



DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2008 : LES CHEMINS DE L'ÉQUILIBRE

Commission des finances

Rapport d'information de M. Philippe Marini, rapporteur général,

Rapport n° 400 (2006-2007)

I. Les engagements du gouvernement

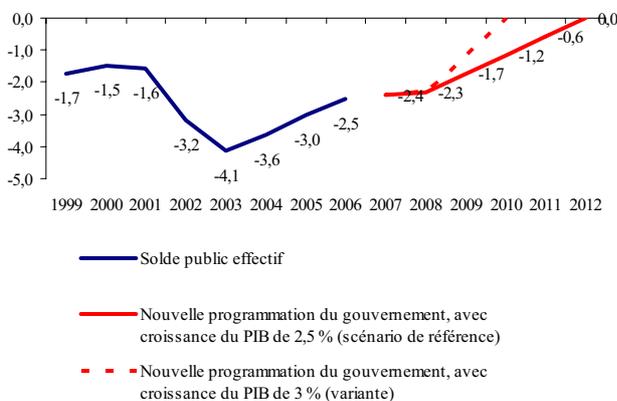
Les engagements en matière de retour à l'équilibre des finances publiques

► Le 23 juillet 2007, M. Philippe Marini (UMP, Oise), rapporteur général, a rendu public, au nom de la commission des finances, présidée par M. Jean Arthuis (UC-UDF, Mayenne), le rapport relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, dans lequel il se livre à un exercice de cohérence et trace les chemins de l'équilibre financier d'ici à la fin de la législature.

Dans son rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2008, le gouvernement s'engage à revenir à l'équilibre des finances publiques en 2012. Il suppose pour cela que la croissance du PIB sera de 2,5 % par an. Il s'engage par ailleurs à revenir à l'équilibre dès 2010, si la croissance du PIB était de 3 % par an. ■

Les engagements du gouvernement en matière de retour à l'équilibre

(en points de PIB)



Les engagements du programme présidentiel

Le gouvernement met en oeuvre le programme présidentiel. Les réformes structurelles (essentiellement le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat et l'augmentation des dépenses relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche) coûteront environ 30 milliards d'euros par an à partir de 2012.

► Elles seront intégralement financées à partir de 2012 par la réalisation d'économies à due concurrence, grâce en particulier à la « révision générale des politiques publiques ». Comme ces économies seront réalisées progressivement, le programme devrait avoir un coût net de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2008, qui s'annulerait progressivement d'ici à 2012.

Le tableau ci-après indique, à titre illustratif, une décomposition possible du coût net annuel du programme présidentiel. ■

Le coût du programme présidentiel : une tentative de décomposition annuelle

(impact sur le solde public, en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Réformes structurelles	-1,5	-18	-23	-26	-28	-30
dont :						
Allègements fiscaux (en quasi-totalité TEPA)	-1,5	-10	-13	-15	-15	-15
Autres mesures (essentiellement enseignement et recherche)	0	-8	-10	-11	-13	-15
Economies devant permettre l'autofinancement des réformes structurelles (révision générale des programmes...)	0	8	14	19	25	30
Impact global sur le solde public	-1,5	-10	-9	-7	-3	0

Le signe - indique une dégradation du solde, le signe + une amélioration du solde.

Ce tableau est purement indicatif et a pour seule fonction d'indiquer des ordres de grandeur. Il ne constitue pas un engagement du gouvernement.

II. Comment atteindre l'équilibre des finances publiques en 2012 ?

Des économies sont nécessaires en plus de celles prévues par le programme présidentiel

La commission des finances prend acte des « tendances lourdes », qu'il s'agisse des dépenses publiques qui se sont accrues de 2,4 % par an en volume depuis 1990 ou des conséquences de la hausse probable des taux d'intérêt sur la charge de la dette (+ 6 milliards d'euros d'ici 2012). Elle souligne en conséquence l'ampleur de l'effort de consolidation budgétaire nécessaire pour atteindre l'équilibre des comptes publics en 2010-2012.

► **Des économies sont nécessaires en plus de celles prévues par le programme présidentiel, comptablement équilibré.** Ainsi, si l'on suppose que la croissance du PIB sera de 2,5 % par an, comme le prévoit le gouvernement, et si l'on suppose que les dépenses publiques tendent « spontanément » à augmenter de 2,5 % par an en volume, le déficit public demeurera stable, à 2,5 points de PIB.

► Avec une croissance du PIB de 2,2 %, le déficit public pourrait même dépasser les 3 points de PIB, si rien n'était fait pour l'en empêcher. ■

La nécessité de réaliser 85 milliards d'euros d'économies en 2012 (y compris les 30 milliards d'euros devant financer le programme présidentiel)

Avec une croissance économique de 2,5 %, en tenant compte des quelque 30 milliards d'euros visant à financer le programme présidentiel, **l'effort d'économies à atteindre d'ici 2012 est de l'ordre de 85 milliards d'euros**, soit un rythme annuel de réduction de la dépense publique de plus de 15 milliards d'euros par rapport à la tendance spontanée de la dépense.

Pour atteindre l'équilibre budgétaire en **2010**, en faisant l'hypothèse d'une croissance économique de 3 % par an, le chiffre des économies nécessaires, toujours en tenant compte du programme présidentiel, est de 60 milliards d'euros, soit

un effort annuel en matière de dépenses d'environ 20 milliards d'euros.

Ces projections sont faites à niveau de prélèvements obligatoires inchangé, à l'exception des mesures issues du projet de loi en discussion relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat.

