent)

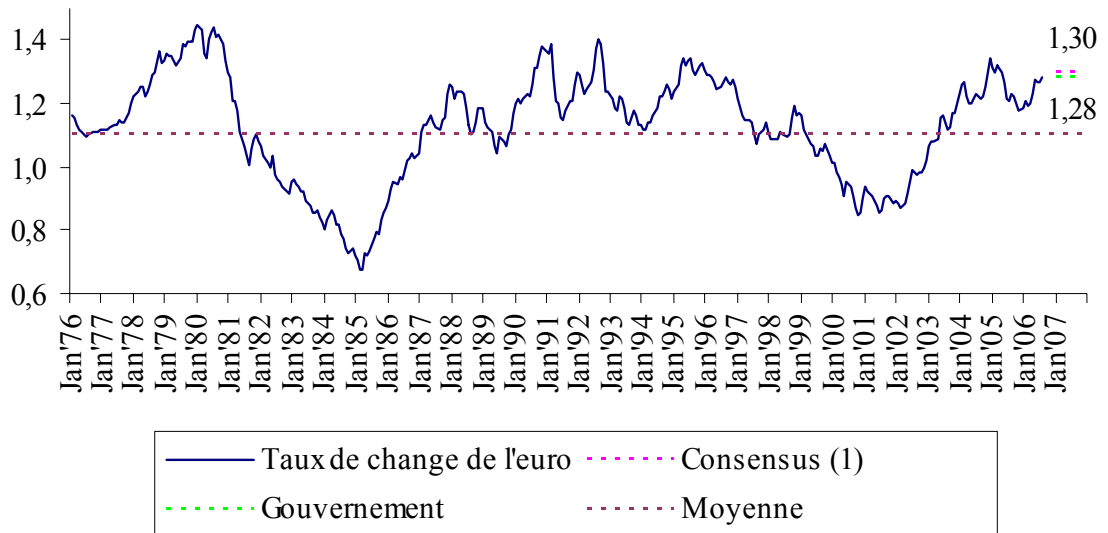


(1) Commission économique de la Nation, octobre 2006

Sources : International Petroleum Exchange, commission économique de la Nation, présent projet de loi de finances

### Le taux de change de l'euro

(en dollars)

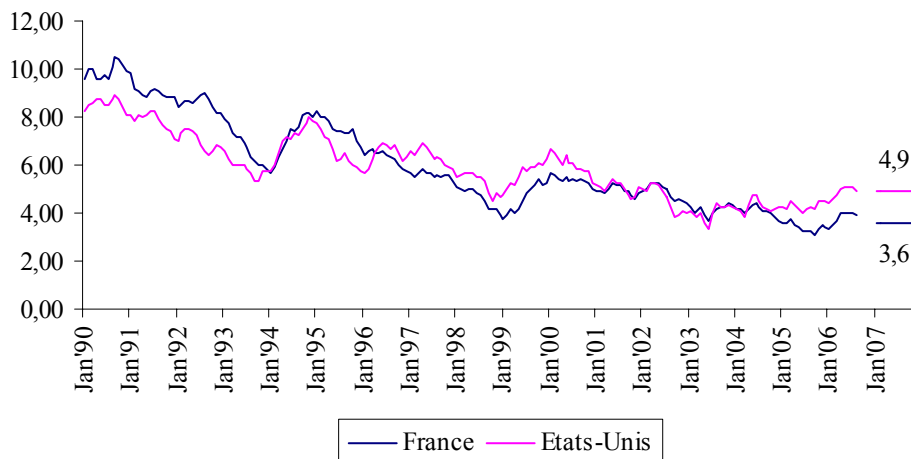


(1) commission économique de la Nation, octobre 2006

Sources : Banque centrale européenne, commission économique de la Nation, présent projet de loi de finances

### Les taux d'intérêt à 10 ans (obligations du gouvernement)

(en %)



Le gouvernement ne publiant pas de prévision de taux d'intérêt, la prévision est celle de la commission économique de la Nation (octobre 2006)

Sources : Banque de France, Réserve fédérale des Etats-Unis

Dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, le gouvernement présente deux scénarios alternatifs :

- une augmentation des taux d'intérêt à long terme aux Etats-Unis, qui pèserait à son tour sur les prix de l'immobilier, et ramènerait la croissance du PIB français à 1,5 % en 2007 ;

- en sens inverse, si l'Allemagne – dont l'économie devrait croître à un taux de 1,2 % selon le consensus, et de 1,3 % selon le scénario central du gouvernement – devenait le « moteur » de la croissance de la zone euro, celle-ci serait portée, selon le gouvernement, à 3 % en 2007.

On doit cependant souligner à cet égard que, selon la plupart des conjoncturistes, l'aléa sur la croissance de l'économie allemande est à la baisse, en raison de la politique budgétaire restrictive que cet Etat doit mener en 2007.

## **II. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, MARQUÉES PAR LES IMPORTANTS ALLÈGÈMENTS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006**

### ***A. LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES***

#### **1. De probables plus-values de recettes fiscales de 5 milliards d'euros en 2006**

Pour 2006, le gouvernement prévoit des plus-values de recettes fiscales de 5,1 milliards d'euros, contre **5 milliards d'euros selon l'estimation de votre commission des finances**. Compte tenu de la marge d'erreur, cet écart n'est pas significatif.

Cette plus-value a été annoncée dès le 7 septembre 2006<sup>1</sup> par le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, alors que le gouvernement ne prévoyait qu'une plus-value de 3 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> « Le Parisien », 7 septembre 2006.

### Les recettes fiscales nettes en 2006

(en milliards d'euros)

|  | Exécution<br>2005 | PLF<br>2006  | Plus-values annoncées<br>par le gouvernement |            | +/- values<br>probables,<br>selon votre<br>commission<br>des<br>finances |
|--|-------------------|--------------|--|------------|--|
|  |                   |              | DOB 2007                                     | PLF 2007   |  |
| TVA  | 126,6             | 125,8        | 1  | 1,7        | 1,2  |
| IR   | 56,5              | 57,5         | 1  | 0,7        | 0,7  |
| IS   | 40,8              | 41,5         | 0,5  | 2,2        | 2,8  |
| TIPP   | 18,9              | 19,3         | 0  | 0          | -0,3   |
| Grandes impositions                                  | 242,8             | 244,1        | 2,5  | 4,6        | 4,4  |
| Autres recettes (ISF, droits<br>d'enregistrement...) | 28,8              | 18,7         | 0,5  | 0,5        | 0,6  |
| <b>Total général</b>                                 | <b>271,6</b>      | <b>262,8</b> | <b>3</b>                                     | <b>5,1</b> | <b>5,0</b>   |

Source : commission des finances

Les prévisions de votre commission des finances pour 2006 s'appuient, notamment, sur les rentrées de recettes fiscales observées depuis le début de l'année. Elles prennent donc en compte le ralentissement de la conjoncture au troisième trimestre, ce qui se traduit par des prévisions de recettes inférieures à celles du gouvernement dans le cas de la TVA et de la TIPP.

Comme le président de votre commission des finances l'a souligné le 3 octobre 2006, selon un scénario plus optimiste, les plus-values de recettes fiscales pourraient être comprises **entre 6 et 7 milliards d'euros**, par exemple si les recettes de TVA étaient en ligne avec les prévisions du gouvernement, et si les recettes d'impôt sur les sociétés étaient nettement supérieures à celles actuellement envisagées.

## **2. Des prévisions de recettes fiscales pour 2007 vraisemblables, avec une marge d'erreur de l'ordre de 5 milliards d'euros**

### *a) Des prévisions vraisemblables*

**Les prévisions du gouvernement pour 2007 sont *a priori* raisonnables.**

Sur longue période, l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB nominal tend à être égale à la moitié de la croissance du PIB réel<sup>1</sup>. Si on retient comme hypothèse de croissance du PIB pour 2007 celle du consensus – on l'a vu sur longue période plus exacte que celle du gouvernement –, soit 2 %

<sup>1</sup> Avec une corrélation il est vrai modeste ( $R^2 = 0,4$ ).



en volume, et 3,9 % en valeur, il en découle, pour 2007, une élasticité de 1. Hors mesures nouvelles, les recettes fiscales nettes augmenteraient donc de  $3,9 \times 1 = 3,9 \%$ , soit **10,2 milliards d'euros**.

Cependant, en 2004, 2005 et 2006 l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB nominal a été supérieure d'environ 0,5 point à ce que semblait impliquer la croissance du PIB. Si l'élasticité était de 1,5 en 2007, il en découlerait, avec une croissance du PIB égale à celle du consensus, des recettes fiscales nettes en augmentation de  $3,9 \times 1,5 = 5,85 \%$ , soit **15,4 milliards d'euros**.

Le **gouvernement** retient quant à lui les hypothèses d'une croissance du PIB nominal de 4,1 %, et d'une élasticité des recettes fiscales nettes au PIB de 1,2. Il en découle, hors mesures nouvelles, des recettes fiscales en augmentation de  $4,1 \times 1,2 = 4,9 \%$ . Le gouvernement indique une progression spontanée des recettes fiscales nettes de 5,1 % (l'écart provenant d'une question d'arrondis), soit **13,4 milliards d'euros**.

**Le gouvernement semble donc avoir retenu une hypothèse d'élasticité médiane, la plus vraisemblable.**

*b) Une marge d'erreur « habituelle » de l'ordre de 5 milliards d'euros*

**Comme à l'accoutumée, les prévisions de recettes fiscales sont soumises à une marge d'erreur significative, de l'ordre de 5 milliards d'euros, soit environ 2 % du montant total des recettes fiscales.**

Ainsi qu'on l'a vu ci-avant, une élasticité différente pourrait minorer ou majorer les recettes fiscales d'environ 2,5 milliards d'euros.

Par ailleurs, l'expérience de ces dernières années suggère que la croissance du PIB pourrait être inférieure ou supérieure de 1 point aux prévisions du consensus. Afin de fixer un ordre de grandeur, une telle erreur de prévision réduirait ou augmenterait les recettes fiscales nettes d'environ 2,5 milliards d'euros supplémentaires avec une élasticité des recettes fiscales de 1 et de 4 milliards d'euros avec une élasticité de 1,5.

#### ***B. DES ALLÈGEMENTS FISCAUX PROVENANT EN QUASI-TOTALITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006***

Le tableau ci-après synthétise les mesures fiscales nouvelles s'appliquant en 2007, telles qu'elles figurent dans l'exposé général du présent projet de loi de finances.

**Les mesures fiscales nouvelles s'appliquant en 2007, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances**

(en millions d'euros)

|   | Mesures antérieures à 2006 | LFI 2006      | PLF 2007        | Article du projet initial | Total         |
|---|----------------------------|---------------|-----------------|---------------------------|---------------|
| <b>Ménages</b>  |                            |               |                 |                           |               |
| Impôt sur le revenu (réforme du barème)   |                            | -3.900        |                 |                           | -3.900        |
| Suppression de la contribution sur les revenus locatifs (CRL)   |                            | -600          |                 |                           | -600          |
| Prime pour l'emploi   |                            | -500          | -500            | 3                         | -1.000        |
| Bouclier fiscal   |                            | -400          |                 |                           | -400          |
| Augmentation et aménagement de la réduction d'impôt dépendance  |                            |               | -70             | 5                         | -70           |
| <b>Total ménages</b>  |                            | <b>-5.400</b> | <b>-570 (1)</b> |                           | <b>-5.970</b> |
| <b>Entreprises</b>  |                            |               |                 |                           |               |
| Réforme de la taxe professionnelle  |                            | -1.100        |                 |                           | -1.100        |
| Relèvement du taux du crédit d'impôt frais de garde de 25 % à 50 %  |                            | -340          |                 |                           | -340          |
| Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)  |                            | -190          |                 |                           | -190          |
| Renforcement du caractère incitatif du crédit impôt recherche   |                            | -170          |                 |                           | -170          |
| Gel de l'impôt sur les bénéfices pour les PME de croissance   |                            |               | -60             | 6                         | -60           |
| Remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche pour les jeunes entreprises innovantes   |                            |               | -40             |                           | -40           |
| Non déduction des frais d'acquisition des titres de participation   |                            |               | 500             | 9                         | 500           |
| Exclusion du périmètre de taxation au taux réduit de 15 % des placements de plus de 22,8 millions d'euros et représentant moins de 5 % du capital |                            |               | 300             | 10                        | 300           |
| Réforme des acomptes d'IS   |                            |               | 500 (2)         | 8                         | 500 (2)       |
| <b>Total entreprises</b>  |                            | <b>-1.800</b> | <b>1.200</b>    |                           | <b>-600</b>   |
| <b>TOTAL</b>  | <b>100</b>                 | <b>-7.200</b> | <b>630 (1)</b>  |                           | <b>-6.470</b> |

(1) Hors actualisation en 2007 du barème de l'impôt sur le revenu, qui réduit les recettes de 1,2 milliard d'euros.

(2) La réforme des acomptes d'IS, bien qu'augmentant les recettes d'IS en 2007, ne constitue pas un allourdissement structurel de la fiscalité des entreprises.

Source : exposé général des motifs du présent projet de loi de finances

## **1. Des allègements fiscaux de l'ordre de 7 milliards d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2006**

Il ressort du tableau ci-avant que **la quasi-totalité des mesures fiscales nouvelles s'appliquant en 2007 proviendraient de la loi de finances initiale pour 2006.**

La loi de finances initiale pour 2006 prévoit des allègements fiscaux nets de l'ordre en 2007 de **7 milliards d'euros**, dont **5 milliards d'euros** pour les ménages et **2 milliards d'euros pour les entreprises.**

Dans le cas des ménages, les allègements proviendraient, pour près de 4 milliards d'euros, de la réforme de l'impôt sur le revenu.

Dans le cas des entreprises, ils résulteraient, pour environ **1 milliard d'euros**, de la réforme de la **taxe professionnelle**. Cependant, **la réforme de la taxe professionnelle réalisée par la loi de finances initiale pour 2006 ne correspondrait, sur ce montant, qu'à 220 millions d'euros.** La quasi-totalité des allègements nouveaux en 2007 s'expliqueraient par la montée en puissance du dégrèvement pour investissement nouveau (DIN), dont la loi de finances initiale pour 2006 ne modifie le régime qu'à compter de 2008. En effet, l'année 2007 verra les investissements réalisés en 2005 bénéficier, pour la première fois, du dispositif.

### **La réforme de la taxe professionnelle réalisée par la loi de finances initiale pour 2006 ne coûterait que 220 millions d'euros en 2007**

On rappelle que la réforme de la taxe professionnelle réalisée par la loi de finances initiale pour 2006 comprend deux volets :

- la pérennisation du dégrèvement pour investissement nouveau (DIN) ;
- la réforme du plafonnement au titre de la valeur ajoutée.

#### **I. Le dégrèvement pour investissement nouveau (DIN)**

Le DIN, tel qu'il s'applique pour l'année **2007**, voit son régime défini par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, et la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances initiale pour 2005.

Le tableau ci-après en rappelle schématiquement le mécanisme.

**Le dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des investissements nouveaux :  
présentation simplifiée du mécanisme jusqu'en 2007**

*(en milliards d'euros)*

|                               | 2004  | 2005  | 2006     | 2007     |
|-------------------------------|-------|-------|----------|----------|
| Investissements de 2004       | (*) ← |       | → 1      | 1        |
| Investissements de 2005       |       | (*) ← |          | → 1      |
| <b>Total des dégrèvements</b> | -     | -     | <b>1</b> | <b>2</b> |

*L'astérisque (\*) indique l'année de l'investissement.  
Source : commission des finances*

Le 1,1 milliard d'euros d'« incidences fiscales nouvelles » en 2007 au titre de la « réforme de la taxe professionnelle » évoqué par l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances provient, dans sa quasi-totalité, du milliard (environ) d'euros de dégrèvements correspondant aux investissements de 2005.

**La réforme du DIN réalisée par l'article 85 de la loi de finances initiale pour 2006, qui pérennise le DIN, n'aura de conséquence qu'à compter de 2008.**

## **II. La réforme du plafonnement au titre de la valeur ajoutée réalisée par la loi de finances initiale pour 2006**

La réforme du plafonnement au titre de la valeur ajoutée, qui résulte, elle aussi, de l'article 85 de la loi de finances initiale pour 2006, ne fera sentir la totalité de son coût, de l'ordre de **1,6 milliard d'euros**, qu'à compter de **2008**.

Ainsi, le fascicule « voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances prévoit qu'elle ne coûtera que **220 millions d'euros en 2007**.

Cela vient du fait que le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée n'est accordé que sur demande des redevables (art. 1647 B *sexies* du CGI) – celle-ci étant assimilée à une réclamation contentieuse –, l'année suivant la clôture de l'exercice. Pour qu'une entreprise bénéficie d'un dégrèvement l'année au titre de laquelle il s'applique, elle doit l'imputer elle-même sur le solde, exigible au 1<sup>er</sup> décembre de l'année concernée. Cette pratique ne concernant qu'une minorité d'entreprises, la quasi-totalité du coût pour l'Etat ne se fera sentir qu'à partir de 2008.

## **2. Un allègement de plusieurs centaines de millions d'euros au titre du présent projet de loi de finances, contrairement aux apparences**

Le projet de loi de finances pour 2007 tend en apparence à **alourdir** la fiscalité de **630 millions d'euros** en 2007.

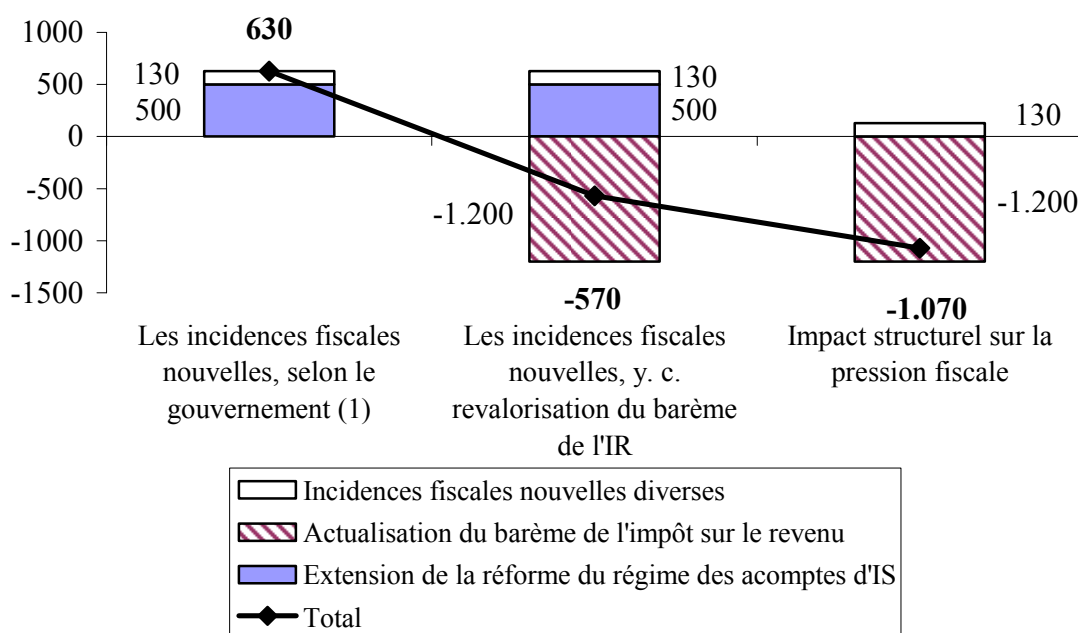
Cependant, **en réalité** :

- une fois prise en compte la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu, qui « coûte » 1,2 milliard d'euros, le présent projet de loi de finances prévoit donc **d'alléger** la fiscalité de **570 millions d'euros** ;

- si on considère, en plus, que l'extension du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés ne constitue pas un alourdissement *stricto sensu* de la fiscalité, puisqu'il n'améliore pas le solde budgétaire de manière pérenne, le présent projet de loi de finances prévoit **d'alléger la pression fiscale de 1,07 milliard d'euros en 2007.**

**L'incidence des mesures fiscales nouvelles en 2007 figurant dans le présent projet de loi de finances**

(en millions d'euros)



(1) Exposé général des motifs du présent projet de loi de finances.

Source : présent projet de loi de finances

a) Les allègements fiscaux annoncés par le gouvernement ne comprennent pas l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu

Comme les années précédentes, le gouvernement ne mentionne ni dans le dossier de presse, ni dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, **l'actualisation du barème** de l'impôt sur le revenu, **opérée chaque année, mais ne constituant pas une obligation juridique.**

Dans le cas de l'année 2007, cette actualisation, prévue par l'article 2 du présent projet de loi de finances, coûtera **1,2 milliard d'euros.**

Le fait de ne pas inclure cette actualisation dans les mesures nouvelles est d'autant plus contestable, dans le cas de l'année 2007, que l'on pouvait estimer que le nouveau barème prévu par la loi de finances initiale pour 2006 supposait implicitement qu'il n'y aurait pas de revalorisation en 2007.

Si on considère que l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu constitue bien une mesure nouvelle, le présent projet de loi de finances **n'alourdit pas** la fiscalité en 2007 de **630 millions d'euros**, mais **l'allège de 570 millions d'euros**.

*b) L'extension de la réforme des acomptes de l'impôt sur les sociétés, qui rapporterait 500 millions d'euros en 2007, ne constitue pas un alourdissement de la fiscalité*

Sur les 630 millions d'euros d'alourdissements fiscaux figurant dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances, **500 millions d'euros** proviennent de **l'extension de la réforme des acomptes** de l'impôt sur les sociétés, qui, bien qu'augmentant les recettes fiscales en 2007, **ne constitue pas un alourdissement de la fiscalité**. En effet, les recettes des années suivantes ne s'en trouveront pas accrues.

**La réforme des acomptes de l'impôt sur les sociétés réalisée par la loi de finances rectificative pour 2005 : quelques rappels**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 prévoit que, pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard d'euros, le quatrième acompte de l'impôt sur les sociétés, versé au mois décembre, est désormais calculé non en fonction de l'impôt payé l'année précédente, mais en fonction du **bénéfice prévisionnel de l'exercice**. En 2005, l'impact de cette réforme a été de **+ 2,3 milliards d'euros**, soit 0,1 point de PIB.

**Il ne s'agit pas d'une mesure d'opportunité, permettant d'améliorer le solde de 2005 au prix d'une dégradation du solde de 2006.** En effet, cette mesure vaut non seulement pour 2005, mais aussi pour chaque année suivante. Ainsi, en 2006, si la régularisation du solde de l'année 2005 a été réduite à due concurrence, les grandes entreprises pourront à nouveau anticiper le paiement de leur impôt fin 2006. Schématiquement, sur longue période, la mesure revient à réduire les recettes d'impôt sur les sociétés au premier semestre de chaque année, et à les accroître au second semestre. Si l'on considère la durée d'existence de l'impôt sur les sociétés comme infinie, le « gain » relatif à l'année 2005, qui a bénéficié à la fois de l'ancien et du nouveau système, ne sera jamais « payé » par l'Etat. Pour que l'opération soit à somme nulle pour l'Etat, il faudrait, en effet, que l'impôt sur les sociétés disparaisse avant le mois de décembre d'une année donnée.

La différence par rapport à la situation antérieure est que, **désormais, les fluctuations des bénéfices des entreprises se feront davantage ressentir « en temps réel »**, puisque, pour les plus grandes d'entre elles, il ne sera plus nécessaire d'attendre le paiement du solde, en avril de l'année suivante. Quand les bénéfices des entreprises se mettront à diminuer, le solde budgétaire s'en trouvera donc affecté au titre du budget en cours, et non plus du budget suivant (de même que quand ils se remettront à augmenter, l'impact se fera sentir une année plus tôt sur le solde budgétaire).

## C. DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE CROISSANCE

### 1. Une progression de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2006

Les recettes **non fiscales** augmenteraient fortement en 2007.

Ainsi, alors que la croissance des recettes fiscales nettes serait de seulement 1,6 % – du fait des allègements fiscaux –, celle des recettes non fiscales serait de **9,3 %**. Compte tenu du poids des recettes non fiscales dans les recettes totales (environ 10 %), ceci correspond à une augmentation des recettes non fiscales de **2,3 milliards d'euros**. A titre de comparaison, si les recettes non fiscales augmentaient au même rythme que le rythme **spontané** des recettes fiscales nettes – de l'ordre de 3,5 % –, elles progresseraient de **moins de 1 milliard d'euros**.

#### Une forte croissance des recettes non fiscales

(en milliards d'euros)

|                          | LFI 2006 | Evaluations<br>2006<br>révisées | PLF 2007 | 2007/2006<br>révisé | 2007-2006<br>révisé |
|--------------------------|----------|---------------------------------|----------|---------------------|---------------------|
| Recettes fiscales nettes | 257,7    | 262,8                           | 267,2    | 1,6 %               | 4,3                 |
| Recettes non fiscales    | 24,8     | 24,6                            | 26,8     | 9,3 %               | 2,3                 |

Source : présent projet de loi de finances

### 2. Une augmentation provenant des dividendes reçus des entreprises et établissements publics

Cette augmentation proviendrait pour l'essentiel de celle des **dividendes reçus des entreprises et établissements publics**, à hauteur de **3,3 milliards d'euros** :

- le dividende de la Caisse des dépôts et consignations augmenterait de 815 millions d'euros grâce notamment à la plus-value réalisée à l'occasion de la cession de sa participation dans la Caisse nationale des caisses d'Epargne, prévue par l'article 11 du présent projet de loi de finances<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> L'article 11 du présent projet de loi de finances prévoit un versement de la Caisse des dépôts et consignations à l'Etat de l'ordre de 650 millions d'euros, correspondant au tiers de la plus-value nette devant être constatée lors de la cession des participations détenues par celle-ci dans la société Caisse nationale des caisses d'épargne.

- le résultat exceptionnel réalisé en 2006 par l'établissement public Autoroutes de France (ADF) à l'occasion de la cession des participations publiques qu'il détenait dans les sociétés autoroutières serait à l'origine en 2007 d'un versement de 870 millions d'euros ;

- en raison de la progression de son résultat, le dividende d'EDF passerait de 1,3 milliard d'euros à 1,8 milliard d'euros ;

- également en raison de la progression de son résultat<sup>1</sup>, le dividende de la Banque de France augmenterait de 530 millions d'euros (il passerait de 420 millions d'euros à près de 950 millions d'euros).

L'augmentation des dividendes serait donc au total d'environ **0,2 point de PIB**, ce qui améliorerait de façon significative le solde des administrations publiques en 2007.

---

<sup>1</sup> Résultant de l'augmentation de la masse de billets en circulation et de l'extinction progressive du dispositif de « lissage » du revenu des banques centrales mis en place en 2002 au sein de l'Eurosystème, qui était défavorable à la France.



## **CHAPITRE DEUX : UNE NORME DE DÉPENSE AMBITIEUSE À APPRÉCIER AU REGARD DU CHAMP D'INTERVENTION DE L'ETAT**

La norme de dépense proposée pour l'Etat dans le présent projet de loi de finances est conforme aux engagements du Premier ministre contenus dans sa lettre de cadrage du 19 janvier 2006 prévoyant une **évolution des dépenses inférieure d'un point à l'inflation en 2007 (1,8 %)**. Le gouvernement passe ainsi du « 0 volume » au « - 1 % volume » (le « 0 valeur » serait donc un « - 1,8 volume »).

Cet effort renouvelé en matière de dépense constitue la première étape de l'engagement national de désendettement présenté par le gouvernement lors du débat d'orientation budgétaire. Il suppose pour le budget général de l'Etat une diminution des dépenses en volume de 1 % en 2007, 1,25 % en 2008 et 1,50 % en 2009.

Le projet de loi de finances pour 2007 consacre une législature 2003-2007 marquée par une norme de dépense pour l'Etat plus ambitieuse que sous la précédente législature, dans un contexte de ralentissement relatif de la dépense publique. Sur la législature, **le contraste apparaît significatif s'agissant des dépenses de l'Etat par rapport à la politique du gouvernement de Lionel Jospin. Les résultats sont plus nuancés pour les dépenses publiques dans leur ensemble, où le ralentissement est réel, mais encore faible. En 2007, les dépenses publiques représenteraient 52,9 % du PIB, contre 53,3 % en 2006, et 52,8 % en 1998.**

Contrairement à la précédente, la législature 2003-2007 apparaît comme celle où les engagements du gouvernement en loi de finances initiale, s'agissant de la norme de dépense, ont, chaque année, été tenus.

Globalement, la prévision pour 2007 apparaît encore une fois sincère - des sous-budgétisations récurrentes sont ainsi partiellement corrigées - sans que les tensions sur certains compartiments budgétaires permettent, pour autant, d'éviter complètement la question de la soutenabilité de la norme de dépense.

La réduction des crédits publics est, plus que jamais, liée à la réussite de la réforme de l'Etat, et, notamment, à l'application rapide des préconisations formalisées par les audits de performance, dont les limites ont récemment été soulignées par un rapport d'information<sup>1</sup> de votre commission des finances.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 45 (2006-2007) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances.*

Surtout, **la portée de cette norme est confrontée à une tendance nouvelle, celle du développement désormais rapide de « l'agencisation de l'Etat »**. Celle-ci peut être définie comme l'exercice de compétences de l'Etat par des agences, financées, de manière marginale ou non, au moyen de taxes affectées. L'évolution en cours peut être favorable, en ce qu'elle porte une possible rénovation de l'action de l'Etat dans certains domaines. Elle ne doit pas offrir comme seul avantage celui de constituer une sorte d'échappatoire<sup>1</sup> face à la rigueur de la norme de dépense fixée par le Premier ministre.

