

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

## 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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME I

LE BUDGET DE 2006

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.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 500**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES VOIES DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>17</b>
A. L'AN I DE LA LOLF .....	17
1. <i>Un cadre renouvelé axé sur la performance.....</i>	<i>17</i>
2. <i>La LOLF : un instrument au service de la maîtrise de la dépense publique.....</i>	<i>18</i>
B. LA CONTINUITÉ DES PRINCIPES DE BONNE GESTION .....	19
1. <i>Les « sept piliers de la sagesse budgétaire ».....</i>	<i>19</i>
2. <i>Des marges de progression, en matière de « vertu budgétaire », pour le présent projet de loi de finances.....</i>	<i>20</i>
3. <i>La stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat à partir de 2007 : une proposition bienvenue.....</i>	<i>21</i>
<b>II. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE DEVENANT PLUS VRAISEMBLABLES .....</b>	<b>23</b>
A. DES ATTENTES SUPÉRIEURES À CELLES DES CONJONCTURISTES.....	23
1. <i>2,25 % en 2006 selon le gouvernement, contre 1,8 % selon le consensus.....</i>	<i>23</i>
2. <i>L'optimisme naturel des gouvernements.....</i>	<i>23</i>
B. UN « PARI » QUE LE GOUVERNEMENT POURRAIT GAGNER.....	24
1. <i>Un écart dû aux différences de prévision pour la fin de l'année 2005.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Les derniers chiffres disponibles suggèrent que le gouvernement pourrait avoir raison contre les conjoncturistes .....</i>	<i>25</i>
C. DES FACTEURS D'INCERTITUDE TOUJOURS AUSSI IMPORTANTS .....	25
1. <i>Les aléas habituels : taux de change, prix du baril, croissance aux Etats-Unis.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Le risque d'une remontée des taux d'intérêt.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Un scénario « favorable » toujours possible .....</i>	<i>29</i>
<b>III. DES ANTICIPATIONS DE RECETTES DÉSORMAIS PLAUSIBLES .....</b>	<b>31</b>
A. 2005 : DES ESTIMATIONS DE RECETTES FISCALES PLUS PROCHES DES PRÉVISIONS INITIALES.....	31
1. <i>Une moins-value de recettes fiscales en 2005 de l'ordre de 2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 ?.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Des recettes fiscales a priori peu sensibles à la conjoncture en 2005 .....</i>	<i>34</i>
B. 2006 : DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES ENCORE VOLONTARISTES .....	35
1. <i>Des prévisions qui pouvaient sembler optimistes lors de l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances .....</i>	<i>36</i>
2. <i>Des prévisions désormais plus crédibles .....</i>	<i>37</i>
C. LES ALLÈGEMENTS FISCAUX EN 2006 .....	39
1. <i>La plus forte diminution des recettes fiscales de l'Etat depuis 2000.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Une diminution provenant en large majorité de transferts de fiscalité à la sécurité sociale .....</i>	<i>39</i>
3. <i>Des allègements fiscaux à effets décalés .....</i>	<i>42</i>
D. LES RECETTES NON FISCALES EN 2006.....	44
1. <i>Des recettes non fiscales supérieures de 1,2 milliard d'euros aux prévisions en 2005 .....</i>	<i>47</i>

2. Une diminution du périmètre des recettes non fiscales de 10,6 milliards d'euros en 2006.....	48
3. Hors changement de périmètre, une augmentation d'un milliard d'euros, résultant de la mise à contribution de divers organismes et entreprises publics.....	49
<b>E. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES PESANT SUR LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ETAT .....</b>	<b>50</b>
1. Une augmentation des prélèvements sur recettes de 2,6 milliards d'euros en 2006.....	50
2. Une augmentation résultant essentiellement, comme chaque année, du prélèvement au profit des collectivités territoriales .....	51
<b>IV. LA STABILISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, UN EFFORT À ACCENTUER SUR LE LONG TERME .....</b>	<b>53</b>
<b>A. UNE PROGRESSION EN VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES DE 1,6 % EN 2006.....</b>	<b>53</b>
1. Une poussée continue à la hausse : 53,6 % du PIB en 2006.....	53
2. Une croissance toujours préoccupante des dépenses publiques non budgétaires .....	56
<b>B. UNE STABILITÉ EN VOLUME SUR TROIS ANS DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>57</b>
1. La norme « zéro volume » est-elle sincère ?.....	59
2. La norme « zéro volume » est-elle ambitieuse ? .....	62
3. La norme « zéro volume » permet-elle de financer les priorités 2006 ? .....	63
<b>C. UNE BAISSÉ TIMIDE DU PLAFOND D'EMPLOIS .....</b>	<b>69</b>
1. Un exercice vérité .....	70
2. Une réduction peu ambitieuse du nombre d'emplois en dépit des départs en retraite.....	73
3. Des efforts inégalement répartis .....	74
4. Quelle politique de l'emploi en cours de gestion ?.....	77
<b>V. LE LANCINANT PROBLÈME DE LA DETTE.....</b>	<b>79</b>
<b>A. LES DÉFICITS PUBLICS SUR LA CRÊTE DES 3 % DU PIB .....</b>	<b>79</b>
1. Des finances publiques toujours fragiles.....	79
2. Le solde des administrations publiques en perspective.....	81
<b>B. LA FRANCE A PRIORI EN CONFORMITÉ POUR 2005 AVEC LES OBLIGATIONS DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE.....</b>	<b>84</b>
1. L'obligation pour la France de mettre fin à son déficit excessif en 2005.....	85
2. Une obligation non remise en cause par la réforme du pacte.....	87
3. Un déficit public vraisemblablement inférieur ou égal à 3 % du PIB en 2005.....	88
<b>C. UN AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE ENCORE INSUFFISANT À MOYEN TERME .....</b>	<b>90</b>
1. La nouvelle exigence du pacte en matière d'amélioration du déficit structurel « hors soultes » pour 2006.....	90
2. Le déficit public à nouveau supérieur à 3 % du PIB en 2006 ? .....	92
3. L'amélioration du solde structurel prévue pour 2006, un effet d'optique ? .....	94
<b>D. LA RÉDUCTION DE LA DETTE, UN IMPÉRATIF CATÉGORIQUE.....</b>	<b>99</b>
1. La dette de l'Etat, une progression inexorable ? .....	99
2. Le besoin de financement de l'Etat pour 2006 : 130,8 milliards d'euros.....	102
3. Le plafond de variation de la dette : 41 milliards d'euros en 2006 .....	105
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>107</b>

## INTRODUCTION

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, désormais bien connue sous son acronyme de LOLF, s'ouvre une période nouvelle de la discussion budgétaire.

La nouvelle « Constitution financière », comme toute novation institutionnelle, ne peut pas tout. Mais à travers les principes qu'elle pose et les règles qu'elle instaure, la LOLF est le cadre qui doit permettre au Parlement, sinon de **faire prévaloir cette sagesse budgétaire**<sup>1</sup> que votre commission des finances appelle de ses vœux, du moins de prendre ses responsabilités, quelle que soit la couleur politique de la majorité du moment.

Innovation formelle, la LOLF vient aussi à point nommé pour permettre à la France de **trouver**, à moyen terme, **les marges de manœuvre budgétaires** dont elle a besoin pour répondre aux nouvelles attentes de nos concitoyens et **poursuivre**, prudemment, **le processus d'allègement et de rationalisation de nos prélèvements obligatoires dans un contexte de concurrence fiscale** intense.

A court terme, comme tous ceux déposés depuis 2002, le présent projet de loi de finances pour 2006 est un **budget contraint**. Dès lors que **la France reste en état d'urgence financière**, faute d'avoir profité de la conjoncture favorable de la fin des années 1990 pour assainir sa situation budgétaire, les gouvernements de l'actuelle majorité n'ont guère eu d'espace pour agir, tant pour amorcer de nécessaires réformes de structure que pour faire face aux urgences de l'heure.

Le ministre actuel de l'économie, des finances et de l'industrie et son collègue en charge du budget et de la réforme de l'Etat en ont, *a priori*, d'autant moins que **le contexte macroéconomique reste**, en dépit de la bonne surprise du troisième trimestre, **difficile à appréhender** : incertitudes sur les prix du pétrole et du cours du dollar, qui semblent, pour l'instant, évoluer dans un sens favorable, remontée, semble-t-il amorcée, des taux d'intérêt, possible reflux du marché immobilier, situation politique indécise, enfin, chez certains de nos partenaires, voilà autant de facteurs qui rendent le cadrage économique du présent budget délicat. Certes, après les « trous d'air » des premier et deuxième trimestres, la croissance pourrait profiter des « courants ascendants » du troisième et renforcer notablement la crédibilité des objectifs pour 2006.

Dans ce contexte difficile, il faut **saluer le volontarisme du gouvernement**. Hier c'était avec le plan de relance de M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, tel

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 444 (2004-2005) de M. Philippe Marini, préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2006.

qu'il s'est notamment traduit par **la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement**<sup>1</sup>, dont on a des raisons de penser qu'elle est pour une bonne part dans l'embellie conjoncturelle de 2004. Aujourd'hui, c'est le **plan de « croissance sociale »** présenté le 1<sup>er</sup> septembre dernier par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, qui montre que, même en fin de législature, on peut « faire bouger les lignes » et proposer des mesures d'envergure, tout à fait appréciables, bien qu'elles n'aillent pas aussi loin qu'on aurait pu le souhaiter dans la **nécessaire réforme du modèle fiscal français**.

- **La LOLF, une conception nouvelle de la discussion budgétaire**

Les documents budgétaires, qui correspondent à la nouvelle nomenclature en missions et programmes, préfigurent un **changement radical dans la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances**. Celle-ci aura **moins pour objet de procéder à la recomposition de l'univers éclaté de l'action de l'Etat que de permettre au Parlement de juger et, éventuellement, d'infléchir les choix du pouvoir exécutif** en matière de dépenses comme il le fait déjà pour les recettes.

Hier, les rapports spéciaux avaient pour objet de décrypter des tableaux de crédits en vue de souligner les grands axes de la politique suivie et de permettre de reconstituer, à partir de chiffres épars, le coût des différentes actions du ministère, au risque de se réduire à un exercice rituel, de nature largement incantatoire, dans lequel défenseurs et adversaires se retrouvaient autour de l'idée qu'un « bon budget est un budget qui augmente ».

**Aujourd'hui, on quitte la logique du « toujours plus » pour entrer dans celle de l'efficacité et de la responsabilité.**

A ce titre, l'accent est d'abord mis sur la performance en vertu de laquelle, ce qui compte, ce n'est pas de mettre plus de moyens budgétaires mais d'atteindre, au moindre coût, les objectifs que l'on s'est fixés. Les bleus budgétaires sont désormais des documents lisibles par lesquels le gouvernement exprime ses priorités, récapitule les moyens qu'il entend y consacrer et précise les indicateurs, aussi objectifs que possibles, qui permettront, programme par programme, de juger de l'efficacité de son action.

De ce point de vue c'est l'ensemble du processus budgétaire qu'il convient de repenser. **Le projet de loi de finances initiale relève du monde virtuel de la prévision** : on compare les crédits inscrits pour l'année N à ceux de l'année N-1. Or, **seule la loi de règlement est là pour nous ramener à la vérité des dépenses et à la hiérarchie des priorités** de fait du gouvernement : il y a, d'une part, les objectifs affichés et proclamés, il y a, d'autre part, les choix effectifs, tels qu'ils résultent notamment de la régulation budgétaire, qui

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

vient mettre en œuvre, de façon souvent clandestine, le **principe de réalité budgétaire**.

Cependant, tout aussi fondamentale dans cette nouvelle logique, est la **possibilité, pour la première fois offerte au Parlement, de peser sur les choix du gouvernement en déplaçant des moyens d'un programme à un autre**. La formule classique, « **gouverner, c'est choisir** », n'est jamais aussi juste qu'en matière de finances publiques, car « **construire un budget, c'est arbitrer** ». La notion traditionnelle d'arbitrage budgétaire s'inscrit dans un contexte nouveau dans lequel *in fine* le Parlement aura son mot à dire.

**Le vote budgétaire** retrouve effectivement la plénitude de sa portée : d'abord parce qu'il **cesse d'être un vote à la marge sur les seules « mesures nouvelles »**, soit environ 6 % des crédits, **pour porter sur l'ensemble des crédits**, en « base zéro » ; ensuite et surtout parce que **le Parlement** sera, s'agissant de la répartition des crédits entre les programmes, mis **face à ses responsabilités** : pour « habiller Pierre », – qu'il estime insuffisamment doté – il devra se résoudre à « déshabiller Paul ».

**Valable au niveau des missions, cette logique de « l'enveloppe constante » l'est plus encore au niveau du budget dans son ensemble**, dès lors que l'on fait sien, comme votre commission des finances, l'objectif de stabilisation voire de diminution des prélèvements obligatoires.

**A son niveau, qui est celui de ce l'on appelait autrefois les « grands équilibres »** – et qu'il faudrait sans doute évoquer désormais sous la formule de « grands déséquilibres » tant la situation financière de notre pays reste difficile –, **le rapport général, lui aussi, se doit de refléter la méthode de la LOLF**.

Comme tous les ans, il convient d'évoquer le contexte économique général qui nous entoure, l'état de la conjoncture, en France, en Europe et dans le monde, et en particulier la hausse du pétrole. Comme tous les ans, le rapport général va s'efforcer d'analyser la politique économique du gouvernement, telle qu'elle s'exprime travers les mesures fiscales ou budgétaires soumises à l'approbation du Parlement.

Mais, cette année, la **refondation du débat budgétaire** doit être l'occasion d'un **retour aux sources juridiques** avec l'ambition de mettre en perspective le présent projet de budget au regard des nouvelles règles du jeu budgétaires.

La LOLF commence par prévoir en son article premier que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

C'est sur cet « *équilibre économique défini* » que votre rapporteur général souhaite se pencher, notamment pour se demander s'il est plausible et compatible avec ce que l'on sait du contexte économique général.

De ce point de vue, la LOLF va plus loin que la définition de cet article premier, en offrant au Parlement les bases juridiques d'un contrôle plus effectif de la cohérence interne et externe du budget en précisant le contenu de la première partie de la loi de finances, après avoir posé au préalable un **principe de sincérité budgétaire** :

- l'article 32 dispose que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* » ;
- l'article 34 fait évoluer le contenu de l'article d'équilibre qui devrait désormais permettre au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause sur les conditions générales de l'équilibre financier que traduisent les recettes et les dépenses soumises à son approbation.

Sans qu'il soit question de se livrer à une exégèse des nouvelles tables de la loi financières, il y a là des points de repères pour structurer l'analyse critique du budget pour 2006.

- **Le cadrage macroéconomique et les questions de périmètre, éléments constitutifs essentiels de la sincérité budgétaire**

Tout d'abord, il convient de se **poser des questions d'ordre général. Le présent projet de budget est-il « sincère » ? Que faut-il penser du cadrage macroéconomique sur lequel il est construit ? Comment s'articule-t-il, à court terme, sur l'exécution budgétaire 2005**, dont on sait qu'elle se caractérise par des **moins-values de recettes appréciables** – mêmes si elles seront moins importantes qu'on a pu le croire, eu égard notamment aux bons chiffres de la croissance pour le troisième trimestre. **Comment s'inscrit-il, à moyen terme, dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques**, qui doit être chaque année communiquée à la Commission européenne ?

A ce niveau global, la sincérité s'apprécie au regard du **principe de précaution** que tout gouvernement se doit d'appliquer dans l'estimation des recettes fiscales. Si le gouvernement de 2003 avait fait preuve d'une prudence toute particulière dans la construction du budget pour 2004 – pour le plus grand profit des finances de l'Etat comme on a pu le voir à l'occasion du règlement de la loi de finances pour 2004 –, il n'en n'a pas été de même avec le budget 2005 pour lequel le gouvernement d'alors avait, avec un taux de croissance de référence de 2,5 %, fait preuve d'optimisme, même au vu de l'embellie actuelle.

Pour 2006, votre commission des finances estime, au vu des appréciations divergentes dont font l'objet les perspectives conjoncturelles, qu'il convient d'user de circonspection à la fois pour faciliter l'exécution budgétaire et ne pas s'obliger à procéder à des mises en réserve massives, aussi démobilisantes que déresponsabilisantes pour les gestionnaires, et pour des raisons de principe sur lesquelles votre rapporteur général a déjà insisté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2006<sup>1</sup>.

D'une part, on ne peut que se féliciter de la clarification intervenue en application de l'article 51 de la LOLF tel qu'il résulte de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, en vertu duquel les projets de loi de finances comportent *« une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres »*. L'exposé des motifs du présent projet de budget précise ainsi les modalités de constitution de la **réserve de précaution** qu'il est prévu de constituer **pour couvrir les aléas de gestion** : chaque programme doté de crédits limitatifs fera l'objet d'un taux de mise en réserve de 5 % pour les dépenses hors titre 2 et de 0,1 % pour les dépenses de personnel, sauf en ce qui concerne les dépenses à caractère « obligatoire » sur lesquelles l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, qui ont, selon les termes de l'exposé des motifs, *« vocation à être libérées au cours de l'exercice, sauf évolution favorable du nombre de bénéficiaires<sup>2</sup> »*.

D'autre part, il **ne faut pas confondre la prévision de croissance associée à un budget**, qui constitue un **objectif** de la **politique** gouvernementale, **avec le taux de croissance de référence**, qui sert de base au calcul des anticipations de recettes fiscales inscrites dans le budget et en fonction desquelles le gouvernement va pouvoir déterminer sa marge de manœuvre en matière de dépenses. Au volontarisme de l'une, qui appartient à la sphère du politique, il convient d'opposer le réalisme de l'autre, qui est un acte technique qui pourrait d'ailleurs relever d'une instance non gouvernementale.

A ce **volet économique du principe de sincérité**, il convient, cette année, d'adjoindre un **volet comptable**, qui, s'appuyant sur les réflexions contenues dans le rapport élaboré par votre commission des finances pour le

---

<sup>1</sup> « Les sept piliers de la sagesse » budgétaire Rapport d'information n° 444 (2004-2005) de M. Philippe Marini.

<sup>2</sup> L'exposé des motifs indique ainsi page 24 : « pour les programmes d'intervention sur lesquels l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution (dépense liée à l'exercice de droits objectifs par leurs bénéficiaires, tels que sur les programmes « Handicap et dépendance » ou « Régimes de retraites des mines, de la SEITA et divers »), les crédits mis en réserve ont vocation à être libérés au cours de l'exercice, sauf évolution favorable du nombre de bénéficiaires des dispositifs. Le montant de ces crédits ayant vocation à être libérés s'élève à 1,4 milliard d'euros ».

débat sur les prélèvements obligatoires<sup>1</sup>, permettra notamment d'analyser les rectifications de frontières entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale auxquelles le présent projet de loi de finances propose de procéder.

Indépendamment des questions de fond, le Parlement est, une fois de plus, confronté à une question de méthode.

Tous les ans, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont à prendre en compte des **changements de périmètres**, toujours – ou presque – justifiés dans les cas d'espèces, mais **qui**, lorsqu'ils sont très substantiels comme dans le présent projet de loi de finances, **rendent difficiles les comparaisons dans le temps** et exigent un retraitement des données non exempt d'arbitraire.

La lisibilité des chiffres comme la continuité de l'analyse supposent que l'on fasse peut-être plus de place, à côté des **concepts institutionnels** utilisés dans les documents budgétaires, aux **concepts économiques** mis au point par les comptables nationaux en liaison avec Eurostat, même si l'on a vu, avec le traitement des soultes, qu'ils peuvent reposer sur des conventions critiquables.

Dans le cas particulier de cette année, on ne peut que constater que, quels que soient son intérêt et sa pertinence, **la notion de « dépense nette »** introduite par le présent projet de loi de finances **souligne a contrario**, – tout en venant opportunément appuyer la démonstration du respect de la norme « zéro volume » –, **la nécessité d'une approche plus globale de la norme « zéro volume »**. **Il serait utile de disposer d'un nouveau cadre de référence** mis au point, le cas échéant en liaison avec la Cour des comptes, fondé, soit sur un concept comptable plus large englobant notamment les prélèvements sur recettes, soit sur une approche économique de la dépense de l'Etat **moins sensible à ces changements de périmètre institutionnel**.

En outre, et pour se référer au texte même de la loi organique, il a paru logique d'**articuler cet exposé général autour des principales novations introduites par l'article 34 de la LOLF**. C'est ainsi que l'on va consacrer des développements non seulement à l'analyse des recettes, des dépenses et du solde qui en résulte, mais également aux points suivants :

- le **tableau de financement**, qui récapitule les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ;
- le **plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat** d'une durée supérieure à un an ;
- ainsi que le **plafond des emplois rémunérés par l'Etat, évalué en équivalents temps plein**.

