

PROJET DE LOI

adopté

le 12 janvier 1994

N° 74
S É N A T

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

PROJET DE LOI

**d'orientation quinquennale *relative à la maîtrise*
des finances publiques.**

(Texte définitif.)

Le Sénat a adopté, sans modification, en première lecture, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 407, 775 et T.A. 93.

Sénat : 152 et 192 (1993-1994).

Article premier.

La maîtrise des finances publiques a pour objectif, selon une programmation pluriannuelle, de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997.

Art. 2.

Aux fins définies à l'article premier, la progression des charges du budget général et de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor ne devra pas excéder l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de chaque année.

Art. 3.

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport présentant une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes.

Art. 4.

Est approuvé le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme annexé à la présente loi.

Délibéré, en séance publique, à Paris, le 12 janvier 1994.

Le Président,

Signé : RENÉ MONORY.

ANNEXE

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES À MOYEN TERME

La France est aujourd'hui confrontée à une grave crise budgétaire : le déficit du budget de l'Etat qui avait atteint 93 MF en 1990, soit 1,4 % du P.I.B., s'est aggravé pour s'établir à 226 MF en 1992 (3,2 % du P.I.B.). Il aurait atteint 333 MF en 1993 (4,6 % du P.I.B.) si aucune mesure n'avait été prise. Cette forte et rapide détérioration de la situation budgétaire entraîne un fort accroissement de l'encours de la dette, qui est passé de 27,5 % du P.I.B. en 1990 à 30 % du P.I.B. en 1992. Les marges de manœuvre budgétaires s'en trouvent progressivement réduites car les intérêts de la dette absorbent une part croissante des recettes fiscales : 12 % en 1990 ; 16 % en 1992.

I. - La nécessité du redressement budgétaire.

La stabilisation puis la réduction de l'endettement est l'objectif prioritaire de la politique budgétaire.

A moyen terme, seule la stabilisation de l'endettement permettra à l'Etat de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Le retour de la croissance ne suffirait pas, à lui seul, à compenser l'effet « boule de neige » de la dette. Ainsi, si la croissance repart dès 1994 et retrouve en 1995 son rythme tendanciel, la charge des intérêts absorberait encore en 1996 plus de 40% de l'accroissement des recettes par rapport à l'année précédente. Faute d'un assainissement rapide de sa situation budgétaire, l'Etat ne pourrait donc pas tirer profit de la reprise économique pour mettre en œuvre ses priorités.

La persistance d'un endettement public élevé pourrait de plus être un obstacle à la reprise de l'investissement. En effet, au moment où les investissements des entreprises privées reprendront, il importe que les emprunts publics sur les marchés financiers n'exercent pas un effet d'éviction.

La stabilisation de l'endettement est également la condition de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt, déjà largement amorcée. Elle

permettra d'effacer le différentiel de taux avec l'Allemagne. A cet égard, la programmation sur plusieurs années du redressement des finances de l'Etat donnera à notre politique budgétaire une crédibilité supplémentaire, en montrant aux acteurs économiques et financiers, français et étrangers, que la maîtrise budgétaire s'inscrit dans la durée et que les budgets annuels font partie d'une programmation réaliste et cohérente à moyen terme. Il s'agit là d'un facteur clé pour la tenue de notre monnaie et pour la poursuite de la baisse des taux d'intérêt.

La stabilisation puis la réduction de l'endettement de l'Etat se justifie plus encore par des considérations de long terme. La France, comme la plupart des pays développés, devra affronter à partir de 2005 les conséquences sur le système des retraites du vieillissement de la population. Si cette échéance difficile était abordée sans avoir assaini les comptes publics, les actifs d'alors devraient supporter simultanément la charge des intérêts d'une dette non maîtrisée et la hausse des prélèvements nécessaires au financement des retraites. Il en résulterait une hausse des prélèvements obligatoires insupportable pour l'économie nationale. Il n'est pas acceptable de reporter sur les générations futures l'apurement des déficits du présent. C'est dès maintenant que le redressement doit s'engager.

En outre, en application du traité sur l'Union européenne, le passage à la monnaie unique pourra s'opérer à partir de 1997 pour les pays qui respecteront les critères de convergence relatifs notamment aux comptes publics. Pour ces pays, le déficit public global ne doit pas dépasser 3 % du P.I.B. et l'endettement public doit être inférieur à 60 % du P.I.B.