La création d'agences est à désapprouver lorsqu'elle récompense les comportements de fuite des ministères face aux contraintes de la maîtrise des dépenses publiques. En revanche, elle peut, comme cela été le cas au Canada, au Royaume-Uni et dans certains pays nordiques, **produire une véritable modernisation de la gestion de l'Etat, dès lors qu'elle n'est pas à l'origine d'une nouvelle croissance de la dépense publique et des prélèvements obligatoires.**

Ceci conduit votre rapporteur général à recommander au **gouvernement l'introduction d'une régulation du périmètre des agences de l'Etat, dans le double objectif d'une maîtrise des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.** Les dépenses de ces agences doivent être consolidées avec celles de l'Etat, à défaut de quoi le budget deviendrait de plus en plus lacunaire, l'autorisation parlementaire étant progressivement vidée de son sens.

## **I. UNE RÉELLE AMBITION POUR ACHEVER LA LÉGISLATURE**

Le projet de loi de finances pour 2007 consacre la stratégie de maîtrise de la dépense de l'Etat sur la législature, sans que les résultats soient aussi convaincants pour la dépense publique dans son ensemble.

En matière de politique des effectifs, le renversement de tendance est indéniable, sans que, toutefois, la législature soit revenue sur la totalité des créations d'emplois du gouvernement de Lionel Jospin. **Au sein de la dépense de l'Etat, les crédits inscrits au titre de la masse salariale n'auront cessé d'augmenter entre 2003 et 2007. A l'inverse, tous les engagements pluriannuels souscrits par le gouvernement n'ont pas été tenus.**

---

<sup>1</sup> Pour certains ministres, elle constitue ainsi une variante de la « dépense fiscale », non prise en compte dans la norme de dépense et non susceptible de faire l'objet de régulation budgétaire en cours d'exercice.

## A. LA CONSÉCRATION D'UNE STRATÉGIE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT SUR LA LÉGISLATURE

### 1. 1997-2002/2003-2007 : un écart de performance important entre les deux législatures

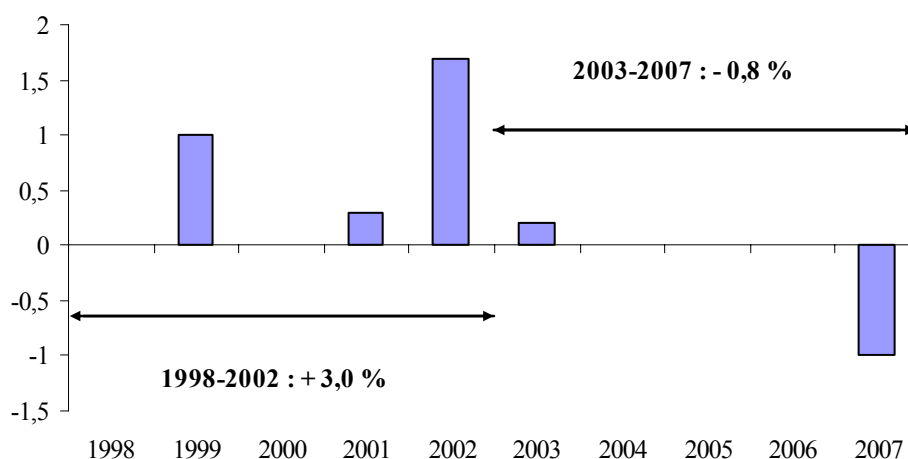
La crédibilité de la norme de dépense de dépense pour 2007 est liée au fait que **le gouvernement a toujours tenu sa prévision depuis 2003**.

#### a) Un écart de performance de 3,8 points pour les dépenses de l'Etat

L'accentuation de l'effort pour 2007, consistant à passer du « 0 volume » au « - 1 volume » souligne le contraste avec la législature précédente : entre 2003 et 2007, la dépense de l'Etat en volume devrait avoir baissé de 0,8 % tandis qu'elle avait progressé de 3 % entre 1998 et 2002, **soit un écart de performance entre les deux législatures de 3,8 points**.

#### 2003- 2007 : une réduction de la dépense de l'Etat en volume

(en %)



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

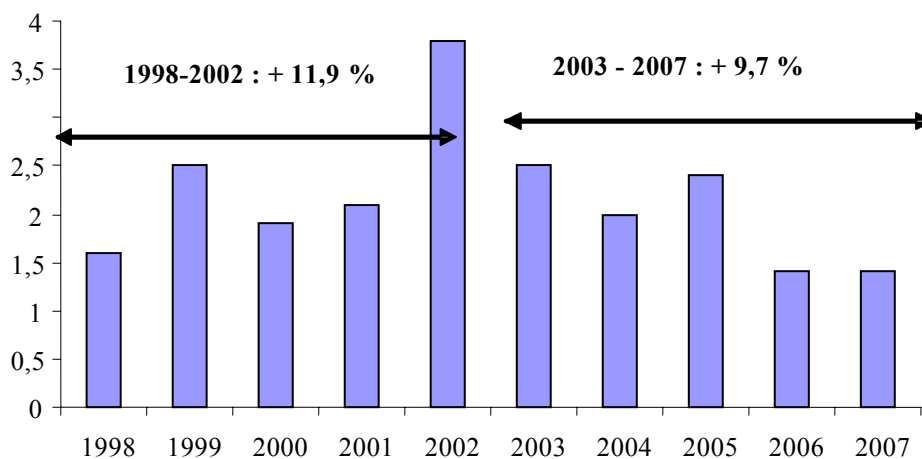
En ce qui concerne la dépense publique dans son ensemble, le contraste est moins net entre les deux législatures, même s'il est réel. Entre 1998 et 2002, la dépense publique a progressé de 11,9 % en volume. Le taux de croissance serait limité à 9,7 % entre 2003 et 2007, à condition évidemment que les prévisions du gouvernement pour 2006 et 2007 se réalisent.

#### b) Un écart de performance de 2,1 points pour l'ensemble des dépenses publiques

Alors que pour l'Etat, l'écart entre les deux législatures serait de 3,8 %, il ne serait plus que de 2,1 % s'agissant de la dépense publique dans son ensemble.

### 2003- 2007 : un ralentissement de la dépense publique en volume

(en %)

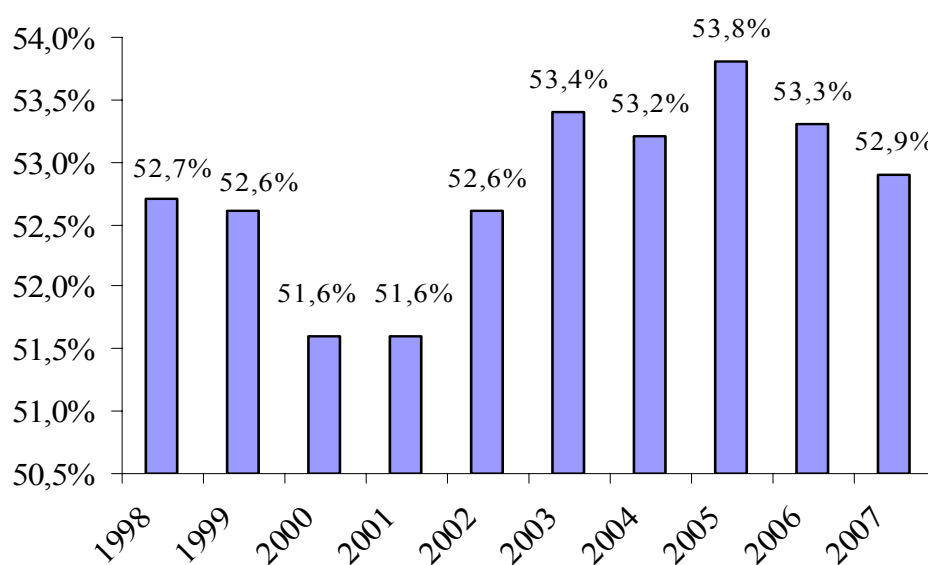


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Assurément, le rythme de progression de la dépense publique se ralentit. Néanmoins, **en pourcentage du PIB, les résultats apparaissent moins concluants**. Ainsi, le niveau des dépenses publiques en 2007 devrait être supérieur à celui établi en 1998.

### Evolution des dépenses publiques sur la période 1998-2007

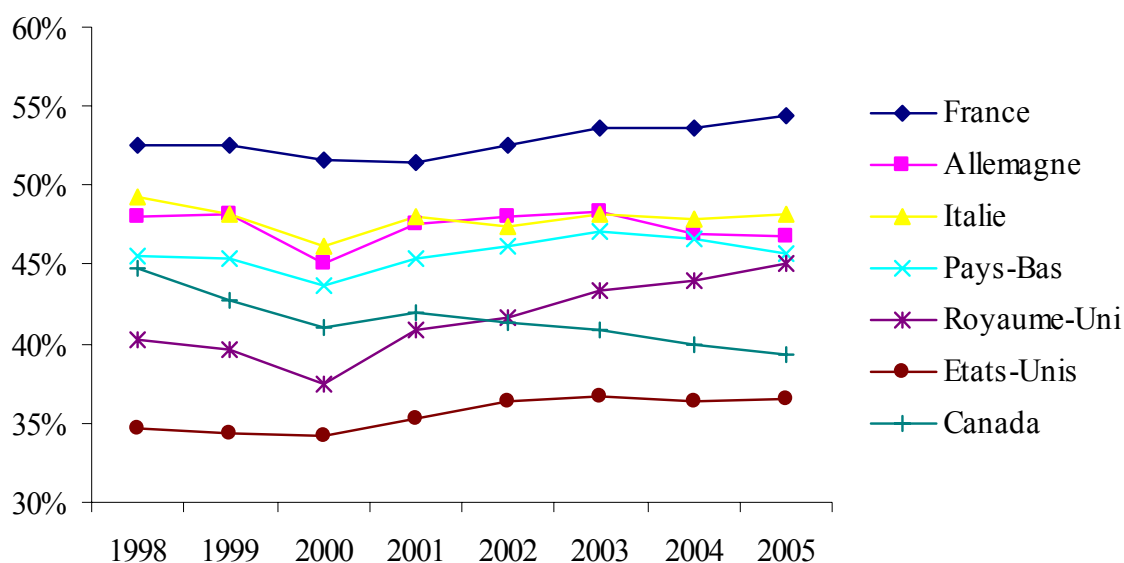
(en % du PIB)



Source : INSEE

**En comparaison avec les autres pays de l'OCDE, sur la période 1998-2005, les performances de la France restent peu satisfaisantes.** Si, en matière de dépenses publiques, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont récemment convergé, la France continuait à connaître, en 2005, un différentiel de l'ordre de sept à dix points de PIB par rapport à ce groupe de trois pays.

Evolution des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE sur la période 1998-2005  
(en % du PIB)



Source : OCDE

## 2. Un écart de performance qui se jouera pour l'essentiel dans la dernière année de législature ...

Tout se joue dans la dernière année de la législature : en faisant abstraction des années 2002 et 2007, l'écart entre les deux législatures serait « seulement » de 1,1 %. A ce stade, même si, dans un cas, la dépense est mesurée en exécution et, dans l'autre, en prévision, la dernière année de la législature paraît marquée par des tendances opposées. En 2002, la volonté du gouvernement de l'époque de « *laisser jouer les stabilisateurs automatiques* » s'est traduite par une grave dérive des crédits. 2007 devrait à l'inverse marquer une accentuation de l'effort de maîtrise de la dépense.

a) *Le gouvernement dispose d'outils adaptés pour tenir sa norme de dépense en 2007*

Le **gouvernement a mis en œuvre des outils** que le gouvernement précédent n'avait pas créés pour tenir sa norme de dépense.

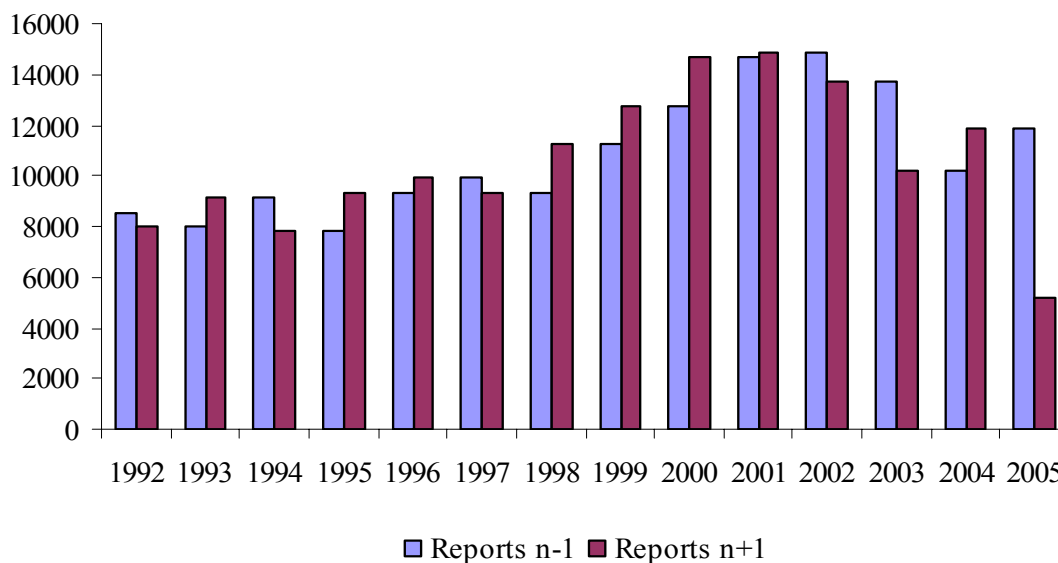
En particulier, l'exposé général du projet de loi de finances pour 2007 souligne que, comme cela avait été le cas en 2006, une **mise en réserve de précaution**, conformément aux termes de l'article 51 de la LOLF, sera réalisée en début d'année prochaine. Sur chaque programme seront mis en réserve 0,15 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel) et 5 % sur les autres titres<sup>1</sup>. **Au total, la mise en réserve des crédits s'établira à 5,6 milliards d'euros.**

Par ailleurs, le **volume des reports a été considérablement réduit**. Depuis 1992, jamais le niveau des reports ne s'était établi à un niveau aussi bas. Entre 2005 et 2006, le volume des reports a été divisé par deux.

Compte tenu des dispositions de l'article 15 de la LOLF qui prévoient que les crédits de paiement disponibles en fin d'année ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initiaux, et que la dérogation demandée à l'article 39 du présent projet de loi de finances pour 2007 concerne un volume de crédits limités (équipement des forces, programmes informatiques Copernic et Chorus, investissements pour les collectivités territoriales), le volume des reports de 2006 vers 2007 devrait être relativement marginal.

#### Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Source : loi de règlement pour 2005

<sup>1</sup> Il faut noter des effets pervers non encore résolus s'agissant de la mise en œuvre de la réserve de précaution qui s'applique tout naturellement aux opérateurs. Le taux de mise en réserve est de 5 % sur la subvention pour charges de service public allouée par l'Etat, alors que certains opérateurs, comme l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dans le domaine de la culture, n'ont pour l'essentiel que des charges de personnel, pour lesquels une mise en réserve de 0,15 % serait plus appropriée.

Dans ces conditions, la norme de dépense 2007 apparaît à la fois bien plus vertueuse et bien plus crédible que celle proposée par le gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2002.

*b) Le projet de loi de finances pour 2002 affichait une norme de dépense ni vertueuse, ni crédible*

La loi de finances initiale pour 2002 fixait une norme de progression des dépenses de l'Etat de 0,5 % en volume. Dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2002, qualifié de « *grande illusion* », votre rapporteur général notait que les dépenses de 2001 évoluaient dans un sens clairement défavorable et que l'objectif de progression des dépenses ne pouvait donc être tenu qu'au prix d'importants reports sur 2002. Il écrivait ainsi : « *il convient de s'interroger sur la crédibilité de cette norme de progression des dépenses. Elle avait, en effet, été initialement prévue à 0,3 % : l'arbitrage du Premier ministre semble tirer les conséquences de l'extrême difficulté du gouvernement à maîtriser l'évolution des dépenses, tant dans le passé que dans l'exercice en cours. Du reste, le gouvernement n'a jamais respecté, par le passé, la norme de progression des dépenses qu'il s'était fixée [...]* ».

Dès lors, l'audit commandé par le nouveau gouvernement, en juin 2002, réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, évaluait le dérapage brut de l'ensemble - tous budgets confondus - de la dépense pour 2002 à un montant compris entre 10,3 et 10,8 milliards d'euros. En déduisant 3,4 milliards d'euros d'économies réalisables, il faisait apparaître un dérapage net compris entre 6,9 et 7,4 milliards d'euros dont 5 milliards d'euros au titre du seul budget général.

L'audit attribuait ce dérapage à plusieurs causes.

La première tenait à la **croissance plus lente que prévu en loi de finances initiale**. Celle-ci a eu un effet en dépenses, en créant des difficultés sociales, notamment en matière d'emploi. L'audit notait un surcroît de dépenses affectant non seulement les organismes sociaux, mais aussi l'Etat. Il montrait par ailleurs que les dépenses d'aide à l'emploi, à l'emploi des jeunes notamment, à la charge de l'Etat étaient plus élevées que prévu.

La deuxième raison s'expliquait par **la montée en charge des dispositifs sociaux nouveaux**, comme la couverture maladie universelle (CMU), dont le coût n'apparaissait que peu à peu dans son ampleur réelle. L'audit constatait également que les coûts induits par le passage aux 35 heures excédaient eux aussi la prévision, « *l'ensemble de ces circonstances provoquant une pesée diffuse sur les dépenses de l'Etat* ».

La troisième raison s'expliquait par un **phénomène propre à l'exécution budgétaire, celui des reports**. L'audit soulignait que les années récentes avaient vu s'accumuler une masse importante de crédits reportés qui atteignait, fin 2001, près d'un point de PIB. Selon l'audit, tout indiquait que, après que son gonflement ait facilité l'exécution des années antérieures, ce surplomb avait commencé à dégrader l'exécution 2002.

Dès lors, la loi de finances rectificative pour 2002<sup>1</sup> ouvrait 4,96 milliards d'euros de crédits supplémentaires, correspondant :

- d'une part, aux engagements antérieurs à la loi de finances initiale pour 2002 non payés, l'Etat devant rembourser aux organismes sociaux certaines dépenses dont ils avaient fait l'avance (RMI, allocation adulte handicapé...) et devant également régler des arriérés de loyer de la gendarmerie nationale ;

- d'autre part, aux dépenses sous-évaluées en loi de finances initiale pour 2002 : sans ouverture de crédits, l'Etat n'aurait pas été en mesure d'honorer ses engagements de l'année en cours. Ainsi plus d'un milliard d'euros manquait à ce titre dans le domaine social.

Les 4,96 milliards d'euros de crédits ouverts au budget général se répartissaient comme suit :

**Ouvertures de crédits en loi de finances rectificative du 6 août 2002**

*(en millions d'euros)*

|   |              |
|---|--------------|
| Dettes des années précédentes non financées   | 1.808        |
| Insuffisances de crédits en loi de finances initiale pour 2002 afin de couvrir des besoins avérés | 2.497        |
| Accroissement de la charge de la dette  | 657          |
| <b>Total</b>  | <b>4.962</b> |

Source : loi de finances rectificative du 6 août 2002

D'après l'examen réalisé par votre rapporteur général, il apparaît que **les trois dysfonctionnements à l'origine du dérapage de la dépense en exécution, par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, au cours de l'année 2002, ne paraissent pas se reproduire au regard des informations produites par le projet de loi de finances initiale pour 2007.**

### **3. La nécessité de préserver les dépenses d'avenir**

La vertu de la norme de dépense n'a pas pour effet de remettre en cause les dépenses d'avenir, constituées par les investissements de l'Etat, dès lors que sont pris en compte certains investissements financés par des agences.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1050 du 6 août 2002.



a) *Au sens strict, les dépenses d'investissement du titre 5 du budget général sont en baisse*

L'investissement, compris comme les dépenses inscrites au titre 5, subit une légère baisse en crédits de paiement (- 200 millions d'euros), passant à **structure constante** de 13.568 millions d'euros en 2006 à 13.187 millions d'euros en 2007. En autorisations d'engagement, la baisse est plus accentuée, ceux-ci passant de 14.978,5 millions d'euros en 2006 à 13.265 millions d'euros en 2007.

b) *En réalité, l'investissement reste dynamique*

L'effort de l'Etat en faveur de l'investissement ne se résume pas au seul titre 5, car la nouvelle nomenclature de **la LOLF ne retrace plus que les dépenses d'investissement directement effectuées par l'Etat**, selon un périmètre plus étroit que sous le régime de l'ordonnance organique. En particulier, **les anciennes subventions d'investissement aux opérateurs sont désormais fondues dans les dépenses de subventions pour charges de service public**. Ce changement de méthode s'avère malheureux pour la lisibilité budgétaire, et il conviendrait d'y porter remède.

En outre, des agences ont été mises en place pour rationaliser et accélérer l'effort en faveur de l'investissement. Il s'agit en particulier de l'ANRU<sup>1</sup>, créée en 2003 pour la rénovation urbaine, et de l'AFITF<sup>2</sup> en 2004, pour les transports.

Le tableau ci-dessous retrace **les investissements physiques de l'Etat et de ses grands opérateurs**, qui progressent de **4 % en 2007** pour atteindre 21,3 milliards d'euros.

**Dépenses d'investissement de l'Etat à structure courante, en crédits de paiement**  
(en millions d'euros et en %)

|   | <b>LFI 2006</b> | <b>PLF 2007</b> | <b>Ecart en millions d'euros</b> | <b>Ecart en %</b> |
|---|-----------------|-----------------|----------------------------------|-------------------|
| <b>Etat (section d'investissement)</b>      | <b>18.218</b>   | <b>18.578</b>   | <b>360</b>                       | <b>2,0 %</b>      |
| Dont titre 5                                | 13.568          | 13.187          | -381                             | -2,8 %            |
| (titre 5 militaire)                         | (10.483)        | (10.346)        | (- 137)                          | (- 1,2 %)         |
| Dont FCTVA                                  | 4.030           | 4.711           | 681                              | 16,9 %            |
| Dont amendes (radars)                       | 620             | 680             | 60                               | 9,7 %             |
| <b>Interventions AFITF</b>                  | <b>1.998</b>    | <b>2.170</b>    | <b>172</b>                       | <b>8,6 %</b>      |
| <b>Effort de l'Etat en faveur de l'ANRU</b> | <b>250</b>      | <b>556</b>      | <b>306</b>                       | <b>122,4 %</b>    |
| <b>Total</b>                                | <b>20.466</b>   | <b>21.304</b>   | <b>838</b>                       | <b>4,1 %</b>      |

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

<sup>1</sup> Agence nationale pour la rénovation urbaine.

<sup>2</sup> Agence de financement des infrastructures de transport de France.

## ***B. UN BILAN À NUANCER***

Le bilan de l'actuelle législature, pour important qu'il soit, doit néanmoins être nuancé : **si les effectifs ont évolué en légère baisse, la masse salariale n'apparaît toujours pas maîtrisée**. Par ailleurs, les engagements pluriannuels souscrits par le gouvernement n'ont pas tous été respectés.

### **1. Une inversion de tendance en matière d'effectifs qui n'aura effacé que les deux dernières années du gouvernement de Lionel Jospin**

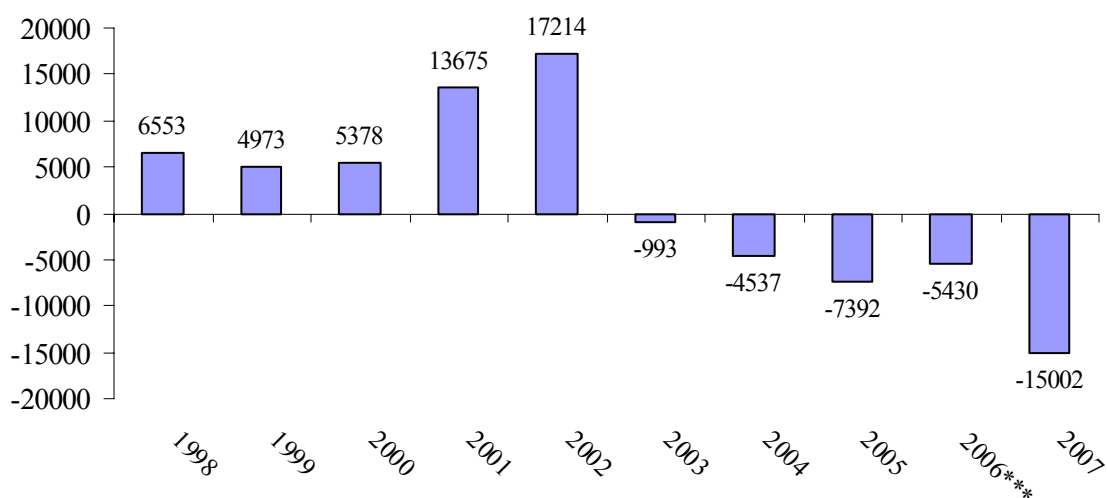
En matière d'effectifs, l'inversion de tendance par rapport à la période passée est réelle. L'Etat réduit ses effectifs, mais dans des proportions somme toute limitées, si l'on rapporte la réduction au nombre d'équivalent temps plein employé par l'Etat, ou au nombre de départs à la retraite.

Au final, les cinq années de la présente législature auront permis d'effacer seulement les deux dernières années de création d'emplois du gouvernement de Lionel Jospin.

**Un peu plus de 30.000 emplois auront été supprimés au cours de l'actuelle législature, dont 50 % au cours de la seule dernière année.** L'effort de réduction d'emplois varie de manière considérable selon les ministères. Certains, comme celui du ministère des affaires étrangères ou de l'économie, des finances et de l'industrie remplacent moins d'un départ à la retraite sur deux. L'effort est moins soutenu dans d'autres ministères, comme celui de la culture. S'agissant de celui de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le taux de non-remplacement des départs à la retraite reste faible.

Le plafond d'autorisation d'emplois pour 2007 est fixé à 2.307.664 équivalents temps plein.

Variation des effectifs entre 1998 et 2007



\*\* hors budgets annexes et appelés du service national

\*\*\* avant 2006, les autorisations d'emplois correspondent aux seuls postes à caractère permanent (emplois budgétaires) ; à partir de 2006, conformément à la LOLF, elles concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat et sont exprimées en équivalents temps plein travaillé (ETPT)

Source : lois de finances

## 2. L'absence de stabilisation de la masse salariale, l'inexorable progression des pensions

Au-delà de la seule norme de dépense et des effectifs, qui retiennent l'attention des commentateurs, il convient de prendre en compte, à structure constante, l'évolution des différents postes de dépenses.

Sur 2,2 milliards d'euros de « grain à moudre » liés à la norme de dépense (augmentation à périmètre constant des dépenses de 0,8 %), 1,2 milliard d'euros est préempté sous l'effet de l'augmentation des départs en retraite et les charges d'intérêt de la dette s'alourdissent de 0,2 milliard d'euros, sous l'effet de taux d'intérêt moins favorables.

### a) Se fixer un objectif chiffré d'évolution de la masse salariale

Malgré la réduction des effectifs, les rémunérations d'activité passeraient à structure constante de 74.377 millions d'euros en 2006 à 75.094 millions d'euros en 2007 (+ 717 millions d'euros, soit une augmentation de + 1 %). **L'Etat n'est pas en mesure de « tenir » sa masse salariale.**

**Le prochain gouvernement devra donc se fixer un objectif chiffré relatif à l'évolution de la masse salariale.**

*b) Le poids grandissant des pensions*

L'évolution de la masse salariale se double d'une forte croissance des cotisations et contribution sociales, au titre évidemment des pensions (+ 1 milliard d'euros à structure constante, passant de 42.260 millions d'euros en 2006 à 43.253 millions d'euros en 2007). Au total, compte tenu de la diminution du poste « prestations diverses », **les dépenses de personnel qui représentent x % du total des dépenses passeraient de 118.161 millions d'euros en 2006 à 119.639 millions d'euros en 2007**, soit une progression de près de 1,5 milliard d'euros et une augmentation de + 1,25 %, **malgré un effort de réduction des effectifs sans précédent.**

*c) Les crédits de fonctionnement progressent, ceux dédiés aux interventions diminuent*

Dès lors, compte tenu de la progression par ailleurs de la charge nette de la dette (39.191 millions d'euros en 2007 contre 39.029 millions d'euros en 2006), **opportunément ralentie** par l'affectation de produits de cessions d'actifs au désendettement pour 13,2 milliards d'euros, certains postes de dépenses enregistrent une diminution nette de crédits, à structure constante.

Il s'agit des dépenses d'intervention, qui baissent de 500 millions d'euros (62.030 millions d'euros en 2006, 61.502 millions d'euros en 2007) mais aussi, comme on l'a vu précédemment, des dépenses d'investissement inscrites au titre 5.