---

<sup>1</sup> *Les prélèvements obligatoires entre volonté et réalités : préparer la refondation du modèle « fiscal français »*. Rapport d'information n° 33 (2005-2006) de M. Philippe Marini.

Il s'agit de trois points importants pour lesquels la Conférence des Présidents a prévu, à l'initiative de votre commission des finances, l'organisation de débats *ad hoc*.

En ce qui concerne le plafond d'emplois, il est important de signaler qu'au-delà du **faible nombre de suppressions d'emplois annoncé, qui se monte seulement à 5.318**, à mettre en rapport avec les quelques 2,35 millions d'équivalents temps plein, la LOLF amorce, avec la **règle de la fongibilité asymétrique**, une **nouvelle dynamique de l'emploi public**, qui pourrait déboucher sur des suppressions de postes plus importantes que celles inscrites en loi de finances initiale.

- **L'annonce de réformes fiscales d'envergure**

Pendant, l'entrée en vigueur de la LOLF n'est pas le seul caractère qui fait que **le projet de loi de finances pour 2006 n'est pas un budget comme les autres**.

C'est ainsi que, pour la première fois depuis la tentative de 1996 interrompue pour cause de changement de majorité politique, le budget propose **une réforme d'ensemble de la fiscalité des personnes**.

Non seulement il soumet au vote un nouveau barème de l'impôt sur le revenu mais encore il l'assortit de règles de plafonnement complémentaires : plafonnement des niches fiscales d'une part, plafonnement des prélèvements fiscaux d'autre part, deux mécanismes qui feront l'objet d'analyses approfondies à l'occasion de l'examen des articles *ad hoc*.

La réforme va indiscutablement dans la bonne direction. Le **double message** dont elle est porteuse, à savoir, « **il faut une fiscalité plus lisible** », dans la forme, et « **il faut une fiscalité qui réhabilite le travail et l'initiative** », sur le fond, répond aux attentes des Français, dès lors notamment que la **réforme fait partie d'un ensemble incluant la rénovation du régime de la prime pour l'emploi**.

Si l'architecture d'ensemble est séduisante, il ne faudrait pas en sous-estimer les **difficultés techniques ou de principe**.

D'abord, il y a les inévitables ressauts et conséquences parfois du nouveau barème, dans un climat marqué par la volonté de respecter le principe du « zéro perdant » qui paraît, non sans raison, constituer la condition *sine qua non* de l'acceptabilité d'une réforme. Sans entrer à ce stade dans l'énoncé précis de ce qui doit être plafonné ou non, ou de ce qui doit figurer au numérateur ou au dénominateur du ratio à partir duquel doivent être plafonnés les prélèvements, on peut insister sur les limites du projet :

- **la réduction du nombre de tranches du barème de l'impôt sur le revenu est un gage de lisibilité**, bien qu'elle ne puisse être considérée comme une fin en soi, dès lorsqu'il en résulte naturellement de nouveaux **effets de seuil** ;

- de même, l'existence de plusieurs catégories de niches et la possibilité que certaines soient soumises à un plafonnement en pourcentage des revenus imposables, crée des **problèmes d'égalité devant l'impôt** auxquels s'ajoutent des **questions de lignes de partage** de nature à susciter de multiples contestations, chaque bénéficiaire ayant naturellement tendance à réclamer la « **clause de la niche la plus favorisée** ». Votre rapporteur général est persuadé que le système prévu par le gouvernement va susciter de multiples **vagues de revendications** et que l'on aura **la plupart des inconvénients de la suppression des niches sans en avoir dans l'immédiat les avantages** en matière de simplicité et de lisibilité ;
- **le dispositif ne règle pas complètement la question de l'impôt de solidarité sur la fortune**, dès lors que le mécanisme de **plafonnement**, qui joue pour les contribuables de chaque bout de l'échelle des revenus, **risque d'être peu efficace pour les contribuables intermédiaires**, ceux des classes moyennes supérieures que la hausse de l'immobilier et accessoirement de la bourse, ont fait entrer dans le champ de cet impôt. **On ne peut pas continuer à taxer une richesse virtuelle** et qui l'est d'autant plus que le **marché de l'immobilier, qui est largement à l'origine du processus, pourrait connaître prochainement un retournement de tendance.**

En ce qui concerne la portée donnée au **concept de « bouclier fiscal »** que le gouvernement propose opportunément d'introduire dans notre législation fiscale, votre rapporteur général estime qu'il doit être conçu de la façon la plus large et sera en conséquence particulièrement attentif aux éléments qui seront pris en compte au numérateur comme au dénominateur de la fraction qui le définit.

Deux points peuvent, à ce stade, être tout particulièrement mis en avant : d'une part, il serait peu cohérent de ne pas prendre en compte la contribution sociale généralisée (CSG), qui constitue bien une imposition de toute nature et qui est assise sur les mêmes revenus ; d'autre part, il ne serait pas normal de faire figurer au dénominateur des revenus non taxables, tels que les plus-values exonérées en raison de la durée de détention de l'actif, dès lors que cela pourrait aboutir à taxer ce type de revenus au taux prévu par le « bouclier fiscal ».

Enfin, il doit être clair que **les revenus pris en compte au titre du plafonnement sont bien les seuls revenus en numéraire des redevables** et non les revenus en nature, issus, par exemple, de la jouissance de leur résidence principale.

- **Les interrogations de votre commission des finances**

Ensuite, l'audace et la pertinence d'ensemble des réformes annoncées ne doivent pas conduire votre rapporteur général à esquiver des questions de principe.

En premier lieu, peut-on entreprendre une réforme coûteuse alors même que les déficits ne semblent pas en passe de se résorber ?

S'attacher à **rétablir une certaine vérité des prélèvements fiscaux**, qui sont moins lourds que les barèmes ne le laissent penser, est un impératif tant du point de vue de l'extérieur **au regard de l'attractivité du territoire** que de l'intérieur, vis-à-vis des Français eux-mêmes qui doivent admettre que **le seuil à partir duquel l'impôt est perçu comme confiscatoire a sensiblement baissé depuis 20 ans du fait de la mondialisation.**

Faut-il dans ces conditions changer de modèle fiscal et supprimer toutes les niches comme le proposent MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux dans leur rapport « *Croissance équitable et concurrence fiscale* »<sup>1</sup> ? Faut-il, de notre passé fiscal, faire table rase et nous orienter délibérément vers un régime fiscal combinant une assiette large et des taux faibles, ce qui est à l'évidence conforme à la théorie économique ? Les préférences personnelles de votre rapporteur général vont évidemment en ce sens.

Faut-il, au contraire, prendre acte du « génie fiscal national » qui tend de façon de plus en plus hypocrite, à n'afficher une pression fiscale nominale élevée que pour l'assortir immédiatement de multiples exceptions de nature à ramener la pression réelle à des niveaux économiquement acceptables ?

En second lieu, ne faut-il pas **se poser la question de la répartition, entre les différents grands impôts, de l'effort de mise à niveau de notre fiscalité** dans un contexte de concurrence fiscale toujours plus intense ?

Plutôt que de s'attacher à l'impôt sur le revenu, auquel les Français sont certes naturellement sensibles, ne valait-il pas **mieux concentrer ses efforts sur l'impôt sur les sociétés**, dont l'impact sur l'emploi est essentiel **voire sur la réforme de l'ISF, dont les effets dévastateurs sont notoires** ? A cet égard, il est urgent de résoudre la question des résidences principales, au vu de la hausse de l'immobilier en centre ville, ainsi que celle des dirigeants qui veulent quitter leurs fonctions et qui ne peuvent le faire actuellement, sans devoir subir un impôt spoliateur, qu'en s'expatriant avec toutes les conséquences qui en résultent du point de vue de l'activité et de l'emploi. Si des progrès considérables sur le dernier sujet ont été amorcés en première lecture à l'Assemblée nationale avec l'adoption de l'amendement de nos collègues députés Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez et Hervé Novelli, votre rapporteur général ne peut que regretter que le gouvernement n'accepte aucune avancée sur le premier.

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil d'analyse économique. La Documentation française 2005.

En tout état de cause et sans sous-estimer la nécessité de proposer des perspectives, il faut rappeler que **les marges de manœuvres sont faibles** et dépendent de notre capacité à maîtriser les dépenses publiques, au sens large, c'est-à-dire y compris les dépenses de Sécurité sociale.

**Il y a des limites aux baisses d'impôt dont le financement n'est pas assuré** sauf à alimenter **la spirale des déficits** dénoncée à juste titre par la Cour des comptes. Les finances de l'Etat ne peuvent que se dégrader de façon irréversible, si « *dès que la croissance s'améliore les crédits ouverts sont augmentés (et les impôts fréquemment réduits), tandis que lorsque la croissance se réduit, il n'est jugé possible, ni de revenir sur les distributions de crédits, ni d'augmenter les prélèvements obligatoires<sup>1</sup>* ».

Il faut enfin réfléchir à une **clarification des relations entre l'Etat et les administrations de sécurité sociale**. Chaque budget apporte son lot de rectifications de frontières budgétaires et comptables, et le présent budget fait preuve d'une créativité remarquable sur ce point en prévoyant de **capter à la source la ressource fiscale par l'affectation d'une série d'impôts**, alors que l'on aurait pu songer à un prélèvement sur recettes – les deux méthodes ayant leurs avantages et leurs inconvénients.

Par cohérence avec son attitude lors du débat sur les prélèvements obligatoires qui a eu lieu au Sénat le 26 octobre dernier, votre commission des finances a estimé qu'il serait préférable de substituer à l'« inventaire à la Prévert » que constituent les neuf taxes et impôts devant être transférés à la Sécurité sociale pour financer ces exonérations, une quote-part de TVA.

Il s'agit d'une position de principe, qui n'est certes pas dépourvue d'inconvénients, mais qui lui est apparue cohérente avec le **thème de la « TVA sociale »**, qui doit, selon elle, occuper une **place centrale dans la nécessaire refondation du modèle fiscal français**.

En tout état de cause rien ne serait pire qu'une **situation de confusion dans laquelle chaque secteur rendrait l'autre responsable de ses déficits, au risque de susciter l'irresponsabilité collective** et aboutissant au **grossissement d'une dette sociale d'autant plus pernicieuse qu'il s'agit par essence de dépenses de transferts et donc de fonctionnement**.

Votre rapporteur général estime en effet qu'il serait plus clair de faire évoluer le système vers une prise en charge accrue des dépenses sociales par l'Etat suivant la voie montrée par les pays scandinaves en donnant corps au projet de « TVA sociale ». Mais l'on pourrait aussi, et c'est une autre piste, considérer que les prestations sociales ont le caractère de rémunérations différées et qu'il conviendrait, même si c'est contre le sens de l'histoire récente, de rétablir un principe assurantiel dans la protection sociale. Ces deux voies, apparemment alternatives, sont peut-être complémentaires, dès lors que leur prise en compte conjointe pourrait permettre de trouver la bonne formule pour garantir le financement de l'hôpital et de la médecine de ville, dont les logiques sont à l'évidence différentes.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport préliminaire sur l'exécution de la loi de finances pour 2004.

En définitive, tout dépendra de la capacité des gouvernants à maîtriser la dépense publique, qu'il s'agisse de la **dépense sociale pour laquelle doivent être mis effectivement en place des mécanismes responsabilisants** ou de la **dépense des administrations, que la LOLF**, si elle est mise efficacement en œuvre et si l'on sait mobiliser la fonction publique, **devrait contribuer à rationaliser.**

#### **Les prévisions du projet de loi de finances pour 2006**

##### **Budget de l'Etat :**

- Une croissance de 2,25 % du PIB, avec comme hypothèse un baril de Brent à 60 dollars et une valorisation de l'euro à 1,23 dollar ;
- Des recettes nettes du budget général de 217,3 milliards d'euros après prélèvements sur recettes ;
- Des dépenses du budget général stabilisées en volume, s'établissant à 266,1 milliards d'euros ;
- Un solde des comptes spéciaux : + 2 milliards d'euros ;
- Un déficit de l'Etat, y.c. comptes spéciaux de 46,8 milliards d'euros.

##### **Chiffres consolidés relatifs aux administrations publiques :**

- Déficit public : 2,9 % du PIB ;
- Prélèvements obligatoires : 44 % du PIB ;
- Dépenses publiques : 53,6 % du PIB ;
- Dette publique : 66 % du PIB.

#### **Principaux éléments fiscaux et budgétaires de la loi de finances pour 2006**

##### **Recettes :**

- Recettes fiscales nettes : 257,7 milliards d'euros ;
- Recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des changes) : 24,8 milliards d'euros ;
- Prélèvements sur recettes : 65,3 milliards d'euros ;
- Produit attendu des grands impôts (nets) : taxe sur la valeur ajoutée : 125,8 milliards d'euros ; impôt sur le revenu : 57,5 milliards d'euros ; impôt sur les sociétés : 41,5 milliards d'euros ; taxe intérieure sur les produits pétroliers : 19,4 milliards d'euros ;
- Un point de TVA (taux normal) : 5,7 milliards d'euros.

##### **Dépenses : 266,1 milliards d'euros, dont**

- Charges de la dette : 39,2 milliards d'euros et 14,7 % du budget ;
- Dépenses de personnel : 118,2 milliards d'euros.

##### **Plafond des emplois rémunérés par l'Etat en ETP : 2.351.146.**

##### **Données financières :**

- Plafond de variation de la dette : 41 milliards d'euros en 2006 ;
- Besoin de financement de l'Etat 2006 : 130,8 milliards d'euros.



## I. LES VOIES DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE

**La LOLF constitue un outil d'autant plus puissant qu'elle n'implique pas de doctrine budgétaire.** Elle offre une aide à la prise de décision grâce à une meilleure connaissance des déterminants de l'équilibre budgétaire, une description plus fine des crédits regroupés ainsi qu'une meilleure évaluation de l'efficacité de la dépense publique.

D'autre part, et de manière aussi empirique, votre commission des finances a cru nécessaire d'élaborer en fonction de son analyse de l'état de nos finances publiques et de l'économie française, des principes de sagesse budgétaire de nature à lui permettre de guider son examen des projets de lois de finances soumis à l'examen du Sénat.

### A. L'AN I DE LA LOLF

#### 1. Un cadre renouvelé axé sur la performance

**Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier à être entièrement préparé et discuté selon les nouvelles règles budgétaires prévues par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), issue d'une initiative parlementaire dépassant les clivages partisans.**

La réforme budgétaire modifie certes les règles de discussion et d'adoption des projets de loi de finances, mais elle implique aussi **une approche renouvelée des finances publiques** fondée sur l'atteinte d'objectifs de performance, mesurés par des **indicateurs précis** en nombre limité.

La démarche de performance implique de porter une attention prioritaire sur l'efficacité de la dépense publique, et non plus sur les seules variations des crédits affectés à telle ou telle action.

Il ne faut plus considérer qu'un bon budget serait un budget qui augmenterait ou même qui baisserait ; la vertu budgétaire consiste au contraire à améliorer l'efficacité de la dépense en mesurant l'effet sur l'action publique de chaque euro de crédits.

La nouvelle nomenclature budgétaire marque la volonté d'une **budgétisation par objectifs d'après les finalités principales de l'action publique**<sup>1</sup>.

**La suppression de la distinction entre mesures nouvelles et services votés implique de profonds changements des mentalités.**

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 7 de la LOLF, les missions constituent la nouvelle unité de vote. Elles regroupent l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre d'une politique publique, dans un cadre ministériel ou interministériel. Chaque mission est constituée de programmes (eux-mêmes subdivisés en actions), auxquels sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance.

La discussion de la loi de finances s'est trop souvent résumée à un débat « à la marge » sur les seules variations de crédits, alors que la masse des dépenses (à hauteur de 94 %) était reconduite quasi-automatiquement d'une année sur l'autre par l'effet d'un seul vote.

**Désormais, les budgets sont construits « en base zéro » et les demandes de crédits doivent être justifiées au premier euro** : l'information ainsi fournie au Parlement dans les nouveaux « bleus » budgétaires, dont la présentation a été clarifiée et renouvelée et complétée notamment par la prise en compte des fonds de concours ainsi que des dépenses fiscales, doit permettre d'apprécier pleinement l'efficacité et l'utilité de la dépense.

Pour ce faire, il devient possible de mesurer l'évolution des objectifs de performance et en comparant les données prévisionnelles des **projets annuels de performance** (PAP) annexés au projet de loi de finances initiale, et les résultats mesurés dans les **rapports annuels de performance** (RAP) annexés au projet de loi de règlement, dont le rôle dans le processus budgétaire devrait être sensiblement réévalué.

A cet égard, les rapports annuels de performance mesurent le respect effectif des objectifs figurant dans les projets annuels de performance afin d'améliorer la performance de l'action publique des RAP doivent donc être les « pendants » des PAP.

## **2. La LOLF : un instrument au service de la maîtrise de la dépense publique**

**Si la LOLF constitue un cadre politique neutre pour améliorer l'efficacité de la dépense et renforcer la transparence de l'action publique, elle peut aider le gouvernement et les gestionnaires dans leur volonté de maîtrise accrue des finances publiques.**

La LOLF permet ainsi une **meilleure connaissance des données essentielles à la réalisation de l'équilibre budgétaire**. L'article d'équilibre fixe désormais un plafond de variation de la dette négociable, d'une part, le plafond des autorisations d'emplois, d'autre part. Ces données présentent un lien évident avec le niveau du solde budgétaire, l'évolution des effectifs ayant une incidence manifeste sur l'équilibre annuel, puis le solde budgétaire déterminant le niveau d'endettement de l'Etat et le coût des emprunts compte tenu du niveau des taux d'intérêt à un moment donné.

La nouvelle présentation de l'article d'équilibre doit ainsi permettre au Parlement de se prononcer directement sur le niveau de l'emploi public, mais aussi faire ressortir le **lien entre le coût des dépenses publiques de personnel et l'évolution de l'équilibre budgétaire à moyen et long termes**. Les données générales de l'équilibre macroéconomique peuvent être établies avec une fiabilité accrue à un horizon pluriannuel.

S'il est **faux d'assimiler la LOLF à une « machine destinée à détruire les emplois publics »**, il est vrai que le **mécanisme de la fongibilité asymétrique des crédits** au sein d'un programme, qui signifie la possibilité pour le gestionnaire de diminuer les dépenses de personnel inscrites au titre 2 au profit des autres titres, sans que l'inverse ne soit possible, **peut inciter à des économies de personnel**. Mais il ne s'agit que d'une simple règle de gestion au regard des choix budgétaires initiaux effectués par le gouvernement et le Parlement et **il revient à chaque ministre, dans l'exécution du budget, d'en faire bon usage**.

Il est à présent de la responsabilité du Parlement, qui a voulu la réforme budgétaire, de la faire vivre, afin que le renouvellement de l'action publique s'affirme comme une **volonté partagée, des hommes politiques, des agents publics et des citoyens** qui concourent par leurs contributions à la mise en œuvre de l'action de l'Etat.

## ***B. LA CONTINUITÉ DES PRINCIPES DE BONNE GESTION***

### **1. Les « sept piliers de la sagesse budgétaire »**

La LOLF devrait être un instrument essentiel pour mieux maîtriser la dépense publique. On ne doit cependant pas oublier que son adoption provient en grande partie du fait que les **ressources publiques sont de plus en plus préemptées** par certaines dépenses qui augmentent automatiquement chaque année, comme la charge de la dette.

L'entrée en vigueur de la LOLF doit donc s'accompagner **d'une politique résolue de réduction de la dette publique en part du PIB**. C'est pourquoi, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour 2006, votre commission des finances a adopté un rapport d'information<sup>1</sup> de son rapporteur général, retenant sept principes, dénommés les « sept piliers de la sagesse budgétaire », que doit, selon elle, respecter toute politique budgétaire raisonnable, c'est-à-dire qui permette de **réduire la part des crédits de l'Etat consacrés au paiement des intérêts de la dette publique (13,5 % aujourd'hui, et qui augmenteront fortement en cas de hausse des taux d'intérêt)**.

Votre commission des finances a décidé d'évaluer, de manière systématique, la politique budgétaire menée par les différents gouvernements, en s'appuyant sur ces sept principes. Elle se situe ainsi dans la logique de la réforme du pacte de stabilité et de croissance, puisque le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a invité les Etats membres à se doter de règles internes les incitant à mener une politique budgétaire soutenable, c'est-à-dire permettant de maîtriser la dette publique.

---

<sup>1</sup> « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », rapport d'information n° 444 (2004-2005).

Ces sept principes sont synthétisés par l'encadré ci-après.