► Le rapport rappelle que l'objectif de la commission des finances pour le débat d'orientation budgétaire pour 2007 était un déficit ramené à 1 point de PIB en 2011, cible ambitieuse qui imposait un total de 30 milliards d'euros d'économies par rapport à la tendance, et qui permettait de ramener le ratio dette/PIB en-dessous des 60 %. ■

Economies nécessaires pour atteindre l'équilibre des finances publiques

(en milliards d'euros)

	Economies nécessaires pour atteindre l'équilibre :	
	en 2010	en 2012
Croissance du PIB (2009-2012)	Economies nécessaires en 2010	Economies nécessaires en 2012
3 %	60	55
2,5 % (hypothèse du gouvernement)	75	85
2,2 %	85	100

Effort annuel (en milliards d'euros):

0 à 15	
15 à 20	
20 à 25	
25 et plus	

On suppose que la croissance « spontanée » des dépenses publiques est de 2,5 % par an en volume.

Ces montants comprennent les économies, de l'ordre de 30 milliards d'euros en 2012, devant permettre l'autofinancement du programme présidentiel en 2012.

III. Désigner les bonnes cibles d'économies

L'Etat : stabiliser en valeur les dépenses autres que celles de la dette et des pensions

Les dépenses de l'Etat sont fortement contraintes. En effet, sur les 266,9 milliards d'euros de dépenses en 2006, 70,9 milliards d'euros ont correspondu à la charge de la dette et aux pensions, qui vont voir leur coût augmenter d'environ 5 % par an en valeur au cours des cinq prochaines années.

Il en découle que, si l'on veut continuer de stabiliser les dépenses de l'Etat en valeur, ce qui correspond à une croissance des dépenses totales de l'ordre de 1,5 % par an en valeur, **il faudra quasiment stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat autres que celles de la charge de la dette et des pensions.** ■

La nécessité d'une quasi-stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat autres que celles de la charge de la dette et des pensions

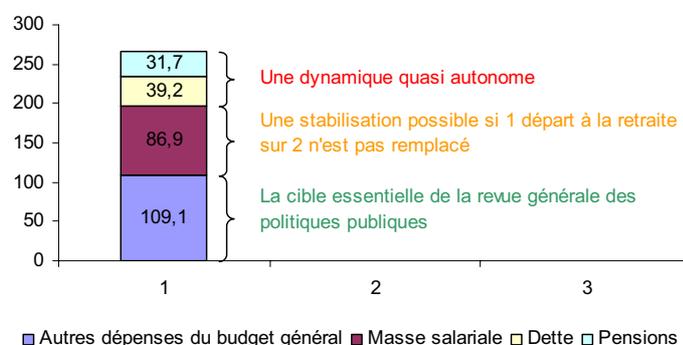
(en milliards d'euros)

	Montant	Taux de progression annuel	Montant d'augmentation annuel
Charge de la dette et pensions	70,9	5,0 %	3,5
Autres dépenses	196	0,25 %	0,5
Total des dépenses de l'Etat	266,9	1,5 %	4,0

Pour l'Etat, indépendamment des économies de cinq milliards d'euros par an à atteindre en fin de période grâce au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, **les 110 milliards d'euros de dépenses hors charges de la dette, pensions et personnel devront être considérablement resserrés.** L'enveloppe des crédits d'intervention est la première concernée. ■

La nécessité de réduire en volume les 110 milliards d'euros de dépenses d'intervention

(montants 2006 en milliards d'euros)



Une révision des politiques publiques à appliquer en priorité aux dépenses de sécurité sociale

Compte tenu du caractère très contraint des dépenses de l'Etat, l'essentiel des économies devra concerner la sécurité sociale.

► La maîtrise des dépenses d'assurance maladie impose d'optimiser le fonctionnement et l'organisation des établissements de santé, de poursuivre la responsabilisation des assurés sociaux et des professionnels de santé et de renforcer les mesures prises dans le domaine du médicament.

► Le rendez-vous de 2008 sur les effets de la réforme des retraites est l'occasion de réexaminer les paramètres financiers du régime général et de poser le cadre de la réforme des régimes spéciaux.

► Les dépenses de la branche famille doivent faire l'objet d'une maîtrise plus ferme pour éviter les dérapages constatés au cours des dernières années. ■



IV. La bonne méthode : réussir la gestion pluriannuelle de la dépense

Le pilotage global de la dépense publique

- ▶ le ministre des comptes publics doit pouvoir communiquer sur une norme de dépense consolidée Etat/Sécurité sociale et sur un solde consolidé Etat/Sécurité sociale ;
- ▶ consacrer les objectifs du Président de la République dans une loi pluriannuelle de finances publiques, afin de partager les engagements pris devant la représentation nationale ;
- ▶ un comité d'alerte des finances publiques, afin de mettre la norme de dépense Etat/Sécurité sociale sous surveillance.

Le pilotage des dépenses de l'Etat

- ▶ une norme de dépense zéro volume élargie : Etat, prélèvements sur recettes, **agences et dépenses fiscales** ;

▶ une norme de dépense déclinée de manière pluriannuelle à la masse salariale de l'Etat, et à chaque mission, au sens de la LOLF. L'enjeu : donner de la visibilité à moyen terme aux gestionnaires, et les impliquer dans la discipline collective ;

▶ l'application de la « règle d'or », qui interdit de financer le fonctionnement courant par l'endettement.

Le pilotage des dépenses de la sécurité sociale

▶ pour la Sécurité sociale, passer d'une logique de solde à une logique de norme de dépense ;

▶ une action à mener en matière de gouvernance de la sécurité sociale. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances

15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.80
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur général

M. Philippe Marini
Sénateur (UMP)
de l'Oise



Le présent document et le rapport n° 400 (2006-2007) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-400-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06