**A l'inverse, alors que la réforme de l'Etat pourrait engendrer des gains de productivité sur ces postes de dépenses, les dépenses de fonctionnement progressent fortement à structure constante, passant de 31.904 millions d'euros en 2006 à 33.117 millions d'euros en 2007 (+ 1,2 milliard d'euros, soit une augmentation de + 3,8 %).**

### **3. Le respect partiel des engagements pluriannuels du gouvernement**

Tous les engagements pluriannuels du gouvernement ne sont pas respectés. Est en cause, pour l'essentiel, le respect des engagements de la loi de cohésion sociale. Par ailleurs, les contrats de plan 2000-2006 ont connu une exécution à hauteur de 80 %.

*a) Quatre lois d'orientation apparaissent globalement respectées*

**Les prévisions de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) sur la période 2003-2007 seront très certainement tenues.**

S'agissant de la police nationale, la LOPSI prévoit la création de 6.500 emplois ainsi que deux dotations de crédits : 1.180 millions d'euros pour le fonctionnement et l'investissement et 1.570 millions d'euros pour les emplois et les mesures catégorielles. Le taux de réalisation pour la création d'emplois et pour les crédits était sur la période 2003-2006 respectivement de 80 % et de 82,3 %. Pour 2007, les créations d'emplois envisagées (1.000 emplois) devraient porter le total des emplois créés sur la période de référence de la LOPSI à 6.200, soit 95 % de l'objectif initial. S'agissant des crédits de fonctionnement et d'investissements, la tranche prévue en 2007 (208,6 millions d'euros) permettra un taux de réalisation de la LOPSI de 100 %.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, la LOSPI prévoit sur la période 2003-2007 la création de 7.000 emplois, et une dotation de 2.850 millions d'euros (1.830 millions d'euros pour les crédits de rémunération et de fonctionnement et 1.020 millions d'euros pour l'équipement), sans qu'un échéancier ait été fixé. D'ici 2007, 6.050 emplois devraient être créés (soit un taux de réalisation de l'objectif de 86,4 %). Les crédits ouverts au titre des rémunérations et du fonctionnement devraient atteindre 1.718 millions d'euros (soit un taux de réalisation de l'objectif de 93,9 %) et ceux ouverts au titre de l'équipement 816 millions d'euros (soit un taux de réalisation de l'objectif de 80 %).

**De même, la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire paraît respectée de manière satisfaisante.** Sur la période 2003-2008 (hors gendarmerie nationale pour la part couverte par la LOPSI), 87,85 milliards d'euros de crédits étaient prévus. Compte tenu des montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 (15,74 milliards d'euros), le total de crédits mobilisés par le gouvernement dans le cadre de la loi de programmation militaire atteindra déjà en 2007 74,62 milliards d'euros. En revanche, s'agissant des effectifs, le plafond d'emplois de la mission « défense » reste en deçà des objectifs.

**S'agissant de la loi d'orientation pour la justice (LOPJ), les objectifs ont été tenus s'agissant de la programmation budgétaire sur la période 2003-2007, mais les créations d'effectifs resteront en deçà des objectifs fixés.** La LOPJ prévoyait la création de 10.100 emplois budgétaires permanents, l'ouverture de 3,65 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en dépenses ordinaires et crédits de paiement et un montant des autorisations d'engagement nécessaires au financement des investissements prévus fixé à 1.750 millions d'euros.

Au final, les créations d'emplois s'élèveraient en 2007, en cumulé, à 8.265 emplois (soit 82 % des emplois prévus). Pour ce qui concerne les crédits, ceux-ci devraient être ouverts, sur la période 2003-2007, à hauteur de 3,82 milliards d'euros (soit 105 % de l'enveloppe prévue). Le montant de l'enveloppe d'autorisations d'engagement atteindrait 2.019 millions d'euros au lieu des 1.750 millions d'euros prévus.

Enfin, si la **loi de programmation pour la recherche<sup>1</sup> est encore récente**, il convient de souligner que les crédits inscrits au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur<sup>2</sup> » pour 2007, y compris les dépenses fiscales et les agences de financement sur projet (Agence nationale de la recherche et Oséo-Anvar) sont, à structure constante, supérieurs à l'annuité 2007 théorique (21.852 millions d'euros au lieu de 21.840 millions d'euros d'annuité théorique) prévue par la loi de programmation.

*b) L'exécution budgétaire de la loi de cohésion sociale s'inscrit sensiblement en retard*

A l'inverse, **la loi de programmation pour la cohésion sociale<sup>3</sup> n'apparaît pas respectée** selon les données communiquées à votre rapporteur général par le gouvernement. Pour 2007, la loi de programmation prévoyait 3.126 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 3.734 millions d'euros de crédits de paiement. Les éléments concernant la mise en œuvre font état de 2.752 millions d'euros d'autorisations d'engagement (- 350 millions d'euros par rapport à la prévision) et de 2.553 millions d'euros de crédits de paiement (- 1,2 milliard d'euros par rapport à la prévision). De même, l'exercice 2006 était marqué par un décalage entre la prévision (2.973 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 3.160 millions d'euros de crédits de paiement) et la réalisation (2.774 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 2.710 millions d'euros de crédits de paiement).

Mais peut-être les objectifs initiaux étaient-ils surestimés et doivent-ils être nuancés en raison de l'amélioration, depuis un an, de la situation de l'emploi.

---

<sup>1</sup> Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006.

<sup>2</sup> Hors programme « Vie étudiante ».

<sup>3</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

**Ecart entre la programmation 2007 et les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 s'agissant de la loi de cohésion sociale**

*(en millions d'euros)*

|   | <b>Programmation prévue en 2007</b> | <b>PLF 2007</b> |
|---|-------------------------------------|-----------------|
| <b>Mission travail et emploi</b>  |                                     |                 |
| Maisons de l'emploi   | 405                                 | 128             |
| Aide de l'État aux contrats d'avenir                                    | 1.119                               | 623             |
| Apport de l'État au fonds de garantie pour l'insertion par l'économique | 4                                   | 12              |
| Aide aux ateliers et chantiers d'insertion                              | 24                                  | 24              |
| Accompagnement des associations intermédiaires                          | 13                                  | 13              |
| Fonds départemental pour l'insertion                                    | 18                                  | 21              |
| <b>Mission Solidarité et intégration</b>                                |                                     |                 |
| Accueil d'urgence et places d'hiver                                     | 164                                 | 136             |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale                         | 467                                 | 490             |
| Financement des maisons relais  | 19                                  | 21              |
| Centres d'accueil des demandeurs d'asile                                | 151                                 | 163             |
| <b>Mission Ville et logement</b>  |                                     |                 |
| Parc locatif social   | 594                                 | 457             |
| ANAH  | 516                                 | 353             |
| Réussite éducative  | 174                                 | 112             |
| <b>Total (crédits de paiement)</b>                                      | <b>3.734</b>                        | <b>2.553</b>    |
| <i>Rappel autorisations d'engagement</i>                                | <i>3.126</i>                        | <i>2.752</i>    |

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

Par ailleurs, les dotations à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont inférieures aux prévisions.

**Ecart entre la programmation de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup> (PNRU) et les crédits inscrits dans les lois de finances**

*(en millions d'euros)*

|              | <b>PNRU (autorisations d'engagement)</b> | <b>Loi de finances initiale (autorisations d'engagement)</b>  | <b>Loi de finance initiale (crédits de paiement)</b>    | <b>Dotations à l'ANRU (crédits de paiement)</b>                         |
|--------------|--|---|---|---|
| 2004         | 465                                      | 465 ouvertes en LFI   | 209,50 ouvertes en LFI                                  | 50 en provenance du fonds de renouvellement urbain                      |
| 2005         | 465                                      | 415 ouvertes en LFI   | 226,6 ouvertes en LFI                                   | 100 en provenance du fonds de renouvellement urbain, 35 de reports 2004 |
| 2006         | 465                                      | 305 ouvertes en LFI<br>100 en provenance du fonds de renouvellement urbain<br>60 de recettes diverses | 190 ouvertes en LFI<br>60 de ressources non budgétaires | 0 (au 8/11/2006)  |
| 2007         | 465                                      | 400 ouvertes en LFI<br>100 en provenance des SACI<br>100 de recettes diverses                         | 386 ouvertes en LFI                                     |   |
| <b>Total</b> | <b>1.860</b>                             | <b>1.945</b><br><b>dont 1.585 budgétaires</b>   | <b>1.072,1</b><br><b>dont 1.012,1 budgétaires</b>       | <b>185</b><br><b>dont 35 budgétaires</b>                                |

Source : commission des finances

<sup>1</sup> Le PNRU a été réévalué deux fois. Il se prolonge désormais jusqu'en 2013 et le montant global minimum de l'effort de l'Etat est fixé à 5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

*c) Les engagements des contrats de plan ont été remplis à 80 %*

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les engagements souscrits par l'État au titre de la génération 2000-2006 des contrats de plan tels qu'ils ont été recensés par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire.

Le taux de réalisation de ces engagements à la fin de 2006 devrait être globalement de 81 % conformément à l'ambition annoncée par le gouvernement lors du Comité interministériel pour l'aménagement et la compétitivité du territoire (CIACT) du 6 mars 2006.



**La réalisation des contrats de plan 2000-2006**

(en milliers d'euros et en %)

|  | <b>Prévision d'exécution<br/>2000-2006</b> |               |
|--|--|---------------|
| Agriculture                                      | 1.574.706                                  | 83,23%        |
| Affaires étrangères                              | 16.793                                     | 84,41%        |
| Commerce extérieur                               | 62.752                                     | 97,89%        |
| Culture  | 380.506                                    | 90,14%        |
| Défense  | 70.964                                     | 85,57%        |
| Education nationale                              | 2.474.133                                  | 81,87%        |
| <i>dont Constructions universitaires</i>         | 1.676.691                                  | 76,60%        |
| <i>dont Recherche (hors constructions)</i>       | 551.551                                    | 94,22%        |
| <i>dont Enseignement Scolaire</i>                | 245.891                                    | 99,26%        |
| Emploi formation                                 | 754.779                                    | 91,58%        |
| Santé et social                                  | 367.614                                    | 86,43%        |
| Ville  | 1.130.784                                  | 90,72%        |
| Environnement                                    | 849.333                                    | 80,39%        |
| <i>dont ministère</i>                            | 401.017                                    | 65,93%        |
| <i>dont ADEME</i>                                | 448.316                                    | 100,00%       |
| Equipement, transport, logement                  | 5.728.324                                  | 78,60%        |
| <i>dont Route</i>                                | 3.397.232                                  | 82,34%        |
| <i>dont Exploitation de la Route</i>             | 75.780                                     | 90,17%        |
| <i>dont Ferroviaire</i>                          | 743.698                                    | 69,57%        |
| <i>dont Transport Combiné</i>                    | 44.411                                     | 78,51%        |
| <i>dont Transport Collectif en Ile de France</i> | 651.459                                    | 71,10%        |
| <i>dont Ports maritimes</i>                      | 151.379                                    | 73,44%        |
| <i>dont Littoral</i>                             | 30.653                                     | 71,68%        |
| <i>dont Fluvial</i>                              | 127.222                                    | 56,54%        |
| <i>dont Logement et Aménagement Urbain</i>       | 332.741                                    | 96,68%        |
| <i>dont Tourisme</i>                             | 151.309                                    | 84,83%        |
| <i>dont Autres</i>                               | 22.439                                     | 56,25%        |
| FNADT  | 1.020.428                                  | 82,01%        |
| Industrie  | 560.830                                    | 67,59%        |
| <i>dont ministère</i>                            | 505.133                                    | 65,31%        |
| <i>dont ADEME</i>                                | 55.697                                     | 98,84%        |
| Jeunesse et sports                               | 97.126                                     | 78,51%        |
| Justice  | 43.362                                     | 90,27%        |
| PME, commerce et artisanat                       | 50.507                                     | 57,69%        |
| Outre-Mer  | 166.817                                    | 80,13%        |
| INSEE  | 30   | 100,00%       |
| DGCCRF   | 152  | 100,00%       |
| <b>TOTAL CONTRATS REGIONAUX</b>                  | <b>15.349.940</b>                          | <b>81,28%</b> |
| <b>TOTAL CONTRATS INTERREGIONAUX</b>             | <b>421.553</b>                             | <b>67,63%</b> |
| <b>TOTAL TOUS CONTRATS</b>                       | <b>15.771.493</b>                          | <b>80,84%</b> |

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

## II. ÉVOLUTION DES DÉPENSES : DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE PRÉVISIONS À COURT TERME, DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME

### A. UNE PRÉVISION DE DÉPENSE QUI N'EST PAS INSINCÈRE, A PÉRIMÈTRE CONSTANT

S'il peut être fait crédit au gouvernement d'avoir tenu sa norme de dépense par le passé, l'examen du projet de loi de finances pour 2007 doit amener à vérifier la crédibilité d'une norme de dépense attachée - beaucoup de commentateurs le rappellent - à une année électorale.

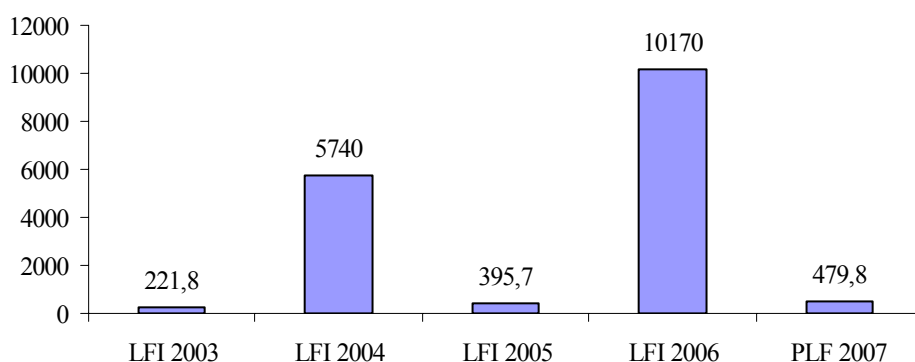
#### 1. La norme de dépense, une notion dont il faut bien mesurer la portée

a) La notion de « périmètre constant » n'a pas évolué depuis plusieurs années

Contrairement à ce qu'écrivent certains observateurs, la norme de dépense du budget général n'apparaît pas insincère : **elle s'obtient par référence à un périmètre constant défini selon une charte de budgétisation** qui n'a pas évolué depuis plusieurs années. Selon ce document, figurant au sein de l'exposé général des motifs, les changements de périmètre sont limités dans le projet de loi de finances pour 2007 (479,8 millions d'euros).

#### Changements de périmètre intervenus depuis 2003

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

**Les changements de périmètre** s'agissant des dépenses du budget général **concernent différents types d'opérations budgétaires** parmi lesquelles :

- la modification de la procédure d'affectation entre le budget général et des comptes spéciaux ou des budgets annexes ;
- la généralisation des loyers budgétaires ;
- la suppression ou la budgétisation des taxes affectées ;
- la modification de la répartition des compétences entre Etats et d'autres personnes morales.

La notion de périmètre constant vise à comparer de manière pertinente la progression des dépenses d'une année sur l'autre, et à ce titre, consiste à retirer du montant des dépenses nettes du projet de loi de finances en cours d'examen les dépenses qui ne se trouvaient pas au sein du budget général l'année précédente.

*b) La « débudgétisation » a un impact sur la norme de dépense du budget de l'Etat, mais pas sur celle des dépenses publiques*

**La notion de « dépenses du budget général à périmètre constant » ne permet pas de rendre compte d'une progression des dépenses tirée d'une « débudgétisation » de recettes auprès d'organismes autres que l'Etat** : organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales.

**Cette « débudgétisation », qui correspond en grande partie en 2007 à une « agencisation » de l'Etat, peut être parfaitement légitime dans un objectif de modernisation de la gestion publique.**

Son importance dans le présent projet de loi de finances (- 2.407 millions d'euros, détaillés ci-après, selon les informations fournies par l'annexe « voies et moyens » du présent projet de loi de finances pour 2007), conduit néanmoins à relativiser, en partie, la portée de la seule norme de dépense affectée au budget général.

Toutefois, il convient de remarquer que cette « débudgétisation » est totalement neutre dès lors qu'il s'agit des dépenses financées par des administrations publiques, notamment par les organismes divers d'administration centrale au sein desquelles figurent toutes les agences nouvellement créées : les dépenses se retrouvent dans le périmètre plus large des « dépenses publiques » et tout décalage qui serait créé entre recettes et dépenses a évidemment une traduction dans le déficit maastrichtien.

Ainsi, sur un plan politique, nonobstant les efforts faits par l'Etat pour diminuer ses dépenses, **il convient d'être particulièrement attentif à l'évolution globale des dépenses publiques, et à leur diminution.** Chacun sait que les réformes les plus difficiles en termes de dépenses attendent désormais bien plus la Sécurité sociale que l'Etat.

C'est ce qui a conduit votre rapporteur général, dans son récent rapport<sup>1</sup> sur les prélèvements obligatoires, à préconiser **l'intégration au sein du budget de l'Etat des ressources et des charges des branches « famille » et « maladie »** qui seront de plus en plus largement **financées par l'impôt**, ainsi que cela est le cas dans la plupart des pays comparables à la France.

## **2. Un effort pour apurer les sous-budgétisations récurrentes**

Pour les seules dépenses du budget général, deux points méritent d'être examinés, en particulier par les rapporteurs spéciaux dans les rapports qu'ils feront sur les missions dont ils ont la responsabilité : les sous-budgétisations éventuelles et les annonces budgétaires faites sans financement.

**Les sous-budgétisations récurrentes relevées tant par la commission des finances que par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005 ont été partiellement apurées dans le projet de loi de finances initiale pour 2007.** Pour autant, il convient, pour le gouvernement, d'éviter les annonces ayant un impact budgétaire dans les prochains mois.

Grâce à la LOLF, le Parlement dispose désormais d'un outil pour évaluer la sincérité du projet de loi de finances : **la justification des crédits au premier euro**. Les développements qui lui sont consacrés dans les projets annuels de performance par mission sont, pour 2007, de qualité, et permettent ainsi de déceler plus facilement les impasses éventuelles.

### *a) L'évaluation des sous-budgétisations récurrentes pour l'exercice 2005 : plus d'un milliard d'euros*

Il convient de rappeler pour mémoire les sous-budgétisations récurrentes relevées par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005 :

- des **dépenses de personnel en loi de finances initiale**, de l'ordre de 750 millions d'euros ;
- des **opérations extérieures du ministère de la défense** (100 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 611 millions d'euros dépensés) ;
- des dépenses exposées au titre des **frais de justice** (insuffisance en exécution de 131 millions d'euros sur un total de 495 millions d'euros) ;
- des dépenses consacrées au **financement des aides à la personne** (3 % des crédits initiaux, mais ouvertures en loi de finances initiale de crédits inférieurs aux dépenses de l'année précédente) ;

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 41 (2006-2007) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

- du financement de la **couverture des dépenses d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées** (37 % des crédits initiaux de 399 millions d'euros).

**Au total, les sous-budgétisations ont pu atteindre en 2005 plus de 1 milliard d'euros.** L'impact d'une sous-budgétisation sur la capacité à tenir ou non la norme de dépense en exécution est d'autant plus important que la norme de dépense est ambitieuse...

*b) Un mieux pour 2007*

S'agissant de 2007, toutes les sous-budgétisations récurrentes ne sont pas effacées. Néanmoins, **s'agissant des plus importantes d'entre elles, un mieux est constaté.**

Il en est ainsi des **opérations extérieures du ministère de la défense** pour lesquelles sont **provisionnés** en loi de finances initiale pour 2007 **350 millions d'euros** (100 millions d'euros inscrits en LFI 2005, 175 millions d'euros inscrits en LFI 2006), pour un besoin estimé en 2007 à environ 600 millions d'euros.

Il en est de même pour les **opérations de maintien de la paix de l'ONU** financées sur la mission « Action extérieure de l'Etat » dont les crédits sont en cours de « rebasage » (+ 50 millions d'euros en 2007), conformément au contrat de modernisation signé le 18 avril 2006 entre le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, M. Jean-François Copé, et le ministre des affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy. En raison du déploiement de la FINUL renforcée au Liban, et des opérations menées au Soudan, en Côte d'Ivoire et au Timor, il ne manquera néanmoins pas moins de 200 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix en 2007.

En revanche, la dotation inscrite au titre des frais de justice au sein de la mission « Justice » en 2007, de près de 400 millions d'euros, paraît conforme au rythme de consommation des crédits établis en 2006.

**Malgré ces progrès, certaines sous-dotations persistent. La « prime de Noël » des RMistes n'est toujours pas budgétée en loi de finances initiale.** Sous réserve d'inventaire par les rapporteurs spéciaux pour chacune des missions dont ils ont la responsabilité, un mieux, sur la seule prévision de dépense pour 2007, est néanmoins perceptible.

*c) Eviter les « promesses de campagne » non financées*

S'agissant des « promesses de campagne » ayant une traduction budgétaire, qui pourraient être faites par des membres du gouvernement au cours des prochaines semaines et des prochains mois, votre rapporteur général appelle à la retenue. Il convient en effet d'éviter à tout prix le risque d'un dérapage de la dépense (budgétaire ou fiscale...) avant même l'intervention d'un collectif après les élections.

A ce jour, les annonces du Premier ministre relatives au logement social outre-mer, pour 120 millions d'euros sur trois ans, n'ont pas trouvé de traduction dans le projet de loi de finances pour 2007.

### ***B. UNE SOUTENABILITÉ DE LA NORME DE DÉPENSE LIÉE À LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT***

La difficulté à financer en loi de finances initiale certains postes de dépenses conduit à s'intéresser à la soutenabilité – sur courte et moyenne période – de la politique de réduction de la dépense publique en volume voulue par le gouvernement, et souhaitée par la commission des finances.

Si la démarche de réforme de l'Etat engagée par le gouvernement ne porte pas rapidement ses fruits, et si les audits de performances ne sont pas suivis d'effets substantiels, le risque est grand que les tentatives actuelles visant à éluder les contraintes de la norme de dépense, par le biais de la dépense fiscale ou de certaines affectations de recettes contestables (contraires au moins à l'esprit de la LOLF dont l'intention était de limiter les exceptions aux règles d'unité et d'universalité budgétaire en prévoyant notamment pour les comptes d'affectation spéciale que les recettes affectées soient « en relation directe » avec les dépenses) ne se multiplient.

#### **1. Les marges de manœuvre limitées dégagées par les audits de performance**

La capacité à tenir, sur la durée, une norme de dépense ambitieuse tient évidemment à la capacité à dégager des gains de productivité importants. Tel est l'objet des 100 audits de modernisation, lancés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et portant sur 100 milliards d'euros de dépenses.

Certes, ces audits ont permis à la direction du budget d'arriver « en position de force » au moment des discussions budgétaires. Le gouvernement indique dans son dossier de presse que les rapports d'audit identifient 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans. La seule réforme des achats apporterait en 3 ans entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros d'économies (soit 10 % du montant total des achats). Or l'audition par la commission des finances des responsables des achats de Bercy, qui ont initié la réforme, et qui s'étaient fixés 150 millions d'euros d'économies en 3 ans, montre que les résultats ont été au rendez-vous la 1<sup>ère</sup> année (50 millions d'euros d'économies), mais que l'année suivante était beaucoup plus difficile.

Les premières économies sont toujours les plus simples à réaliser.

**Ainsi, un suivi de l'application des préconisations des audits s'avère aujourd'hui indispensable afin d'évaluer précisément la traduction budgétaire pouvant en être attendue.**

*a) L'analyse récente de votre commission des finances sur les « audits de modernisation »*

Le rapport d'information<sup>1</sup> de votre commission des finances sur les audits de modernisation et la réforme de l'Etat souligne certes que **la réforme de l'Etat est aujourd'hui en marche**. Un lien a enfin été réalisé entre réforme de l'Etat et recherche d'une meilleure gestion des moyens. L'organisation retenue pour moderniser l'Etat est la bonne, et constitue un acquis à préserver. Elle donne à la réforme de l'Etat l'objectif qui lui manquait : assurer aux Français un meilleur service public au meilleur coût. **Un toilettage bienvenu des structures et des procédures est en cours.**

**La démarche d'audit reste toutefois perfectible.** Elle mériterait d'être généralisée aux opérateurs de l'Etat, étendue aux administrations de sécurité sociale, ainsi qu'à des sujets majeurs comme les modes de rémunération et de gestion de carrière des fonctionnaires. Les audits restent encore de qualité inégale, le recours aux consultants parfois timide. « L'audit » réalisé par la commission des finances ne recense de préconisations chiffrées que pour moins de 50 % des audits des premières vagues.

Si elle constate que la plupart des administrations jouent désormais le jeu de la réforme, votre commission des finances note une difficulté dans le passage de relais entre l'équipe d'audit et l'administration chargée de la mise en œuvre. Elle s'interroge sur la création d'« équipes d'appui à la mise en œuvre des audits », épaulant les administrations concernées.

Des gains ambitieux espérés à ce stade, environ 3 milliards d'euros en 3 ans, il faut tirer enfin la conclusion que **la réforme en cours ne constitue pas un « grand soir de la dépense publique »**. Les audits de modernisation ont un effet modérateur sur l'évolution des crédits, mais leur impact reste trop marginal pour provoquer une diminution de la dépense, préalable indispensable à la réduction des prélèvements obligatoires. **La réforme de l'Etat à la française n'a pas l'ampleur de celle réalisée au cours des années 1990 au Canada.** En plus du « toilettage » déjà engagé des structures et des procédures, des **audits, plus fondamentaux, sur les missions de l'Etat**, conduisant à un réexamen de la légitimité de certaines de ses actions, s'avèrent indispensables.

*b) La réforme de l'Etat ne doit pas être en « trompe l'œil »*

Le projet de loi de finances pour 2007 contient une importante expérimentation relative aux « loyers budgétaires », dans le cadre de la réforme de la gestion de l'immobilier de l'Etat. Elle a vocation à inciter les ministères à arbitrer entre différentes occupations domaniales, ainsi qu'entre occupation domaniale et location.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 45 (2006-2007) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances.

Les loyers seront assis sur la valeur vénale des immeubles dont l'Etat est propriétaire. Or cette valeur vénale ne paraît pas calculée de manière complètement satisfaisante par les différentes administrations

Ainsi, la mission d'audit sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat considère que le loyer budgétaire, expérimenté dans quelques ministères en 2006, et qui a vocation à s'appliquer à tous les immeubles d'administration centrale en 2007, constitue « *un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés* ». Le rapport souligne que « *tel qu'il est expérimenté aujourd'hui, le loyer budgétaire nous semble un mécanisme fragile qui ne peut à lui seul réussir à atteindre l'objectif de rationalisation de l'occupation du patrimoine contrôlé par l'État qui lui est fixé. En effet, l'écart entre le niveau des loyers de marché et des loyers budgétaires, qui résulte aussi bien de l'imprécision des évaluations des immeubles inscrites au tableau général des propriétés de l'Etat que du choix du taux de 5,12 %, biaise les arbitrages attendus entre la location et l'occupation domaniale mais aussi entre deux occupations domaniales. Situés au-dessus des loyers de marché, les loyers budgétaires pourraient inciter à des prises à bail injustifiées qui auraient pour conséquence d'alourdir les charges de fonctionnement de l'État ; situés en dessous des loyers de marchés, ils pourraient au contraire figer toute incitation à déménager ou à réduire les surfaces occupées* ».

La mission souligne par ailleurs que « *le choix de faire payer aux administrations occupantes des loyers s'accompagnant de flux monétaires réels induit des coûts de recouvrement non négligeables, plus importants que ceux induits dans les entreprises par des flux retracés en comptabilité analytique* ».

## **2. La fin annoncée de l'effet d'aubaine de la charge de la dette**

### *a) L'effet favorable lié aux bas taux d'intérêt devrait cesser de jouer en 2007*

La charge de la dette progresse encore peu en 2007, l'effet taux jouant encore partiellement dans le refinancement des dettes anciennes arrivées à échéance. **Cet effet favorable a vocation à s'éteindre rapidement.** L'affectation de 13,2 milliards d'euros de produits de cessions d'actifs de l'Etat au désendettement ne constitue pas une mesure reproductible à l'infini. Dès lors, l'augmentation de la charge de la dette constituera dans les années à venir une réalité pouvant contrecarrer une norme de dépense ambitieuse.



Toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux permanente<sup>1</sup>, respectivement de 25, 50 et 100 points de base à compter du début 2007, se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette de l'Etat, respectivement environ de 160 millions d'euros, 325 millions d'euros et 650 millions d'euros en 2007, et respectivement environ de 1.050 millions d'euros, 2.100 millions d'euros et 4.200 millions d'euros à horizon 2012.

Le consensus des économistes table sur un taux à dix ans de l'ordre de 4,1 % en septembre 2006, leurs prévisions restant ensuite stables d'ici septembre 2007. Le taux à 10 ans était en 2005 de l'ordre de 3,4 %. On peut donc d'ores et déjà s'attendre à un impact progressif sur la charge de la dette de l'Etat de l'ordre d'au minimum 0,7 point. L'enjeu budgétaire paraît encore limité pour 2007, puisque la charge nette de la dette ne progresse que faiblement par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 (39.191 millions d'euros en 2007 contre 39.029 millions d'euros en 2006).