**Les « sept piliers de la sagesse budgétaire » selon votre commission des finances**

**L'objectif final : une dette égale à 40 % du PIB**

1. Ramener la dette publique, actuellement de 65,6 % du PIB, à 40 % du PIB dans 20 ans.

**L'indicateur à prendre en compte : le déficit structurel**

2. Ramener le plus rapidement possible le déficit public structurel (soit le déficit public nominal, corrigé des fluctuations de la conjoncture), actuellement de 3 % du PIB, à 1 % du PIB, en restant particulièrement exigeant lorsque la croissance économique est forte.

**Les règles à respecter**

3. S'interdire tout allégement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée, tant que le déficit structurel n'aura pas atteint un niveau inférieur ou égal à 1 % et que le rythme de croissance des dépenses publiques restera de l'ordre de celui observé par le passé, soit 2 % par an en volume.

4. Appliquer une démarche de précaution dans la construction du budget, notamment dans l'évaluation des recettes fiscales.

5. Se fixer des règles comptables claires en exécution budgétaire.

6. Adopter une approche patrimoniale dans la gestion des finances publiques.

**La méthode : porter le débat devant l'opinion**

7. Renforcer le rôle du Parlement, par le recentrage du débat d'orientation budgétaire sur la mise en œuvre des engagements européens de la France, et par l'organisation de débats sur les actes communautaires relatifs à la politique budgétaire de la France.

**2. Des marges de progression, en matière de « vertu budgétaire », pour le présent projet de loi de finances**

Le septième principe, celui du renforcement du rôle du Parlement, a été respecté, votre commission des finances ayant axé sa contribution au débat d'orientation budgétaire pour 2006 sur la mise en œuvre du pacte de stabilité par la France. Les autres principes ne sont, malheureusement, pas respectés dans leur ensemble.

*a) Une réduction en trompe-l'œil du déficit structurel*

L'indicateur essentiel est le **déficit structurel**. C'est lui en effet qui permet de déterminer si le gouvernement fait ce qu'il faut pour atteindre l'objectif de long terme de réduction de la part de la dette publique dans le PIB.

Certes, le gouvernement indique que le déficit structurel, hors soultes, s'améliorerait de 0,5 point de PIB en 2006.

Cependant, comme cela est expliqué ci-après, **cette amélioration serait en quasi-totalité un phénomène optique**, résultant d'une élasticité

prévisionnelle des recettes des administrations publiques au PIB particulièrement élevée en 2006. **L'effort de réduction du déficit structurel, de seulement 0,1 point de PIB une fois corrigé de ce phénomène, est donc peu significatif.**

*b) Des pratiques insuffisamment vertueuses*

D'autres règles de bonne gestion budgétaire évoquées par votre commission des finances **ne sont pas respectées** par le présent projet de loi de finances.

Ainsi, hors mesures de périmètre, **les allègements fiscaux nets apparaissent insuffisamment financés** : ils seront de près de 4 milliards d'euros en 2006 (bien que les mesures prévues par le présent projet de loi de finances tendent à accroître les recettes fiscales de 200 millions d'euros en 2006), alors même que le niveau du déficit structurel ne permet pas de financer de tels allègements fiscaux et que la dépense publique, bien que contenue, n'est pas infléchie de façon suffisante.

En revanche, comme cela est expliqué ci-après, si les prévisions de recettes fiscales du gouvernement pouvaient sembler relativement optimistes lors de l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2006 par votre commission des finances, **l'« estimation précoce » de la croissance du PIB au troisième trimestre 2005 publiée par l'Insee le 10 novembre 2005 rend les prévisions de recettes fiscales du gouvernement pour 2006 tout à fait vraisemblables.**

**3. La stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat à partir de 2007 : une proposition bienvenue**

Le gouvernement propose, dans la programmation pluriannuelle 2007-2009 figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, de « *progresser vers une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat (« zéro valeur »)* ».

Cette proposition est bienvenue. En effet, jusqu'à présent les programmes de stabilité supposaient que les dépenses de l'Etat étaient stables en volume, ce qui obligeait à prévoir une croissance des dépenses de protection sociale de l'ordre de 1,5 % en volume, alors que la croissance observée des dépenses de protection sociale était proche de 3 %. Il en résultait que la croissance des dépenses publiques ne pouvait être significativement infléchie.

Si l'objectif d'une croissance des dépenses de l'Etat de 0,9 % par an en moyenne, retenu par la programmation pluriannuelle 2007-2009, est peu réaliste, il serait désormais envisageable de ramener ce taux, actuellement de l'ordre de 2 % par an, à 1,2 %. Comme cela est indiqué ci-après, cela permettrait, en l'absence de mesure sur les prélèvements obligatoires, de ramener le déficit public en dessous de 1 % du PIB aux alentours de 2011.



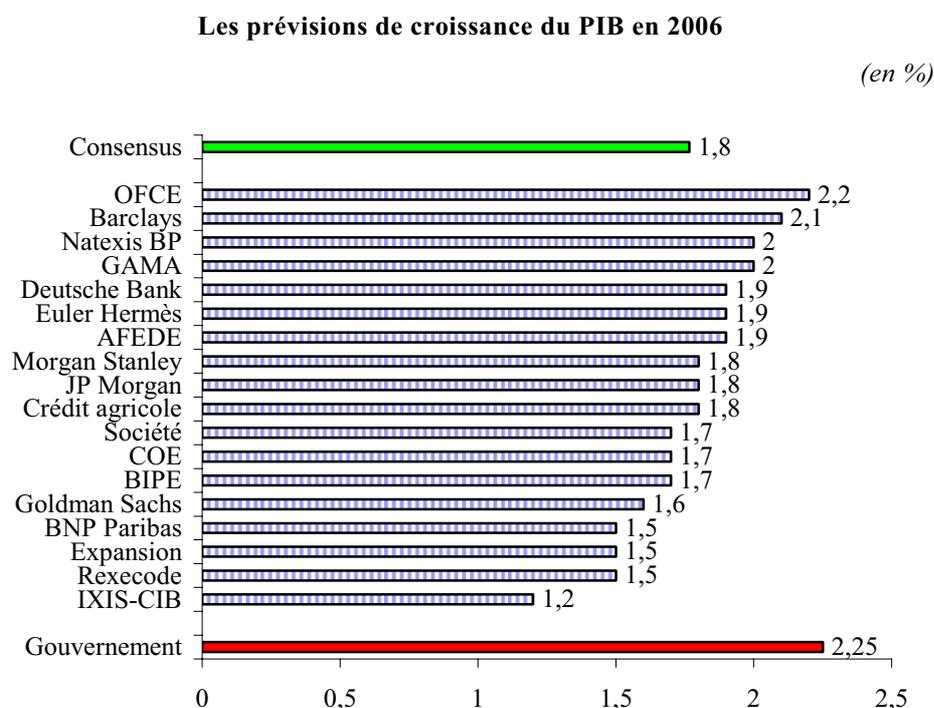
## II. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE DEVENANT PLUS VRAISEMBLABLES

### A. DES ATTENTES SUPÉRIEURES À CELLES DES CONJONCTURISTES

#### 1. 2,25 % en 2006 selon le gouvernement, contre 1,8 % selon le consensus

Le présent projet de loi de finances repose sur une hypothèse de croissance du PIB pour 2006 de **2,25 %**, nettement supérieure à celle du consensus, qui se situe à **1,8 %**.

La prévision du gouvernement est **supérieure à celle de l'ensemble des conjoncturistes**, comme l'indique le graphique ci-après.



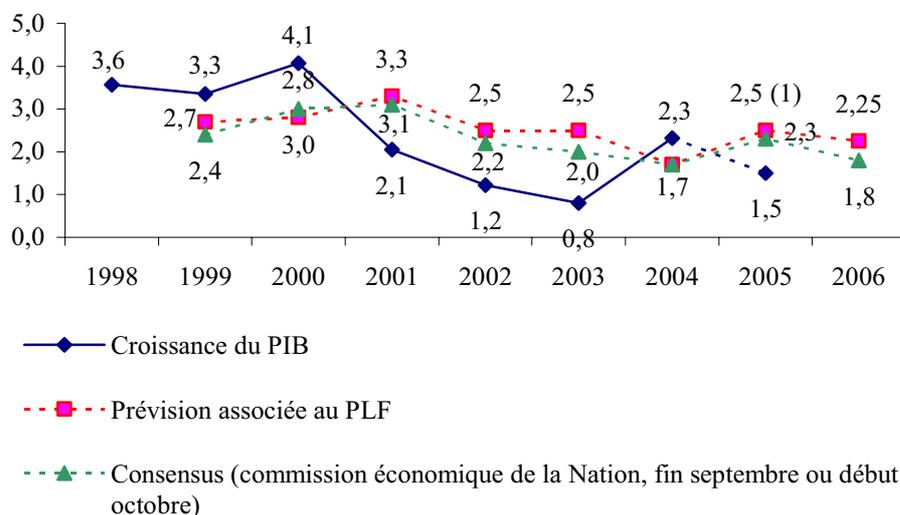
Source : commission économique de la Nation, octobre 2005

#### 2. L'optimisme naturel des gouvernements

Il faut relativiser l'importance de cet écart. Celui-ci, habituel, est d'une ampleur généralement beaucoup plus faible que l'écart entre la croissance prévue par le consensus des économistes et la croissance observée. Cela vient du fait que les économistes tendent à minorer les infléchissements conjoncturels, et les écarts par rapport à la croissance potentielle.

### La croissance du PIB : prévision et exécution

(croissance réelle, en %)



(1) Prévision revue à la baisse par le gouvernement dans le présent projet de loi de finances, à 1,75 %.

Source : Insee, commission économique de la Nation, présent projet de loi de finances

Par ailleurs, une croissance de 2,25 % correspondrait à la croissance potentielle de l'économie française.

## B. UN « PARI » QUE LE GOUVERNEMENT POURRAIT GAGNER

### 1. Un écart dû aux différences de prévision pour la fin de l'année 2005

Paradoxalement, la divergence du gouvernement par rapport aux conjoncturistes au sujet de la croissance du PIB en 2006 résulte des différences de prévision relatives à **la fin de l'année 2005**.

En effet, lorsqu'on parle de la croissance du PIB une année donnée, il s'agit de la croissance par rapport au PIB de l'année précédente. Ainsi, pour une croissance du PIB de trimestre à trimestre de l'année 2006 donnée, la croissance du PIB de l'année 2006 par rapport à celui de l'année 2005 sera d'autant plus élevée que le PIB du dernier trimestre 2005 aura été élevé.

Si l'on raisonne en croissance de trimestre à trimestre, **la prévision de croissance du gouvernement pour l'année 2006 est analogue à celle du consensus des conjoncturistes**, soit environ 0,5 % ou 0,6 %.

En revanche, pour atteindre une croissance du PIB de 1,8 % en 2005 par rapport au PIB de l'année 2004, le gouvernement prévoit implicitement une croissance de 0,7 % ou 0,8 % aux deux derniers trimestres de l'année 2005, contre seulement 0,4 % selon le consensus.

**La question est donc de savoir si la prévision de croissance du PIB aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2005 se vérifiera. Le gouvernement, en présentant ses prévisions de croissance pour 2005 et 2006, faisait implicitement le « pari » d'une forte reprise dès le second semestre de l'année 2005.**

## **2. Les derniers chiffres disponibles suggèrent que le gouvernement pourrait avoir raison contre les conjoncturistes**

Selon l'« estimation précoce » de l'Insee, rendue publique le 10 novembre 2005 – soit le lendemain de l'examen des grands équilibres budgétaires pour 2006 par votre commission des finances –, la croissance du PIB au troisième trimestre de l'année 2005 aurait été de **0,7 %**.

Il en découle tout d'abord que **la croissance du PIB en 2005 sera forcément plus forte que le prévoit le consensus**, l'acquis de croissance pour 2005 étant désormais de **1,5 %**.

Il en découle ensuite que la prévision de croissance du PIB présentée par le gouvernement pour **2006** est désormais **tout à fait vraisemblable**.

Le gouvernement – de même que certains conjoncturistes, comme l'OFCE – semble donc avoir eu raison de faire le « pari » d'une reprise économique dès le second semestre 2006.

### ***C. DES FACTEURS D'INCERTITUDE TOUJOURS AUSSI IMPORTANTS***

La croissance du PIB en 2006 est soumise à **d'importants aléas, à la hausse comme à la baisse**.

#### **1. Les aléas habituels : taux de change, prix du baril, croissance aux Etats-Unis**

**Les hypothèses retenues par le gouvernement en matière d'environnement international sont analogues à celles du consensus des conjoncturistes.**

Il convient cependant de souligner **certains aléas**.

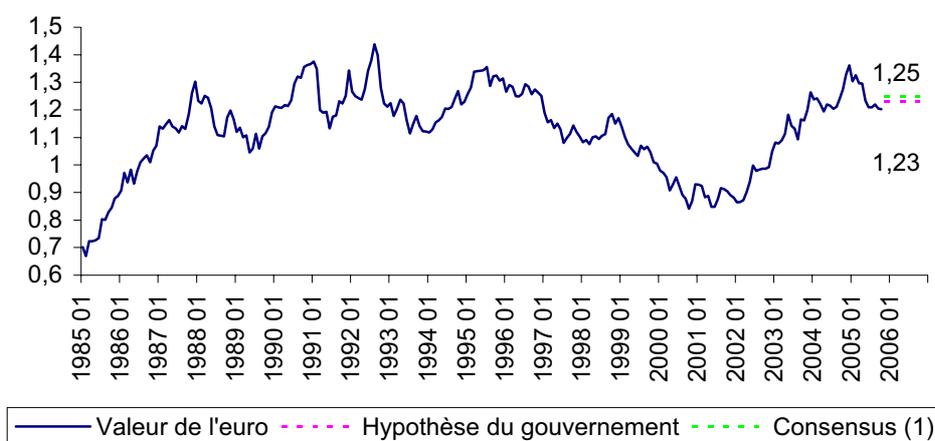
Le **taux de change de l'euro**, de 1,18 dollar au début de mois de novembre 2005, s'apprécierait légèrement, passant à 1,23 dollar selon l'hypothèse du gouvernement. Ce taux est légèrement plus faible que celui retenu par le consensus, de 1,25 dollar. Cette hypothèse peut sembler

prudente, si l'on considère que l'euro se déprécie depuis le début de l'année 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

On note que selon les derniers chiffres connus au moment de la publication du présent rapport, la devise européenne a atteint son plus bas niveau par rapport au dollar depuis novembre 2003.

**Le taux de change de l'euro**  
(valeur de l'euro en fin de mois)

(en dollars)



(1) Commission économique de la Nation, octobre 2005.

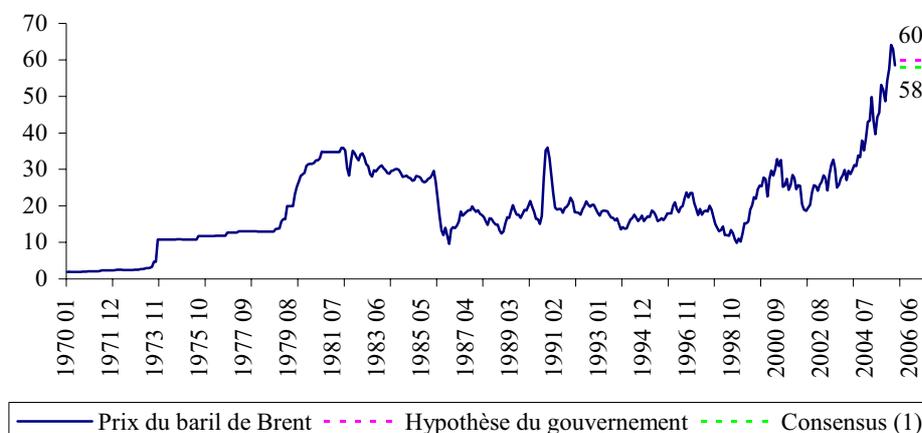
Sources : Banque centrale européenne, présent projet de loi de finances

Si la valeur de l'euro était inférieure de 10 % à l'hypothèse retenue, ce qui ne peut être exclu, il en découlerait, selon les estimations usuelles, une croissance supplémentaire du PIB de la France et de la zone euro de l'ordre de 0,5 point.

La prévision du gouvernement en matière de **prix du baril de Brent** est également analogue à celle du consensus des conjoncturistes : 60 dollars, contre 58 dollars selon le consensus, comme l'indique le graphique ci-après, étant noté que les derniers cours connus à la mi-novembre se situaient au niveau de 55,5 dollars.

### Le prix du baril de Brent

(en dollars)



(1) Commission économique de la Nation, octobre 2005.

Sources : LBMA, présent projet de loi de finances

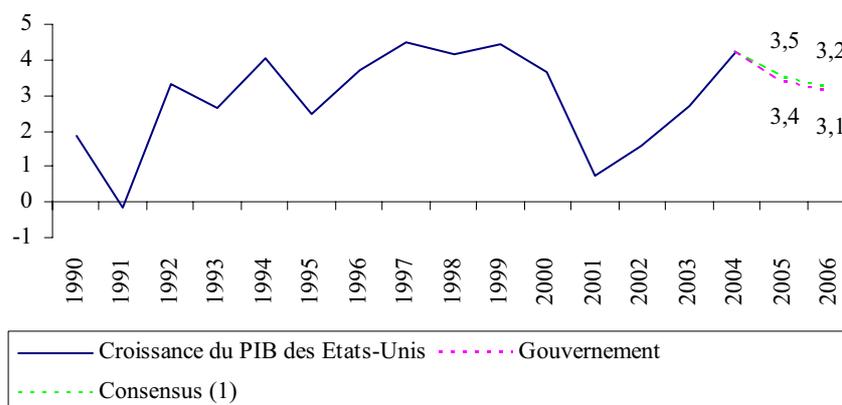
On peut rappeler que, selon les estimations usuelles, un écart de 10 dollars par rapport aux prévisions du prix du baril de Brent a un impact de l'ordre de 0,5 point sur le PIB de la France et de la zone euro. Cet aléa pourrait jouer à la hausse comme à la baisse.

Enfin, la prévision de **croissance de l'économie des Etats-Unis** est quasiment identique à celle du consensus, comme l'indique le graphique ci-après.

### La croissance du PIB des Etats-Unis

(croissance en volume)

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, octobre 2005.

Sources : Bureau of Economic Analysis, présent projet de loi de finances

On estime généralement qu'une croissance de l'économie des Etats-Unis inférieure de 1 point réduit la croissance du PIB de l'économie française et de l'économie de la zone euro de 0,5 point environ.

## 2. Le risque d'une remontée des taux d'intérêt

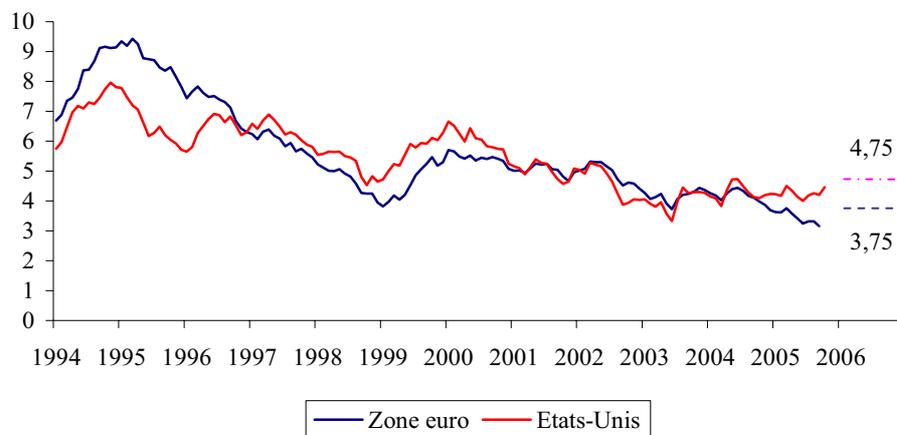
On peut en outre s'interroger cette année sur les conséquences de **l'augmentation des taux d'intérêt** en cours aux Etats-Unis, et leur impact possible sur le marché de l'immobilier.

**Le gouvernement n'indique pas quelles sont ses hypothèses en matière d'évolution des taux d'intérêt.**

En revanche, les conjoncturistes réunis au sein de la Commission économique de la Nation anticipent un début de remontée des taux longs aux Etats-Unis en 2006 et dans la zone euro, comme l'indique le graphique ci-après.

Les taux d'intérêt à 10 ans aux Etats-Unis et dans la zone euro

(en %)



Les courbes en pointillés indiquent la prévision du consensus des conjoncturistes (*Consensus Forecasts*, octobre 2005)

Sources : Banque centrale européenne, Federal Reserve Board, *Consensus Forecasts*

Le processus de remontée des taux, déjà amorcé aux Etats-Unis, semble également enclenché en Europe pour des raisons internes tenant aux risques évoqués par certains banquiers centraux d'une reprise de l'inflation et d'une augmentation excessivement rapide de la masse monétaire : au début novembre 2005, en l'espace de deux mois, les taux longs européens sont remontés de 50 points de base.