II. – La stratégie de redressement des finances publiques.

L'apurement des déficits n'aurait pas de sens s'il reposait uniquement sur l'augmentation des prélèvements obligatoires. Nécessaire pendant la phase d'assainissement, une telle politique ne serait pas soutenable à long terme. Le premier objectif du Gouvernement est donc d'engager la réduction de la ponction opérée sur l'économie par les prélèvements obligatoires et le déficit, ce qui implique une maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques.

Cette stratégie de redressement repose sur trois principes :

1. Le redressement des finances publiques doit être appréhendé de façon globale, ce qui suppose un effort conjoint de l'Etat, de la

sécurité sociale et des collectivités locales. Il est en effet impossible de concevoir un redressement du budget de l'Etat sans tenir compte de la remise en ordre qui doit être opérée dans les comptes des autres administrations publiques.

Compte tenu de la situation budgétaire très dégradée, la programmation quinquennale impose que le redressement de la sécurité sociale soit réalisé sans contribution de l'Etat.

Cette orientation stratégique est justifiée par les raisons suivantes :

La progression récente des dépenses de la sécurité sociale a été beaucoup plus rapide que celle du budget de l'Etat qui, par ailleurs, a supporté tout le poids de l'allégement des prélèvements obligatoires. La dérive de la sécurité sociale pèse d'ailleurs d'un poids déjà très lourd sur le budget de l'Etat du fait notamment de dispositifs en faveur de l'emploi qui, peu ou prou, visent tous à compenser un coût de la protection sociale pesant trop lourdement sur les bas salaires ou les emplois d'insertion.

Dans la situation budgétaire présente, de nouveaux concours de l'Etat à la sécurité sociale équivaudraient enfin à financer des dépenses courantes par du déficit supplémentaire, ce qui n'est pas acceptable.

La sécurité sociale doit donc retrouver un rythme de croissance des dépenses compatible avec la restauration de son équilibre financier, sans recourir aux solutions de facilité que seraient la hausse répétée des prélèvements sociaux ou les concours de l'Etat.

S'agissant des collectivités locales, il leur appartiendra de réaliser elles aussi un effort important de maîtrise de leurs dépenses, parallèle à celui consenti par l'Etat, leur permettant de ne pas accroître leur besoin de financement, sans pour autant accroître leur pression fiscale.

2. Concernant l'Etat, le redressement amorcé en 1993 doit se poursuivre en 1994, mais la stabilisation de l'endettement nécessitera plusieurs années d'efforts.

Compte tenu de la situation économique et budgétaire, les projections pluriannuelles montrent qu'il n'est pas possible de passer du déficit actuel proche de 4,5 % du P.I.B. à l'objectif de 2,5 % du P.I.B. avant 1997, ce qui nécessite de réduire le déficit d'un demi-point de P.I.B. chaque année dès 1994.

3. L'objectif de réduction du déficit impose de stabiliser les dépenses en francs constants dès 1994.

La programmation pluriannuelle repose sur l'hypothèse que les recettes fiscales progresseraient parallèlement à la richesse nationale à partir de 1995. Cette hypothèse de stabilisation de la pression fiscale de l'Etat est relativement optimiste en ce sens qu'elle suppose que le décrochement constaté depuis 1991 du rythme de progression des recettes par rapport à celui du P.I.B. se résorberait dès 1995.

Compte tenu de cette hypothèse, le respect de l'objectif de déficit à moyen terme impose que l'ensemble des dépenses, y compris les intérêts de la dette, ne progresse pas plus vite que les prix prévisionnels, de 1994 à 1997. A titre conventionnel, les taux à court terme ont été estimés à 6,5 % et les taux à long terme à 7 % à partir de 1994.

Cette forte réduction de la progression des dépenses publiques par rapport à leur évolution tendancielle impose que des économies soient opérées dans tous les domaines de l'action de l'Etat.