*b) Quel est l'impact budgétaire des mesures prises en matière de gestion de trésorerie de l'Etat ?*

Pour 2007, le gouvernement annonce une réduction de la dette par affectation d'une part des produits de cession d'actifs de l'Etat, permettant à l'endettement public de passer de 64,6 % du PIB en 2006 à 63,6 % en 2007 (après 66,6 % du PIB en 2005).

**Une partie de la réduction constatée en 2006 est liée à une amélioration de la gestion de trésorerie par l'Agence France Trésor**, obtenue, selon celle-ci, par trois moyens :

- une réduction des aléas de trésorerie par un enrichissement des informations communiquées à l'Agence France Trésor. Par une circulaire du 7 avril 2006, les services ont été appelés à une transmission trimestrielle de prévisions glissantes de trésorerie sur 12 mois portant sur les principales échéances donnant lieu à des dépenses ou recettes de l'Etat d'un mouvement journalier unitaire supérieur à 10 millions d'euros ;

- une coordination accrue des gestions de trésorerie des administrations publiques, afin d'optimiser la couverture de leurs besoins de financement et de réduire autant que possible le recours à l'emprunt du secteur public, par le biais d'un comité interministériel réuni pour la première fois le 12 juillet 2006 ;

---

<sup>1</sup> Une hausse des taux se répercute de la façon suivante sur la charge d'intérêt. L'effet est instantané sur la charge d'intérêt au titre des BTF (bons à taux fixe), puisque les taux de ceux-ci sont précomptés. L'impact au titre des nouvelles émissions d'OAT (obligations assimilables du Trésor) et de BTAN (bons à taux annuel) se fait surtout sentir à partir de l'année suivante : l'année d'émission, les OAT et les BTAN ne contribuent que faiblement à la charge d'intérêt, le versement éventuel d'un coupon étant compensé au premier ordre par les recettes enregistrées par l'Etat au titre du coupon couru. La hausse de la rémunération des placements de trésorerie vient amoindrir le renchérissement du service de la dette négociable. Cet effet d'amortissement est d'autant plus fort que l'encours moyen de trésorerie est élevé.

- l'introduction d'un nouveau bon du Trésor à court terme, sur le modèle des « cash management bills » du Trésor américain, dont la première émission a eu lieu le 4 septembre 2006, pour 2,5 milliards d'euros.

Si ces actions ont eu une traduction concrète sur le niveau de la dette maastrichtienne, leur impact proprement budgétaire est plus incertain. La trésorerie de l'Etat était en effet placée sur les marchés. **Il faut donc vérifier qu'il existe un gain budgétaire réel en faveur du désendettement de court terme, par rapport aux placements de trésorerie de court terme.**

Interrogée à ce sujet, l'Agence France Trésor a indiqué que *« l'optimisation de la gestion de la trésorerie a bien pour corollaire direct une réduction de l'encours des placements : la moindre recette engendrée est égale au différentiel de taux entre les ressources (BTF) et les placements (dépôts et prises en pension), soit environ 15 points de base à maturité donnée. Cet effet est cependant partiellement effacé par l'écart de maturité entre les placements (de maturité quelques semaines au maximum) et les emprunts (de maturité 3 mois à 12 mois). Il est donc au total très faible. Par ailleurs, les BTF court terme introduits pour gérer des creux ponctuels de trésorerie sont ressortis, lors de leur première émission le 4 septembre 2006, à un taux identique à celui des autres BTF ».*

En bref, il ressort de cette réponse que les gains budgétaires liés à une réduction du « matelas de trésorerie » de l'Etat, et à l'introduction de bons du trésor à très court sont très faibles, voire inexistantes.

### **III. L'« AGENCISATION DE L'ETAT » : FACILITÉ OU NOUVEAU MODE DE GESTION ?**

Les interrogations actuelles sur un recours, considéré par certains observateurs comme abusif, et de pure opportunité budgétaire, conduit votre rapporteur général à mettre en perspective **l'évolution en cours, celle d'une externalisation des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale, et de nouvelles « agences »**. Cette évolution apparaît positive, dès lors que toutes les conséquences en matière de finances publiques en sont tirées.

#### **A. LES RISQUES ACTUELS : CONTOURNER LA NORME DE DÉPENSE PAR L'AFFECTATION DE RECETTES ET LA DÉPENSE FISCALE**

De manière conjoncturelle, le volume des changements de périmètre proposés en matière de recettes dans le présent projet de loi de finances pour 2007 a conduit certains observateurs, en retour, à douter de la portée et de l'effectivité de la norme de dépense.

Les changements de périmètre en recettes, liées pour l'essentiel à des transferts à des agences, à la sécurité sociale ou aux collectivités territoriales, sont parfaitement présentées dans l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances. **Ces mesures de périmètre (- 2.407 millions d'euros) concernent pour plus des deux tiers les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.**

**Mesures de périmètre en recettes et transferts de recettes**

(en millions d'euros)

|   | <b>Non fiscal</b> | <b>Fiscal</b>   |
|---|-------------------|-----------------|
| Transfert aux collectivités territoriales   |                   |                 |
| Transfert de TIPP aux régions   |                   | -477,5          |
| Transfert de taxe sur les conventions d'assurance   |                   | -649,7          |
| Transfert supplémentaire du produit des droits tabac à la sécurité sociale  |                   | -480,0          |
| Affectation du reliquat de la taxe de francisation des navires au conservatoire du littoral   |                   | -7,0            |
| Transfert d'une partie de la CSB à l'ANR  |                   | -825,0          |
| Transfert d'une partie de la CSB à OSEO   |                   | -130,0          |
| Transfert de la taxe sur les installations nucléaires de base à l'institut de recherche de la sécurité nucléaire  |                   | -6,0            |
| Affectation pour partie des droits de timbre sur les passeports sécurisés à l'Agence Nationale des titres sécurisés (ANTS)  |                   | -45,0           |
| Supplément de taxe sur les salaires provenant des programmes « Vie de l'élève » (mission « Enseignement scolaire » et « Patrimoine ») (personnel de la BNF de la mission « Culture ») |                   | +10,1           |
| Régime de TVA des EPIC de recherche   |                   | -12,8           |
| Généralisation des loyers budgétaires   | 278,4             |                 |
| Majoration des recettes affectées au centre national de développement du sport  | -20,0             |                 |
| Affectation d'une partie du prélèvement de solidarité sur l'eau au conseil supérieure de la pêche   | -23,0             |                 |
| Modification de la répartition de la taxe sur l'aviation civile entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitations aériens »                                     | -19,7             |                 |
| <b>Total</b>  | <b>215,8</b>      | <b>-2.622,9</b> |

Source : annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2007

Certains transferts de recettes sont réalisés en-dehors du projet de loi de finances : le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACI) a ainsi prévu un prélèvement de 500 millions d'euros (premier versement de 350 millions d'euros en octobre 2006, second versement de 150 millions d'euros en 2007) sur les SACI affectés directement pour 100 millions d'euros à l'ANRU, 250 millions d'euros à la Caisse des dépôts et consignations et 150 millions d'euros à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale pour le financement des aides au logement (l'affectataire final sera le Fonds national d'aide au logement).

## 1. La substitution des dépenses fiscales à la dépense budgétaire

### *a) La dépense fiscale, alternative commode à la dépense budgétaire*

Si la préférence du gouvernement actuel (exemple du prêt à taux zéro) pour la dépense fiscale plutôt que pour la dépense budgétaire peut s'expliquer pour des raisons d'efficacité, il est clair que **l'affichage d'une norme de dépense contraignante peut conduire à faire passer certaines dépenses particulièrement dynamiques en prélèvements sur recettes ou en dépenses fiscales.**

La création de nouveaux dispositifs sous la forme de débudgétisations, par la voie de l'affectation de recettes, ou de dépenses fiscales, permet d'éviter la norme de dépense à structure constante. Elle met également leurs bénéficiaires à l'« abri » de toute régulation budgétaire en cours d'exercice.

Même lorsque ces mesures sont prises en compte dans la charte de budgétisation annexée à l'exposé général du projet de loi de finances de l'année « n », elles ne sont approuvées par le Parlement qu'une seule fois : leur évolution ultérieure lui échappe.

### *b) Faire une « balance » entre les allègements de recettes et l'effort en matière de dépense*

Dans ces conditions, il paraît utile à votre rapporteur général de mettre en rapport l'effort effectif qui pèse sur la dépense « budgétaire », défini comme celui qui permet d'atteindre le « - 1 % volume » par rapport à l'acquis du « 0 volume »<sup>1</sup> avec le montant des allègements d'impôts prévus dans le présent projet de loi de finances, afin de mesurer l'action structurelle que mène le gouvernement en 2007 sur le budget de l'Etat.

Dans cette perspective, il apparaît que l'action structurelle que mènerait le gouvernement en 2007 est négative, de l'ordre de - 4 milliards d'euros.

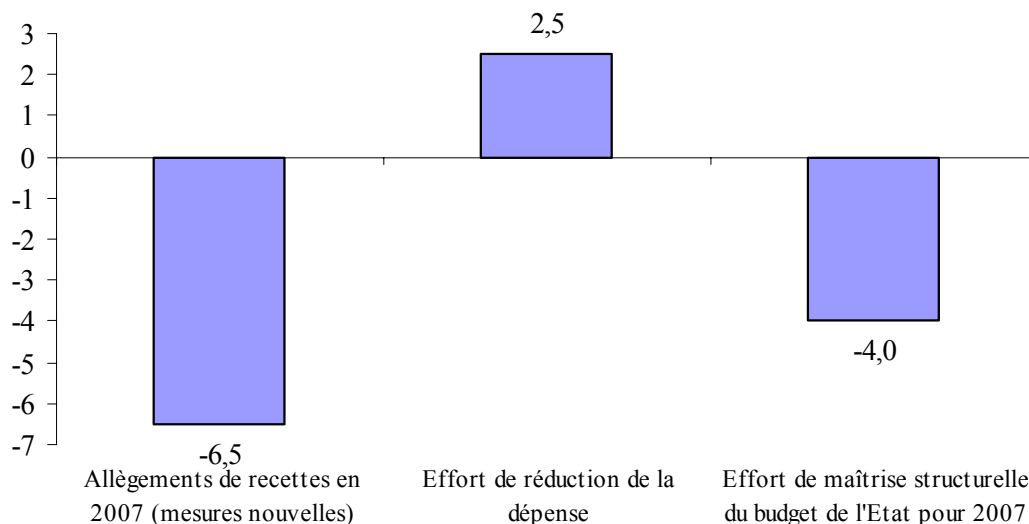
En d'autres termes, malgré ses qualités, le présent projet de loi de finances ne parvient pas à gager ses allègements d'impôt (- 6,5 milliards d'euros) qu'à hauteur de 40 % par des réductions de dépenses.

---

<sup>1</sup> Le « 0 volume » laissait une marge de manœuvre de 4,7 milliards d'euros. Le « - 1 % volume » ne donne une marge de manœuvre que de 2,2 milliards d'euros à périmètre constant, soit un effort de réduction de la dépense par rapport à l'acquis du « 0 volume » de 2,5 milliards d'euros).

### Comparaison entre allègements d'impôt 2007 et effort sur la dépense

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2007

## 2. Le développement des procédures d'affectation de recettes

Le budget 2007 est marqué par la progression des affectations de recettes concernant, non seulement les collectivités territoriales en application d'accord passés, mais aussi certaines agences de l'Etat. Pour autant, il convient de remarquer que les procédures d'affectation de recettes ne sont pas nouvelles. Elles sont prévues par la LOLF. Leur développement se fait donc à la marge.

*a) Les procédures d'affectation de recettes, à la fois anciennes et nombreuses, sont prévues par la LOLF*

L'article 2 de la LOLF dispose que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ».

L'article 34 de la LOLF prévoit que, dans la première partie, la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* ». L'article 36 précise qu'il s'agit du domaine exclusif de la loi de finances. Il dispose en effet que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Selon le fascicule « voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, les impositions de l'Etat affectées à d'autres personnes morales, hors comptes spéciaux et budgets annexes, seraient en 2006 au nombre de **145**, pour un montant total de **165 milliards d'euros**.

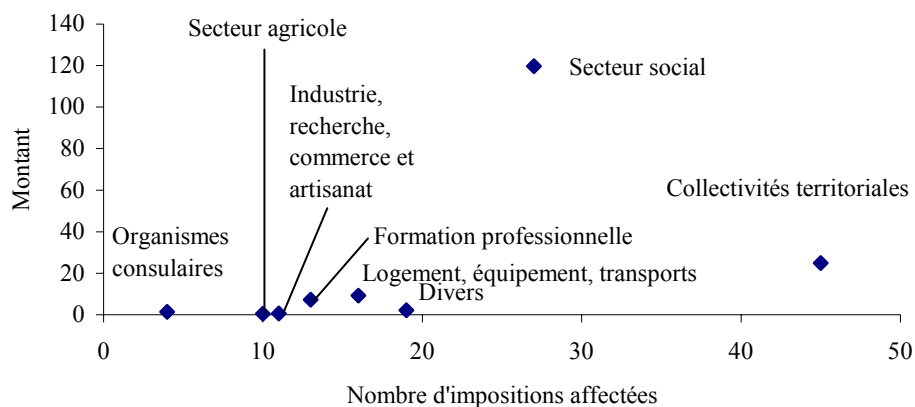
Ces impositions s'élèvent à **120 milliards d'euros dans le cas du secteur social (72 % des affectations)**, à **25 milliards d'euros dans le cas des collectivités territoriales (15 % des affectations)**<sup>1</sup>.

Le reste se répartit (par ordre de montants décroissants) entre le secteur du logement, de l'équipement et des transports (9,2 milliards d'euros), la formation professionnelle (7,2 milliards d'euros), les organismes consulaires (1,4 milliard d'euros), le secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat (0,5 milliard d'euros), et le secteur agricole (0,4 milliard d'euros).

Le **nombre d'impositions concernées** varie également fortement d'un secteur à l'autre. Le « record » est détenu par celui des collectivités territoriales, avec 45 impositions de toute nature affectées, suivi par le secteur social, avec 27 impositions affectées. Cependant, le montant moyen des impositions affectées au secteur social est de 4,4 milliards d'euros, ce qui est de loin le montant le plus élevé de tous les secteurs, ce qui explique que les impositions affectées au secteur social soient au total de 120 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros pour les collectivités territoriales.

**Les impositions de l'Etat affectées à d'autres personnes morales, hors comptes spéciaux du Trésor et budgets annexes : nombre et montant (2006)**

*(en milliards d'euros)*



<sup>1</sup> Dans le cas des collectivités territoriales, à ces sommes s'ajoutent 49,4 milliards d'euros de prélèvements sur les recettes de l'Etat, 14,1 milliards d'euros de crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », et 3,1 milliards d'euros de crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », soit au total 66,6 milliards d'euros.

*b) Leur développement « à la marge » rend peu lisible la norme de dépense*

La lisibilité de la norme de dépense est néanmoins altérée par le financement de certaines dépenses anciennement inscrites sur le budget général de l'Etat par des taxes affectées à des agences de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour 2007 propose ainsi d'affecter à l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et à OSEO, dans la limite de respectivement 825 et 130 millions d'euros, une part de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, désormais dénommée « contribution à l'effort national de recherche ». Cette affectation, en soi utile, permettra de financer le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé ainsi que l'innovation et les transferts technologiques.

D'autres affectations de recettes, de moindre importance, concernent l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à créer (45 millions d'euros sur le produit des droits de timbre sur les passeports), le Conservatoire du littoral (7 millions d'euros sur la taxe de francisation des navires), l'Institut de recherche de la sécurité nucléaire (6 millions d'euros sur la taxe sur les installations nucléaires de base).

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit, par ailleurs, d'affecter dès 2006 une fraction de 70 millions d'euros sur le produit des droits de mutations à titre onéreux au profit du Centre des monuments nationaux.

Il faut souligner la **tendance récente consistant pour l'Etat à partager certaines de ses recettes** (exemple des droits de mutation à titre onéreux) avec ses agences plutôt que de leur affecter des ressources « en propre ».

**L'affectation de fraction de recettes présente l'avantage de préserver l'annualité budgétaire et les pouvoirs du Parlement, puisque celui-ci doit être sollicité chaque année pour autoriser l'affectation de la fraction de recettes. En revanche, se créent des affectations sans lien direct entre les recettes et les dépenses, contrairement à l'esprit de la LOLF.**

## **B. LES ENJEUX ACTUELS : MODERNISER LA GESTION DE L'ETAT PAR LA CRÉATION DES AGENCES**

Au-delà des risques indéniables de contournement de la norme de dépense, votre rapporteur général considère que la création des agences est un vecteur intéressant de modernisation de la gestion de l'Etat.

### **1. Le nécessaire développement des agences**

Comme le souligne notre ancien collègue Gérard Braun dans un rapport d'information sur la réforme de l'Etat à l'étranger<sup>1</sup> : « *dans son principe, le développement des agences doit permettre l'introduction d'éléments de flexibilité, notamment dans la gestion des moyens et la rémunération du personnel. Les agences participent clairement de l'imprégnation de la gestion publique par une logique de marché* ».

La mise en place d'agences disposant d'une autonomie de gestion accrue et de méthodes de management plus modernes a permis dans un certain nombre de pays de rationaliser l'action publique et d'en accroître l'efficacité. Les agences créées au Royaume-Uni ont ainsi permis de séparer la conception des politiques publiques de leur mise en oeuvre qui revient à des agences.

**Les pays anglo-saxons, de tradition libérale, n'ont pas été les seuls à recourir au modèle des agences** : ces dernières ont également vu le jour dans des pays marqués par la culture sociale-démocrate. Ainsi, le système administratif de la Finlande se caractérise par le modèle d'agences en réseau souvent puissantes, face à des ministères en nombre réduit (13). Une réforme a été engagée dans ce pays de façon progressive à partir de 1988, dans le but de renforcer les mécanismes de marché et d'adopter les techniques en vigueur dans le secteur privé. La sphère publique a donc été recentrée sur son coeur d'activités traditionnelles. La Suède présente une situation similaire. Ce pays ne compte que 13 ministères employant environ 3.000 fonctionnaires : l'essentiel de leurs compétences opérationnelles a été transféré en 1990 à de puissantes agences au nombre de 250, qui comptent 200.000 fonctionnaires.

La France connaît une tendance comparable, avec la création de l'agence France Trésor, de l'agence des participations de l'Etat ou de France Domaine, qui n'ont pas la personnalité morale, mais exercent en totalité un des « métiers » de l'Etat. De même, l'agence nationale des titres sécurisés devrait mettre en oeuvre de manière efficace la politique élaborée par le ministère des affaires étrangères et celui de l'intérieur s'agissant des passeports et des visas, en évitant les cloisonnements administratifs existant parfois entre les deux ministères.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Gérard Braun n° 348 (2000-2001) : « *La réforme de l'Etat à l'étranger* ».



La France présente aussi des formes d'agences originales car dédiées, soit à l'investissement (AFITF et ANRU), soit à la recherche (ANR).

Dans le soutien à l'investissement, le modèle des agences présente désormais une efficacité reconnue, qui tient non seulement à la possibilité de recevoir des dotations en capital et des recettes « sanctuarisées », mais aussi à une capacité à investir pour l'avenir du pays supérieure à celle des services de l'Etat.

## **2. Concilier l'« agencisation de l'Etat » avec la maîtrise de dépenses publiques et des prélèvements obligatoires**

Encore convient-il de vérifier que « l'agencisation » en cours de l'Etat n'est pas de pure opportunité budgétaire et qu'elle ne conduit pas à des doublons, à une fragmentation accrue de l'action publique et à une inflation des emplois.

Dans tous les cas, les agences (dès lors qu'elles disposent de plus de 50 % de ressources publiques) rentrent dans le périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC), et donc dans celui de dépense publique et des prélèvements obligatoires.

Dans cette perspective, **la norme de dépense applicable à l'Etat** ne suffit plus. Elle **doit être complétée par une norme concernant les opérateurs de l'Etat**, qui pourrait prendre deux formes :

- **une norme de dépense stricte, qui s'appliquerait par exemple aux opérateurs de l'Etat disposant de plus de 80 % de ressources publiques**, « afin d'éviter les fuites dans la norme de dépense de l'Etat »

- **une norme consistant à prévoir que les taxes affectées ne progressent pas plus vite que le PIB**, afin de ne pas alourdir le poids des prélèvements obligatoires.



## **CHAPITRE TROIS : QUEL SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2006, EN 2007, ET AU-DELÀ ?**

Le gouvernement prévoit un déficit public de **2,7 %** en 2006 et **2,5 %** en 2007, contre 2,9 % en 2005.

### **Les principaux agrégats de finances publiques**

*(en points de PIB)*

|   | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Besoin de financement des administrations publiques   | 2,9         | 2,7         | 2,5         |
| Taux de PO  | 44          | 44          | 43,7        |
| Dépenses publiques                                    | 53,9        | 53,3        | 52,9        |
| Taux de croissance des dépenses publiques (en volume) | 2,40 %      | 1,40 %      | 1,40 %      |
| Dette publique  | 66,6        | 64,6        | 63,6        |

*Source : rapport économique, social et financier*

## **I. UN DÉFICIT PUBLIC DE 2,7 POINTS DE PIB EN 2006, MALGRÉ LA DISPARITION DE LA « SOULTE IEG » ?**

### **A. UN OBJECTIF AMBITIEUX**

#### **1. Une amélioration du solde régulièrement revue à la hausse par le gouvernement**

**L'amélioration du solde public en 2006 a été régulièrement revue à la hausse par le gouvernement.**

Alors que le programme de stabilité 2007-2009 prévoyait un déficit public de 2,9 points de PIB en 2006, cette prévision a été ramenée à 2,8 points de PIB lors du débat d'orientation budgétaire pour 2007, puis à **2,7 points de PIB** par le présent projet de loi de finances.

#### **2. La disparition de la soulte des industries électriques et gazières**

**Le fait d'atteindre un déficit public de 2,7 points de PIB en 2006, ce qui correspondrait à une réduction de 0,2 point de PIB, constituerait une performance remarquable.**

En effet, en 2005, le déficit public était repassé sous la barre des 3 points de PIB, grâce à une recette exceptionnelle, la soulte du régime de

retraites des IEG (industries électriques et gazières), de 8,4 milliards d'euros<sup>1</sup>, soit **0,5 point de PIB**. Selon les indications fournies à votre rapporteur général, la disparition de cette soulte serait partiellement compensée, à hauteur de 0,1 point de PIB, par un « dividende exceptionnel » de La Poste. Bien que cette recette ne constitue pas une soulte, comme il s'agit d'une recette exceptionnelle, elle est exclue du « déficit structurel hors soultes », qui est en fait corrigé de toutes les recettes exceptionnelles.

Par ailleurs, selon le gouvernement, le déficit conjoncturel ne varierait pas en 2006.

Ainsi, la réduction du **déficit structurel hors soultes** – notion désormais retenue par le **pacte de stabilité et de croissance**, qui prévoit que sa réduction doit être de 0,5 point de PIB par an – prévue par le gouvernement pour 2006 représenterait **0,6 point de PIB**.

## ***B. UN OBJECTIF QUI RESTE À ATTEINDRE***

### **1. Une réduction du déficit qui proviendrait essentiellement de la maîtrise des dépenses publiques**

Cette amélioration du déficit public structurel de 0,6 point de PIB hors soultes en 2006 proviendrait essentiellement **de la maîtrise des dépenses publiques** – qui augmenteraient de seulement **1,4 %** en volume –, comme l'indique le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Selon l'Insee, « une partie de la soulte (3,1 milliards d'euros) a été versée en 2005 au fonds de réserve des retraites (FRR) chargé de la gérer pour le compte de la CNAV. Le montant restant (4,6 milliards d'euros 2005) donnera lieu à vingt annuités constantes en pouvoir d'achat, versées à la CNAV. Conformément aux règles européennes de comptabilité, le montant total de la soulte est enregistré en 2005. S'y ajoute un droit d'entrée dans les régimes de retraite complémentaire (0,8 milliard d'euros). Au total, ce sont 8,4 milliards qui viennent réduire le déficit des administrations de sécurité sociale en 2005 » (« Insee première » n° 1078, mai 2006).

**Décomposition, par votre commission des finances (1), de l'amélioration du solde public prévue par le gouvernement pour 2006**

*(en points de PIB)*

|   | <b>Evolution par rapport à 2005</b> |
|---|-------------------------------------|
| Solde public  | -2,7                                |
| Amélioration du solde public  | 0,2                                 |
| <b>Décomposition de l'amélioration du solde public</b>  |                                     |
| Amélioration du solde public structurel provenant de la maîtrise de la dépense  | 0,4                                 |
| Amélioration du solde public structurel provenant de mesures sur les prélèvements obligatoires  | -0,1                                |
| Amélioration du solde public structurel provenant d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB temporairement supérieure à 1 | 0,3                                 |
| Amélioration du solde public structurel provenant de « soultes » et d'autres recettes exceptionnelles                                 | -0,4                                |
| <b>Amélioration du solde public structurel</b>  | <b>0,2</b>                          |
| <b>Amélioration du solde public structurel hors soultes</b>   | <b>0,6</b>                          |

(1) En retenant, autant que possible, les hypothèses du gouvernement en matière de scénario économique et d'évolution des finances publiques.

*Sources : présent projet de loi de finances, calculs de votre commission des finances*

Ainsi, **la maîtrise de la dépense permettrait de compenser la quasi-disparition des recettes exceptionnelles**, la « soulte IEG » de 2005, de 0,5 point de PIB, n'étant que très partiellement compensée en 2006 par le versement par La Poste d'un « dividende exceptionnel » à hauteur de 0,1 point de PIB.

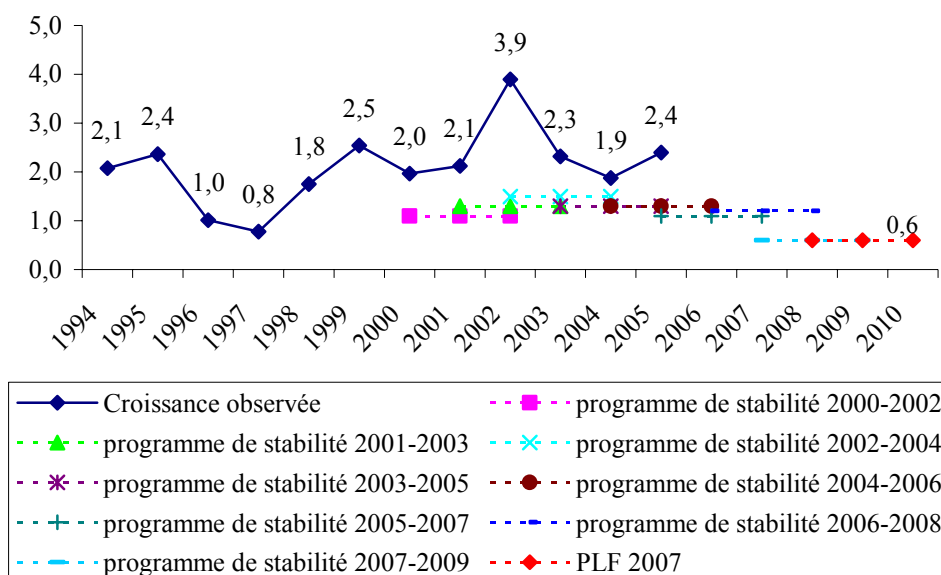
Le solde structurel s'améliorerait de 0,2 point de PIB en 2006, grâce à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,2, qui aurait pour effet de réduire le déficit de 0,3 point de PIB, alors que les allègements de prélèvements obligatoires seraient de seulement 0,1 point de PIB.

## **2. Un objectif qui suscite un certain scepticisme**

Cet objectif de ramener la croissance des dépenses publiques à 1,4 % en volume en 2006 est **ambitieux**, comme l'indique le graphique ci-après.

**La croissance en volume des dépenses des administrations publiques :  
prévision et exécution**

(en %)



Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de finances

**Aussi, les conjoncturistes ne partagent pas l'optimisme du gouvernement en matière de solde public pour 2006.** Ils prévoient en effet un déficit de **2,9 points de PIB<sup>1</sup>**, contre 2,7 points de PIB selon le gouvernement.

<sup>1</sup> Selon la commission économique de la Nation (octobre 2006).

## II. QUEL JUGEMENT PORTER SUR L'OBJECTIF DE DÉFICIT PUBLIC DE 2,5 POINTS DE PIB POUR 2007 ?

Selon le gouvernement, en 2007, le déficit public serait ramené de 2,7 points de PIB en 2006 à **2,5 points de PIB**. Cette amélioration du solde public, de **0,2 point de PIB**, correspondrait à une amélioration du **solde public structurel hors soutes** de **0,4 point de PIB**.

Le gouvernement souligne que, sur la période 2006-2007, cette réduction du déficit structurel **hors soutes** serait donc en moyenne de 0,5 point de PIB – 0,6 point de PIB en 2006 et 0,4 point de PIB en 2007 –, comme le prévoit le **pacte de stabilité et de croissance**.