Enfin, en dépit des dernières tendances du marché, **il n'est pas exclu que l'augmentation du prix du pétrole se poursuive au-delà de l'hypothèse retenue par le gouvernement et par les conjoncturistes** (de l'ordre de 60 dollars le baril), ce qui serait un facteur d'inflation. Dans ces conditions, il y a un risque que la hausse des taux longs soit accentuée par l'évolution du marché pétrolier, ce qui pourrait à son tour **servir de déclencheur au retournement des marchés de l'immobilier** dans le monde.

**Le gouvernement reconnaît ce triple danger, et en a fait l'objet de son « scénario alternatif » défavorable.** Il considère que la croissance du PIB de la France serait réduite de 0,75 point en 2006, et atteindrait donc 1,5 %. Il ne précise pas quelle serait l'ampleur, dans ce scénario, de la diminution des prix de l'immobilier et de l'augmentation des taux longs, mais cet ordre de grandeur semble vraisemblable, et compatible avec ce que votre rapporteur général a indiqué dans son récent rapport d'information sur le marché de l'immobilier<sup>1</sup>.

### **3. Un scénario « favorable » toujours possible**

Le gouvernement envisage également un scénario favorable, où l'appréciation des monnaies asiatiques et des importations accrues des pays producteurs de pétrole susciteraient une plus forte croissance de la zone euro. La croissance de l'économie française serait alors accrue de 0,75 point, et atteindrait donc 3 %. Cela supposerait que les prévisionnistes aient sous-estimé la croissance de 1,2 point, ce qui correspondrait à leur marge d'erreur habituelle (la croissance du PIB a été sous-estimée d'environ 1 point en 1999 et en 2000, et surestimée d'environ 1 point en 2001, 2002 et 2003).

Bien qu'un tel scénario ne soit pas invraisemblable, il ne pourrait bien entendu pas être retenu pour la construction d'un budget, qui doit se faire sur la base d'un principe de précaution.

**Il ne faut pas confondre la prévision de croissance associée à un budget**, qui constitue un **objectif** de la **politique** gouvernementale, **avec le taux de croissance de référence**, qui sert de base au calcul des anticipations de recettes fiscales inscrites dans le budget et en fonction desquelles le gouvernement va pouvoir déterminer sa marge de manœuvre en matière de dépenses. La première exprime une volonté politique, le second est un choix technique qui pourrait d'ailleurs relever d'une instance non gouvernementale.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 6 (2005-2006), 5 octobre 2005.*



### III. DES ANTICIPATIONS DE RECETTES DÉSORMAIS PLAUSIBLES

#### A. 2005 : DES ESTIMATIONS DE RECETTES FISCALES PLUS PROCHEES DES PRÉVISIONS INITIALES

##### 1. Une moins-value de recettes fiscales en 2005 de l'ordre de 2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 ?

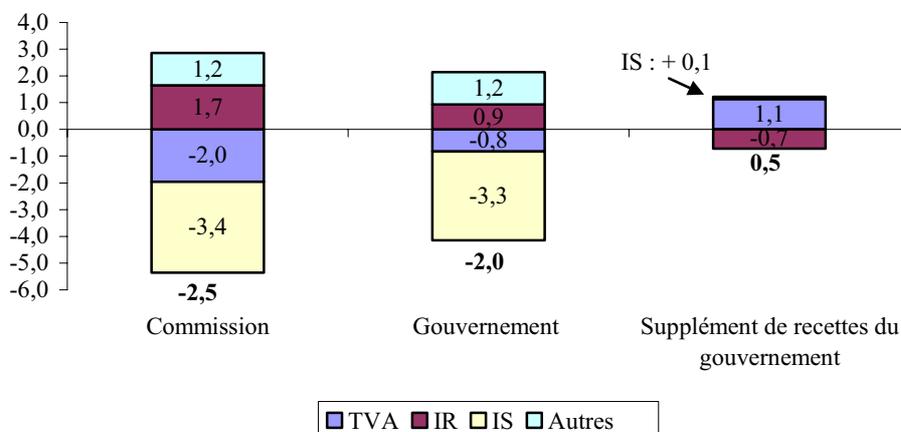
A l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2006, votre commission des finances a présenté une estimation selon laquelle les recettes fiscales de l'Etat pourraient être inférieures en 2005 de **6,8 milliards d'euros** aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2005. Cette estimation constituait non une projection, mais une **prévision**, s'appuyant sur la constatation empirique selon laquelle l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal est généralement égale à 0,4 fois la croissance du PIB réel. Le gouvernement évaluait alors ces moins-values à 4 milliards d'euros.

En cette fin d'année 2005, il est possible de réaliser des **projections** à partir des rentrées de recettes fiscales observées depuis le début de l'année.

Selon les estimations de votre commission des finances, s'appuyant notamment sur ces projections, les recettes fiscales seraient inférieures de seulement **2,5 milliards d'euros** aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2005, et de 0,5 milliard d'euros aux estimations révisées du gouvernement (prévoyant des moins-values de 2 milliards d'euros) présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

L'écart prévu par rapport à la loi de finances initiale pour 2005

(en milliards d'euros)



Sources : présent projet de loi de finances, commission des finances du Sénat

Dans le cas de la **TVA**, votre commission des finances s'est contentée de **projeter** la tendance observée depuis le début de l'année. Si les tendances actuelles se poursuivaient, les recettes de TVA seraient inférieures de **2 milliards d'euros** aux estimations de la loi de finances initiale pour 2005 (contre seulement 0,8 milliard d'euros selon le gouvernement).

Toutefois, la publication de chiffres relativement favorables pour le troisième trimestre de cette année (*cf. supra*), conduit à donner une crédibilité accrue aux prévisions optimistes du gouvernement.

### Les recettes de TVA en 2005

(en milliards d'euros)



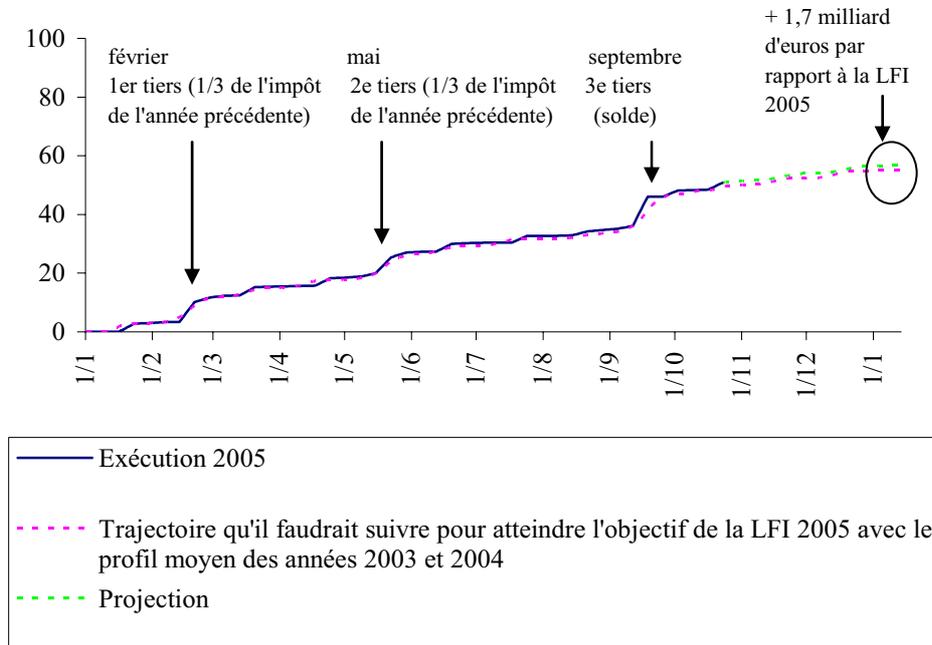
Sources : situations hebdomadaires, commission des finances du Sénat

Dans le cas de **l'impôt sur le revenu**, le paiement du troisième tiers en septembre dernier permet de faire des projections relativement précises des recettes de cet impôt en 2005, sur la base des profils moyens observés les années précédentes.

Ainsi, les recettes seraient **supérieures de 1,7 milliard d'euros** aux prévisions du projet de loi de finances initiale pour 2005 (contre 0,9 milliard d'euros selon le gouvernement), comme l'indique le graphique ci-après.

### Les recettes d'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)

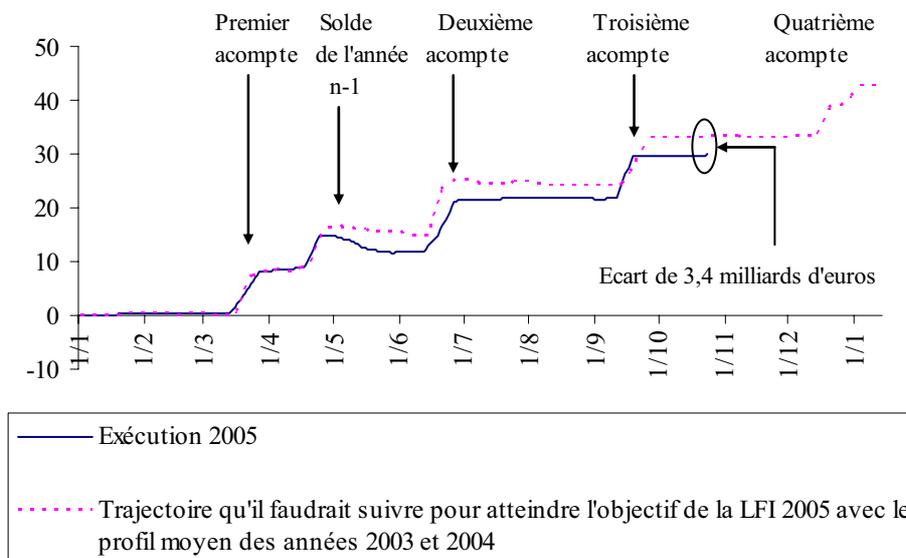


Sources : situations hebdomadaires, commission des finances du Sénat

Dans le cas de **l'impôt sur les sociétés**, au 20 octobre 2005 – date de la dernière situation hebdomadaire transmise par le gouvernement à votre rapporteur général –, les recettes étaient **inférieures de 3,4 milliards d'euros** à ce qu'elles auraient dû être pour atteindre l'objectif de la loi de finances initiale pour 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les recettes d'impôt sur les sociétés

(en milliards d'euros)



Sources : situations hebdomadaires, commission des finances du Sénat

Si l'on suppose que cet écart se maintient par la suite, il en découle des moins-values très proches de celles prévues par le gouvernement (3,3 milliards d'euros).

Les **autres recettes fiscales nettes** (46,9 milliards d'euros selon la loi de finances initiale pour 2005 et 48,1 milliards d'euros selon les estimations révisées du gouvernement) et leur calendrier de perception, ainsi que des remboursements et dégrèvements correspondants, sont d'une complexité telle **qu'une projection à partir des situations hebdomadaires exposerait à un grave risque d'erreur.**

Elles sont par ailleurs difficilement modélisables, dans la mesure où elles peuvent connaître des variations importantes d'une année sur l'autre, difficiles à rattacher à une grande variable économique.

Votre commission des finances doit donc se contenter d'effectuer un **contrôle de vraisemblance**. Des simulations simples (et très imprécises) réalisées à partir des recettes de 2004 et des mesures nouvelles 2005 suggèrent que ces recettes seraient de l'ordre de 46 milliards d'euros en 2005 : l'estimation du gouvernement reste donc **plausible**. Elle s'expliquerait en particulier par un **rendement particulièrement important des droits d'enregistrement et de l'impôt de solidarité sur la fortune.**

## **2. Des recettes fiscales *a priori* peu sensibles à la conjoncture en 2005**

**Les recettes fiscales n'ont pas obéi, en 2005, à leurs déterminants habituels**, comme le montre le fait que, malgré une croissance du PIB inférieure d'un point de PIB à la prévision associée à la loi de finances initiale pour 2005, les recettes fiscales ne semblent devoir être que légèrement inférieures aux prévisions associées à celle-ci.

Une technique simple de simulation par grand impôt ou catégorie d'impôts (dont les modalités sont présentées ci-après) suggère que cet écart par rapport aux prévisions initiales de votre commission des finances (évaluant les moins-values fiscales à 6,8 milliards d'euros) s'explique essentiellement par :

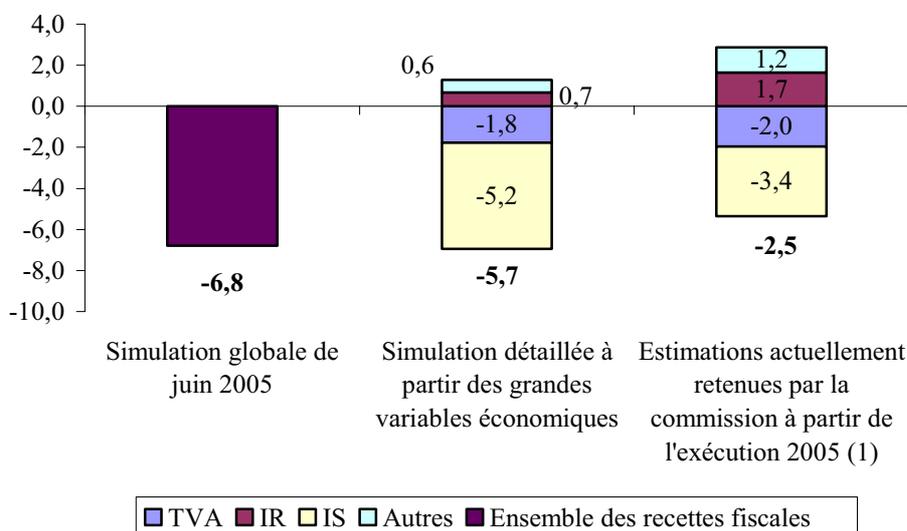
- des plus-values d'impôt sur le revenu et d'autres recettes fiscales, que la technique globale utilisée en juin 2005 ne prenait pas en compte, et qui semblent devoir être particulièrement dynamiques en 2005 ;

- des recettes d'impôt sur les sociétés plus dynamiques que ne le laisserait attendre la croissance du PIB.

**Les moins-values de recettes fiscales en 2005 :  
les différentes estimations de votre commission des finances**

(écart par rapport à la loi de finances initiale pour 2005)

(en milliards d'euros)



(1) Dans le cas des "autres" recettes fiscales, l'estimation retenue est, par convention, celle du gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

**B. 2006 : DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES ENCORE VOLONTARISTES**

Afin de juger de la vraisemblance des prévisions de recettes fiscales du gouvernement pour l'année 2006, **vo**tre commission des finances s'est efforcée de déterminer quelles seraient les recettes des grands impôts ou catégorie d'impôts, en supposant que celles-ci présentent leur lien habituel avec les principales variables macroéconomiques.

La méthode utilisée, très simple, consiste à utiliser les prévisions de certaines grandes variables macroéconomiques par le **consensus des conjoncturistes**, comme approximations de l'assiette<sup>1</sup>, et à leur appliquer une hypothèse d'élasticité des recettes fiscales déterminée, selon une méthode propre à chaque recette, en fonction des élasticités observées depuis une dizaine d'années.

<sup>1</sup> La variable utilisée comme approximation de l'assiette est la consommation des ménages dans le cas de la TVA, le revenu disponible brut (RDB) des ménages de l'année antérieure dans le cas de l'impôt sur le revenu, et le PIB dans le cas de l'impôt sur les sociétés. Dans le cas des autres recettes fiscales, qui connaissent des fluctuations importantes d'une année sur l'autre – par exemple, les recettes de l'ISF et des droits d'enregistrement dépendent, notamment, de l'évolution des marchés boursier et immobilier –, on considère par convention que les recettes seront égales à celles de l'année précédente, augmentées de 1,5 % (ce qui correspond au taux de croissance moyen observé depuis une dizaine d'années).

Comme l'estimation précoce de la croissance du PIB au troisième trimestre de l'année 2006 par le gouvernement n'a été rendue publique que le 10 novembre 2005, soit le lendemain de l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2006 par votre commission des finances, **les analyses présentées alors par votre commission des finances doivent être actualisées.**

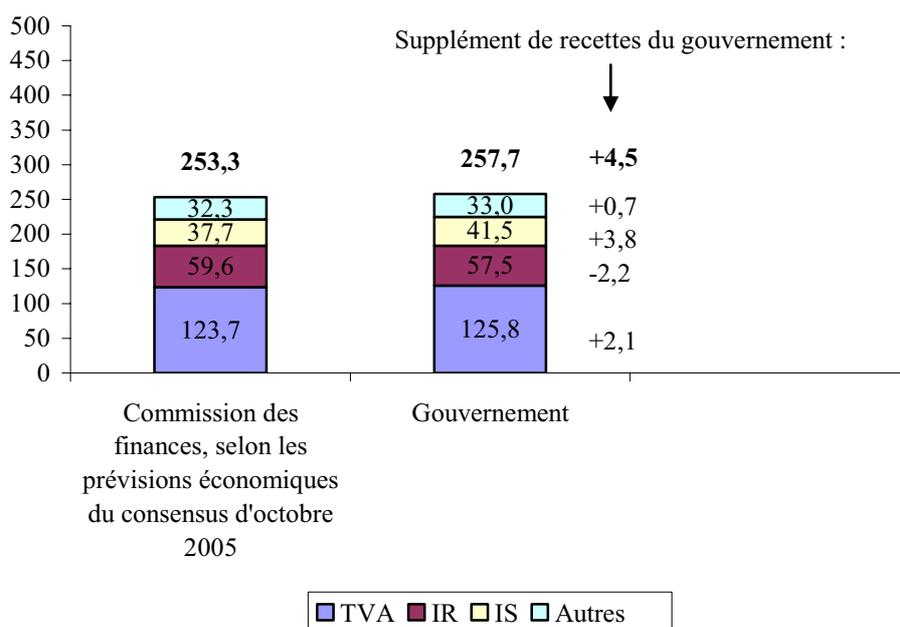
Il apparaît désormais que, le gouvernement ayant semble-t-il eu raison de prévoir, contre l'ensemble des conjoncturistes, une reprise de la croissance dès le troisième trimestre de l'année 2005, **les prévisions de recettes fiscales du gouvernement pour 2006 sont désormais plus vraisemblables, même si elles demeurent relativement volontaristes.**

### 1. Des prévisions qui pouvaient sembler optimistes lors de l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances

Pour l'année 2006, en s'appuyant notamment sur les prévisions de croissance du consensus pour 2005 et 2006 – données qui, on l'a vu, semblent devoir être revues à la hausse –, **vo**tre commission des finances parvenait à des recettes fiscales inférieures d'environ 4,5 milliards d'euros aux prévisions du gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes fiscales nettes en 2006 : comparaison des prévisions du gouvernement et des anciennes prévisions de votre commission des finances

(en milliards d'euros)



Sources : présent projet de loi de finances, commission des finances du Sénat

Le supplément de recettes prévu par le gouvernement par rapport aux prévisions de votre commission des finances (+ 4,5 milliards d'euros) provenait essentiellement de **l'impôt sur les sociétés** (+ 3,8 milliards d'euros) et de la **TVA** (+ 2,1 milliards d'euros).

## **2. Des prévisions désormais plus crédibles**

Comme cela a été indiqué ci-avant, selon l' « estimation précoce » de l'Insee, la croissance du PIB au troisième trimestre 2005 aurait été de 0,7 %, de sorte que les prévisions de croissance du PIB du gouvernement pour 2005 et 2006 semblent désormais **plus crédibles**.

**Votre commission des finances n'a donc plus de raison de juger irréaliste la prévision de recettes fiscales du gouvernement pour 2006.**

Cependant, les hypothèses d'élasticité du gouvernement demeurent relativement volontaristes. Certes, ces hypothèses ne sont pas invraisemblables, si l'on considère qu'en 2005 les recettes **d'impôt sur les sociétés** semblent devoir être supérieures d'environ 1,8 milliard d'euros à ce qui aurait normalement résulté de la croissance du PIB. Il n'est pas exclu que ce phénomène se produise à nouveau en 2006. Cependant, votre rapporteur général estime qu'il aurait été plus prudent de retenir une hypothèse d'élasticité plus en lien avec la croissance prévisionnelle du PIB.