D'importantes réformes des structures administratives permettant d'améliorer leur efficacité et leur productivité devront être mises en œuvre dès 1994 et poursuivies les années suivantes. Elles impliquent de profondes réorganisations de certains services administratifs et, le cas échéant, la redéfinition de leurs missions. Ces réformes permettront notamment aux administrations de l'Etat de tirer parti des investissements informatiques considérables réalisés dans l'administration. La réalisation de ces réformes sera facilitée par la mise en place de nouveaux instruments de réallocation des emplois entre les différents ministères permettant d'améliorer la mobilité des fonctionnaires.

Il sera également procédé, dans le cadre de la procédure budgétaire, à un examen critique des principaux régimes d'intervention publique, afin d'en améliorer l'efficacité et d'en maîtriser le coût dans l'avenir, conformément aux objectifs de la programmation à moyen terme.

C'est donc une révision en profondeur des services votés qui s'impose afin de redéployer les marges de manœuvre budgétaires ainsi dégagées vers la réduction du déficit budgétaire, vers le financement des priorités et vers l'allégement de la pression fiscale.

III. – La programmation du redressement.

Le tableau ci-après fait apparaître le cheminement permettant d'atteindre l'objectif d'un déficit budgétaire limité à 2,5 % du P.I.B. en 1997. En stabilisant la totalité des charges budgétaires en volume dès

1994, le déficit serait réduit d'un demi-point de P.I.B. par an, à condition que la pression fiscale de l'Etat soit également stabilisée. Cette progression repose sur l'hypothèse qu'après le ralentissement puis l'absence de croissance entre 1990 et 1993, l'économie française devrait retrouver progressivement une croissance de l'ordre de 2,8 % par an à partir de 1995, dans un contexte d'inflation maîtrisée.

Ce cheminement permettrait par ailleurs de stopper la croissance exponentielle de la part de la dette dans la richesse nationale et donc d'éviter que la charge d'intérêt n'absorbe une proportion croissante du surcroît de recettes générés par la croissance. Après avoir augmenté de 5 % en une seule année, passant de 30 % en 1992 à 35 % en 1993, le ratio de l'encours de la dette rapporté au P.I.B. se stabiliserait à environ 42 %.

(En milliards de francs.)

	1993 loi de finances rectificative	1994 projet de loi de finances	94/93 en %	1995	95/94 en %	1996	96/95 en %	1997	97/96 en %
Charge nette de la dette	176	185	5,1	193	4,2	198	2,7	201	1,5
Autres charges	1 256	1 263	0,5	1 255	-0,6	1 250	-0,4	1 247	- 0,2
Total des dépenses du budget général et des charges des comptes spéciaux du Trésor	1 432	1 448	1,1	1 448	0,0	1 448	0,0	1 448	0,0
Total des recettes nettes	1 114	1 148	3,0	1 181	2,9	1 215	2,8	1 248	2,7
Solde général	- 318	- 300	- 5,6	- 267	- 11,1	- 233	- 12,7	- 200	- 14,2
Solde général/P.I.B. total en % ...	- 4,5	- 4,1		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

N.B. : Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994.

Les pourcentages sont calculés avant arrondi au milliard de francs.

En se fixant par ailleurs l'objectif de rééquilibrer rapidement les comptes de la sécurité sociale et de stabiliser le besoin de financement des collectivités locales, la France serait, en outre, en mesure de revenir à un déficit des administrations publiques de 3 % du P.I.B. conformément aux engagements souscrits dans le cadre du Traité d'union économique et monétaire.

Il convient de souligner que la programmation qui vient d'être présentée ne prétend pas décrire ce que sera l'évolution du budget de l'Etat d'ici à 1997. Des aléas peuvent fortement modifier l'environnement économique et donc les recettes budgétaires, comme la période récente en témoigne. Mais le cheminement présenté montre que le

seul moyen de revenir à un déficit budgétaire acceptable est de maîtriser la croissance de la dépense, dont la stabilisation en francs constants doit être la pierre angulaire de notre politique budgétaire tant que notre situation budgétaire ne sera pas assainie. Ceci implique notamment de ne pas renouveler les erreurs du passé si la croissance et donc les recettes sont plus importantes que prévu. Il conviendra alors d'utiliser le supplément de ressources pour stabiliser plus rapidement l'endettement et reprendre l'effort nécessaire d'allégement des prélèvements obligatoires.

Vu pour être annexé au projet de loi adopté par le Sénat dans sa séance du 12 janvier 1994.

Le Président,

Signé : RENÉ MONORY.