La réduction du déficit serait permise par la **maîtrise de la dépense publique**, qui, comme en 2006, n'augmenterait que de **1,4 %** en volume.

### A. UNE « PAUSE » DANS LA RÉDUCTION DU DÉFICIT, EN RAISON D'IMPORTANTES ALLÈGEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

#### 1. Des allègements fiscaux et sociaux de 0,4 point de PIB en 2007

La faible réduction du déficit public prévue pour 2007 vient du fait que les **mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires** en 2007 réduiraient ceux-ci de 8 milliards d'euros, soit **0,4 point de PIB**, comme l'indique le tableau ci-après.

#### L'impact des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires

(en millions d'euros)

|  | 2004          | 2005      | 2006          | 2007          | 2008          | 2004-2008      |
|--|---------------|-----------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <i>Impact des mesures antérieures à mai 2002</i> | -2.056        |           |               |               |               | -2.056         |
| Etat   | -3.032        | -5.885    | -4.730        | -6.640        | -2.110        | -22.397        |
| Administrations de sécurité sociale              | 550           | 6.495     | 3.210         | -1.760        | -750          | 7.745          |
| Autres   |               | -550      | 40            | 320           | 200           | 10             |
| <b>Total (présente législature)</b>              | <b>-2.482</b> | <b>60</b> | <b>-1.480</b> | <b>-8.080</b> | <b>-2.660</b> | <b>-14.642</b> |

Source : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

Si cet allègement des prélèvements obligatoires, et en particulier de l'impôt sur le revenu, est certainement économiquement bénéfique à long terme, **il ne facilite pas l'effort de réduction du solde public en 2007**.

## **2. Une maîtrise anticipée des dépenses publiques qui compenserait juste l'impact des allègements fiscaux et sociaux**

Même si l'on suppose que la dépense publique augmente de seulement 1,4 % en volume en 2007, comme le prévoit le gouvernement, **cette maîtrise de la dépense permettrait juste de compenser la dégradation du solde suscitée par les allègements fiscaux et sociaux.**

Cet effet conjugué des actions du gouvernement sur les prélèvements obligatoires hors soultes et les dépenses correspond à ce que l'on appelle **« l'effort structurel ».**

### **La notion d' « effort structurel »**

Du projet de loi de finances pour 2004 au projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement a présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, une estimation de l' « effort structurel » de réduction du déficit. Cette notion se définit comme **la seule réduction du déficit structurel résultant de l'action du gouvernement sur les dépenses et sur les recettes, hors soultes.**

Cette notion « corrige » donc l'évolution du déficit structurel de deux facteurs ne traduisant pas l'effort du gouvernement pour réduire le déficit structurel :

- les soultes ;
- les fluctuations de prélèvements obligatoires provenant de celles de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

Son **avantage par rapport à la notion de réduction du déficit structurel** est, outre le fait qu'elle prend uniquement en compte les facteurs qui dépendent de l'action du gouvernement, **qu'elle neutralise les évolutions non pérennes** (soultes et variations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).

C'est sans doute en raison de cet effort structurel nul que, **pour la première fois depuis trois ans, le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances n'en présente pas d'estimation.**

Afin de combler cette lacune, **votre commission des finances s'est efforcée d'évaluer cet effort structurel pour les années 2005, 2006 et 2007. Ces estimations s'appuient, autant que possible, sur les hypothèses du gouvernement,** tant en ce qui concerne le scénario économique qu'en ce qui concerne l'évolution des finances publiques.



**Décomposition, par votre commission des finances, de l'évolution du solde public prévue par le gouvernement**

*(en points de PIB)*

|   | 2005               | 2006               | 2007              |
|---|--------------------|--------------------|-------------------|
| <b>L'évolution du solde public, selon le gouvernement</b>   |                    |                    |                   |
| Solde public  | -2,9               | -2,7               | -2,5              |
| Amélioration du solde public  | 0,8                | 0,2                | 0,2               |
| <b>La décomposition, par votre commission des finances, de l'évolution du solde public prévue par le gouvernement (1)</b>             |                    |                    |                   |
| <b>Amélioration du solde public conjoncturel</b>  | <b>-0,4</b>        | <b>0,0</b>         | <b>0,0</b>        |
| Amélioration du solde public structurel provenant de la maîtrise de la dépense  | -0,1               | 0,4                | 0,4               |
| Amélioration du solde public structurel provenant de mesures sur les prélèvements obligatoires  | 0,0                | -0,1               | -0,4              |
| <b><u>Amélioration du solde public structurel permise par l'action du gouvernement (« effort structurel »)</u></b>                    | <b><u>-0,1</u></b> | <b><u>0,3</u></b>  | <b><u>0,0</u></b> |
| Amélioration du solde public structurel provenant d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB temporairement supérieure à 1 | 0,7                | 0,3                | 0,2               |
| Amélioration du solde public structurel provenant de « soultes » et d'autres recettes exceptionnelles                                 | 0,5                | -0,4               | -0,1              |
| Amélioration du solde public structurel provenant des recettes non fiscales de l'Etat   | 0,1                | 0,0                | 0,1               |
| <b><i>Amélioration du solde public structurel indépendante de mesures d'assainissement pérennes du gouvernement</i></b>               | <b><i>1,3</i></b>  | <b><i>-0,1</i></b> | <b><i>0,2</i></b> |
| <b>Amélioration du solde public structurel</b>  | <b>1,2</b>         | <b>0,2</b>         | <b>0,2</b>        |
| <b>Amélioration du solde public structurel hors soultes</b>   | <b>0,7</b>         | <b>0,6</b>         | <b>0,3</b>        |
| <i>Amélioration du solde structurel hors soultes, selon le gouvernement</i>   | -                  | 0,6                | 0,4               |

(1) En retenant, autant que possible, les hypothèses du gouvernement en matière de scénario économique et d'évolution des finances publiques.

Sources : présent projet de loi de finances, rapports du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, calculs de votre commission des finances

*a) Un « effort structurel » nul en 2007*

Il ressort tout d'abord du tableau ci-avant que l'« effort structurel », c'est-à-dire la réduction pérenne provenant de l'action du gouvernement, serait concentré sur la seule année 2006, avec un effort structurel légèrement négatif en 2005 (- 0,1 point de PIB) et nul en 2007.

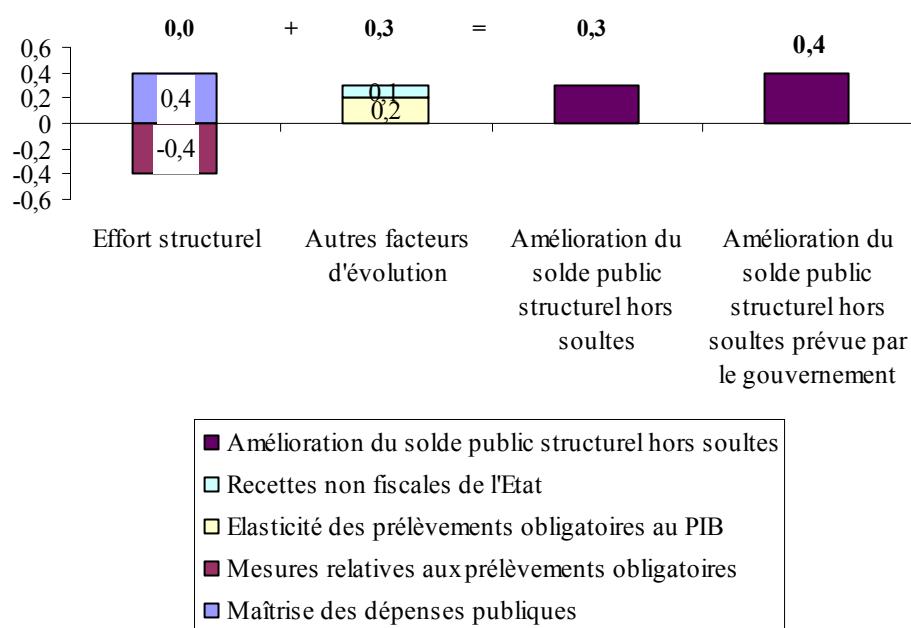
Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que les estimations faites par votre commission des finances pour 2006 et 2007 supposent que les prévisions du gouvernement en matière d'évolution des dépenses publiques sont respectées.

b) *L'amélioration du solde structurel hors soutes sera-t-elle de 0,4 point de PIB en 2007, comme l'indique le gouvernement ?*

Par ailleurs, il ressort du tableau ci-avant que, même en retenant **des hypothèses aussi proches que possible de celles du gouvernement** en matière de croissance du PIB et d'évolution des finances publiques, **l'amélioration du solde public structurel hors soutes en 2007 pourrait être non de 0,4 point de PIB, mais de 0,3 point de PIB<sup>1</sup>.**

**L'évolution du solde public structurel hors soutes en 2007 calculée par votre commission des finances, en retenant les principales hypothèses du gouvernement (1)**

(en points de PIB)



(1) Dans la mesure où celles-ci sont explicitées.

Source : calculs de votre commission des finances

<sup>1</sup> La prévision d'amélioration du solde public dit « hors soutes » (notion excluant en fait toutes les recettes exceptionnelles) du gouvernement pour 2007 suscite d'autant plus des interrogations que, comme cela a été indiqué, le gouvernement prévoit également une amélioration du solde public – et donc, compte tenu de la prévision de croissance du PIB, du solde public structurel – de 0,2 point de PIB. Comme, selon les informations fournies à votre rapporteur général, les recettes exceptionnelles prévues sont de 0,1 point de PIB en 2006, et de 0 point de PIB en 2007, le solde public structurel « hors soutes » devrait logiquement s'améliorer en 2007 de 0,2 + 0,1 = 0,3 point de PIB.

En revanche, dans le cas des évolutions du solde public structurel « avec soultes » et du solde public total, **vo**tre **commission des finances retrouve bien, avec les hypothèses indiquées par le gouvernement, les chiffres du gouvernement.**

**Il est possible de retenir des estimations moins favorables.** Ainsi, selon une étude de l'OFCE, citée par le service des études économiques et de la prospective du Sénat<sup>1</sup>, et reposant sur des hypothèses légèrement moins volontaristes en matière d'évolution des dépenses publiques en 2006 et en 2007<sup>2</sup>, l'effort structurel serait nul en 2005, de seulement + 0,1 point de PIB en 2006 (contre + 0,3 point de PIB selon les estimations de votre commission des finances, qui s'appuient sur les hypothèses du gouvernement), et de **- 0,1 point de PIB en 2007**. En conséquence notamment de cet effort structurel négatif, selon l'OFCE le déficit public en 2007 serait non de 2,5 points de PIB, mais de **2,9 points de PIB**.

Il est à noter que l'OFCE prévoit une croissance du PIB de 2,2 % en 2007, quasiment identique à la prévision du gouvernement.

**La variation du solde public en 2005, 2006 et 2007, selon l'OFCE**

(en points de PIB)

|   | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <i>Solde public</i>   | -2,9        | -2,7        | -2,9        |
| Variation du solde public   | +0,8        | +0,2        | -0,2        |
| <i>dont</i> : Variation du solde conjoncturel                       | -0,5        | +0,1        | 0,0         |
| Variation du solde structurel                                       | +1,3        | +0,1        | -0,2        |
| <i>dont</i> : impact des variations d'élasticité des recettes       | +0,7        | +0,3        | +0,1        |
| impact des recettes non fiscales                                    | +0,5        | -0,3        | -0,2        |
| <b>Effort structurel</b>  | <b>0,0</b>  | <b>+0,1</b> | <b>-0,1</b> |
| <i>dont</i> : - mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires | +0,1        | -0,1        | -0,4        |
| - maîtrise des dépenses publiques                                   | -0,1        | +0,2        | +0,3        |

Source : OFCE, cité dans « Synthèse des prévisions à court terme pour l'économie française 2006-2007 », service des études économiques et de la prospective du Sénat, octobre 2006

<sup>1</sup> « Synthèse des prévisions à court terme pour l'économie française 2006-2007 », octobre 2006.

<sup>2</sup> Avec une croissance des dépenses publiques en volume de respectivement 1,8 % et 1,6 % (contre 1,4 % selon le gouvernement).

*c) Des interrogations sur la pérennité de la réduction du déficit*

**Les analyses ci-avant suscitent en outre certaines interrogations sur le caractère pérenne de la réduction du déficit qui serait effectuée de 2005 à 2007.**

Même si l'on suppose que le déficit structurel hors soultes se réduit de 1,6 point de PIB de 2005 à 2007, la forte élasticité des prélèvements obligatoires au PIB observée sur cette période<sup>1</sup> contribuerait à hauteur de 1,2 point de PIB à cette réduction<sup>2</sup>. Cela est préoccupant, dans la mesure où cette forte élasticité, qui provient de celle des recettes fiscales, risque d'être suivie à moyen terme d'une élasticité inférieure à l'unité, quand les recettes fiscales concernées (en particulier celles de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et des impôts sur le patrimoine) deviendront moins dynamiques.

***B. LE RISQUE D'UN DÉFICIT PUBLIC DE L'ORDRE DE 3 % DU PIB EN 2007 N'EST PAS ÉCARTÉ***

**On peut en outre s'interroger sur les facteurs qui pourraient empêcher d'atteindre l'objectif de solde public pour 2007.**

Le graphique ci-après synthétise les différents facteurs de risque à cet égard.

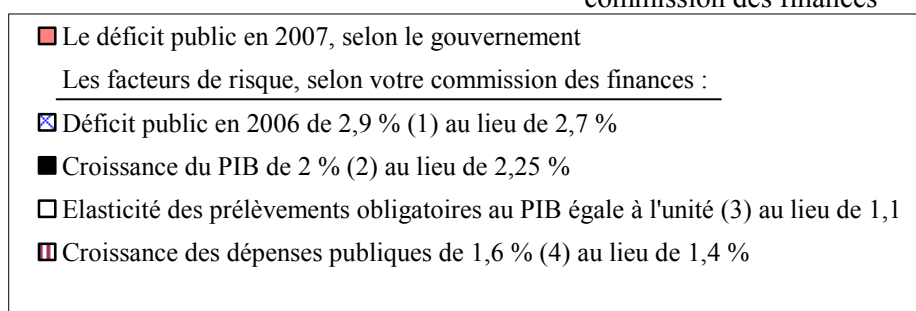
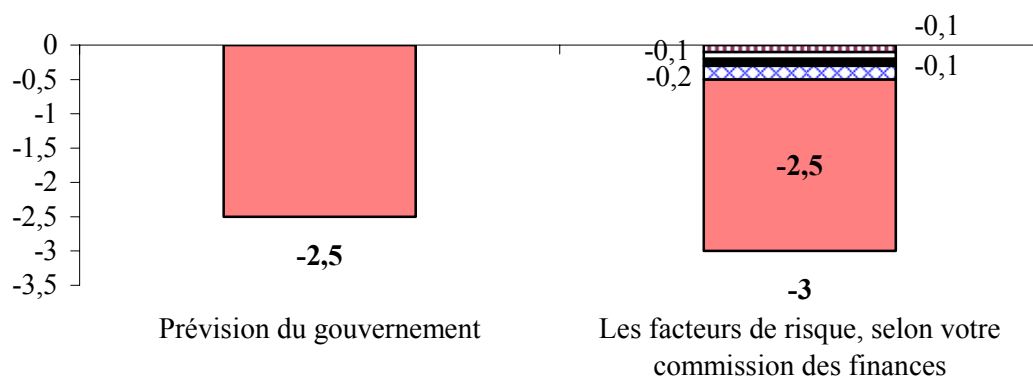
---

<sup>1</sup> De 1,4 en 2005, 1,2 en 2006 et 1,1 en 2007, selon le gouvernement.

<sup>2</sup> A titre de comparaison, la maîtrise des dépenses, encore à confirmer, ne contribuerait que pour 0,7 point de PIB à cette réduction. Les allègements de prélèvements obligatoires aggraveraient quant à eux le déficit structurel de 0,5 point de PIB sur cette période.

### Les facteurs de risque sur le solde public en 2007

(en points de PIB)



(1) et (2) : prévision du consensus ; (3) : moyenne de longue période ; (4) moyenne de longue période : 2 %.

Les croissances indiquées sont en volume.

Sources : présent projet de loi de finances, calculs de votre commission des finances

**Bien entendu, il serait peu probable que l'ensemble de ces facteurs de risque se concrétisent en 2007.**

#### 1. Un premier facteur d'incertitude : le solde public en 2006

Un premier facteur de risque pour 2007 concerne le **solde public de 2006**.

Comme on l'a indiqué ci-avant, le gouvernement prévoit de le ramener à 2,7 points de PIB, contre 2,9 points de PIB selon le consensus des conjoncturistes.

C'est donc la prévision de solde public pour **2006** qui explique **l'essentiel de l'écart** de prévision de solde public en **2007** entre les conjoncturistes et le gouvernement, qui prévoient un déficit public de respectivement 2,8 points de PIB et 2,5 points de PIB en 2007.

## 2. Un deuxième facteur d'incertitude : les déterminants des recettes publiques

Le gouvernement prévoit qu'en 2007 le PIB augmentera de 2,25 %, ce qui, par rapport à une **croissance du PIB de 2 %** (prévue par le consensus), suffit à réduire la part des dépenses publiques dans le PIB de 0,1 point. Compte tenu de la prévision de croissance du PIB du consensus, **il semble donc prudent d'accroître de 0,1 point de PIB la prévision de déficit public du gouvernement.**

Par ailleurs, le gouvernement prévoit que les prélèvements obligatoires tendront spontanément à augmenter plus vite que le PIB en 2007, c'est-à-dire que **l'élasticité** des prélèvements obligatoires au PIB sera supérieure à l'unité. Ainsi, cette élasticité serait de **1,1** en 2007, contre 1,2 en 2006 et 1,4 en 2005<sup>1</sup>. **Il suffirait qu'elle soit égale à l'unité pour que le déficit public soit accru de 0,1 point de PIB.**

Il ressort des considérations ci-avant que, selon un scénario « prudent », même en supposant que les prévisions de solde public du gouvernement pour 2006 soient fondées, et que les dépenses publiques évoluent bien en 2007 comme le prévoit le gouvernement, **le déficit public en 2007 pourrait être non de 2,5 points de PIB, mais de 2,7 points de PIB.**

## 3. Un troisième facteur d'incertitude : la croissance des dépenses publiques

Par ailleurs, les **dépenses** des administrations publiques pourraient croître plus rapidement en 2007 que le taux de **1,4 % en volume** prévu par le gouvernement.

Si, en plus des évolutions défavorables présentées ci-avant, les dépenses publiques augmentaient de **1,6 %** en 2007, ce qui correspond à un taux intermédiaire entre la prévision du gouvernement et leur tendance de longue période, de 2 %, **le déficit public pourrait être de l'ordre de 3 points de PIB en 2007.**

**Si le gouvernement décidait de « laisser filer » les dépenses publiques en 2007 à leur rythme moyen depuis 1990 – soit 2 % par an en volume –, le seuil des 3 points de PIB pourrait même à nouveau être franchi. La majorité qui sortira des urnes en avril 2007 devra donc faire preuve de sens des responsabilités, afin d'éviter qu'une telle situation ne se présente.**

---

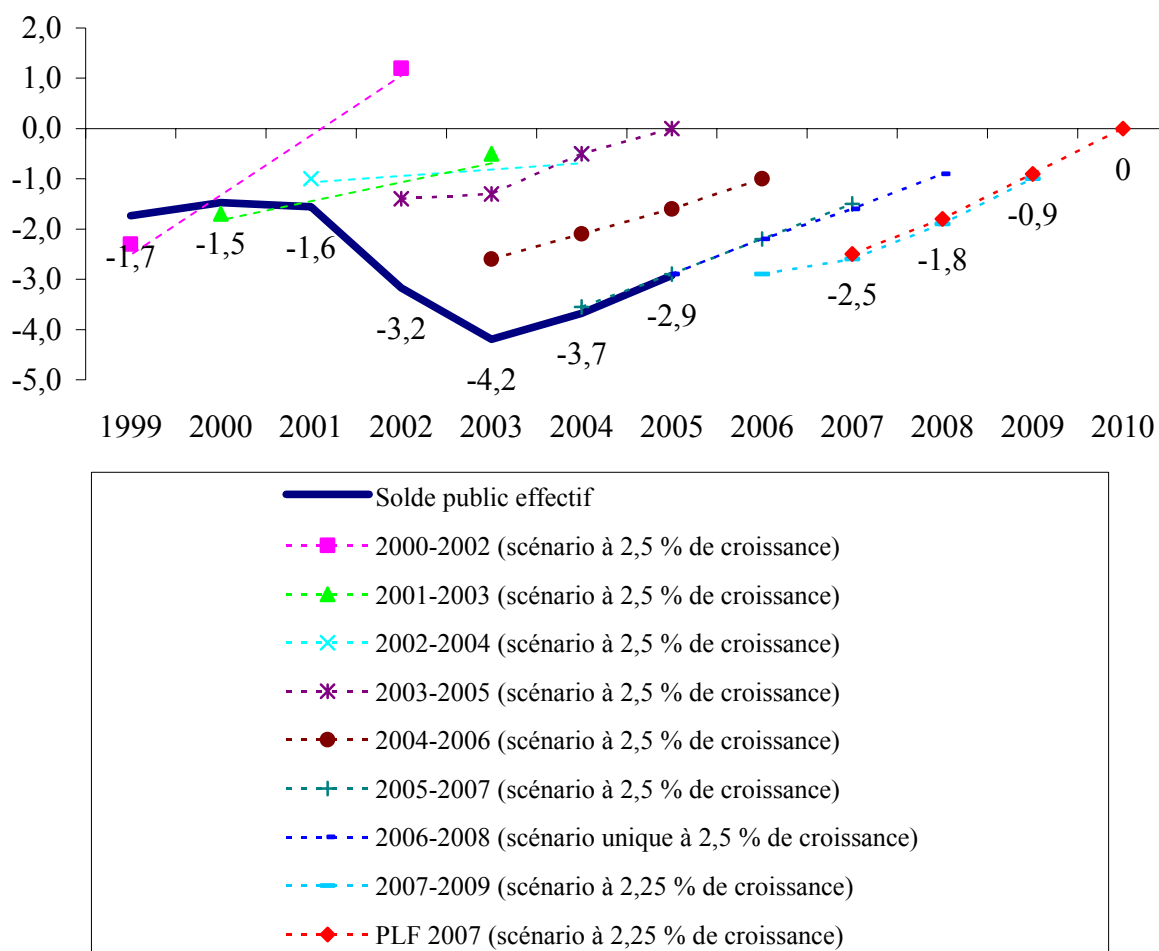
<sup>1</sup> Cette hypothèse correspond à celles d'une élasticité de 1,2 dans le cas des impôts de l'Etat, et de 1 dans le cas des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale. Ce sont les fluctuations de l'élasticité des impôts de l'Etat qui expliquent la quasi-totalité de celles des prélèvements obligatoires, l'élasticité des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale étant structurellement proche de l'unité.

### III. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES OPTIMISTE

Les programmes de stabilité, censés indiquer ce que sera l'évolution des finances publiques à moyen terme, tendent malheureusement à se réduire à de simples déclarations d'intention. Ils sont pour cette raison **régulièrement décalés**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Le solde des administrations publiques : prévision et exécution**

(en points de PIB)

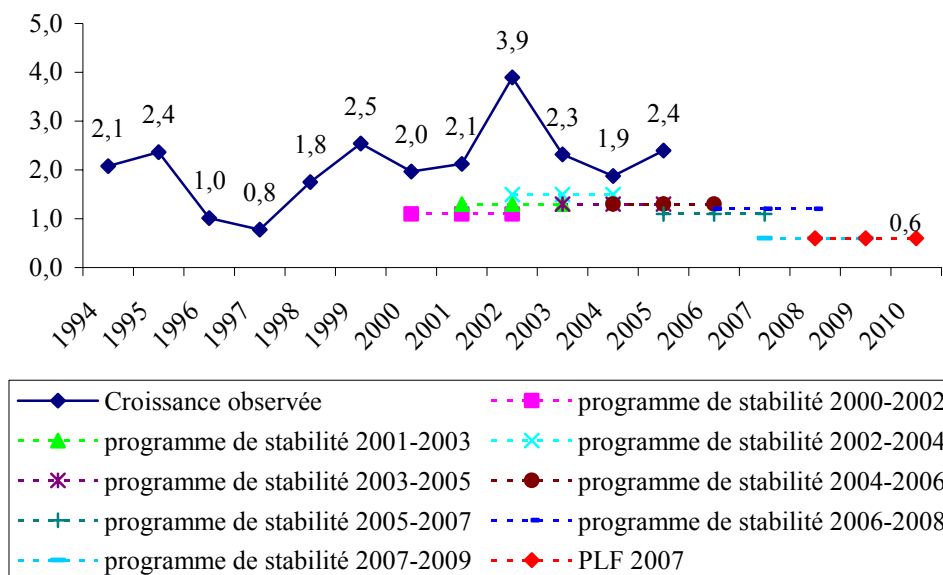


Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de finances

Ce non respect des programmes de stabilité vient du fait que **la norme d'évolution des dépenses est toujours largement dépassée.**

**La croissance en volume des dépenses des administrations publiques : prévision et exécution**  
**Croissance par rapport à l'année précédente**

(en %)



Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de finances

**A. DES HYPOTHÈSES VOLONTARISTES EN CE QUI CONCERNE LES FINANCES SOCIALES**

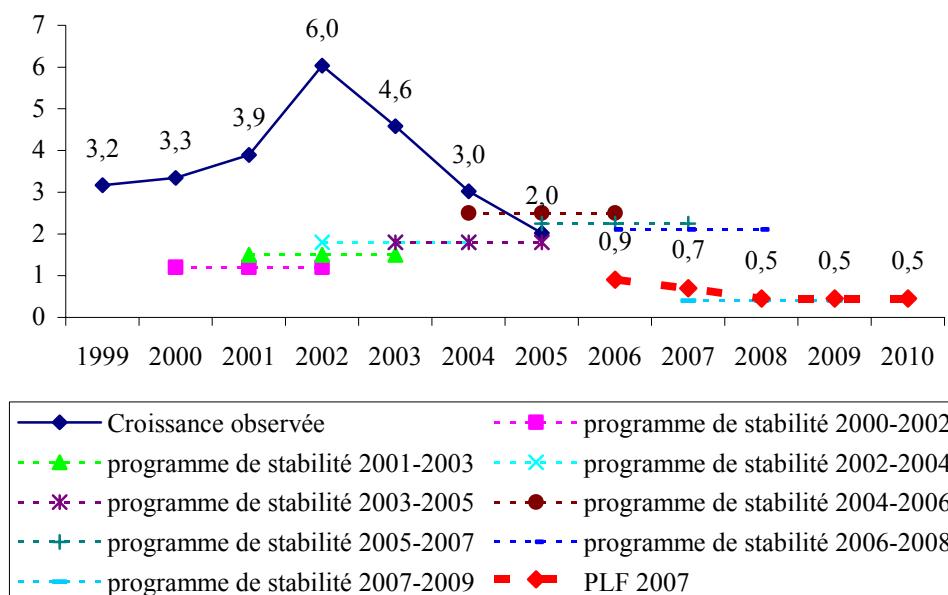
**1. Une programmation qui, comme les précédentes, suppose un fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie**

Comme les précédentes, la programmation annexée au présent projet de loi de finances suppose **un très fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie.**



### La croissance en volume des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : prévision et exécution

(en %)



Sources : commission des comptes de la sécurité sociale, Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de finances

Ce ralentissement serait d'autant plus remarquable que les dépenses de santé, qui augmentent habituellement nettement plus rapidement que le PIB, croîtraient désormais à un taux nettement inférieur.

Cette rupture de la croissance de l'ONDAM prévue par les programmations s'est produite avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, et donc le programme de stabilité 2007-2009.

Comme votre rapporteur général l'a indiqué dans son rapport d'information<sup>1</sup> présenté en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2007, **on voit mal ce qui pourrait justifier une telle inflexion de tendance.**

#### **2. Une programmation qui semble impliquer un excédent de l'Unédic de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2010**

**La programmation 2008-2010 annexée au présent projet de loi de finances semble en outre exiger un excédent de l'Unédic de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2010, ce qui paraît optimiste.**

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 411 (2005-2006).

Selon le « **rapport Pébereau** »<sup>1</sup>, l'Etat et les administrations de sécurité sociale doivent « *revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum* », **c'est-à-dire en 2010**. Si l'on suppose que les collectivités territoriales sont également à l'équilibre, cela correspond à un **équilibre global** des administrations publiques en 2010.

Or, la projection de la tendance de la programmation des finances publiques 2007-2009 annexée au **projet de loi de finances pour 2006** n'aurait permis d'atteindre cet objectif d'équilibre global qu'en **2011**.

C'est pourquoi, contrairement aux programmes de stabilité précédents, le **programme de stabilité 2007-2009** transmis à la Commission européenne au premier semestre 2006 n'est pas une simple version détaillée de la programmation annexée au projet de loi de finances, mais en diffère sensiblement. Il prévoit en effet, comme le préconise le « rapport Pébereau », de ramener le solde des administrations publiques à **l'équilibre en 2010**<sup>2</sup>.