### **LA COUR DES COMPTES ET LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DES PRÉVISIONS DE RECETTES<sup>1</sup>**

#### **« (...) I. La position de la Cour**

*« La Cour estime que les différentes évaluations qui sous-tendent les estimations de recettes fiscales retenues dans le PLF doivent lui être communiquées afin de lui permettre notamment d'évaluer la sincérité du taux d'évolution retenu dans les documents annexés au projet de loi de finances déposé par le gouvernement sur le bureau des assemblées. Cette demande est motivée par un souci de transparence vis-à-vis du Parlement sur les conditions d'élaboration des lois de finances.*

*« En formulant cette demande, la Cour ne s'intéresse qu'aux travaux préparatoires à l'arbitrage politique, à la teneur des informations portées à la connaissance des ministres pour leur permettre de prendre leur décision. Elle s'intéresse aussi aux méthodes d'élaboration des prévisions. A cet égard, les exemples étrangers ne sont utiles à invoquer que par le besoin de transparence qu'ils révèlent<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Extraits de la réponse à la question posée par votre commission des finances en vue de l'examen du projet de loi de règlement 2004.

<sup>2</sup> En Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, au Canada et aux Etats-Unis, l'établissement des hypothèses économiques servant au calcul des prévisions et le passage des données macro-économiques aux données budgétaires sont confiés à **un groupe d'instituts indépendants**. Au

## **« II. La position du Ministère des Finances**

*« Jusqu'en 2004, le Minéfi n'était pas disposé à communiquer les informations demandées par la Cour. Sa position a été clarifiée dans le cadre de la procédure de contradiction sur le rapport sur les résultats et la gestion de l'année 2004, puis confirmée en 2005. Le Minéfi estime en effet que « les comptes prévisionnels sur lesquels se fondent les prévisions de lois de finances sont esquissés dès le débat d'orientation budgétaire, même si ce cadrage évolue en fonction de l'évolution des informations conjoncturelles. ».*

*« Il justifie l'impossibilité dans laquelle il se trouve de communiquer des informations à ce sujet en faisant valoir qu'il s'agit d'un processus technique interne à l'administration des finances, qui est fondé sur des échanges nombreux et permanents entre services, et qui n'est formalisé qu'au moment du bouclage de la loi de finances. Seuls les chiffres retenus par le gouvernement sont publiés et sont inclus dans les documents accompagnant les lois de finances.*

*« Dans sa lettre du 17 mai 2004, le ministre avait néanmoins indiqué que « (ses) services (étaient) bien entendu à la disposition de la Cour et du Parlement pour toute demande d'information supplémentaire. En particulier, le dialogue qui s'institue entre la Cour et nos services à l'occasion de la préparation du rapport sur l'exécution des lois des finances nous semble être une occasion privilégiée de répondre aux interrogations techniques de la Cour sur le rapprochement entre prévision et exécution. ».*

*« Aucune ouverture n'a été enregistrée en 2005. Dans sa lettre de réponse au rapport préliminaire sur l'exécution 2004, le ministre indique toutefois avoir respecté ses engagements quant à l'information de la Cour puisque « les écarts entre la prévision retenue en loi de finances et l'exécution 2004 constatée ont (...) fait l'objet d'échanges nourris et transparents entre la Cour et nos services ».*

*« Cette réponse illustre bien la divergence d'approche entre la Cour et le Minéfi. Le ministère accepte d'expliquer les écarts, mais non pas de justifier la pertinence des méthodes d'établissement des prévisions.*

*« La Cour souhaite donc, à l'occasion de la préparation de ses prochains rapports, reprendre la question et approfondir le dialogue avec les directions qui contribuent à l'établissement des prévisions de recettes fiscales en ayant le souci de la transparence et de la traçabilité des travaux préparatoires aux décisions gouvernementales. »*

### C. LES ALLÈGEMENTS FISCAUX EN 2006

#### 1. La plus forte diminution des recettes fiscales de l'Etat depuis 2000

Selon le présent projet de loi de finances, l'année 2006 se caractériserait par **une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat de 25,5 milliards d'euros**, soit la plus forte diminution depuis l'an 2000, comme l'indique le tableau ci-après.

##### Les mesures nouvelles (1) de 2000 à 2006

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005	PLF 2006
Impôt sur le revenu	-2 193	-685	-5 872	-2 002	-2 181	-2 546	-1 954
Autres Impôts d'Etat sur rôles	-46	0	-90	-697	0	0	0
Impôt net sur les sociétés	-1 360	185	-1 254	454	559	-1 135	-1 006
Autres impôts directs	300	105	-237	73	-202	-1 664	-10 611
TIPP	-120	-183	641	856	-4 103	-406	-320
TVA nette	-6 484	-458	608	245	4 627	7	-6 003
Enregistrement, timbres, autres contributions directes	-7 082	-176	-148	-818	10 094	-2 193	-5 088
Remboursements et dégrèvements hors IS et TVA	-1 886	-655	1 295	721	-433	-846	-532
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>-18 870</b>	<b>-1 866</b>	<b>-5 057</b>	<b>-1 168</b>	<b>8 361</b>	<b>-8 783</b>	<b>-25 514</b>

(1) Résultant ou non de lois de l'année en cours, y compris les changements de périmètre.

Sources : Cour des comptes, projets de loi de finances pour 2005 et 2006

#### 2. Une diminution provenant en large majorité de transferts de fiscalité à la sécurité sociale

Cette forte diminution des recettes fiscales nettes proviendrait en quasi-totalité de changements de périmètre. Ceux-ci s'élèveraient à **20,7 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les changements de périmètre des recettes fiscales en 2006**

(en millions d'euros)

<b>Nature</b>	<b>Montant</b>
<b>Transferts aux collectivités territoriales</b>	
Transfert de TIPP aux régions	-326
Transfert de taxe sur les conventions d'assurance	-110
	<b>-436</b>
<b>Transferts aux régimes de sécurité sociale</b>	
Transfert de taxe sur les salaires	-9.408
Transfert de droits sur les alcools	-1.908
Transfert de droits sur les bières et boissons non alcoolisées	-378
Transfert de droits de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	-125
Transfert de droits sur les produits intermédiaires	-126
Transfert de taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	-520
Transfert de taxe sur les primes d'assurance automobile	-1030
Transfert de TVA	-5405
<b>Total</b>	<b>-18.900</b>
<b>Autres transferts</b>	
Transfert de la taxe sur les locaux à usage de bureaux	-130
Transfert de droits tabacs au FNAL	-140
Transfert de droits tabacs au titre du transfert du risque maladie ENIM	-174
Budgétisation des droits de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	310
Affectation pour partie de la taxe de francisation des navires au conservatoire du littoral	-28
Affectation de la TICGN à l'ADEME	-170
Affectation du droit de timbre sur le permis de chasser à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ou ONCFS)	-7
Création de postes d'assistants d'éducation en remplacement des MI-SE - taxe sur les salaires	9
Transfert de personnel (enseignement supérieur) - taxe sur les salaires	10
Assujettissement des EPST à la taxe sur les salaires	166
Régime de TVA des EPST	-375
Transfert de la TAT à l'AFITF	-510
Transfert de crédits évaluatifs en remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	-293
	<b>-1.332</b>
<b>TOTAL</b>	<b>-20.668</b>

*a) Des transferts peu lisibles destinés à financer les allègements généraux de cotisations sociales patronales*

Ces changements de périmètre consisteraient en quasi-totalité en **des transferts de recettes fiscales à destination des régimes de sécurité sociale, destinés à financer les allègements généraux de cotisations sociales patronales**, prévus par l'article 41 du présent projet de loi de finances. Ce panier de taxes, de **18,9 milliards d'euros**, a été fixé de telle sorte que son produit « corresponde » au montant estimé des allègements de charges en 2006.

Les recettes transférées forment un **ensemble très hétéroclite**, comme l'indique l'encadré ci-après.

**« L'inventaire à la Prévert » des 9 taxes et impôts visés par l'article 41 du projet de loi de finances pour 2006 :**

- a) une fraction égale à 95 % de la taxe sur les salaires ;
- b) le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ;
- c) le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;
- d) le droit de consommation sur les produits intermédiaires ;
- e) les droits de consommation sur les alcools ;
- f) la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ;
- g) la taxe sur les primes d'assurance automobile ;
- h) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ;
- i) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs.

**Cette mesure va faciliter le respect de la norme de stabilité des dépenses de l'Etat en volume**, en excluant une dépense très dynamique, qui doit évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006. **Si le traitement budgétaire des compensations de charges n'avait pas été modifié, la progression des dépenses nettes du budget général se serait établie en 2006 à 2,4 %** (contre 1,8 % affiché), ce qui signifie que la norme « zéro volume » n'aurait pas été respectée.

*b) La proposition de votre commission des finances : affecter aux régimes de protection sociale une quote-part de TVA*

Si votre rapporteur général comprend ces contraintes, il estime nécessaire d'**explorer d'autres solutions plus lisibles** que cet « inventaire à la Prévert », comme l'affectation d'une quote-part de TVA. D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un point de TVA à taux normal représente, en 2005, environ 5,7 milliards d'euros<sup>1</sup>, ce qui signifie que ce transfert représenterait environ **3,3 points de TVA**.

Ce financement des régimes de sécurité sociale par la TVA ne constituerait pas une nouveauté, puisque le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a bénéficié, jusqu'en 2003, d'une part du produit de la TVA<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> On estime en effet qu'un point de taux super-réduit « rapporte » 449 millions d'euros, un point de taux réduit 2,287 milliards d'euros et un point de taux normal 5,729 milliards d'euros.

<sup>2</sup> L'article 1609 septdecies du code général des impôts prévoyait l'institution, au profit du BAPSA, d'une cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'agit d'une position de principe, qui n'est certes pas dépourvue d'inconvénients, mais qui lui est apparue cohérente avec le **thème de la « TVA sociale »**<sup>1</sup>, qui doit, selon elle, occuper une **place centrale dans la nécessaire refondation du modèle fiscal français**.

### 3. Des allègements fiscaux à effets décalés

a) *Des recettes fiscales augmentées d'environ 200 millions d'euros en 2006*

Le présent projet de loi de finances prévoit **d'accroître les recettes fiscales de près de 200 millions d'euros en 2006**, selon le fascicule « Evaluation des voies et moyens ».

Il est cependant à noter que le rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution indique un montant deux fois plus élevé, comme l'indique le tableau ci-après.

#### L'impact en 2006 des mesures fiscales figurant dans le présent projet de loi de finances (hors changements de périmètre)

*(en millions d'euros)*

	<b>Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution</b>	<b>Fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances (1)</b>
Mesures d'allègement en faveur des ménages	-590	-590
Mesures d'allègements en faveur des entreprises	-210	-214
Mesures d'harmonisation et de simplification	1 200	1 000
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>196</b>

(1) *Il s'agit de la présentation du dossier de presse, qui assimile la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la suppression de la « vignette », entièrement compensées par l'Etat aux collectivités territoriales, à des mesures fiscales de l'Etat.*

(2) *Chiffres identiques à ceux du dossier de presse relatif au présent projet de loi de finances.*

*Sources indiquées dans le tableau*

Ces données intègrent le coût de la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la suppression de la vignette, qui ne sont pas des

---

<sup>1</sup> Cf. en particulier les rapports d'information faits par votre rapporteur général en vue des débats sur les prélèvements obligatoires pour 2005 (n° 52 (2004-2005) du 3 novembre 2004) et pour 2006 (n° 33 (2005-2006) du 19 octobre 2005), et le rapport d'information fait par le président de votre commission des finances sur « La globalisation de l'économie et les délocalisations d'activité et d'emplois » (n° 416 (2004-2005) du 22 juin 2005).

impôts d'Etat mais font l'objet d'allègements entièrement compensés par l'Etat au moyen de transferts de fiscalité et de prélèvements sur recettes.

Par ailleurs, comme chaque année, ces mesures ne prennent pas en compte l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu, qui coûtera environ 1,2 milliard d'euros en 2006 : si tel était le cas, le présent projet de loi de finances réduirait les recettes fiscales de l'Etat de près d'un milliard d'euros.

Les principales mesures fiscales résultant en 2006 du présent projet de loi de finances sont indiquées par le tableau ci-après.

**L'impact en 2006 des principales mesures nouvelles du présent projet de loi de finances (1)**

*(en millions d'euros)*

Mesure	Impact
Prolongation ou aménagement des incitations aux transmissions anticipées de patrimoine	-40
Instauration d'un abattement de 5 000 € pour les successions et les donations entre frères/sœurs et pour les donations en faveur des neveux/nièces	-40
Amélioration du caractère incitatif de la PPE	-500
Rapprochement du taux de l'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	-10
Indexation des tranches du barème d'impôt sur le revenu	-
<b>TOTAL ménages</b>	<b>-590</b>
Exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les exploitants agricoles	-140
Aménagement du crédit d'impôt recherche (CIR)	-40
Rapprochement du taux de l'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	-20
Réforme de la taxe sur les véhicules des sociétés	-14
<b>TOTAL entreprises</b>	<b>-214</b>
Transformer l'imputabilité de l'IFA sur l'IS en déductibilité des charges	500
Non déductibilité des provisions sur titres de participation et immeubles à hauteur des plus-values latentes	115
Imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors de l'émission de titres subordonnés à durée indéterminée	385
<b>Total mesures de rendement</b>	<b>1 000</b>
<b>TOTAL général</b>	<b>196</b>

*(1) Il s'agit de la présentation du dossier de presse, qui assimile la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la suppression de la « vignette », entièrement compensées par l'Etat aux collectivités territoriales, à des mesures fiscales réduisant les recettes fiscales de l'Etat.*

*Source : dossier de presse relatif au présent projet de loi de finances*

*b) Des recettes fiscales réduites de plus de 5 milliards d'euros en 2007*

Par ailleurs, si l'on se fie au rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – dont on a vu qu'il surestimait l'alourdissement de la fiscalité en 2006 d'environ 200 millions d'euros par rapport au fascicule « Evaluation des voies et moyens » –, **le présent projet de loi de finances réduirait les recettes fiscales de l'Etat de plus de 5 milliards d'euros en 2007**, comme l'indique le tableau ci-après.

### Les principales mesures nouvelles en 2006 et en 2007 hors changements de périmètre

(en millions d'euros)

	2006	2007	Cumul
PLF 2006	400	-5 080	-4 680
Mesures d'allègement en faveur des ménages	-590	-4 850	-5 440
Mesures d'allègements en faveur des entreprises	-210	-230	-440
Mesures d'harmonisation et de simplification	1 200 (1)	0	1 200
Plan d'urgence pour l'emploi	-470	0	-470
Autres mesures prises antérieurement	-3 800	-1 100	-4 900
<b>TOTAL</b>	<b>-3 870</b>	<b>-6 180</b>	<b>-10 050</b>

(1) Comme cela a été indiqué ci-avant, ces données surestiment l'alourdissement de la fiscalité en 2006 d'environ 200 millions d'euros par rapport au fascicule « Evaluation des voies et moyens ».

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

Ce tableau permet également de mettre en évidence le fait que **la loi de finances de l'année ne correspond plus qu'à une faible part des mesures fiscales entrant en vigueur une année donnée.**

Ainsi, en 2006 l'augmentation des recettes fiscales par le présent projet de loi de finances ne compenserait pas les allègements fiscaux du plan d'urgence pour l'emploi, de 470 millions d'euros, et la quasi-totalité des allègements fiscaux proviendraient de mesures prises antérieurement, de l'ordre de 3,8 milliards d'euros.

Le fait qu'en 2007 la plupart des nouvelles mesures fiscales ne résulteraient pas de la loi de finances initiale pour 2007 ne serait donc pas un phénomène nouveau.

#### **D. LES RECETTES NON FISCALES EN 2006**

Le présent projet de loi de finances prévoit des **recettes non fiscales de 24,8 milliards d'euros en 2006, soit 12,3 milliards d'euros de moins qu'en 2005**, comme l'indique le tableau ci-après.

**La nécessaire clarification de la classification des recettes non fiscales :  
une nécessité pour la Cour des comptes<sup>1</sup>**

[...] « La catégorie des recettes non fiscales résulte en fait de l'usage. Elle constitue une catégorie résiduelle : sont classées parmi les recettes non fiscales, les recettes qui ne figurent pas parmi les recettes fiscales ou qui ne sont pas affectées à des comptes spéciaux du Trésor, par exemple certains dividendes et certains remboursements de prêts, ou à des budgets annexes. En outre, cette catégorie, en dépit de son nom, comprend de manière marginale des ressources fiscales, lorsqu'elles ne sont pas gérées par les administrations financières.

L'actuelle nomenclature budgétaire comprend trois niveaux : le titre, la ligne et la spécification comptable. Les recettes y sont classées selon une combinaison complexe de critères économiques, comptables et financiers. (...) Sa lecture n'est pas facilitée par la dispersion de certaines recettes de nature identique entre différentes catégories. C'est ainsi qu'on trouve des dividendes aux titres 1 et 4 et des taxes et redevances aux titres 3 et 8. De même les produits des jeux sont ventilés entre les titres 1 et 3 et les prêts et avances entre les titres 4 et 8.

**Jusqu'au 31 décembre 2005, sont utilisées deux nomenclatures :**

- la nomenclature budgétaire des recettes (selon laquelle sont enregistrés les encaissements sur ordre de recettes pris en charge dans l'année ou avant ainsi que les encaissements au comptant de l'année) ;

- la nomenclature comptable des produits (selon laquelle sont enregistrés en fin d'année les produits, c'est-à-dire les ordres de recettes pris en charge dans l'année, recouvrés ou non, et les droits recouvrés au comptant de l'année, qui sont « réfléchis » dans divers comptes, pour établir le compte général de l'administration des finances).

**Ces deux nomenclatures sont telles qu'il est impossible de passer de l'une à l'autre.**

[...] La loi organique relative aux lois de finances peut être l'occasion d'un reclassement des recettes non fiscales qui permettrait d'en améliorer la lisibilité. Mais cette remise en ordre ne va pas de soi pour plusieurs raisons.

a), A la différence des dépenses budgétaires qui font l'objet d'une classification détaillée définie par le législateur organique, la LOLF énumère, en son article 3, les ressources budgétaires de l'Etat en des termes qui sont proches de l'article 3 de l'ordonnance organique sans créer de catégories juridiques à cet effet. **Six types de ressources non fiscales sont distingués** là où l'ordonnance organique n'en mentionnait que quatre. Ce sont :

« 1° Les revenus courants des activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts d'Etat ;

2° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

3° Les revenus courants divers ;

4° Les remboursements de prêts et avances ;

5° Les produits de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits de cession de son domaine ;

6° Les produits exceptionnels. »

b) Pour se conformer aux dispositions des articles 27 et 30 tendant à ce que l'Etat tienne une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations selon des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action, treize normes comptables de l'Etat ont été édictées par arrêté ministériel du 21 mai 2004.

<sup>1</sup> Extraits de la réponse à la question posée par votre commission des finances en vue de l'examen du projet de loi de règlement 2004.

Pour les produits de l'Etat, une distinction est faite entre les **produits régaliens** dont les règles de comptabilisation sont définies dans la norme n°3 et les **produits de fonctionnement**, les **produits d'intervention** et les **produits financiers** dont les règles de comptabilisation sont énoncées dans la norme n°4.

Les produits de fonctionnement et les produits financiers correspondent aux « recettes non fiscales » ou « produits divers du budget » actuels.

Les produits d'intervention correspondent aux fonds de concours versés à l'Etat. Toutefois plusieurs procédures d'affectation de recettes par assimilation à des fonds de concours devraient être supprimées, car les dispositions de l'article 17 de la LOLF sont plus restrictives que celles de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Les règles relatives à la comptabilisation des décisions d'apurement et des dotations aux dépréciations seront les mêmes que pour les produits régaliens. La norme n°9 relative aux créances de l'actif circulant s'appliquera dans les mêmes termes pour les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers que pour les produits régaliens. En particulier, les décisions qui remettent en cause le bien fondé de la créance s'analysent comme des diminutions de produits, alors que celles qui ne remettent pas en cause ce bien fondé sont enregistrées en charges de fonctionnement. De même, les dotations aux dépréciations sont calculées suivant une méthode statistique.

c) Comme pour les dépenses et les charges, l'administration a établi, pour les recettes et les produits, une nomenclature détaillée unique à finalité budgétaire et comptable qui diffère sensiblement de la nomenclature budgétaire des recettes que les ordonnateurs principaux et secondaires et les comptables utilisent aujourd'hui. Mais l'exécution budgétaire de la dépense sera suivie selon le double axe « nature » (titres, catégories) et « destination » (mission/programme/action) conformément à l'article 5 de la LOLF, alors qu'il n'est prévu à ce stade de suivre l'exécution de la recette que par nature sous réserve des règles d'affectation des recettes prévues aux articles 16 et 17 de la LOLF.

Pour ces trois raisons, la Cour a indiqué dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion que cette nécessaire clarification de la nouvelle nomenclature des recettes pourrait s'inspirer des principes suivants :

- reclasser les recettes dont le caractère fiscal est établi dans les documents budgétaires afférents aux recettes fiscales ; isoler les produits régaliens restant dans la catégorie des recettes non fiscales ;

- retenir des critères généraux de classification budgétaire qui permettent des rapprochements aisés avec la nomenclature du plan comptable de l'Etat (notamment la norme n°4) : produits de fonctionnement, d'intervention, financiers ;

- identifier des sous-classes par grand cycle d'activité et/ou par mission : produits courants du domaine, autres produits de gestion, en distinguant les produits acquis en contrepartie de prestations, les produits des participations financières et les produits des prêts et avances.

Est-il possible d'aller plus loin et de rattacher des recettes à des missions/programmes/actions ? Les instructions comptables et le nouveau plan de comptes de l'Etat n'ont rien prévu de tel sauf pour certaines recettes qui peuvent être directement affectées à certaines dépenses au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial au travers des trois procédures définies à l'article 17 de la LOLF, la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution des produits et la procédure de rétablissement des crédits. La logique de la responsabilisation et du pilotage par la performance introduite dans la LOLF pourrait conduire à se demander si le recouvrement des recettes non fiscales ne se trouverait pas amélioré si les services ordonnateurs étaient intéressés à l'amélioration de la tenue de la comptabilité des prises en charge et du recouvrement. Sans aller jusqu'à les rattacher à l'axe par destination des dépenses budgétaires, ce qui en tout état de cause ne pourrait techniquement être envisagé que dans le cadre du système cible CHORUS qui se substituera à partir de 2009 à la solution « palier 2006 », on pourrait envisager dans une première étape que les situations comptables ministérielles comportent un tableau des charges nettes intégrant les produits qui peuvent être rattachés au ministère.»

### Les recettes non fiscales de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI 2005	Evaluations révisées pour 2005	Evaluations proposées pour 2006
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	3,5	3,8	5,6
Produits et revenus du domaine de l'Etat	1,3	0,7	0,3
Taxes, redevances et recettes assimilées	8,8	9,2	9,0
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	0,7	1,0	0,3
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	9,9	9,9	0,5
Recettes provenant de l'extérieur	0,5	0,5	0,6
Opérations entre administrations et services publics	0,1	0,1	0,1
Divers	11,0	11,9	8,4
<b>TOTAL</b>	<b>35,7</b>	<b>37,1</b>	<b>24,8</b>

Source : présent projet de loi de finances

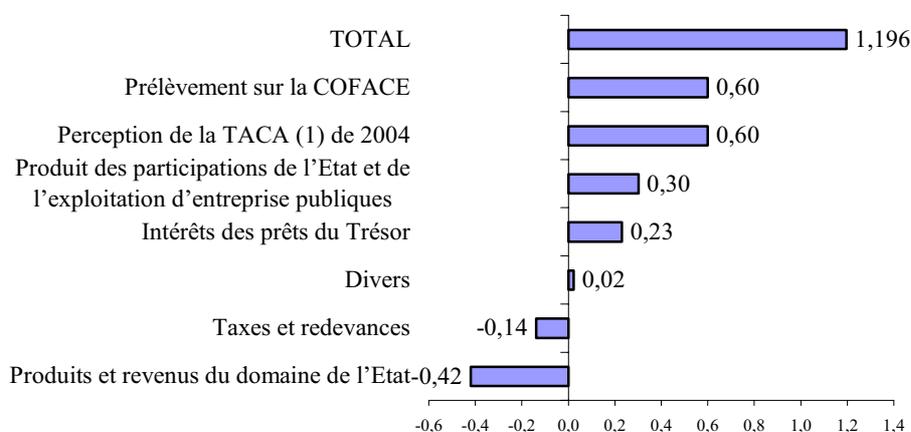
### 1. Des recettes non fiscales supérieures de 1,2 milliard d'euros aux prévisions en 2005

Les recettes non fiscales de l'année 2005 seraient supérieures de 1,2 milliard d'euros aux prévisions.

Cette réévaluation proviendrait d'évolutions contrastées, comme l'indique le graphique ci-après.

#### La réévaluation des recettes non fiscales en 2005

(en milliards d'euros)



(1) Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Source : présent projet de loi de finances

Ainsi, **les produits et revenus du domaine de l'Etat seraient moins dynamiques que prévu**, avec un montant inférieur de 420 millions d'euros aux prévisions (750 millions d'euros au lieu de 1.269 millions d'euros).

Cette moins-value proviendrait, pour 350 millions d'euros, de la **révision à la baisse du produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat**, de 850 millions d'euros selon la loi de finances initiale pour 2005, et désormais évalués à 500 millions d'euros.

Cette révision à la baisse ne surprend pas votre rapporteur général. Il y a un an, celui-ci écrivait : *« On a vu qu'en 2004 la prévision du produit de cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat a été diminuée de 400 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances, ce qui conduit à s'interroger sur la fiabilité de l'augmentation proposée pour 2005 »*. Il observe donc que le présent projet de loi de finances fait des prévisions plus réalistes en la matière.

Après prise en compte d'une diminution spontanée de 100 millions d'euros, et affectation du produit des cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat, par le biais du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à hauteur de 85 % aux dépenses immobilières des ministères, ce produit ne serait plus que de 60 millions d'euros en 2006 sur le budget général, selon le présent projet de loi de finances.

Sur le fond, il convient de s'inquiéter de l'incapacité où semble se trouver l'Etat de s'engager dans une vraie politique d'arbitrage patrimonial. Tout se passe comme si les corporatismes ministériels s'avéraient beaucoup plus forts que la volonté de réforme de l'Etat.

En sens inverse, on constate **deux importantes révisions à la hausse, de l'ordre de 600 millions d'euros chacune** :

- la **perception de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)**, dont le recouvrement, qui aurait normalement dû avoir lieu en 2004, a été reporté à 2005, à cause de la prise trop tardive de mesures réglementaires ;

- une **augmentation du prélèvement sur la COFACE**, qui atteindrait ainsi 2 milliards d'euros, l'excédent du compte de l'Etat auprès de la COFACE étant plus important que prévu.

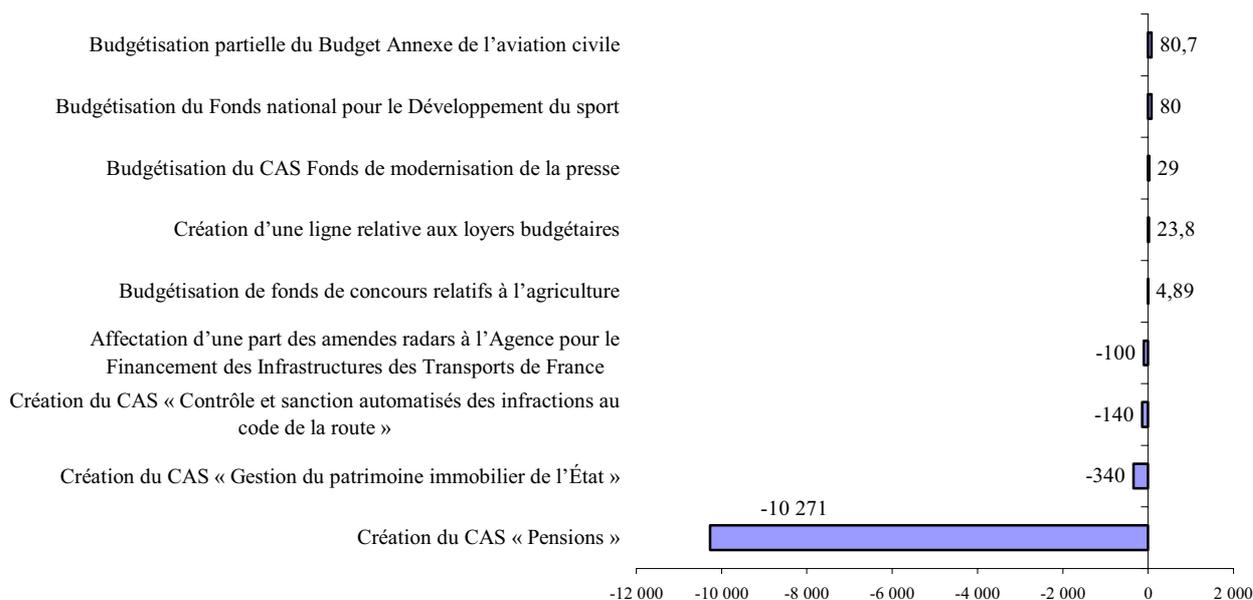
## **2. Une diminution du périmètre des recettes non fiscales de 10,6 milliards d'euros en 2006**

Le présent projet de loi de finances prévoit une **diminution du périmètre des recettes non fiscales de 10,6 milliards d'euros**.

Cette diminution provient presque exclusivement de la mise en place d'un compte d'affectation spéciale « Pensions », comme l'indique le tableau ci-après.

### Les changements de périmètre des recettes non fiscales en 2006

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

### 3. Hors changement de périmètre, une augmentation d'un milliard d'euros, résultant de la mise à contribution de divers organismes et entreprises publics

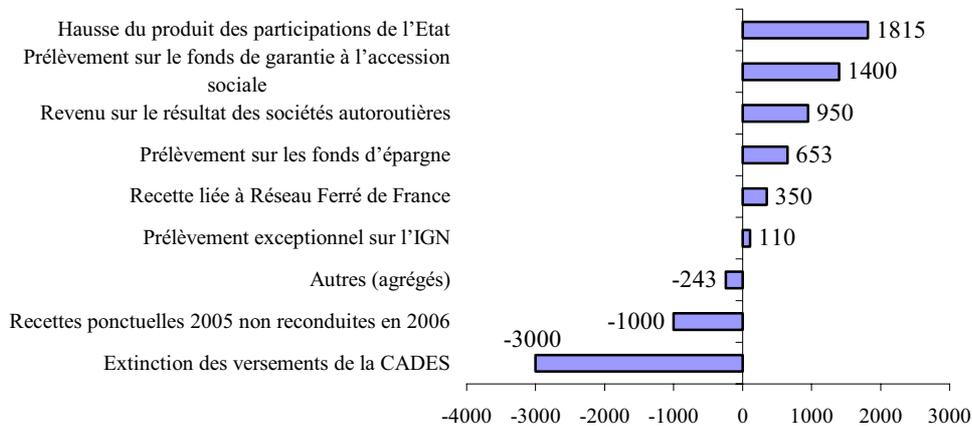
Hors changement de périmètre, les recettes non fiscales augmenteraient de seulement un milliard d'euros en 2006.

Cette augmentation résulterait d'un **triple phénomène** :

- la non reconduction de recettes ponctuelles de l'année 2005, pour un montant d'1 milliard d'euros ;
- l'extinction des versements de la CADES, pour un montant de 3 milliards d'euros ;
- en sens inverse, l'augmentation des autres recettes, telle que détaillée ci-après, pour un montant de 5 milliards d'euros.

### L'évolution des recettes non fiscales en 2006

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

Les principales recettes non fiscales en augmentation seraient :

- le produit des participations de l'Etat (+ 1,8 milliard d'euros), du fait notamment de la hausse des versements d'EDF (+ 688 millions d'euros), de France Télécom (+ 212 millions d'euros), de la Banque de France (+ 380 millions d'euros) et de la Caisse des dépôts et consignations (+ 213 millions d'euros) ;

- un prélèvement exceptionnel sur le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS), organisme garantissant divers prêts dans le domaine du logement (+ 1,4 milliard d'euros).

#### ***E. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES PESANT SUR LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ETAT***

##### **1. Une augmentation des prélèvements sur recettes de 2,6 milliards d'euros en 2006**

**Comme chaque année, les prélèvements sur les recettes de l'Etat connaîtront une augmentation importante.**

En 2006, cette augmentation serait de **2,1 milliards d'euros**, répartis entre :

- le prélèvement au profit des collectivités locales, pour 1,5 milliard d'euros ;

- le prélèvement au profit des communautés européennes, pour 0,7 milliard d'euros.

### Les prélèvements sur recettes

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	PLF 2006	
<b>Niveau</b>								
1. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	28,9	31,7	34,8	36,6	45,7	45,8	47,3	
2. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des Communautés européennes	14,7	14,5	14,8	16,3	15,5	17,3	18,0	
<b>Total</b>	<b>43,6</b>	<b>46,2</b>	<b>49,6</b>	<b>52,9</b>	<b>61,2</b>	<b>63,1</b>	<b>65,3</b>	
<b>Augmentation</b>								<b>Moyenne hors année 2004</b>
1. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	-	2,8	3,1	1,8	9,1 (2)	0,1	1,5	1,9
2. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	-	-0,2	0,3	1,5	-0,8 (2)	1,8	0,7	0,5
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>2,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>

(1) Estimation révisée.

(2) Année marquée par un important changement de périmètre, lié à la réforme de la DGF.

Sources : Cour des comptes, présent projet de loi de finances

Les prélèvements sur recettes **limitent fortement les marges de manœuvre de l'Etat.**

Par ailleurs, ils contribuent à **affaiblir la portée de la règle du « zéro volume »** : alors que celle-ci implique une croissance des dépenses de l'Etat de l'ordre de 6 milliards d'euros par an, ils reviennent de fait à porter cette somme à 8,4 milliards d'euros, ce qui correspond à une augmentation de **0,8 %** en volume.

#### **2. Une augmentation résultant essentiellement, comme chaque année, du prélèvement au profit des collectivités territoriales**

**Le prélèvement qui augmente le plus en moyenne est celui au profit des collectivités territoriales, qui a augmenté depuis l'an 2000 d'environ 2 milliards d'euros par an, et dont la croissance « structurelle » est de l'ordre d'un milliard d'euros par an.**

Ceci provient des **règles d'indexation** des dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

En effet, 80 % du prélèvement sur recettes fait partie de l'« enveloppe normée », et évolue donc en volume à 33 % de la croissance du PIB, selon le « *contrat de croissance et de solidarité* », défini par la loi de finances initiale pour 1999 pour la période 1999-2001, et reconduit ensuite chaque année<sup>1</sup>. Si on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 2,2 % par an et d'une inflation hors tabac de 1,5 %, correspondant aux taux moyens observés depuis 1995, on arrive à un taux de progression « structurel » de  $1,5 + 0,7 = 2,2$  %, soit **1 milliard d'euros**.

---

<sup>1</sup> Les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996.

#### **IV. LA STABILISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, UN EFFORT À ACCENTUER SUR LE LONG TERME**

**Pour le troisième exercice budgétaire consécutif, le gouvernement affiche, avec le présent projet de loi de finances, un objectif de stabilisation en volume des dépenses du budget général.**

Cet objectif, indéniablement ambitieux au regard de certaines pratiques budgétaires de la précédente législature, ne peut complètement dissiper l'impression plus mitigée que le gouvernement actuel n'a pas encore réussi à réduire, du moins autant qu'il le faudrait, et, sans doute, qu'il le voudrait, la dynamique de la dépense publique.

Cette impression est liée, d'abord, au fait que **les tensions subsistent au sein du budget de l'Etat**, ainsi qu'en témoignent l'importance des mesures de régulation déjà prises comme le retour à la hausse du volume des reports de 2004 vers 2005. Elle tient aussi au fait que **les dépenses des autres catégories d'administrations publiques - administrations de sécurité sociale principalement - poursuivent leur progression, sans freins suffisants.**

**Ces tensions inflationnistes rendent indispensable la mobilisation de tous les leviers donnés par la LOLF.** Celle-ci va permettre au premier chef la vérité des chiffres sur les effectifs publics. Elle doit encourager l'ensemble des agents à entrer dans une démarche de performance, en satisfaisant à des **objectifs nouveaux d'efficience de la dépense publique.** Elle doit susciter, si les responsables de programme jouent le jeu, des arbitrages permettant de garantir une qualité de service stable, et pourquoi pas croissante, à moindre coût. Votre commission des finances, grâce à chacun de ses rapporteurs spéciaux, mettra en œuvre ses pouvoirs de contrôle, prévus par l'article 57 de la LOLF, en vue de s'assurer que les gestionnaires publics utilisent à plein le nouvel outil à leur disposition pour faire les meilleurs choix, dans l'enveloppe qui leur est impartie. **Dans ce contexte porteur, la rémunération à la performance devient un impératif.**

##### ***A. UNE PROGRESSION EN VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES DE 1,6 % EN 2006***

###### **1. Une poussée continue à la hausse : 53,6 % du PIB en 2006**

###### *a) L'inflation de la dépense sur le moyen terme*

Selon le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi de finances, les dépenses des administrations publiques devraient progresser en volume, sur l'exercice 2006, de 1,6 %, contre 1,7 % en 2005. « *Les facteurs de ralentissement l'emporteraient sur ceux alimentant le*

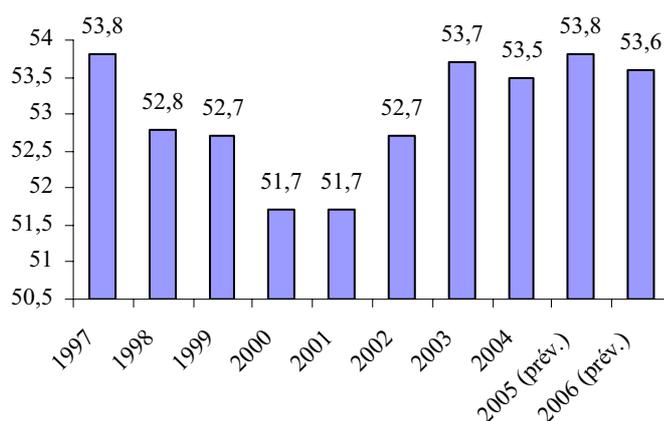
*dynamisme de la dépense publique* ». La part des dépenses publiques dans le PIB passerait ainsi de 53,8 % en 2005 à 53,6 % en 2006.

Cette légère inflexion du rythme de progression des dépenses publiques ne peut occulter la tendance de moyen terme, qui, si elle devait se prolonger, constituerait une « épée de Damoclès » en matière d'endettement et de prélèvements obligatoires. **Depuis 1997, la part des dépenses publiques dans le PIB n'a pas été réduite. Ce phénomène s'est produit alors même que la part des dépenses de l'Etat dans le PIB est passée de 23,8 % du PIB en 1997 à 22,7 % en 2004.**

Les marges de manœuvre dégagées par une augmentation des dépenses de l'Etat inférieure au taux de croissance du PIB ont donc été préemptées par le dérapage des dépenses des autres catégories d'administrations publiques dont la maîtrise apparaît beaucoup plus difficile.

#### Part des dépenses publiques dans le PIB

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances

#### b) Le plafonnement des dépenses publiques à 50 % du PIB : un objectif exigeant

Conformément à l'article 50 de la LOLF, et dans la perspective du prochain dépôt du programme de stabilité 2007-2009 à la Commission européenne, le rapport économique, social et financier précité annexé au présent projet de loi de finances, se livre à un exercice de programmation pluriannuelle qui souligne, dans un scénario haut, que les dépenses publiques pourraient se situer très légèrement en-dessus des 50 % du PIB (50,1 % du PIB) en 2009.

Cet objectif peut être atteint à condition que la progression de la dépense soit ramenée, après 1,7 % et 1,6 %, respectivement en 2005 et 2006, à

1,2 % en 2007, 0,8 % en 2008 et 0,6 % en 2009. **Ce sentier vertueux de maîtrise des dépenses publiques n'est pas inconcevable : il demande néanmoins une grande discipline et une grande constance de la part des gouvernements qui se succéderont tout au long de la période.**

**Le scénario haut et le scénario bas de la programmation pluriannuelle 2007-2009**

(en points de PIB et en %)

<b>Scénario bas</b> <sup>(1)</sup>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Dépenses publiques dans le PIB	53,8 %	53,6 %	53,1 %	52,3 %	51,5 %
Progression en volume	1,7 %	1,6 %	1,2 %	0,8 %	0,6 %
<b>Scénario haut</b> <sup>(2)</sup>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Dépenses publiques dans le PIB	53,8 %	53,6 %	52,6 %	51,4 %	50,1 %
Progression en volume	1,7 %	1,6 %	1,0 %	0,6 %	0,3 %

(1) Croissance du PIB de 2,25 % par an de 2007 à 2009.