**Le problème est que pour atteindre cet objectif d'équilibre en 2010 par la seule maîtrise de la dépense, et même en supposant que les hypothèses du gouvernement en matière de croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale sont vérifiées, on a le choix entre plusieurs « solutions », tout aussi irréalistes :**

- soit, comme le « **rapport Pébereau** », on suppose que **chaque catégorie** d'administrations publiques aura un solde équilibré en 2010, ce qui, dans le cas de l'Etat, n'est guère plausible ;

- soit, comme le **programme de stabilité 2007-2009**, on suppose que les **collectivités territoriales** dégageront un excédent de 0,4 point de PIB en 2009, ce dont votre rapporteur général a souligné l'irréalisme en avril 2006 dans son rapport d'information sur le programme de stabilité 2007-2009<sup>3</sup> ;

- soit, comme la programmation annexée au **présent projet de loi de finances**, on suppose que les **administrations de sécurité sociale** dégageront un excédent de 0,4 point de PIB en 2009 et 0,6 point de PIB en 2010, ce qui, comme cela est expliqué en **annexe** au présent rapport général, semble impliquer un fort excédent de **l'assurance chômage**, malheureusement peu vraisemblable.

---

<sup>1</sup> M. Michel Pébereau, « *Rompre avec la facilité de la dette publique* », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

<sup>2</sup> Bien que le programme de stabilité 2007-2009 ne concerne en principe pas l'année 2010, l'objectif d'équilibre en 2010 est indiqué dans le texte.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

**B. LES CONDITIONS SELON VOTRE COMMISSION DES FINANCES D'UN  
« REFLUX DE LA DETTE PUBLIQUE »**

**1. Ramener le déficit public structurel à 1 point de PIB au maximum en 2011**

Dans un rapport d'information précité publié en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2007, votre commission des finances propose, pour reprendre le titre du rapport, ce qu'elle considère comme « **un cap clair et réaliste pour le reflux de la dette publique** ».

En premier lieu, elle fixe un objectif raisonnable : ramener la dette publique de 66,6 % du PIB en 2005 à **40 % du PIB en 2030**. Un tel objectif semble à notre portée ; il reste significatif puisque, toutes choses égales par ailleurs, il permettrait de consacrer 15 milliards d'euros de plus en 2030 aux besoins exprimés par la population, grâce à la diminution de la charge de la dette.

Pour atteindre cet objectif, il est un **point de passage obligé** à plus court terme : **ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011** pour ne plus l'augmenter par la suite<sup>1</sup>.

**Différents scénarios d'évolution du solde et de la dette publics**

(en points de PIB)

|   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011   | 2030   | 2050   |
|---|------|------|------|------|------|------|--------|--------|--------|
| <b>Maintien du déficit public actuel</b>                      |      |      |      |      |      |      |        |        |        |
| Solde public  | -2,9 | -2,7 | -2,7 | -2,7 | -2,7 | -2,7 | -2,7   | -2,7   | -2,7   |
| Dette publique  | 66,6 | 64,6 | 65,0 | 65,3 | 65,7 | 66,0 | 66,3   | 70,7   | 72,9   |
| <b>Programmation annexée au PLF 2007</b>                      |      |      |      |      |      |      |        |        |        |
| Solde public  | -2,9 | -2,7 | -2,5 | -1,8 | -0,9 | 0,0  | (0,0)  | (0,0)  | (0,0)  |
| Dette publique  | 66,6 | 64,6 | 63,6 | 62,6 | 60,7 | 58,0 | (55,7) | (25,6) | (11,3) |
| <b>Scénario proposé par votre commission des finances (1)</b> |      |      |      |      |      |      |        |        |        |
| Solde public  | -2,9 | -2,7 | -2,4 | -2,0 | -1,7 | -1,3 | -1,0   | -1,0   | -1,0   |
| Dette publique  | 66,6 | 64,6 | 64,7 | 64,5 | 63,9 | 63,1 | 61,9   | 42,0   | 32,5   |

(1) Déficit structurel ramené à 1 % à partir de 2011.

On suppose une croissance du PIB de 4 % par an en valeur. Les chiffres entre parenthèses sont calculés par votre commission des finances.

Sources : Insee, prévisions du gouvernement, calculs de votre commission des finances

<sup>1</sup> Il est à noter que la réduction du déficit structurel pourrait devoir être poursuivie encore deux années au-delà de 2011, en fonction du niveau de la croissance du PIB en valeur. Le tableau ci-après, qui suppose que cette croissance est de 4 %, fait implicitement l'hypothèse que la croissance du PIB en volume se maintient autour de 2 % par an jusqu'en 2050, et que la diminution du taux de chômage suscite une légère reprise de l'inflation. Si la croissance du PIB en valeur était de 3,5 %, le déficit public, après avoir été ramené à 1 point de PIB en 2011, devrait être ramené à 0,5 point de PIB en 2013, et maintenu ensuite à ce niveau.

## **2. Prendre des mesures de « consolidation » à hauteur de 30 milliards d'euros**

Concrètement, votre commission des finances estime que les **mesures de consolidation budgétaire** devant être prises d'ici à **2011** peuvent se répartir de la manière suivante :

- **10 milliards d'euros** de diminution des **dépenses de l'Etat** ;
- **10 milliards d'euros** de moindre progression des **dépenses des administrations de sécurité sociale**;
- **10 milliards d'euros** issus d'une **réforme de la fiscalité**, qui, sans alourdir la pression fiscale, augmenterait la croissance potentielle, et donc susciterait des recettes fiscales supplémentaires.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 8 novembre 2006**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'**examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2007**, sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord souligné le réalisme des prévisions de croissance économique pour 2006 et 2007. Il a ainsi indiqué que la prévision de croissance du gouvernement établie à l'automne 2005 pour l'année 2006, c'est-à-dire 2,25 %, serait vraisemblablement vérifiée in fine, puisque le consensus des conjoncturistes prévoyait désormais une croissance du PIB de 2,3 % du PIB en 2006. Il a précisé que la prévision de croissance du gouvernement pour 2007 était de 2,25 % alors que le consensus annonçait 2 %. Il a rappelé que sur ces 8 dernières années, les erreurs de prévision du consensus avaient été six fois sur huit de l'ordre d'un point de croissance et que plusieurs raisons pouvaient expliquer ces écarts : éclatement de la bulle technologique en 2000-2002, appréciation de l'euro en 2003-2004, prévisions inadéquates de la demande intérieure en 2004, et des exportations en 2005. Dans cette perspective, M. Philippe Marini, rapporteur général, a observé que la croissance économique de 2007 pouvait également être impactée par l'évolution de la croissance américaine, celle du cours du baril de pétrole, ou encore le niveau du taux de change de l'euro. Il a estimé, que pris séparément, ces événements pouvaient être supportables.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a ensuite abordé la question des recettes fiscales en se félicitant de la convergence des prévisions du gouvernement et de la commission quant au montant de plus-values de recettes fiscales attendues en 2006, de respectivement 5,1 milliards d'euros et 5 milliards d'euros. Il a ensuite expliqué que si l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2007 était estimée à environ 5 %, soit 13,4 milliards d'euros, les mesures nouvelles résultant de la loi de finances initiale pour 2006 et du présent projet de loi de finances tendaient respectivement à réduire ces recettes de 7,2 milliards d'euros et à les augmenter de 0,6 milliard d'euros, ce qui représentait, au total, une réduction de 6,6 milliards d'euros.

En ce qui concerne l'évolution des recettes non fiscales, il a noté qu'elles devaient augmenter sensiblement en 2007, avec une croissance prévisionnelle de 9,3 %, en raison de la nette amélioration des dividendes des entreprises et des établissements publics. En citant les exemples du dividende de la Caisse des dépôts et consignations, qui augmenterait de 815 millions d'euros, et celui d'EDF, qui augmenterait de 500 millions d'euros, il a souligné le caractère exceptionnel de ces chiffres.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a présenté ensuite dans une deuxième partie l'évolution des dépenses, en estimant que la norme de dépense était ambitieuse et devait être appréciée au regard du champ d'intervention de l'Etat. Après avoir expliqué que la norme de dépense 2006, soit le « zéro volume », serait remplacée en 2007 par le « moins un volume », il a insisté sur le fait que depuis 2003, les normes de dépense avaient toujours été respectées par le gouvernement. Enumérant ensuite les quatre variables au cœur de la problématique des dépenses publiques (dépenses de l'Etat, dépenses sociales, recettes de l'Etat, recettes sociales), M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté que si des instruments de maîtrise de la dépense de l'Etat existaient, ce n'était pas le cas en matière de dépense sociale, en l'absence de vote de crédits limitatifs, et du fait que chaque année, l'évolution était seulement constatée. En outre, il a relevé la spécificité des recettes sociales, partagées entre fiscalité et cotisations sociales.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a procédé ensuite à une comparaison de l'évolution de la dépense de l'Etat et de la dépense publique entre la présente législature et la législature précédente. Il a ainsi relevé que le différentiel de croissance de la dépense entre les deux législatures était plus faible pour la dépense publique que pour l'Etat. Il a conclu que l'effort réalisé par l'Etat en matière de dépense permettait de dégager les marges pour honorer les dépenses sociales.

Il a précisé que le niveau des dépenses publiques en 2007 devrait être supérieur à celui établi en 1998. Il a noté que les comparaisons internationales en matière de dépense publique étaient défavorables à la France, le différentiel avec les autres pays ne cessant de se creuser au cours de ces dernières années, ce qui soulevait des questions quant à la compétitivité et l'attractivité de notre pays. M. Philippe Marini, rapporteur général, a ainsi estimé que si la norme de dépense pour 2007 était satisfaisante, les efforts devaient être intensifiés.

En ce qui concerne l'évolution des effectifs de la fonction publique, il a souligné que la moitié de l'effort de réduction sur la présente législature, soit moins 30.000 emplois, serait réalisé en 2007. Il a expliqué que cette baisse compensait les augmentations des dernières années de la précédente législature.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est également félicité de l'évolution des dépenses d'investissement, qui n'apparaissait toutefois pas clairement dans la nouvelle présentation issue de la LOLF. Il a expliqué qu'il convenait de prendre en compte les subventions pour charge de service public de certaines agences d'investissement, comme l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), afin d'avoir une meilleure appréciation de l'effort de l'Etat dans ce domaine. Il a estimé que l'augmentation de l'investissement témoignait d'une prise en compte de l'avenir, ce dont il se félicitait.

Il a exprimé sa satisfaction concernant le respect des engagements pluriannuels pris par le gouvernement dans le cadre des lois de programmation, mis à part le cas de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, où un déficit de crédits de paiement, de 1,2 milliard d'euros, était noté.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a insisté sur l'importance du budget de la dernière année de la législature en soulignant que l'exécution de la loi de finances initiale pour 2002 avait été marquée par un dérapage des dépenses, conduisant au vote de 5 milliards d'euros de crédits supplémentaires dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002. Il a estimé que la situation en 2007 s'annonçait différente compte tenu de la prévision réaliste des dépenses, de la mise en réserve de crédits annoncée dans le projet de budget à hauteur de 5,6 milliards d'euros, et d'une meilleure maîtrise des reports de crédits, dont le niveau serait particulièrement faible en 2007. Il a toutefois attiré l'attention sur la fin de l'« effet d'aubaine » résultant du faible niveau des taux d'intérêt, dont la remontée pourrait accroître, au-delà des prévisions, la charge de l'emprunt.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est également interrogé sur la portée qu'il convenait de donner à ce qu'il a appelé le phénomène d'« agencisation » de l'Etat. Il a observé que ce mouvement pouvait être porteur d'une amélioration de la gestion des fonds publics et de performance, mais il a également noté que le mode de financement de ces agences, par l'affectation de ressources fiscales, pouvait conduire in fine à une croissance de la dépense supérieure à la norme, ce qui n'était pas vertueux.

D'une manière plus générale, il a mis en garde contre la volonté de multiplier les affectations de ressources afin de sanctuariser certaines dépenses, tendance qui, au-delà de sa non-conformité à la LOLF, pouvait à terme poser des problèmes de soutenabilité. Il a ainsi exposé qu'en 2006, 145 impôts et contributions avaient été affectés pour un montant de 165 milliards d'euros, dont 72 % au profit du secteur social.

Dans cette perspective, il a proposé que la norme de dépense soit redéfinie, afin notamment qu'une norme soit fixée à ceux des opérateurs de l'Etat disposant de plus de 80 % de ressources publiques.

Enfin, dans une troisième partie, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a examiné les différents éléments du solde des administrations publiques. Il a estimé que l'objectif de déficit prévu en 2006 pour l'ensemble des administrations publiques, de 2,7 points de PIB, ne devait pas être considéré comme acquis, en particulier du fait de la disparition de la soulte des industries électriques et gazières, qui avait apporté en 2005 environ 0,5 point de PIB de recettes supplémentaires. Il a jugé en outre que, même sans « scénario catastrophe », divers aléas pouvaient amener le déficit public au-delà des 2,5 % du PIB, niveau que prévoyait le gouvernement. Il a ainsi estimé que la prochaine législature devrait s'attacher, en particulier, à ne pas laisser « filer » la dépense publique.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a également exprimé, comme il l'avait fait lors de l'examen des précédents budgets, un certain scepticisme quant au contenu de la programmation 2008 2010 des finances publiques annexée au projet de loi de finances. Il a noté, d'une part, que cette programmation supposait un fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie, et d'autre part, qu'elle prévoyait que les « administrations de sécurité sociale » seraient excédentaires de 0,6 point de PIB en 2010. Alors que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 prévoyait que les « régimes obligatoires de base » seraient équilibrés en 2010, cela semblait impliquer un excédent de l'assurance chômage de l'ordre de 0,6 point de PIB en 2010, ce qui paraissait peu vraisemblable.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur général pour la clarté de son exposé. Il a considéré que les prévisions de recettes et de dépenses du présent projet de loi de finances traduisaient « une sincérité certaine ». Il a craint que la nature de ce que le rapporteur général désignait comme une « agencisation » de l'Etat, ne soit, avant tout, une manière de contourner la règle de progression des dépenses de l'Etat. Il s'est interrogé sur le montant des soultes éventuellement prévues pour 2006.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que, compte tenu de ses prévisions d'évolution du solde public structurel et du solde public structurel dit « hors soultes » (corrigé en fait de l'ensemble des recettes exceptionnelles), le rapport économique, social et financier pour 2007 supposait implicitement le versement d'une recette exceptionnelle de l'ordre de 0,1 point de PIB, qui améliorerait le solde des administrations publiques en 2006. Il a cependant indiqué qu'à sa connaissance, le gouvernement ne prévoyait le versement d'aucune soulte stricto sensu en 2006. Il a précisé à cet égard que, selon les informations transmises à la commission, le versement d'une soulte pourrait rapporter de 7 à 8 milliards d'euros dans le cas de La Poste, de 500 à 700 millions d'euros dans celui de la RATP, et de 2 milliards d'euros à 2,5 milliards d'euros dans celui de la Banque de France. Il a considéré que le versement, par La Poste, d'un acompte en 2006, pourrait être justifié.

**M. Jean Arthuis, président**, a douté que La Poste soit capable de financer une soulte, tandis que M. Jean-Jacques Jégou a considéré que tel n'était pas le cas de la RATP.

**M. Alain Lambert** a exprimé le souhait que les chiffres et graphiques projetés en commission soient également exprimés en milliards d'euros, et non simplement en points de PIB ou en pourcentages d'évolution. Il a souhaité, à cet égard, connaître le supplément d'économie suscité par le « moins un volume » par rapport au « zéro volume ». Il a jugé que les propositions faites par le rapporteur général dans son récent rapport d'information sur les prélèvements obligatoires (n° 41, 2006-2007) étaient « très raisonnables », et a donc souhaité qu'elles soient suivies d'effet.



**M. Marc Massion** a estimé que le titre de la présentation faite par le rapporteur général, « Un budget pour ménager l'avenir », traduisait le manque d'ambition du projet de loi de finances pour 2007. Il a considéré que la comparaison, effectuée par le rapporteur général, entre les « performances » de la législature actuelle et celles de la législature précédente en matière de finances publiques, n'était pas objective. Il s'est demandé, en particulier, pourquoi le rapporteur général n'avait pas inclus la période 1993-1997 dans sa comparaison. Il a estimé que le projet de loi de finances pour 2007 était un budget « d'expédition des affaires courantes en fin de législature ». Il a jugé que ce projet de loi de finances pour 2007 se caractérisait, en réalité, par un manque de sincérité.

**Mme Nicole Bricq** a souligné que le déficit public fluctuait autour de 3 points de PIB depuis le début des années 1990, et que cette situation n'avait pas changé avec l'actuelle législature. Elle s'est interrogée, en outre, sur les conséquences, pour l'économie française, d'une moindre croissance de l'économie allemande.

**M. Philippe Dallier** s'est demandé si le 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement qui manquaient en 2007 par rapport à la programmation prévue par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale concernaient, notamment, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

**M. Paul Girod** a souhaité obtenir des précisions au sujet des différentes notions d'élasticité des recettes publiques au PIB auxquelles le rapporteur général avait eu recours lors de sa présentation.

**M. Serge Dassault** s'est interrogé sur les impositions affectées aux administrations de sécurité sociale, ainsi que, de façon plus générale, sur leur mode de financement.

En réponse à M. Alain Lambert, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la norme du « moins un volume » réduisait les dépenses de l'Etat de 2,5 milliards d'euros par rapport à la règle du « zéro volume ». En réponse à M. Marc Massion, il a considéré que le titre de sa présentation, « Un budget pour ménager l'avenir », traduisait non un manque d'ambition de la part de l'actuel gouvernement, mais son respect pour le choix que les Français seraient amenés à faire au printemps prochain, et le souci de ne pas hypothéquer l'action du prochain gouvernement. En réponse à Mme Nicole Bricq, il a indiqué qu'une croissance de l'économie allemande inférieure de 1 point réduisait la croissance de l'économie française de 0,1 point environ, selon les estimations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a considéré que la France devrait, peut-être, tirer en 2007 les conséquences de la politique fiscale non coopérative actuellement menée par l'Allemagne. Il a estimé que, si l'effort de réduction du déficit public structurel mené par l'actuelle législature avait été modeste, cela ne devait pas dissimuler le fait que la maîtrise de la dépense de l'Etat avait permis de financer la forte croissance de celle des administrations

de sécurité sociale. Il s'est alors déclaré favorable à une « rupture » en matière de finances publiques. En réponse à M. Philippe Dallier, il a indiqué que les crédits manquants par rapport à la programmation prévue par la loi de cohésion sociale précitée concernaient essentiellement la politique de l'emploi, et non l'ANRU. Il a indiqué que son rapport écrit comporterait des développements sur les engagements financiers de l'Etat vis-à-vis de l'ANRU. Il a néanmoins souligné que la programmation budgétaire et la création d'agences ne favorisaient pas la maîtrise de la dépense. En réponse à M. Paul Girod, il a indiqué qu'il convenait de distinguer l'élasticité par rapport au PIB des recettes fiscales de l'Etat, et celle des prélèvements obligatoires dans leur ensemble, la seconde fluctuant moins que la première d'une année sur l'autre, l'élasticité des cotisations sociales par rapport au PIB étant, en effet, assez stable.

A l'issue de ce débat, la **commission a donné acte au rapporteur général de sa communication.**

## ANNEXE 1 : L'IMPACT DE LA DEMANDE INTÉRIEURE SUR LES IMPORTATIONS

La présente annexe synthétise les réflexions de votre commission des finances, évoquées ci-avant, au sujet de l'évolution du lien entre demande intérieure et importations.

### I. UNE CROISSANCE DÉCEVANTE EN 2005, À CAUSE D'EXPORTATIONS NETTEMENT MOINDRES QUE PRÉVUES

La croissance de l'économie française a été en 2005 de 1,5 %, contre une prévision, à l'automne 2004, de 2,3 % selon le consensus des conjoncturistes, et 2,5 % selon le gouvernement.

Cette croissance décevante s'explique par **une contribution des exportations à la croissance du PIB deux fois plus faible que prévu**, comme l'indique le tableau ci-après.

#### Contributions à la croissance du PIB : prévision du gouvernement et exécution

*(en points de PIB)*

|  | Prévision   | Exécution   | Ecart       |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Dépenses de consommation des ménages     | 1,3         | 1,2         | -0,1        |
| Dépenses de consommation des APU         | 0,5         | 0,3         | -0,2        |
| Formation brute de capital fixe totale   | 0,6         | 0,7         | 0,1         |
| Variations de stocks et objets de valeur | 0,1         | -0,1        | -0,2        |
| Commerce extérieur                       | 0,0         | -0,8        | -0,8        |
| <i>dont : Exportations</i>               | <i>1,6</i>  | <i>0,8</i>  | <i>-0,8</i> |
| <i>Importations</i>                      | <i>-1,7</i> | <i>-1,5</i> | <i>0,2</i>  |
| <b>PIB</b>                               | <b>2,5</b>  | <b>1,2</b>  | <b>-1,3</b> |

*Sources : projet de loi de finances pour 2005, Insee*

Si le projet de loi de finances prévoyait une contribution des **exportations** à la croissance du PIB de + 1,6 %, celle-ci a en réalité été de seulement + **0,8 %**.

Ainsi, alors que le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait que la contribution à la croissance du **commerce extérieur** serait nulle, celle-ci a été de  $-0,8\%$ .

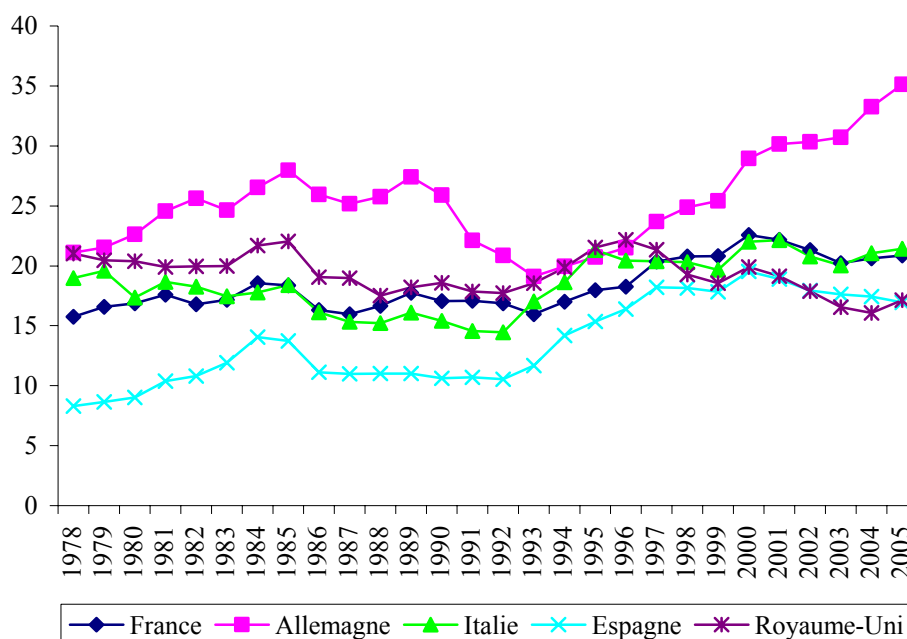
## II. DES EXPORTATIONS NETTEMENT MOINDRES QUE CE QU'AURAIENT IMPLIQUÉ LEURS DÉTERMINANTS HABITUELS

Les économistes considèrent donc que si les **importations** ont globalement obéi à leurs déterminants habituels ces dernières années, **les exportations ont été significativement inférieures en 2005 à ce qu'elles auraient dû être.**

Ce « décrochage » doit cependant être relativisé. **Le seul grand Etat de l'Union européenne dont les exportations ont évolué de manière nettement différente de celle de ses partenaires est l'Allemagne**, dont les exportations ont augmenté de manière continue depuis 1993, comme l'indique le graphique ci-après.

Les exportations des principaux Etats de l'Union européenne

(en points de PIB)



Sources nationales

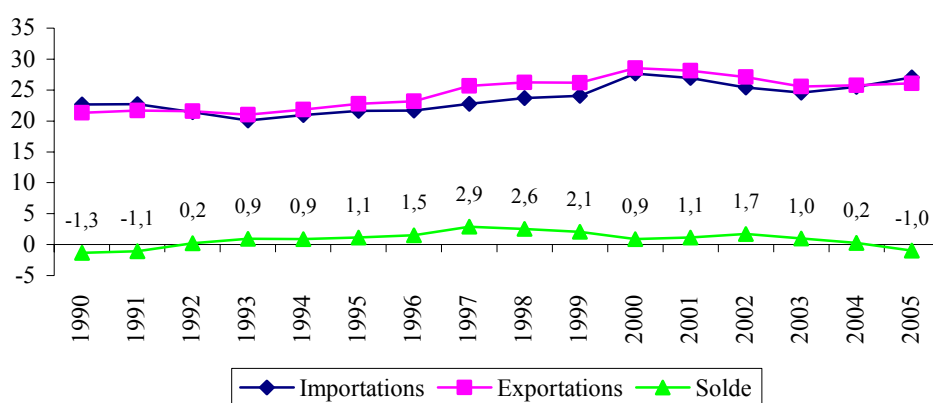
Les causes de ce « décrochage » en 2005 des exportations françaises sont de divers ordres, mais tiennent aux difficultés rencontrées par les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes. L'appréciation de

l'euro et la politique de désinflation compétitive de l'Allemagne ont bien entendu joué un rôle essentiel. Certains économistes<sup>1</sup> considèrent, en outre, que cette dégradation du solde extérieur traduit une baisse de la compétitivité hors prix (positionnement, différenciation, qualité des produits...).

En conséquence du « décrochage » des exportations, la balance commerciale de la France a été en 2005 de **- 1 point de PIB**.

**La balance commerciale de la France**

(en points de PIB)



Source : Insee

### III. UN ÉLÉMENT STRUCTUREL À NE PAS NÉGLIGER, SELON VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL : UN PLUS GRAND « CONTENU EN IMPORTATIONS » DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

Votre rapporteur général considère que le rôle essentiel joué par les exportations dans le déficit commercial de la France en 2005 ne doit pas dissimuler le fait que, selon lui, **la consommation des ménages est peut-être en train de devenir excessivement « riche en importations »**.

Les développements ci-après s'appuient, notamment, sur **une note rédigée par l'Insee, en réponse à une demande de votre rapporteur général**. Les analyses qui suivent sont bien entendu celles de votre rapporteur général.

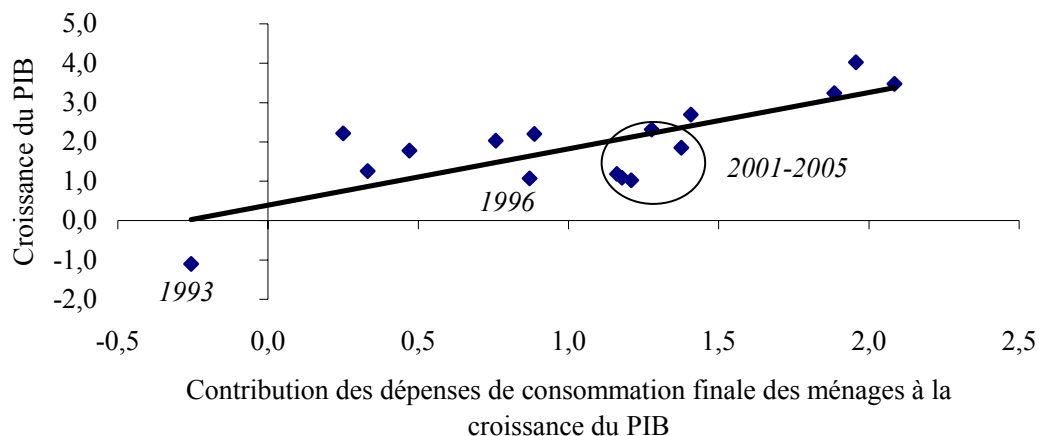
Si cette évolution se confirmait, cela serait d'autant plus inquiétant que **la croissance du PIB a été particulièrement « tirée » par la consommation des ménages** ces dernières années. Ainsi, la contribution des dépenses de consommation finale des ménages à la croissance du PIB a été de

<sup>1</sup> Telle est en particulier la thèse défendue par MM. Patrick Artus et Lionel Fontagné.

1,2 point en moyenne de 2001 à 2005, ce qui, compte tenu de la croissance du PIB sur cette période – 1,5 % en moyenne – était particulièrement élevé, comme l'indique le graphique ci-après.

### Consommation des ménages et croissance du PIB (1993-2005)

(en points de PIB et en %)



Source : Insee

En effet, compte tenu de la part de la consommation des ménages dans le PIB (environ 55 %), une contribution à la croissance du PIB de la consommation finale des ménages de 1,2 point exige normalement pour être atteinte une croissance du PIB supérieure à 2 %.