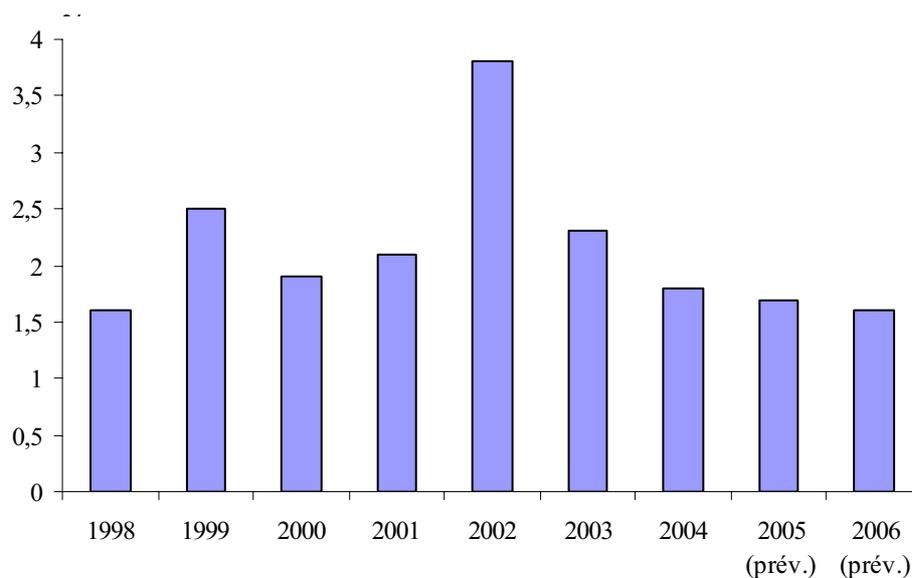
(2) Croissance du PIB de 3 % par an de 2007 à 2009.

Source : programmation pluriannuelle 2007-2009

Le passé récent illustre la difficulté de l'exercice. Sur la période 1998-2006, comme le montre le graphique ci-dessous, on ne saurait observer une tendance nette de reflux des dépenses publiques.

**Progression de la dépense publique en volume**

(en %)



## 2. Une croissance toujours préoccupante des dépenses publiques non budgétaires

### a) Des dépenses publiques non budgétaires en augmentation trop rapide

Si l'Etat a stabilisé ses dépenses en volume, ce n'est pas le cas des autres catégories d'administrations publiques. Or l'Etat ne représente qu'environ 40 % des dépenses publiques, soit légèrement moins que les dépenses des administrations de sécurité sociale.

Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)<sup>1</sup>

	2004	2005	2006
<b>Dépenses publiques dont</b>	<b>1,8 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,6 %</b>
Etat	0,4 %	0,2 %	0,2 %
ODAC	- 0,3 %	0,0 %	0,2 %
Sécurité sociale	1,1 %	1,1 %	0,5 %
Collectivités locales	0,7 %	0,5 %	0,6 %

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances

### b) Le difficile pilotage des finances sociales

La responsabilité de la progression globale des dépenses publiques est imputable pour l'essentiel, sur moyenne période, aux administrations de sécurité sociale. Le pilotage des dépenses sociales s'est révélé singulièrement difficile.

Au sein de celles-ci, la progression des dépenses de santé constitue évidemment une préoccupation majeure. **L'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) a ainsi été systématiquement dépassé.** Certes, pour la première fois depuis 1998, l'ONDAM devrait néanmoins être respecté en valeur en 2005, ce qui mérite d'être salué.

Le dynamisme des dépenses de santé reste fort : comme le souligne le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale du 27 septembre 2005, « après avoir été très vive entre 2001 et 2003, en raison de l'envolée des charges d'assurance maladie, la croissance des dépenses du régime général a encore été de l'ordre de 4,5 % par an en 2004 et 2005, un rythme supérieur à la tendance spontanée des recettes.

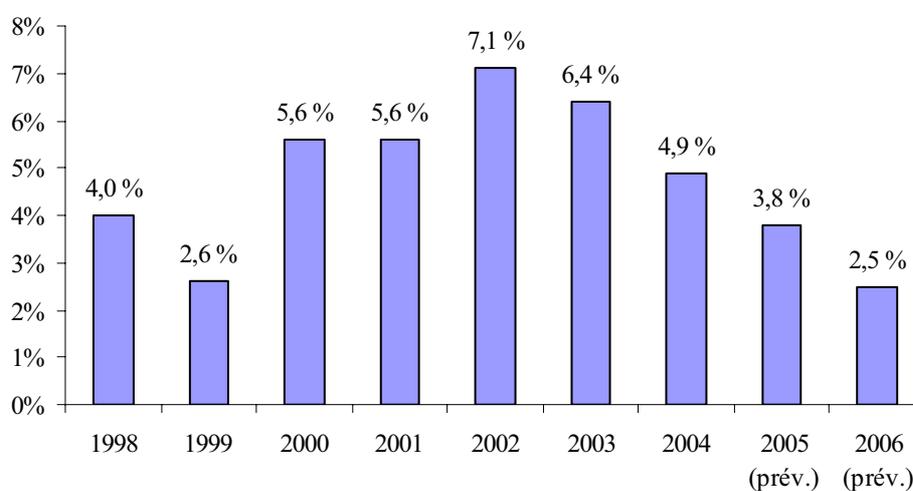
<sup>1</sup> La « partition » de la dépense publique, ici proposée, neutralise les transferts entre différentes catégories d'administrations publiques. Les principaux changements de périmètre ont été neutralisés (prise en charge par les départements des dépenses de RMI à partir de 2004, transfert des administrations de sécurité sociale à l'Etat des dépenses de pension des ouvriers d'Etat en 2006...) afin d'établir un taux de progression à périmètre constant.

« Dans ces conditions, la simple stabilisation du déficit suppose un apport annuel de recettes nouvelles. Sa réduction requiert des actions très vigoureuses ».

Il convient toutefois de relever que le transfert à la sécurité sociale des exonérations de charges sur les bas salaires et de leur financement accroît optiquement l'écart de croissance des dépenses publiques au détriment de la sécurité sociale.

#### Evolution de l'ONDAM depuis 1998

(en %)



Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale septembre 2005

S'agissant des collectivités territoriales, leurs dépenses ont progressé à un rythme supérieur à 2 % du PIB sur les vingt dernières années.

En 2006, la progression sensible des dépenses des administrations publiques locales (APUL) tiendrait à une augmentation significative de la masse salariale (+ 5,4 %), malgré un ralentissement des dépenses d'investissement (+ 4,1 %).

#### **B. UNE STABILITÉ EN VOLUME SUR TROIS ANS DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES**

Depuis le projet de loi de finances initiale pour 2004, les crédits votés par le Parlement ne progressent plus en volume. Il convient par ailleurs d'indiquer qu'au cours de l'exécution 2003, les dépenses étaient également restées stables, en volume, par rapport à une loi de finances pour 2002 « rebasée ».

Les dépenses nettes du budget général s'établiraient à structure courante à 266,1 milliards d'euros en 2006. A structure constante, elles s'élèveraient à 276,3 milliards d'euros, contre 271,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005, soit une hausse de 5 milliards d'euros, correspondant à la marge de manœuvre liée à la prévision d'inflation.

**Les dépenses du budget général en 2005 et en 2006 :  
structure courante et structure constante**

(en milliards d'euros)

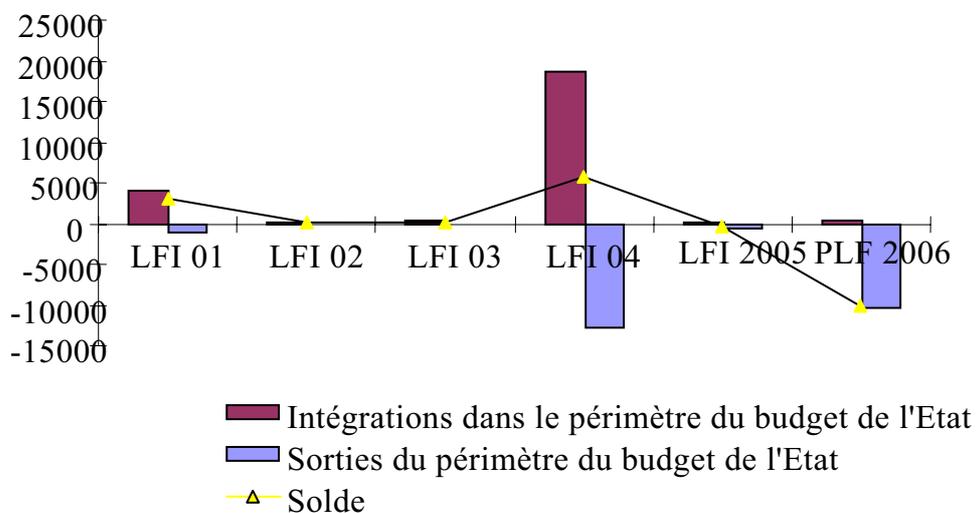
	LFI 2005	PLF 2006
Dépenses à structure constante	271,3	276,3 + 1,8 %
Allègements de charges	17,1	
Constitution du compte « pensions »		-10,0
Autres transferts		- 0,1
Dépenses à structure courante	288,5	266,1

Source : présent projet de loi de finances

La variation du périmètre du budget de l'Etat est significative dans le projet de loi de finances pour 2006.

**Variations du périmètre du budget de l'Etat en loi de finances**

(en millions d'euros)



## 1. La norme « zéro volume » est-elle sincère ?

### *a) La stabilité affichée des dépenses dans le budget 2006*

Conformément à l'article 32 de la LOLF qui pose le principe de la sincérité des lois de finances, il paraît indispensable de s'interroger sur la sincérité de la norme « zéro volume » proposée par le gouvernement. Celle-ci est établie en référence à des dépenses « à structure constante ». Les effets des changements de la présentation budgétaire sur les dépenses sont présentés, en application de l'article 51 alinéa 1 de la LOLF, dans l'exposé général des motifs du présent projet loi de finances.

La présentation des dépenses est traditionnellement effectuée hors remboursements et dégrèvements d'impôts (68,5 milliards d'euros en 2006) car il s'agit d'opérations neutres pour le solde budgétaire.

Par ailleurs, l'exposé général des motifs indique que les changements de périmètre constatés au titre des dépenses pour 2006 sont liés à la constitution, conformément à la LOLF, d'un compte d'affectation spéciale pour les pensions des agents publics et au transfert sur ce compte d'un montant de 10,3 milliards d'euros.

Selon cette « charte de budgétisation », la norme « zéro volume » apparaît sincère. Il convient néanmoins d'en souligner le **caractère en partie artificiel** : en loi de finances initiale pour 2006 ont été retranchées des dépenses les compensations des allègements de charges versées aux administrations de sécurité sociale (la compensation s'effectue désormais par un transfert de recettes). Or, ainsi que cela a déjà été souligné, ces « dépenses », très dynamiques, évoluaient de manière automatique. Les compensations de charges passent de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006. **Si le traitement budgétaire des compensations de charges n'avait pas été modifié, la progression des dépenses nettes du budget général s'établirait à 2,4 % (contre 1,8 % affiché). La norme « zéro volume » ne serait pas respectée.**

En outre, la création d'établissements publics pour les investissements de recherche ou en matière d'infrastructures de transports, dont le capital est ou doit être abondé par des recettes de privatisation, constitue une **modalité de débudgétisation des dépenses de l'Etat**. En effet, pour l'AFITF, rien ne figure, à ma connaissance, dans le budget actuellement. Certes conforme aux normes établies par Eurostat en matière de présentation des comptes publics, cette pratique relativise la stabilité affichée des dépenses de l'Etat.

La prise en compte de la progression des prélèvements sur recettes (près de 3 milliards d'euros, + 4,8 %) amènerait également à relativiser la portée de la norme « zéro volume ».

Enfin, il convient de mentionner l'existence, au sein du budget de l'Etat, de « **poches de crédits** » **encore manifestement non conformes aux besoins**.

Il en est ainsi à l'évidence des opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) : 250 millions d'euros sont prévus en 2006 soit près de la moitié du coût prévisionnel total des interventions extérieures de la France. Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, s'est néanmoins engagée devant votre commission des finances, le 25 octobre 2005, à **achever la budgétisation des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) dans le projet de loi de finances pour 2007**.

Il en est de même en ce qui concerne la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix décidées par le conseil de sécurité de l'ONU au sujet desquelles le ministère des affaires étrangères a commis une erreur manifeste d'appréciation dans sa justification au premier euro : les montants déjà engagés, car votés par le Conseil de sécurité, atteignent **249 millions de dollars** (202 millions d'euros), bien au-delà des 136,22 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances.

En conséquence, votre commission des finances a adopté le 3 novembre 2005 un amendement tendant à **augmenter les crédits consacrés aux OMP de 75 millions d'euros**, cette augmentation étant, en application des l'article 47 de la LOLF, gagée par une réduction, à due concurrence, des crédits octroyés à l'audiovisuel extérieur. Encore cet effort de sincérité voulu par votre commission des finances n'intègre-t-il pas les budgets complémentaires qui seront soumis à l'approbation du Conseil de sécurité de l'ONU en 2006 et porteraient la contribution de la France à 360 millions de dollars (292,7 millions d'euros).

Ces sous-estimations de crédits auparavant évaluatifs affectent la présentation de la loi de finances initiale. La sincérité est renvoyée à plus tard (dans les deux cas, des promesses sont faites pour un rebasage dans le projet de loi de finances pour 2007). Elles n'affectent pas nécessairement son exécution : les opérations de maintien de la paix, comme les OPEX seront payées en cours de gestion 2006. Il appartiendra alors au gouvernement de prévoir les redéploiements de crédits nécessaires pour financer ces charges certaines, mais cachées au moment de la discussion budgétaire, sans excéder le plafond de dépense voté par le Parlement.

*b) Une exécution du budget sous contrôle*

Le gouvernement a fait la preuve au cours des trois derniers exercices de sa **capacité à respecter le plafond de dépenses voté par le Parlement**.

Ainsi, comme les années précédentes, ont été constituées en début d'exercice 2005 des réserves de précaution<sup>1</sup>. En février 2005, a été mise en place une réserve de 3,95 milliards d'euros de crédits de paiement et de 2,2 milliards d'euros d'autorisations de programme. Elle a été complétée en juillet 2005, à hauteur de 950 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 2,5 milliards d'euros au titre des crédits de report. Au total, les réserves de précaution ont donc atteint en 2005 7,4 milliards d'euros pour faire face aux aléas de gestion et ralentir la progression de la dépense.

Trois décrets d'annulation ont déjà été pris par le gouvernement : le premier, publié le 27 septembre 2005, a annulé 611 millions d'euros de crédits de paiement ; le deuxième, publié le 3 novembre 2005, a annulé 3,06 milliards d'euros de crédits mis en réserve ; le troisième, publié à la même date, a gagé l'ouverture de dépenses urgentes par un décret d'avances au moyen d'annulations d'un même montant (285 millions d'euros). **Au total, près de 4 milliards d'euros de crédits de paiement auront été annulés en cours d'exécution 2005.**

En ce qui concerne 2006, **le projet de loi de finances prévoit d'ores et déjà, conformément à l'article 51 modifié (nouvel alinéa 4 bis) de la LOLF, une mise en réserve de 5,5 milliards d'euros, représentant un taux global de mise en réserve de 2 % sur le total des crédits dont l'ouverture est demandée**, correspondant à un taux de 0,1 % sur les crédits de paiement ouverts sur le titre des dépenses de personnel et à un taux de 5 % sur les crédits de paiement ouverts sur les autres titres. Sur ce montant, 1,4 milliard d'euros a vocation à être « dégelé », compte tenu de la nature des dépenses concernées (dépenses incompressibles). **La réserve nette effective est donc de 4,1 milliards d'euros, à comparer aux 7,4 milliards d'euros mis en réserve en 2005. Il n'est pas certain que ce montant soit suffisant pour éviter une dérive du déficit en 2006...**

Les **éventuels surplus de recettes** mentionnés au I de l'article 34 de la LOLF, modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 seront utilisés, aux termes du IV de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2006, dans leur **totalité pour réduire le déficit budgétaire.**

En outre, s'agissant des reports, le gouvernement propose un **assouplissement la règle des 3 % de crédits<sup>2</sup> pouvant faire l'objet d'un report**, ce qui pourrait faire peser, le cas échéant, un **risque pour l'exécution 2006**. Ainsi, l'article 57 du projet de loi de finances prévoit de majorer les possibilités de report, de 2005 vers 2006, d'un certain nombre de chapitres, consacrés pour l'essentiel à des dépenses en capital du ministère de la défense,

---

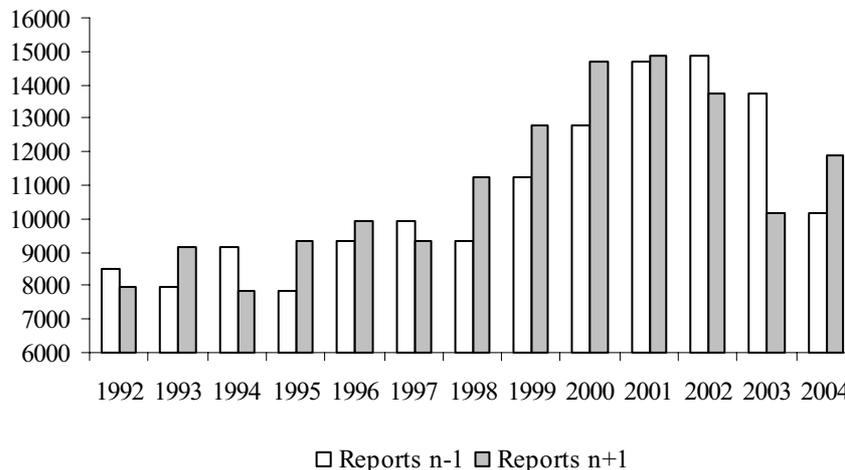
<sup>1</sup> La constitution des réserves de précaution concerne uniformément l'ensemble des crédits du budget général, après exclusion des dépenses obligatoires (rémunérations, pensions, charge de la dette, engagements contractuels) et des priorités gouvernementales (aide publique au développement, lutte contre le cancer, recherche, actions en faveur du handicap, renforcement de la sécurité routière).

<sup>2</sup> Conformément à l'article 15 de la LOLF, ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

au-delà de la limite des 3 % des crédits initiaux, telle que prévue par la LOLF.  
**Une surveillance du montant des reports est plus que jamais nécessaire.**

#### Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Source : lois de règlement

## 2. La norme « zéro volume » est-elle ambitieuse ?

### a) Une norme moins ambitieuse qu'il n'y paraît

Votre commission des finances a déjà évoqué ce point à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement pour 2004. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, la norme « zéro volume » a été assise sur le niveau de dépense particulièrement élevé constaté en 2002. **Elle est par ailleurs moins exigeante que celle en vigueur en Allemagne, qui prévoit une stabilisation des crédits en valeur et non pas en volume.**

### b) Le passage souhaitable du « zéro volume » au « zéro valeur » en 2007

L'introduction de la LOLF pourrait, selon le gouvernement, permettre le passage d'une norme « zéro volume » à une norme « zéro valeur ».

Le dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2006 évoque ainsi pour les exercices 2007, 2008 et 2009, la perspective d'une réduction des dépenses en volume de 1 % par an grâce à la LOLF : « sur la période 2007-2009, la montée en puissance de la LOLF laisse espérer des gains d'efficacité substantiels dans la gestion publique. Ces gains d'efficacité devraient permettre d'aller plus loin que la stabilisation des dépenses en volume. Avec la LOLF, les conditions sont désormais réunies pour assurer, à moyen terme, une stabilisation en valeur des dépenses de l'État. Une première étape pourrait être réalisée des 2007 vers cet objectif par une légère

*diminution des dépenses de l'État en volume. A titre illustratif, une diminution de 1 % des dépenses en volume permettrait de dégager 3 milliards d'euros de marge de manœuvre supplémentaire, soit l'ordre de grandeur du coût de la réforme de l'impôt sur le revenu programmée pour 2007. Appliquée au-delà de 2007, cette diminution de 1 % des dépenses en volume permettrait d'accélérer la réduction du déficit de l'État. Celui-ci serait ainsi réduit à 1,9 % du PIB à l'horizon 2009 dans le scénario bas et à 1,5 % du PIB dans le scénario haut ».*

La fixation d'un objectif plus ambitieux en 2007 qu'en 2006 en matière de normes de dépenses paraît ainsi souhaitable afin « d'autofinancer » certaines réformes fiscales structurelles. **L'ambition d'une norme de dépense « zéro valeur » devra évidemment être conjuguée avec le principe de sincérité de la norme de dépense**, rendant les objectifs réellement exigeants pour le gouvernement. Grâce à la LOLF, l'affichage de la vertu budgétaire a nécessairement une traduction concrète dans le comportement des gestionnaires.