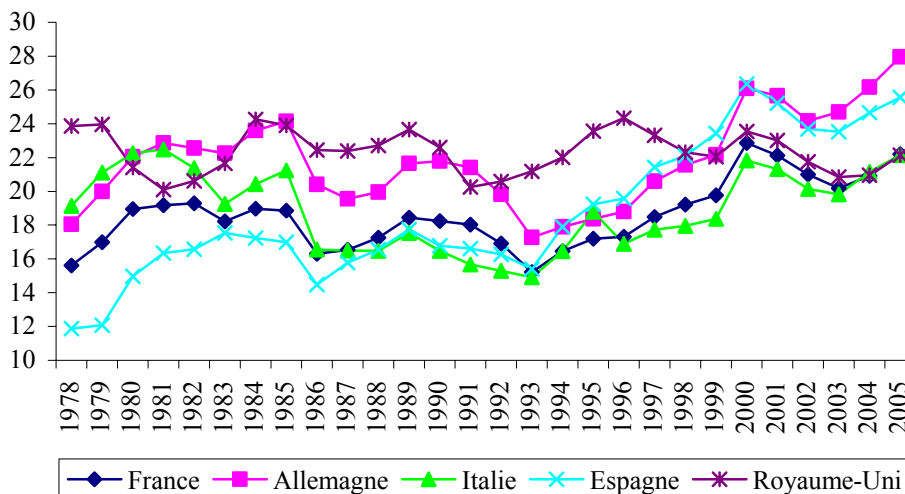
#### **A. UNE PREMIÈRE ANALYSE POURRAIT LAISSER CROIRE QU'IL NE SE PASSE RIEN D'INQUIÉTANT**

##### **1. L'ouverture croissante des économies rend naturellement la consommation plus « riche en importations »**

Certes, **il est normal que la consommation des ménages soit de plus en plus « riche en importations »**, si l'on prend en compte le fait que, les économies des pays développés étant de plus en plus ouvertes, la part des importations dans leur PIB tend naturellement à s'accroître, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les importations des principaux Etats de l'Union européenne

(en points de PIB)

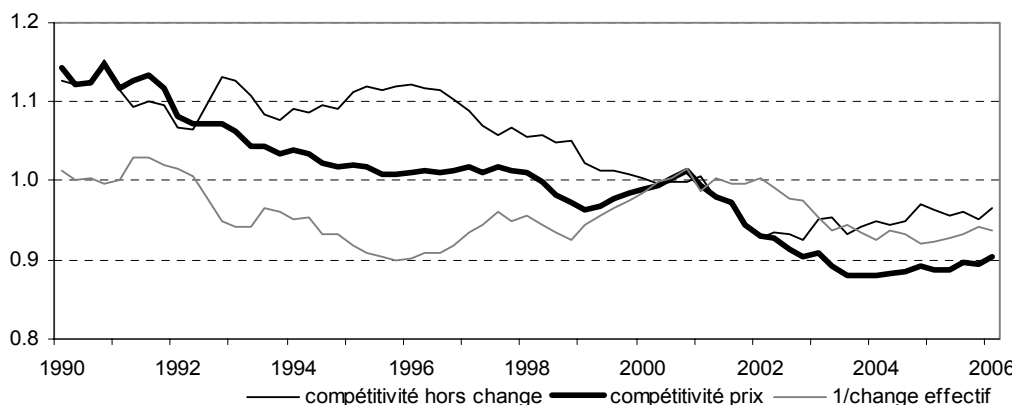


Sources nationales

## 2. Les fluctuations de la compétitivité prix interne dépendent essentiellement de celles de l'euro

Par ailleurs, si la France a vu sa compétitivité prix interne<sup>1</sup> baisser entre 2001 et 2003, c'est, en 2002 et en 2003, exclusivement du fait de l'appréciation de l'euro. La seule année récente de dégradation de la compétitivité prix interne, hors appréciation de l'euro, est donc l'année 2001, comme l'indique le graphique ci-après.

### Décomposition de la compétitivité prix à l'importation entre effet du change et autres effets (tous secteurs)



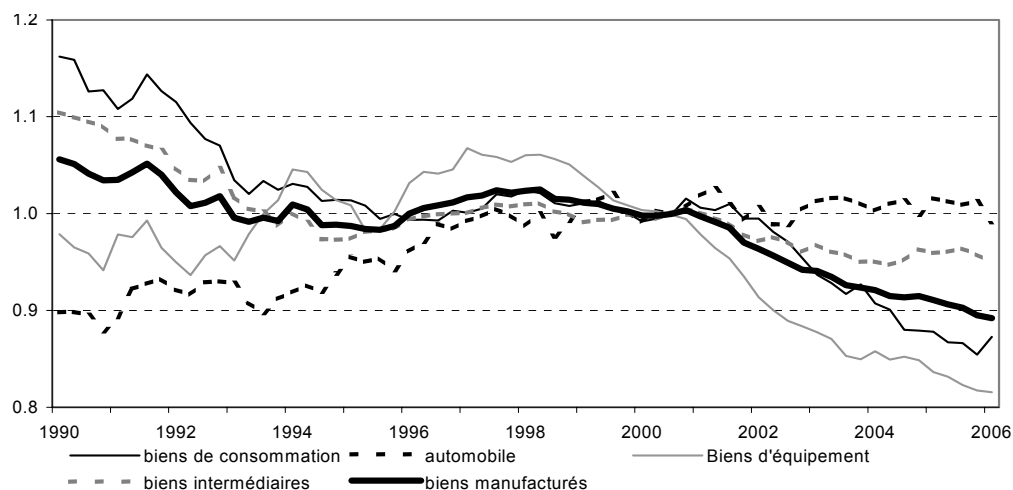
Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

<sup>1</sup> La compétitivité prix interne ou compétitivité prix à l'importation d'un pays dans un secteur donné évalue la manière dont évoluent les prix des produits importés relativement aux prix des producteurs domestiques sur le marché du pays considéré dans ce secteur.

### L'évolution de la compétitivité prix interne dans différents secteurs, avec et sans les fluctuations de l'euro

Si l'on prend en compte le seul secteur manufacturier, c'est seulement dans le cas des biens d'équipement et, dans une moindre mesure, des biens de consommation, que l'on observe des pertes de compétitivité prix interne.

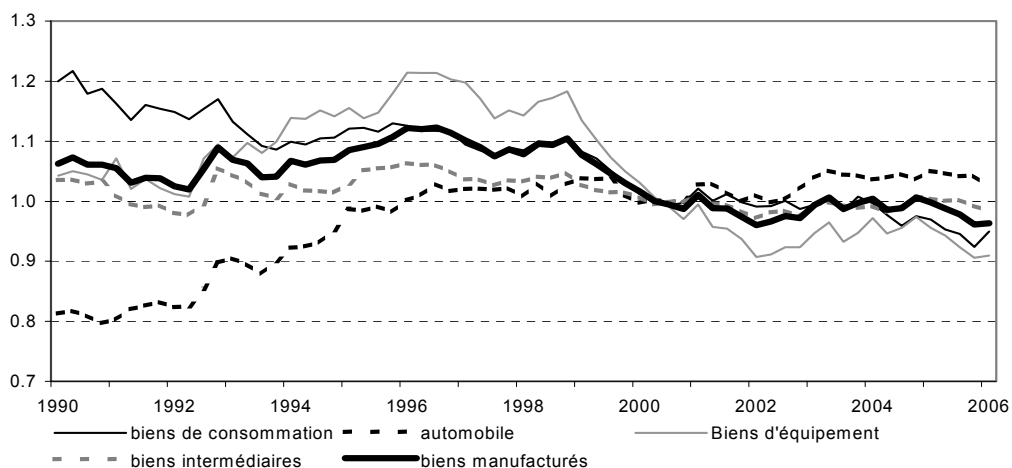
#### Décomposition de la compétitivité prix à l'importation par grands secteurs manufacturiers



Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

Si on neutralise l'effet des **fluctuations de l'euro**, les pertes de compétitivité prix interne des biens d'équipement et des biens de consommation sont **considérablement atténuées**, et **disparaissent** pour les autres produits, comme l'indique le graphique ci-après. L'augmentation de la compétitivité prix interne de l'automobile dans les années 1990 est en revanche particulièrement frappante.

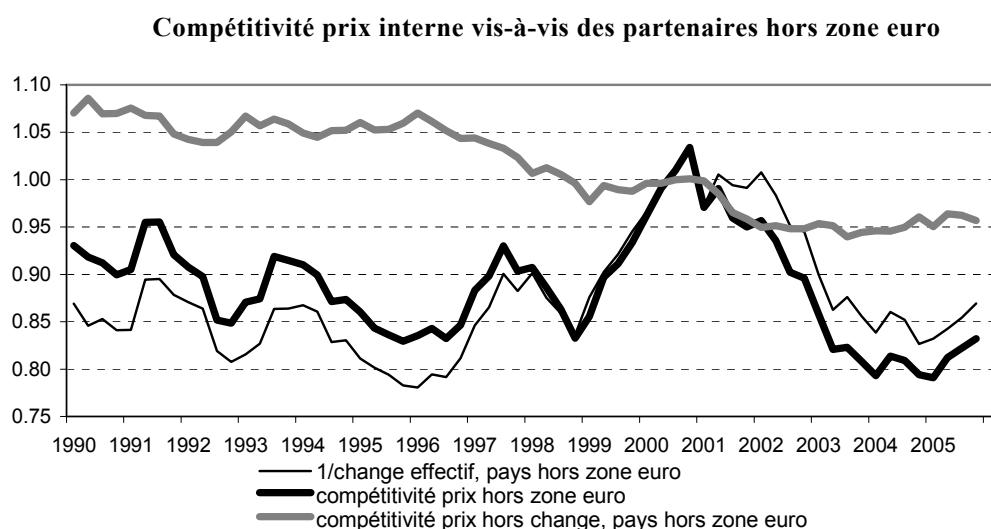
#### Compétitivité prix à l'importation hors effet change, par grands secteurs manufacturiers



Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général



De même, entre 2002 et 2005, l'intégralité des variations de compétitivité prix interne vis-à-vis des partenaires hors zone euro est expliquée par les fluctuations de l'euro. C'est seulement en 2001 que la dégradation de compétitivité prix interne vis-à-vis de ces pays est due à d'autres facteurs.



Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

### **3. Une croissance reposant sur la consommation des ménages pourrait légèrement moins dégrader le solde extérieur qu'une croissance reposant sur l'investissement**

L'Insee a fourni à votre rapporteur général des simulations, réalisées à l'aide de son modèle économétrique **Mésange**. Il en ressort que si, au bout de quatre trimestres, un renforcement temporaire de 1 % des dépenses de consommation finale des ménages accroîtrait le PIB de 0,2 % et le déficit extérieur de 0,11 point de PIB, un choc temporaire de 1 % sur l'investissement n'accroîtrait le PIB que de 0,09 %, alors que le déficit extérieur ne serait pas significativement accru<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Bien entendu, ces résultats s'expliquent largement par la part de la consommation finale des ménages et de l'investissement dans le PIB, en moyenne de respectivement 55 % et 19 % depuis 10 ans.

**Effet d'une hausse temporaire de 1% de la consommation**

*Déviations de la simulation par rapport au compte central en niveau  
(en % sur les volumes)*

|                               | 2005T1 | 2005T2 | 2005T3 | 2005T4 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| déviations de la consommation | 1,0    | 0,5    | 0,6    | 0,5    |
| déviations du PIB             | 0,5    | 0,3    | 0,3    | 0,2    |

*Niveaux de la balance commerciale en valeur*

*(en point de PIB)*

|                          | 2005T1 | 2005T2 | 2005T3 | 2005T4 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Solde extérieur original | -0,69  | -0,96  | -1,26  | -1,56  |
| Solde extérieur variante | -0,90  | -1,08  | -1,43  | -1,67  |
| Ecart                    | -0,21  | -0,12  | -0,17  | -0,11  |

**Effet d'une hausse temporaire de 1% de l'investissement**

*Déviations de la simulation par rapport au compte central en niveau  
(en % sur les volumes)*

|                                | 2005T1 | 2005T2 | 2005T3 | 2005T4 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| déviations de l'investissement | 1,00   | 1,25   | 1,29   | 1,25   |
| déviations du PIB              | 0,07   | 0,09   | 0,09   | 0,09   |

*Niveaux de la balance commerciale en valeur*

*(en point de PIB)*

|                          | 2005T1 | 2005T2 | 2005T3 | 2005T4 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Solde extérieur original | -0,69  | -0,96  | -1,26  | -1,56  |
| Solde extérieur variante | -0,73  | -1,02  | -1,33  | -1,62  |
| Ecart                    | -0,04  | -0,06  | -0,07  | -0,06  |

*Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général*

Bien que l'Insee ne le dise pas explicitement, il semble que l'on puisse tirer de ces simulations les enseignements suivants. Si l'on suppose que l'impact d'une augmentation de l'investissement évolue de manière linéaire, pour augmenter à court terme le PIB de 0,2 point, on a le choix entre deux « stratégies » :

- augmenter la consommation finale des ménages de 1 %, et aggraver le déficit extérieur de 0,1 point de PIB ;

- augmenter l'investissement de 2,2 %, et aggraver le déficit extérieur de, là encore, 0,1 point de PIB.

**Pour une augmentation du PIB identique, une augmentation de l'investissement ne dégraderait donc pas davantage le solde extérieur qu'une augmentation de la consommation des ménages.**

### ***B. L'EXISTENCE DE CERTAINS FACTEURS D'INQUIÉTUDE***

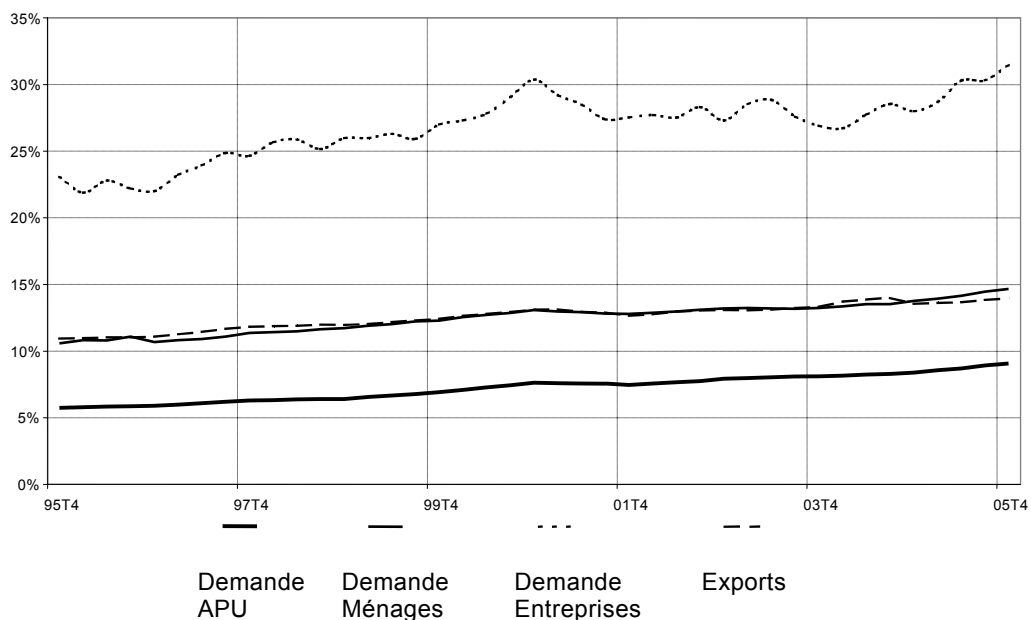
**Cependant, votre rapporteur général considère qu'il existe certains facteurs d'inquiétude, en ce qui concerne l'évolution récente du lien entre demande intérieure et importations.**

#### **1. Une accélération fin 2005 du contenu en importations de la demande finale en importations manufacturées**

Tout d'abord, si au cours des dix dernières années, le **contenu de la demande finale en importations manufacturées** a régulièrement augmenté, passant pour l'ensemble de la demande finale de 11 % à 15 %, **ce phénomène s'est accéléré fin 2005**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Le contenu en importations manufacturées de la demande finale par type d'agent (France)**

*(en %)*



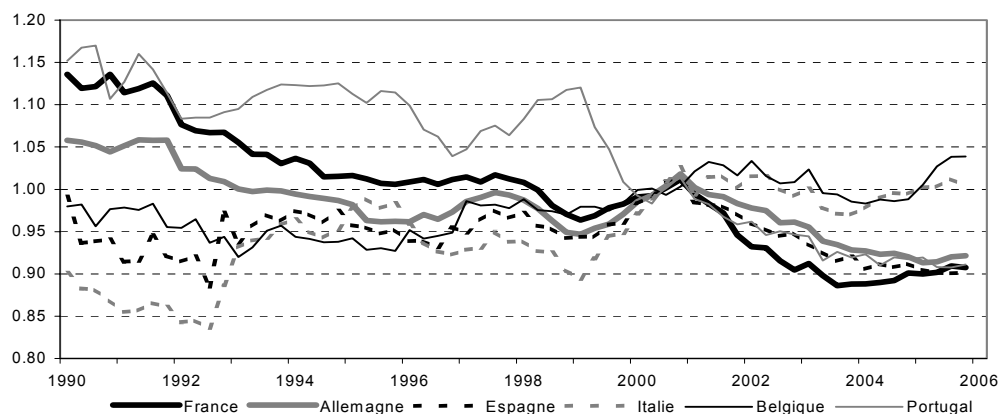
*Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général*

Selon l'Insee, « *l'accélération de la fin 2005 n'est pas significative<sup>1</sup> au regard de l'historique de la série* ». Il n'en demeure pas moins que cette accélération suscite certaines interrogations.

## 2. Des évolutions préoccupantes de la compétitivité prix interne ?

Ensuite, **la compétitivité prix interne de la France s'est davantage dégradée entre 2001 et 2003 que celle de ses principaux partenaires de la zone euro**, comme l'indique le graphique ci-après.

Compétitivité prix à l'importation de la France comparée à celle de ses principaux partenaires de la zone euro



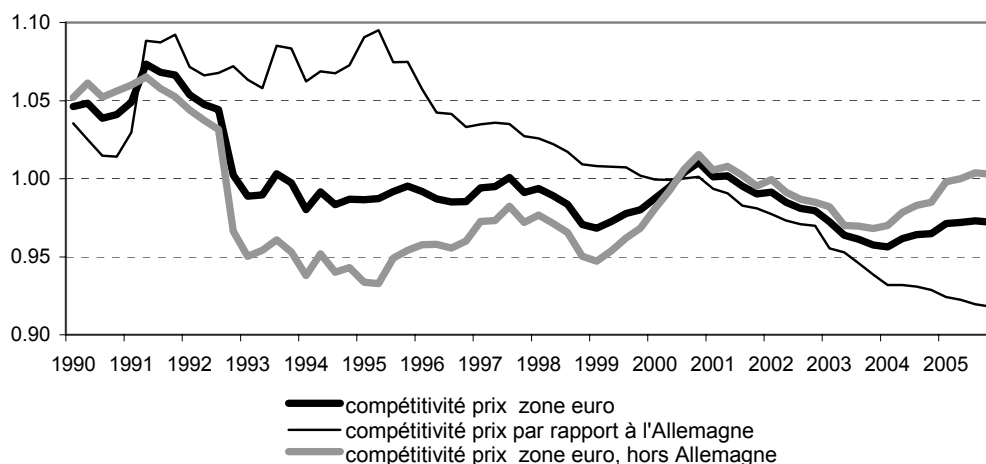
Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

Certes, **le léger redressement de 2004 et 2005 a permis à la France de rejoindre le groupe formé par l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal**. Cependant, on peut s'inquiéter sur les causes de la lenteur de cette réactivité.

Par ailleurs, **sur le marché interne les produits français apparaissent de moins en moins compétitifs vis-à-vis des produits allemands depuis une dizaine d'années**, comme l'indique le graphique ci-après.

<sup>1</sup> En considérant le résidu de la régression de la série sur une tendance linéaire.

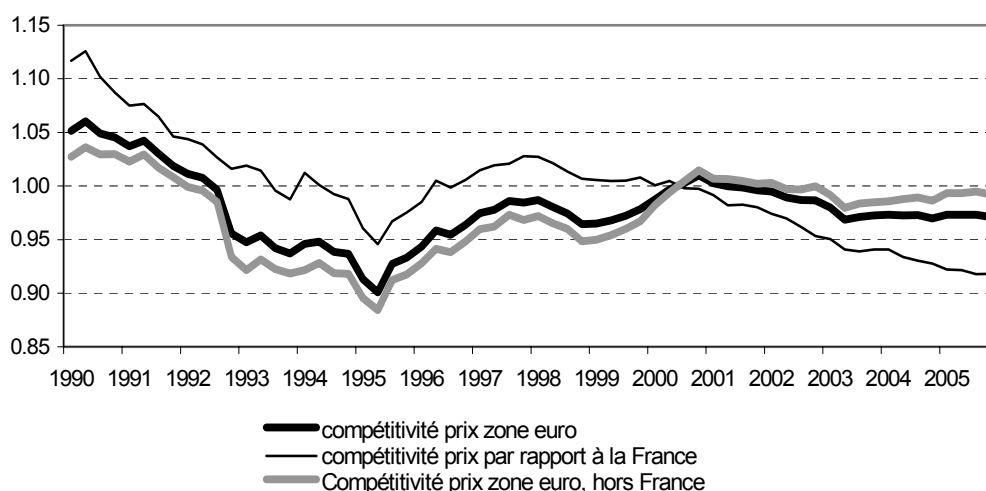
### Compétitivité prix interne de la France vis-à-vis des partenaires de la zone euro



Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

Certes, il existe un phénomène symétrique : sur le marché allemand, la compétitivité prix des produits domestiques vis-à-vis des produits français diminue depuis 1998<sup>1</sup>. Cependant, **la compétitivité prix interne de l'Allemagne s'améliore plus rapidement vis-à-vis de la France que vis-à-vis de la zone euro dans son ensemble**, comme l'indique le graphique ci-après.

### Compétitivité prix interne de l'Allemagne vis-à-vis des partenaires de la zone euro



Source : note rédigée par l'Insee, à la demande de votre rapporteur général

<sup>1</sup> Comme le souligne l'Insee, calculer la compétitivité prix des produits français vis-à-vis des produits allemands en France revient en effet à confronter le prix de production français au prix d'exportation allemand ; or en France comme en Allemagne, le prix de production augmente plus rapidement que le prix d'exportation. En effet, contrairement au prix d'exportation, le prix de production domestique rend compte des prix des biens et services abrités de la concurrence étrangère, et des entreprises non exportatrices.

**Il convient donc de rester prudent, et d'examiner avec vigilance, au cours des prochaines années, l'évolution du lien entre la demande intérieure – en particulier la consommation des ménages – et les importations.**

## **ANNEXE 2 : LES IMPOSITIONS AFFECTÉES**

Votre commission des finances a souhaité, dans la présente annexe, présenter un panorama des impositions affectées plus détaillé que celui figurant ci-avant dans le corps du présent rapport.

### **I. L’AFFECTATION DE CERTAINES IMPOSITIONS EST INDISPENSABLE**

#### ***A. PANORAMA DES IMPOSITIONS AFFECTÉES***

##### **1. L’affectation des impositions de toute nature concerne pour près de 90 % la Sécurité sociale et les collectivités territoriales**

Selon le fascicule « voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, les impositions de toute nature de l’Etat affectées à d’autres personnes morales, hors comptes spéciaux et budgets annexes, seraient en 2006 au nombre de **145**, pour un montant total de **165 milliards d’euros, soit 62 % des impôts de l’Etat.**

Ces impositions s’élèvent à **120 milliards d’euros dans le cas du secteur social (72 % des affectations), à 25 milliards d’euros dans le cas des collectivités territoriales (15 % des affectations)**<sup>1</sup>.

Le reste se répartit (par ordre de montants décroissants) entre le secteur du logement, de l’équipement et des transports (9,2 milliards d’euros), la formation professionnelle (7,2 milliards d’euros), les organismes consulaires (1,4 milliard d’euros), le secteur de l’industrie, de la recherche, du commerce et de l’artisanat (0,5 milliard d’euros), et le secteur agricole (0,4 milliard d’euros).

Le **nombre d’impositions concernées** varie également fortement d’un secteur à l’autre. Le « record » est détenu par celui des collectivités territoriales, avec 45 impositions affectées, suivi par le secteur social, avec

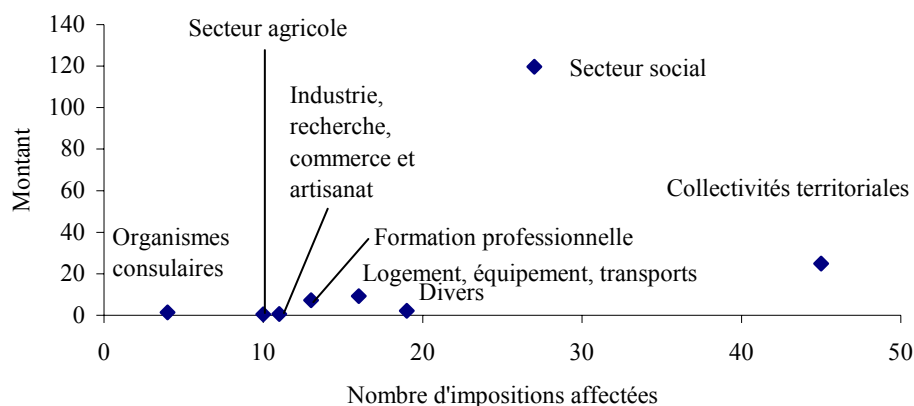
---

<sup>1</sup> Dans le cas des collectivités territoriales, à ces sommes s’ajoutent 49,4 milliards d’euros de prélèvements sur les recettes de l’Etat, 14,1 milliards d’euros de crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux », et 3,1 milliards d’euros de crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », soit au total 66,6 milliards d’euros.

27 impositions affectées. Cependant, le montant moyen des impositions affectées au secteur social est de 4,4 milliards d'euros, ce qui est de loin le montant le plus élevé de tous les secteurs, ce qui explique que les impositions affectées au secteur social soient au total de 120 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros pour les collectivités territoriales.

**Les impositions de l'Etat affectées à d'autres personnes morales, hors comptes spéciaux et budgets annexes : nombre et montant (2006)**

(en milliards d'euros)



|  | Nombre d'impositions affectées | Montant des impositions affectées | Montant par imposition affectée |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Secteur social   | 27                             | 119,7                             | 4,43                            |
| Collectivités locales  | 45                             | 24,9                              | 0,55                            |
| Secteur du logement, de l'équipement et des transports                 | 16                             | 9,2                               | 0,57                            |
| Formation professionnelle  | 13                             | 7,2                               | 0,55                            |
| Divers   | 19                             | 2,1                               | 0,11                            |
| Organismes consulaires   | 4                              | 1,4                               | 0,36                            |
| Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat | 11                             | 0,5                               | 0,05                            |
| Secteur agricole   | 10                             | 0,4                               | 0,04                            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>145</b>                     | <b>165,4</b>                      | <b>1,14</b>                     |

Source : d'après l'annexe « voies et moyens » du présent projet de loi de finances

**2. Les impositions affectées sont fortement concentrées**

Contrairement à ce que leur nombre élevé (145) pourrait laisser attendre, les impositions affectées sont **fortement concentrées**.

La **principale imposition affectée** représente 70,2 % des impositions affectées dans le cas des organismes consulaires, 63,6 % dans le cas du secteur social, 58 % dans le cas du secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat, 30,7 % dans le cas de la formation professionnelle,



29,3 % dans le cas du secteur du logement, de l'équipement et des transports, 23,1 % dans le cas du secteur agricole, 22,3 % dans le cas des collectivités territoriales.

**La concentration est encore plus forte, quelle que soit le secteur concerné, si l'on prend en compte les 5 principales impositions, dont la part dans les impositions affectées varie entre 74,2 % dans le cas des collectivités territoriales à 100 % dans le cas des organismes consulaires.**

**La concentration des impositions affectées dans les différents secteurs, hors comptes spéciaux et budgets annexes (2006)**

(en milliards d'euros et en %)

| Secteur  | Montant des impositions affectées (en milliards d'euros) | Part de la principale imposition dans le montant total des impositions affectées (en %) | Part des 5 premières impositions dans le montant total des impositions affectées (en %) | Les principales impositions affectées  |                                |
|--|--|---|---|--|--------------------------------|
|  |  |   |   | Intitulé   | Montant (en milliards d'euros) |
| Divers   | 2,1  | 80,9  | 94,2  | Redevances (pollution et prélèvements) au profit des agences de l'eau  | 1,7                            |
| Organismes consulaires   | 1,4  | 70,2  | 100,0   | Taxe additionnelle à la TP pour frais de chambres de commerce et d'industrie   | 1,0                            |
| Secteur social   | 119,7  | 63,6  | 86,1  | Contribution sociale généralisée   | 76,1                           |
|  |  |   |   | Taxe sur les salaires  | 9,5                            |
|  |  |   |   | Taxe et droits de consommation sur les tabacs  | 8,3                            |
|  |  |   |   | Contribution pour le remboursement de la dette sociale   | 5,4                            |
|  |  |   |   | Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)  | 3,7                            |
|  |  |   |   | TVA brute sur les tabacs   | 3,0                            |
| Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat | 0,5  | 58,0  | 94,1  | Contribution annuelle des distributeurs d'énergie électrique en basse tension (au profit du fonds d'amortissement des charges d'électrification) | 0,3                            |
| Formation professionnelle  | 7,2  | 30,7  | 86,7  | Participation des employeurs occupant 10 salariés ou plus au développement de la formation continue des salariés (0,9 % des                      | 2,2                            |

| Secteur  | Montant des impositions affectées (en milliards d'euros) | Part de la principale imposition dans le montant total des impositions affectées (en %) | Part des 5 premières impositions dans le montant total des impositions affectées (en %) | Les principales impositions affectées   |                                |
|--|--|---|---|---|--------------------------------|
|  |  |   |   | Intitulé  | Montant (en milliards d'euros) |
|  |  |   |   |   |                                |
|  |  |   |   | salaires), au profit des organismes paritaires collecteurs agréés   |                                |
|  |  |   |   | Contribution pour le financement des CP, PP et du DIF à 0,15 % et 0,5 %, au profit de l'association de gestion du fonds de formation en alternance  | 1,7                            |
|  |  |   |   | Taxe d'apprentissage – versements aux centres de formation d'apprentis et aux établissements publics ou privés d'enseignement technologique et professionnel, au profit des établissements de formation | 1,3                            |
| Secteur du logement, de l'équipement et des transports | 9,2  | 29,3  | 91,9  | Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en province, au profit de divers organismes de transport   | 2,7                            |
|  |  |   |   | Versement dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en Ile de France, au profit du syndicat des transports d'Ile de France (STIF)   | 2,0                            |
|  |  |   |   | Cotisation des employeurs au profit du Fonds national d'aide au logement  | 1,9                            |
|  |  |   |   | Participation des employeurs à l'effort de construction   | 1,2                            |

| Secteur               | Montant des impositions affectées (en milliards d'euros) | Part de la principale imposition dans le montant total des impositions affectées (en %) | Part des 5 premières impositions dans le montant total des impositions affectées (en %) | Les principales impositions affectées  |                                |
|-----------------------|--|---|---|--|--------------------------------|
|                       |  |   |   | Intitulé   | Montant (en milliards d'euros) |
| Secteur agricole      | 0,4  | 23,1  | 89,6  | Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, au profit de l'agence du développement agricole et rural | 0,1                            |
|                       |  |   |   | Contributions additionnelle et complémentaire au profit du fonds national de garantie des calamités agricoles      | 0,1                            |
|                       |  |   |   | Taxe additionnelle à la redevance sanitaire d'abattage   | 0,1                            |
|                       |  |   |   | Redevances cynégétiques  | 0,1                            |
| Collectivités locales | 24,9   | 22,3  | 74,2  | Taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux   | 5,5                            |
|                       |  |   |   | Taxe intérieure sur les produits pétroliers  | 4,9                            |
|                       |  |   |   | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères  | 4,3                            |
|                       |  |   |   | Taxe de mise en circulation et d'immatriculation des véhicules (cartes grises)                                     | 1,9                            |
|                       |  |   |   | Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sur mutations à titre onéreux                                     | 1,8                            |
|                       |  |   |   | Taxe sur les conventions d'assurance   | 1,2                            |

Source : d'après l'annexe « voies et moyens » du présent projet de loi de finances

## **B. UNE PRATIQUE INDISPENSABLE**

L'affectation d'impositions à des personnes morales autres que l'Etat est **une pratique indispensable**.

Elle est autorisée par la LOLF, comme l'indique l'encadré ci-après.

### **La LOLF et les impositions affectées**

L'article 2 de la LOLF prévoit que *« les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 »*.

L'article 34 de la LOLF prévoit que, dans la première partie, la loi de finances de l'année *« autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat »*. L'article 36 précise qu'il s'agit du domaine exclusif de la loi de finances. Il prévoit en effet que *« l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances »*.

Par ailleurs, la LOLF a élevé au niveau organique l'information du Parlement sur les affectations d'impositions. Son article 51 prévoit en effet que *« sont joints au projet de loi de finances de l'année (...) une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat »*. Jusqu'alors, les dispositions analogues figuraient au II de l'article premier de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986 et au III de l'article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000.

Par ailleurs, **si la Sécurité sociale et les collectivités territoriales correspondent à respectivement 72 % et 15 % du montant des impositions affectées, c'est parce que l'affectation d'impositions est dans leur cas une nécessité.**

### **1. La nécessité d'accroître le montant des recettes fiscales affectées à la Sécurité sociale**

Dans le cas de la sécurité sociale, **l'affectation d'impositions contribue à la fiscalisation du financement de la sécurité sociale, que votre rapporteur général appelle de ses vœux.**

On rappelle que 28 % des ressources de la sécurité sociale sont de nature fiscale<sup>1</sup>. Par ailleurs, selon le gouvernement, les prélèvements sociaux devraient représenter en 2007, pour la première fois, plus de la moitié des prélèvements obligatoires.

Dans ces conditions, il semble plus que jamais nécessaire de procéder à **une « remise à plat » du mode de financement de la protection sociale**, fondée sur la distinction entre les logiques d'assurance (quand les prestations

<sup>1</sup> Les principales d'entre elles sont indiquées dans le tableau ci-avant. La liste exhaustive figure en annexe au tome I du fascicule « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

sont liées aux cotisations comme en matière de chômage et de retraite) et de solidarité (maladie, famille...).

Ainsi, comme votre rapporteur général le propose dans **son récent rapport d'information<sup>1</sup> déposé en vue du dernier débat relatif aux prélèvements obligatoires**, on pourrait :

- **fiscaliser** complètement, ou très majoritairement, les ressources des branches santé et famille, en conjuguant cette réforme avec la mise en oeuvre de la TVA sociale ;

- faire apparaître des **blocs cohérents** de recettes afin de mieux responsabiliser les gestionnaires et de clarifier les flux financiers actuels, tout en assurant une évolution des produits conforme à la tendance de progression naturelle des dépenses en cause.

Cette fiscalisation des recettes de la sécurité sociale se traduirait par des **réformes institutionnelles** :

- la révision du système des lois de financement de la sécurité sociale de 1996, qui doit évoluer afin de permettre une maîtrise globale des finances publiques ;

- l'intégration au sein du budget de l'Etat des ressources et des charges des branches « famille » et « maladie », qui sont majoritairement ou très largement financées par l'impôt, ainsi que cela est le cas dans la plupart des pays comparables à la France : tout en conservant la présence des partenaires sociaux, ceci pourrait être réalisé par la transformation des caisses nationales d'assurance maladie et d'allocations familiales en opérateurs de l'Etat.

## **2. L'affectation d'impôts aux collectivités territoriales, une exigence constitutionnelle**

**Dans le cas des collectivités territoriales, l'affectation d'impôts est devenue une exigence constitutionnelle, depuis la réforme de la Constitution réalisée par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.**

En effet, le nouvel article 72-2 de la Constitution prévoit que les « *ressources propres* » des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une « *part déterminante* » de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de cette disposition précise que, pour être « *déterminante* », la part des ressources propres dans les ressources totales ne peut être inférieure à son niveau de 2003, soit 60,8 % pour les communes et les EPCI, 58,6 % pour les départements et 39,5 % pour les régions.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 41 (2006-2007).

Il en résulte que l'« acte II » de la décentralisation, résultant en particulier de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, s'est traduit par une augmentation des impôts affectés aux collectivités territoriales<sup>1</sup>. En effet, la loi organique précitée retient une définition extensive des ressources propres<sup>2</sup>, dont il résulte que pour être considéré comme une ressource propre, il suffit qu'un impôt puisse voir son assiette modulée par une collectivité territoriale, ou que la loi indique, pour chaque collectivité, un taux ou une part locale d'assiette. Ce dernier cas de figure correspond au transfert aux départements d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) pour financer les transferts de la loi précitée du 13 août 2004, et d'une partie de la TIPP pour financer le transfert du RMI-RMA. En revanche, les régions, dont les transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2003 sont financés par un transfert de TIPP, pourront moduler leur taux de TIPP à partir de 2007. Le projet de permettre aux départements de moduler leur taux de TSCA a quant à lui été abandonné, à cause de difficultés pratiques et d'une répartition trop inégale des bases.

## II. CERTAINES IMPOSITIONS AFFECTÉES POURRAIENT ÊTRE RÉFORMÉES

Il n'en demeure pas moins que **certaines impositions affectées pourraient utilement être réformées.**

On se limitera ci-après à présenter quelques pistes, relatives aux principales d'entre elles.

### A. LES IMPOSITIONS AFFECTÉES À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Compte tenu de leur montant, **les principales réformes concerneraient les impositions affectées à la sécurité sociale.**

Ainsi, comme votre rapporteur général l'a souligné lors de l'examen en commission de son rapport d'information précité relatif aux prélèvements obligatoires, à terme, il sera nécessaire de **fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu.**

---

<sup>1</sup> Les collectivités territoriales percevaient jusqu'à l'« acte II » essentiellement la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux (5,5 milliards d'euros), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,3 milliards d'euros), la taxe de mise en circulation et d'immatriculation des véhicules (1,9 milliard d'euros) et les taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sur mutations à titre onéreux (1,8 milliard d'euros). Désormais, elles perçoivent en outre des fractions de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (4,9 milliards d'euros) et de la taxe sur les conventions d'assurance (1,2 milliard d'euros).

<sup>2</sup> Elle définit ensuite les ressources propres comme étant constituées :

- « du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » ;
- « des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

En ce qui concerne la **taxe sur les salaires**, notre collègue Alain Lambert, alors président de votre commission des finances, lui a consacré un rapport d'information<sup>1</sup>, publié le 10 octobre 2001. Ce rapport d'information estime que « *compte tenu de son coût budgétaire, et malgré la demande de l'ensemble des professionnels, une telle mesure ne peut pas être envisagée* ». Il propose néanmoins certaines « pistes » de réforme, comme sa suppression dans certains secteurs, l'instauration d'une réduction à l'embauche, la modification des règles de revalorisation des seuils, ou la prise en compte de la rémunération des salariés détachés à l'étranger.

### ***B. LES AUTRES IMPOSITIONS AFFECTÉES***

En ce qui concerne les autres impositions affectées, on peut notamment s'interroger sur la **taxe additionnelle à la taxe professionnelle pour frais de chambres de commerce et d'industrie**. Votre rapporteur général se demande s'il appartient bien au législateur de déterminer les ressources bénéficiant aux organismes consulaires. Celles-ci pourraient en effet être réparties à l'intérieur d'un plafond par les professionnels qui les élisent, et sont semble-t-il à même de porter un jugement sur leur gestion.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 8 (2001-2002).



**ANNEXE 3 :**  
**LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**  
**2008-2010 PEUT-ELLE S'EXPLIQUER SANS UN EXCÉDENT**  
**DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DE L'ORDRE DE 0,5 POINT**  
**DE PIB EN 2010 ?**

Votre commission des finances a souhaité, dans la présente annexe, **explicitier ses interrogations** sur les prévisions de solde public pour **2010** de la programmation pluriannuelle des finances publiques 2008-2010 annexée au présent projet de loi de finances.

**Selon le « rapport Pébereau », publié en décembre 2005, l'Etat et les administrations de sécurité sociale devaient « revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum », c'est-à-dire en 2010.** Si l'on suppose que les collectivités territoriales sont également à l'équilibre, cela correspond à un **équilibre global** des administrations publiques en 2010.

Or, la projection de la tendance de la programmation des finances publiques 2007-2009 annexée au **projet de loi de finances pour 2006** n'aurait permis d'atteindre cet objectif d'équilibre global qu'en **2011**.

C'est pourquoi, contrairement aux programmes de stabilité précédents, le **programme de stabilité 2007-2009** n'est pas une simple version détaillée de la programmation annexée au projet de loi de finances, mais en diffère sensiblement. Il prévoit en effet, comme le préconise le « rapport Pébereau » précité, de ramener le solde des administrations publiques à **l'équilibre en 2010<sup>1</sup>**.

**Le problème est que pour atteindre cet objectif d'équilibre en 2010 par la seule maîtrise de la dépense, on a le choix entre plusieurs « solutions », tout aussi irréalistes, même si l'on suppose que les objectifs de solde des régimes obligatoires de base sont atteints.**

---

<sup>1</sup> Bien que le programme de stabilité 2007-2009 ne concerne en principe pas l'année 2010, l'objectif d'équilibre en 2010 est indiqué dans le texte.

**Les objectifs de solde public pour 2009 et 2010 des dernières programmations**

(en points de PIB)

|                                     | 2005        | 2009        |                                  |             | 2010     |
|-------------------------------------|-------------|-------------|----------------------------------|-------------|----------|
|                                     |             | PLF 2006    | Programme de stabilité 2007-2009 | PLF 2007    | PLF 2007 |
| Etat                                | -3          | -1,9        | -1,5 (1)                         | -1,5        | -0,9     |
| ODAC                                | 0,4         | 0,3         |                                  | 0,3         | 0,3      |
| Collectivités territoriales         | -0,1        | -0,1        | 0,4                              | -0,1        | -0,1     |
| Administrations de sécurité sociale | -0,2        | -0,1        | 0,1                              | 0,4         | 0,6      |
| <b>APU</b>                          | <b>-2,9</b> | <b>-1,4</b> | <b>-1</b>                        | <b>-0,9</b> | <b>0</b> |

(1) Programme de stabilité 2007-2009 : Etat + ODAC

Sources : projets de lois de finances pour 2006 et 2007, programme de stabilité 2007-2009

**I. L'ABANDON, PAR LE GOUVERNEMENT, DE LA PROPOSITION DU « RAPPORT PÉBEREAU » DE RAMENER LES FINANCES DE L'ÉTAT À L'ÉQUILIBRE EN 2010**

Selon le « **rapport Pébereau** », **chaque catégorie** d'administrations publiques parviendrait à l'équilibre en 2010.

Tel serait en particulier le cas de **l'Etat**. Comme le souligne le rapport précité, « *ceci supposerait que ses dépenses soient stabilisées en euros courants* ». Cependant, **le rapport va au-delà d'une simple stabilisation en euros courants**, puisque ce qu'il préconise, c'est « *une économie annuelle de 2 % des dépenses* » en valeur alors que l'inflation hors tabac a été en moyenne de l'ordre de 1,6 % par an au cours des dix dernières années. L'ordre de grandeur de la réduction du déficit qui découlerait d'une telle norme de croissance des dépenses est vraisemblable. Cette norme s'entend au sens de la **comptabilité budgétaire**<sup>1</sup>.

**Cet objectif de réduction des dépenses de l'Etat étant très ambitieux, le gouvernement en retient un plus modeste.**

La règle de progression des dépenses de l'Etat, présentée dans le programme de stabilité 2007-2009, et maintenue par la programmation annexée au présent projet de loi de finances, se limiterait en effet à un « zéro valeur » défini, au sens de la comptabilité budgétaire, comme une diminution de **1,5 %** – et non 2 % – en volume. Par ailleurs, cet objectif de progression des dépenses ne serait atteint qu'en **2009**, la norme retenue pour 2007 étant

<sup>1</sup> Le « rapport Pébereau » considère qu'une réduction des dépenses de l'Etat de 2 % correspond à une réduction de 5 milliards d'euros. Il prend donc implicitement en compte les dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité budgétaire, qui les évalue à environ 250 milliards d'euros, contre environ 400 milliards d'euros pour la comptabilité nationale.

celle d'une diminution de seulement 1 % en volume, de sorte que, selon le chiffrage du programme de stabilité 2007-2009<sup>1</sup>, la diminution moyenne des dépenses de l'Etat sur les trois années de la programmation serait de seulement **1,25 %**, au sens de la comptabilité budgétaire<sup>2</sup>, ce qui correspondrait à une diminution annuelle de l'ordre de **3 milliards d'euros** en volume. Enfin, cette politique ne commencerait qu'en **2007**, et non en 2006, comme le proposait le « rapport Pébereau ».

Dans ces conditions, **la programmation annexée au présent projet de loi de finances prévoit qu'en 2010 le déficit de l'Etat n'aura pas été résorbé, contrairement à l'objectif fixé par le « rapport Pébereau », mais qu'il sera encore de 0,9 point de PIB.**

Le gouvernement a donc besoin, pour atteindre son objectif d'équilibre global des finances publiques en **2010**, que **les administrations publiques autres que l'Etat soient excédentaires d'environ 1 point de PIB en 2010.**

Les **organismes divers d'administration centrale (ODAC)**<sup>3</sup>, excédentaires de **0,4 point de PIB** en moyenne depuis dix ans, permettraient de faire près de la moitié du chemin.

Les **collectivités territoriales** et les **administrations de sécurité sociales** doivent donc être, en 2010, **globalement excédentaires d'environ 0,5 point de PIB**, pour que l'objectif d'équilibre des finances publiques en 2010 soit atteint.

## **II. LA « SOLUTION » DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2007-2009 : FAIRE DÉGAGER PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UN EXCÉDENT DE 0,4 POINT DE PIB EN 2009**

Le **programme de stabilité 2007-2009** prévoyait que cet excédent supplémentaire, de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2010, proviendrait des **collectivités territoriales.**

Ainsi, celles-ci devaient dégager un excédent de 0,4 point de PIB en **2009** et, implicitement, davantage en **2010**. Il s'agissait de la principale différence avec la programmation pluriannuelle des finances publiques

---

<sup>1</sup> La programmation annexée au présent projet de loi de finances ne fournit pas d'indication précise à cet égard.

<sup>2</sup> Les dépenses de l'Etat seraient en revanche stabilisées au sens de la comptabilité nationale.

<sup>3</sup> Les ODAC regroupent des organismes de statut juridique varié. Il s'agit souvent d'établissements publics à caractère administratif, auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national. Parmi les ODAC figurent notamment les universités, les instituts d'études et de recherche (Institut national des études démographiques, Institut de recherche pour le développement, ...), les théâtres et musées nationaux, l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE), la Commission des opérations de Bourse (COB), les offices d'intervention sur les marchés agricoles et, dans le domaine des finances publiques, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

annexée au projet de loi de finances pour 2006, qui, élaborée avant la publication du « rapport Pébereau », n'avait pas « besoin » de ramener les finances publiques à l'équilibre en 2010.

Non seulement l'hypothèse retenue par le programme de stabilité 2007-2009 en matière de dépenses des collectivités territoriales était irréaliste – leurs dépenses étaient censées passer d'une croissance en volume de 3,6 % en moyenne ces dernières années, à **0,5 % en moyenne** en 2007-2009, et même à **0 %** en 2009 –, mais en plus, **on voyait mal pourquoi** les collectivités territoriales se seraient alors employées à **dégager un excédent** de 0,4 point de PIB en 2009. Il semblait plus vraisemblable de considérer que, dans un tel cas de figure, elles feraient bénéficier le contribuable local de cette maîtrise de la dépense. Votre rapporteur général avait souligné ce point dans un rapport d'information<sup>1</sup> sur le programme de stabilité 2007-2009.

**Le gouvernement a admis, lors du débat d'orientation budgétaire pour 2007, que cette hypothèse de solde des collectivités territoriales n'était pas vraisemblable.** Ainsi, dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire précité, il écrit : *« afin de tenir compte tant des remarques formulées par la Commission des Finances du Sénat dans le rapport d'information sur le Programme de stabilité que par les associations d'élus, le scénario actuel table sur un quasi équilibre des comptes des collectivités locales, et non plus un excédent significatif à l'horizon 2010 ».*

### **III. LA « SOLUTION » DE LA PROGRAMMATION ANNEXÉE AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES : FAIRE DÉGAGER PAR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE UN EXCÉDENT DE 0,6 POINT DE PIB EN 2010**

Toutes choses égales par ailleurs, la révision de l'hypothèse de solde des collectivités territoriales réalisée par le gouvernement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2007 aurait dû accroître le déficit public de 0,5 point de PIB à la fin de la période de programmation. Pourtant, dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire précité, le gouvernement a maintenu son objectif d'équilibre public en 2010. Par ailleurs, il n'a pas explicitement modifié ses hypothèses d'évolution des dépenses de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, et écartait toujours l'éventualité d'une hausse des prélèvements obligatoires.

Comme votre rapporteur général le soulignait alors, ce paradoxe suscitait certaines interrogations.

---

<sup>1</sup> « Le programme de stabilité 2007-2009 est-il réaliste ? », rapport d'information n° 314 (2005-2006).

**A. LA PROGRAMMATION DU GOUVERNEMENT SEMBLE SOUS-ENTENDRE UN EXCÉDENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2010**

La programmation annexée au présent projet de loi de finances prévoit désormais explicitement que ce sont les administrations de sécurité sociale qui seront excédentaires d'environ 0,5 point de PIB en 2010 – de 0,6 point de PIB pour être précis.

Cela peut *a priori* sembler **paradoxal**, dans la mesure où les prévisions de solde des **régimes obligatoires de base**, qui sont couverts par la loi de financement de la sécurité sociale, et pour lesquels on dispose par conséquent de projections détaillées, **n'ont pas été significativement modifiées** par rapport à l'année dernière, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les soldes des administrations de sécurité sociale prévus par différentes programmations**

(en points de PIB)

| Champ  | Ensemble des administrations de sécurité sociale <sup>1</sup><br>(comprenant l'assurance chômage) |            |            | Régimes obligatoires de base <sup>2</sup><br>(ne comprenant pas l'assurance chômage) |             |            |
|--|---|------------|------------|--|-------------|------------|
|  | Programme de stabilité 2007-2009  | PLF 2007   |            | LFSS 2006  | PLFSS 2007  |            |
| Année concernée                                  | 2009  | 2009       | 2010       | 2009   | 2009        | 2010       |
| Maladie  | n. d.   | n. d.      | n. d.      | 0,0  | 0,0         | 0,1        |
| Famille  | n. d.   | n. d.      | n. d.      | 0,0  | 0,1         | 0,1        |
| Vieillesse                                       | n. d.   | n. d.      | n. d.      | -0,1   | -0,2        | -0,2       |
| Chômage  | n. d.   | n. d.      | n. d.      | -  | -           | -          |
| <b>Total régimes obligatoires de base</b>        | n. d.   | n. d.      | n. d.      | <b>-0,2</b>  | <b>-0,2</b> | <b>0,0</b> |
| <b>Total administrations de sécurité sociale</b> | <b>0,1</b>  | <b>0,4</b> | <b>0,6</b> | -  | -           | -          |

Source : programmes de stabilité, projets de loi de financement de la sécurité sociale

Ainsi, alors que les administrations de sécurité sociale seraient excédentaires de 0,6 point de PIB en 2010, les régimes obligatoires de base seraient seulement à l'équilibre.

<sup>1</sup> Le scénario de croissance du PIB retenu ici est le moins favorable des deux scénarios présentés dans le rapport économique, social et financier.

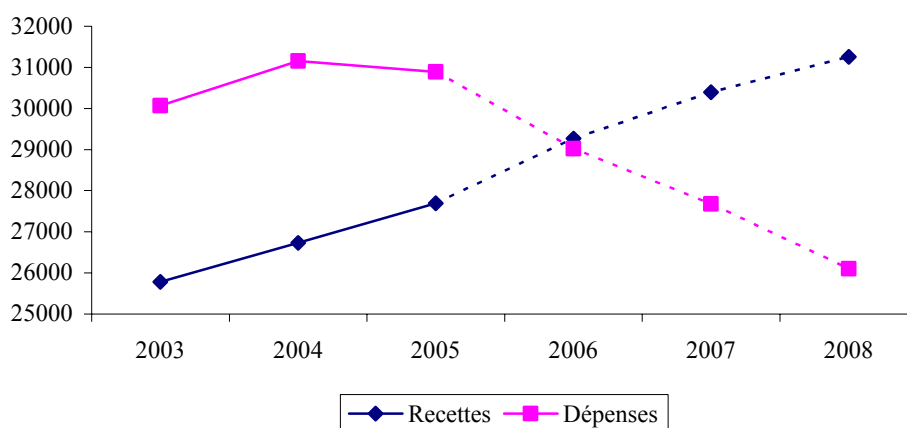
<sup>2</sup> Jusqu'à 2007, le PLFSS retenait un scénario économique intermédiaire entre les deux scénarios du programme économique, social et financier.

Ce paradoxe s'explique par le fait que les régimes obligatoires de base ne représentent qu'une partie des administrations de sécurité sociale, une différence essentielle<sup>1</sup> étant que les régimes obligatoires de base **ne comprennent pas l'assurance chômage**.

L'Unédic<sup>2</sup> considère que, du fait de la diminution du nombre de chômeurs, ses comptes seront excédentaires d'environ **5 milliards d'euros**, soit **0,25 point de PIB**, en **2008**, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Les recettes et les dépenses de l'Unédic jusqu'en 2008, selon l'Unédic

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, « L'équilibre financier de l'assurance chômage, années 2006 à 2008 », 5 juillet 2006.

#### Les projections de l'Unédic pour l'année 2008

Schématiquement, les recettes et les dépenses de l'assurance chômage sont de l'ordre de 30 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros servent à indemniser en 2006 1,9 million de chômeurs, soit un coût d'environ 10.000 euros par chômeur. L'Unédic considère que ses comptes seront très légèrement excédentaires en 2006.

Fin 2008 (horizon de sa projection), grâce à la diminution de la population active, le nombre de chômeurs indemnisés diminuerait jusqu'à 1,6 million, pour un taux de chômage de 7,9 %. La diminution, de 300.000 personnes, du nombre de chômeurs indemnisés, réduirait logiquement les dépenses de 3 milliards d'euros, ce qui correspond effectivement à la prévision de l'Unédic.

Parallèlement, les recettes augmenteraient de 2 milliards d'euros entre 2006 et 2008, ce qui correspond à une croissance de l'ordre de 3,5 % par an, analogue à la croissance du PIB en valeur.

L'Unédic aurait donc en 2008 un excédent de l'ordre de 5 milliards d'euros.

<sup>1</sup> Une autre différence est que les administrations de sécurité sociale comprennent les régimes de protection sociale à caractère obligatoire, tels que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO).

<sup>2</sup> Source : Unédic, « L'équilibre financier de l'assurance chômage, années 2006 à 2008 », 5 juillet 2006.

Si l'on prolonge cette tendance jusqu'en 2010, il en découle en 2010 un excédent de l'Unédic de 10 milliards d'euros, soit environ 0,5 point de PIB, ce qui correspond quasiment à l'excédent des administrations de sécurité sociale, de 0,6 point de PIB, prévu pour 2010 par la programmation annexée au présent projet de loi de finances.

**B. IL SEMBLE PEU PROBABLE QUE L'ASSURANCE CHÔMAGE ENREGISTRE UN EXCÉDENT SIGNIFICATIF EN 2010**

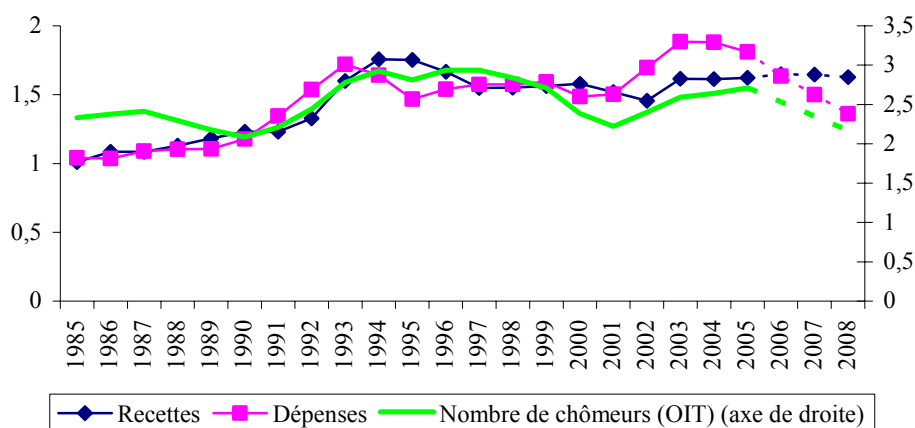
Un excédent de l'assurance chômage de 10 milliards d'euros en 2010 semble impliquer un taux de chômage de l'ordre de 7 % la même année, ce qui, compte tenu des évolutions démographiques, est **économiquement vraisemblable**.

Cependant, cela suppose également que l'Unédic ne réduise pas ses cotisations et n'augmente pas ses prestations en conséquence de cette diminution du nombre de chômeurs, ce qui semble beaucoup plus aléatoire.

En effet, si l'Unédic accroît ses recettes lorsque le nombre de chômeurs, et donc ses dépenses, augmente – comme cela s'est produit de 1991 à 1994, et de 2001 à 2003 –, elle n'a pas profité de la diminution du nombre de chômeurs de 1997 à 2001 pour réduire ses dépenses, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes et les dépenses de l'Unédic : relation avec le nombre de chômeurs

(en points de PIB et en millions)



Sources : Unédic, Insee

On rappelle que, contrairement au régime général de sécurité sociale, l'assurance chômage se gère de façon autonome. Elle vise l'équilibre, et non l'excédent, de ses comptes. Dans ces conditions, à défaut d'une mesure

**législative qu'il faudrait expliciter en temps utile, on voit mal comment elle pourrait dégager un excédent de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2010, comme la programmation annexée au présent projet de loi de finances semble implicitement le supposer.** Si cet excédent devait s'interpréter comme un redéploiement, il supposerait une réforme générale des administrations de sécurité sociale, comprenant une consolidation de leurs recettes, que rien ne laisse supposer à brève échéance.