### **3. La norme « zéro volume » permet-elle de financer les priorités 2006 ?**

#### *a) La nécessité d'un élargissement de la marge manœuvre budgétaire*

Les marges de manœuvre liées au « zéro volume » sont de 5 milliards d'euros. Si les gains de productivité de 2 %<sup>1</sup> réclamés par le Premier ministre dans sa lettre de cadrage du 7 février 2005 avaient bien été au rendez-vous, ce seraient cinq milliards d'euros supplémentaires environ qui auraient été disponibles pour faire face à de nouvelles priorités, en tenant compte des dépenses fiscales. Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur général, dans les réponses à son questionnaire budgétaire, que **les économies réalisées représentaient « seulement » 900 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2006.**

**Le champ d'économies est réel, mais exige un effort constant de l'ensemble des administrations** : en ce qui concerne les achats, la mise en place d'une agence centrale des achats au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, exemple pouvant être imité par d'autres ministères, a permis de fixer un objectif d'économies de 150 millions d'euros annuels à l'horizon de 2007 (50 millions d'euros en 2005, 100 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2007).

Les 17 audits de modernisation, lancés le 13 octobre 2005, par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat pour l'ensemble des ministères, devraient accompagner la mise en place d'une

---

<sup>1</sup> « La modernisation des outils et des procédures administratives doit se traduire par d'importants gains d'efficacité et de productivité. Un objectif de productivité de 2 % doit être visé dans ce cadre afin d'une part de réaliser des économies contribuant à la stabilisation de nos dépenses et, d'autre part, de dégager des marges de manœuvre pour vos priorités. Les nouvelles technologies doivent tenir une place importante dans cet effort de modernisation ».

**culture de la réforme et du contrôle de gestion** à tous les étages de l'administration. Ils concernent des procédures, comme la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, des fonctions, comme l'organisation des examens au ministère de l'éducation nationale ou l'activité « bases aériennes » au sein du ministère de l'équipement, ou des services, comme ceux du Premier Ministre, ou encore le service de la Police de l'Air et des Frontières de Roissy. Ils portent sur des masses budgétaires importantes : 200 millions d'euros, par exemple, pour la collecte de la contribution au développement de l'apprentissage ou 130 millions d'euros pour l'organisation des examens et concours du ministère de l'éducation nationale.

*b) La préemption du « grain à moudre » par la progression de la masse salariale*

Le « grain à moudre », encore trop modeste en ce qui concerne les gains de productivité, est largement préempté par la progression de la masse salariale et, dans une moindre mesure, par le retour à la hausse de la charge de la dette.

Les limites rencontrées, tant dans la diminution du déficit de l'Etat que dans l'affectation de moyens nouveaux aux priorités du gouvernement, tiennent à la rigidité de la dépense publique : la charge de la dette représenterait 39,2 milliards d'euros en 2006, soit 14,7 % des dépenses du budget général. Les dépenses de fonction publique atteignent 118,2 milliards d'euros, soit 40 % des dépenses du budget général.

**Entre 2005 et 2006, les crédits des dépenses de personnel du titre 2 progresseront de 3,4 milliards d'euros**, préemptant ainsi en quasi-totalité la marge de manœuvre liée à l'inflation.

**Evolution des dépenses de personnel du titre 2**

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Ecart 2005/2006</b>
Rémunérations d'activité	72.162,3	74.434,7	2.272,8
Cotisations et contributions sociales	40.868,1	42.248,7	1.380,6
Prestations sociales et allocations diverses	1.731,1	1.524,2	-206,9
<b>Total</b>	<b>114.761,6</b>	<b>118.207,6</b>	<b>3.446,1</b>

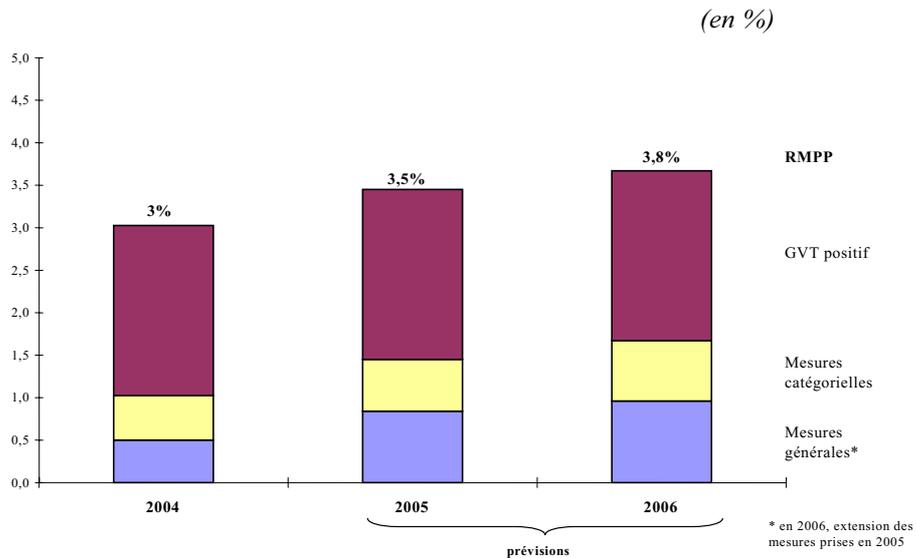
*Source : projet de loi de finances pour 2006*

Sans revalorisation supplémentaire de la valeur du point fonction publique<sup>1</sup>, les mesures catégorielles, le glissement-vieillesse-technicité (GVT) positif ainsi que l'extension en année pleine des mesures d'augmentation générale de 2005 engendreront une **progression de la rémunération des personnels en place (RMPP) de 3,8 %**.

<sup>1</sup> Suite à la réforme des retraites dans la fonction publique d'Etat, les pensions ne sont plus indexées sur la valeur du point mais sur l'inflation. Ainsi le montant total des dépenses indexées sur le point en 2004, estimé à partir de l'exécution budgétaire, est proche de 83 milliards d'euros (y compris charges sociales et indemnités).

Une hausse de 1 % de la valeur du point fonction publique, non évoquée à ce stade par le gouvernement, aurait un effet supplémentaire en année pleine sur les dépenses de personnel d'environ 830 millions d'euros.

**Evolution de la rémunération moyenne des personnes en place dans la fonction publique d'Etat**



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

*c) Les priorités*

Le gouvernement indique que 4 milliards d'euros seraient consacrés à sa politique pour l'emploi, correspondant à la quasi-totalité des marges de manœuvre liées à la prévision d'inflation. **Le détail de ces 4 milliards d'euros n'est néanmoins pas précisé.**

Les moyens consacrés à l'aide publique au développement permettraient d'atteindre le seuil de 0,47 % du revenu national brut consacré au développement, avant que la France ne se conforme en 2007 à l'objectif de Monterrey (0,5 % du revenu national brut).

Le détail des dépenses du budget général par titre fait apparaître une stabilisation de la dépense d'investissement sur le titre 5, alors que les crédits d'achat automobile sont en outre inclus pour la première fois au sein des dépenses d'investissement (car susceptibles d'être amortis).

**Les dépenses d'équipement du budget général passeraient de 13,504 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005 à 13,565 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006<sup>1</sup> « à structure 2005 », soit une progression de seulement 0,4 %.**

<sup>1</sup> En intégrant les dépenses de titre 5 du budget général, des comptes spéciaux dotés de crédits et des budgets annexes, elles représenteront en 2006 15,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 14,35 milliards d'euros de crédits de paiement.

## **La notion d'investissement dans l'ordonnance organique de 1959 et dans la LOLF**

### *1. La section de fonctionnement et d'investissement*

Dans le cadre de la nomenclature prévue par la LOLF, la tableau de présentation du budget de l'Etat en section de fonctionnement et section d'investissement, annexé au « bleu général » du projet de loi de finances, a été construit à partir d'une comptabilisation des dépenses par nature, ce qui permet de prendre en compte dans la section d'investissement :

- les dépenses d'immobilisations (titre 5), soit 13,565 milliards d'euros ;
- les dépenses relatives au fonds de compensation de la TVA (prélèvements sur recettes) ;
- le produit des amendes de police (prélèvements sur recettes).

#### **Le total de la section d'investissement est pour 2006 de 18,23 milliards d'euros.**

Une partie des anciens titres V et VI a été reclassée en « *subventions* » et imputée en « *autres charges de gestion courante* » de la section de fonctionnement : crédits de politique industrielle, subvention à l'ADEME, reconversion des zones minières, construction navale, recherche industrielle, fond de recherche et de technologie, diverses dépenses agricoles, diverses dotations de soutien de programmes aux organismes de recherche (fonctionnement de laboratoires) et les dotations au titre de l'aide publique au développement (fonds d'aide et de coopération, participation aux banques et fonds internationaux, dons extérieurs).

### *2. La notion d'investissement : de la dépense en capital aux immobilisations*

Les années précédentes, dans le cadre de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959, les dépenses d'investissement comprenaient (outre le FCTVA et le produit des amendes) la totalité des dépenses en capital (titre V et titre VI) hors dépenses de subventions d'investissement inscrites en section de fonctionnement (investissements hors métropole, dépenses d'investissement de recherche).

**La nomenclature par destination et nature de la LOLF ne permettent plus de faire cette ventilation, ce qui conduit à limiter le champ des dépenses d'équipement de l'Etat aux seules immobilisations (titre 5 de la LOLF). Cette nomenclature est conforme aux principes comptables en vigueur dans les entreprises.**

**Au sein des dépenses d'immobilisation du titre 5, plus de 75 % relèvent de la mission « défense », au sein de laquelle elles représentent 30 % des crédits.**

Le ministère de l'économie, des finances et l'industrie concentre la quasi totalité (211,6 millions d'euros pour la mission « gestion et contrôle des finances publiques » en 2006, sur un total de 243,1 millions d'euros) des investissements dans les développements informatiques.

En plus des dépenses du titre 5 du budget général, il convient d'ajouter les crédits prévus au titre des projets d'infrastructure dans le domaine des transports, qui seront financés, hors budget, à travers l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

### Ressources de l'AFITF

(en millions d'euros)

	LFI 2005	LFI 2006
Redevances domaniales	155	160
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280	0
Taxe d'aménagement du territoire	0	510
Amendes radars	0	100
Subvention budgétaire	0	394
Dotations en capital	200	836
Total	635	2.000

Source : présent projet de loi de finances

**En ajoutant aux dépenses du titre 5 du budget général les dotations à l'AFITF, les crédits de paiement passeraient de 14,2 milliards d'euros à 15,565 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,6 %.**

#### *d) Le respect inégal des lois de programmation et d'orientation*

Le gouvernement fait valoir qu'une enveloppe totale supplémentaire de 1,6 milliard d'euros serait consacrée au financement des lois de programmation.

**Le respect de ces lois de programmation ou d'orientation est inégal.**

La mise en œuvre de la **loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école** se traduit, au titre des mesures salariales et catégorielles, par l'allocation dans le projet de loi de finances pour 2006 d'une enveloppe de 51 millions d'euros répartis entre 46 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », et 5 millions d'euros sur le programme « Enseignement privé ». Ces crédits devraient notamment permettre de financer le remplacement de courte durée des enseignants absents.

Est prévue également dans le projet de loi de finances pour 2006 l'augmentation du nombre de bénéficiaires des bourses au mérite (+ 16.700 élèves : 15.300 dans le public, 1.400 dans le privé), ainsi que la revalorisation du taux des bourses, pour un coût total de 4,7 millions d'euros en tiers d'année.

En ce qui concerne les effectifs il est prévu le recrutement de 300 infirmiers supplémentaires, de 42.800 assistants d'éducation, dont 1.500 « assistants pédagogiques », chargés de fonctions d'appui au personnel enseignant pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques.

**S'agissant de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)**, celle-ci prévoit, sur

la période 2003-2007, pour la police nationale, 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.

Pour la partie « police nationale », les objectifs paraissent remplis à plus de 80 %.

**Créations d'emplois en application de la LOPSI (police nationale)**

	2003	2004	2005	2006	Total	Taux de réalisation
Emplois créés (ETP)	1.900	1.000	1.000	1.300	5.200	80%

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

Près de 90 % de l'enveloppe de crédits de personnel prévue par la LOPSI auront été dépensés en 2006.

**Crédits de personnels supplémentaires octroyés en application de la LOPSI (police nationale)**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Impact sur 2007	Total des mesures accordées	Taux de réalisation
Crédits de paiement	161	222	271	368	368	1.390	88,5%

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

**Emplois créés en application de la LOPSI (police nationale)**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Total	Taux de réalisation
Crédits de paiement	186	209	288	313	996	84,4%

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

En ce qui concerne la gendarmerie, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) prévoit sur la période 2003-2007 la création de 7.000 emplois, et une dotation de 2.150 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 échancier.

Pour les emplois, 73 % du total prévu par la loi seraient réalisés fin 2006.

**Crédits de fonctionnement et d'investissement supplémentaires octroyés  
en application de la LOPSI**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Emplois créés	1.200	1.200	700	2.000	5.100

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

De la même manière, le respect de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire apparaît comme globalement satisfaisant comme le montre le tableau ci-dessous.

**Crédits d'investissement : prévision de la loi de programmation militaire et exécution**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Crédits prévus par la loi	13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08
Crédits prévus après ajustements techniques	13,65	14,82	15,04	15,37		
Crédits ouverts en LFI	13,64	14,89	15,04	15,46		

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

En revanche, le bilan est plus contrasté s'agissant de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation pour la justice. Le projet de loi de finances 2006 prévoit d'atteindre la création de 60 % des emplois prévus par la loi de programmation. Il prévoit d'atteindre 2,412 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 66 % de l'enveloppe prévue par la loi de programmation. Ces chiffres se décomposent entre 1.898 millions d'euros sur le titre 2, pour une enveloppe prévue de 2,775 milliards d'euros (taux de réalisation : 68 %) et 514 millions d'euros sur le titre 5 (taux de réalisation de 59 %).

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de cohésion sociale atteint également imparfaitement ses objectifs, certains d'entre eux ayant probablement été, sur le plan budgétaire, quelque peu surcalibrés. La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale n'est pas respectée concernant les maisons de l'emploi, avec une dépense de 128,5 millions d'euros contre 400 millions d'euros prévus pour 2006 et s'agissant des contrats d'avenir, avec une dépense de 792 millions d'euros contre 1,119 milliard d'euros prévus pour 2006.

**C. UNE BAISSÉ TIMIDE DU PLAFOND D'EMPLOIS**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) offre de **nouveaux moyens de suivi** technique et politique **des dépenses de personnel**, qui représentent, ainsi qu'on l'a vu, plus de 40 % des dépenses de l'Etat.

Techniquement, on doit rappeler que, sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le titre III « Moyens des services » recouvrait à la fois des crédits de personnel et des « autres » moyens de fonctionnement. **La LOLF regroupe les dépenses de personnel dans un seul et même titre, le titre 2**, qui se subdivise en trois catégories : rémunérations d'activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses.

Au surplus, la distinction entre dépenses civiles et militaires ne facilitait pas, dans l'ancien régime, une vision d'ensemble, d'autant plus que les crédits pour pensions militaires étaient, en exécution, transférés sur la section des Charges communes, qui était un budget civil.

Politiquement, il convient d'insister sur le fait que, si l'ordonnance organique de 1959 donnait bien compétence en son article premier au Parlement pour fixer le nombre des créations et des transformations d'emplois budgétaires, ce pouvoir s'est révélé des plus théorique et source de rigidités multiples en terme de gestion des personnels.

L'augmentation du nombre d'agents contractuels rémunérés « sur crédits » comme la pratique des surnombres, gagés ou non par des vacances, avaient fini par faire apparaître un décalage considérable entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, si tant est que les administrations soient en mesure de les connaître.

Désormais, **le Parlement cesse d'autoriser des flux théoriques pour se prononcer sur un stock réel**, apprécié globalement. Certes, son pouvoir perd en précision mais, en principe son champ est élargi à tous les « emplois rémunérés par l'Etat », quel que soit le statut des personnels, étant noté que ce plafond global est décliné par ministère et non pas par programme.

Le IV de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2006 fixe le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat à **2.351.146 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

L'article 55 dudit projet de loi de finances répartit ce plafond d'emplois par ministère conformément à l'état C qui lui est annexé, les plafonds des autorisations d'emplois faisant l'objet d'un vote unique conformément à l'article 43 de la LOLF.

### **1. Un exercice vérité**

Tous les personnels rémunérés sur le titre 2 ont vocation à être décomptés dans les plafonds d'emploi, **y compris les saisonniers ou occasionnels et les autres agents non-titulaires**.

Le périmètre correspond aux agents dont l'Etat rémunère l'activité y compris les agents en formation, les congés de longue maladie mais à l'exception des personnels ne percevant que des prestations sociales ou allocations et des rémunérations à la tâche.

**Les dépenses de personnel sur le titre 2, par ministère, en 2006**

(en euros)

<b>Ministère</b>	<b>Titre 2</b>
Agriculture	1.986.604.253
Culture et communication	677.231.370
Défense	23.928.981.963
Ecologie	224.039.650
Education nationale	62.815.969.041
Emploi et cohésion sociale	689.481.522
Equipement	3.728.855.724
Intérieur	8.616.376.861
Justice	3.521.888.158
Affaires étrangères	1.042.717.430
Economie, finances et industrie	9.117.620.312
Outre-mer	163.208.510
Santé-Solidarités	776.219.252
Services du Premier ministre	556.059.466
Sport, Jeunesse et Vie associative	362.371.612
<b>Total</b>	<b>118.207.625.124</b>

Les plafonds ministériels d'emploi prennent en compte tous les personnels rémunérés par l'Etat. Ainsi, un agent d'un ministère mis à la disposition d'une personne morale autre que l'Etat, gratuitement ou contre remboursement, ou d'un autre ministère est imputé sur le titre 2 du ministère d'origine et entre dans la consommation d'emploi du ministère qui le rémunère.

En revanche, certains agents relevant du statut et de la gestion de l'Etat, tels que les personnels détachés auprès d'une autre personne morale ou en disponibilité, ne seront pas pris en compte dans le plafond puisqu'ils ne sont pas rémunérés par l'Etat contrairement aux mises à dispositions.

La loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF dispose que **les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public sont présentés à titre indicatif et leur variation justifiée.**

Les grands opérateurs de l'Etat fournissent dans les annexes par mission au projet de loi de finances pour 2006 des informations relatives aux effectifs qu'ils emploient et rémunèrent directement. Si ces effectifs ne rentrent pas dans le plafond d'emplois, les informations relatives aux opérateurs permettent aux rapporteurs spéciaux, pour chaque mission dont ils assurent le suivi et le contrôle, d'avoir une vision consolidée des effectifs chargées de mettre en œuvre les politiques publiques.

**Le passage de la notion « d'emplois budgétaires » à celle « d'équivalents temps plein travaillé » provoqué par la mise en œuvre de la LOLF permet à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 un « exercice vérité » sur le périmètre des agents rémunérés**

**par l'Etat.** Ainsi, on dénombrait en 2004 2,212 millions d'emplois budgétaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, le plafond d'autorisation d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) s'établit à 2,338 millions.

Le ministère des affaires étrangères passe ainsi par exemple de 9.141 emplois budgétaires en loi de finances initiale pour 2005 à 16.720 ETPT dans le présent projet de loi de finances.

Ont en effet été inclus dans le plafond d'emploi les assistants techniques, les volontaires internationaux et les recrutés locaux des services des ambassades (5.580 emplois en équivalent temps plein).

**Plafond d'autorisations d'emplois (en ETPT) pour 2006 par ministère**

<b>Ministères</b>	<b>Plafonds d'autorisations d'emplois (en ETPT)</b>
Affaires étrangères	16.720
Agriculture et pêche	39.914
Culture et communication	13.966
Défense	440.329
Ecologie et développement durable	3.717
Economie, finances et industrie	173.959
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	1.250.605
Emploi, cohésion sociale et logement	13.721
Intérieur et aménagement du territoire	185.984
Jeunesse, sports et vie	7.159
Justice	71.475
Outre-mer	4.900
Premier ministre	7.795
Santé et solidarités	15.125
Transports, équipement, tourisme et mer	93.215
<b>Total</b>	<b>2.338.584</b>

Source : présent projet de loi de finances

**L'exercice rencontre néanmoins encore quelques limites.** Certains ministères comme celui de l'éducation nationale comptent un nombre important de personnels « hors titre 2 ».

Le titre 2 ne concerne, conformément à la LOLF, que les crédits de personnel juridiquement financés par l'Etat. En conséquence, **les personnels rémunérés directement par les établissements publics locaux d'enseignement, en pratique les collèges et les lycées, ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'emplois du ministère.** Il en est ainsi des assistants d'éducation, des contrats aidés ou des derniers « emplois jeunes », qui ne figurent pas dans le plafond d'emplois, même s'ils sont payés *in fine* par l'Etat, et pas davantage de la vision « consolidée » de la mission.

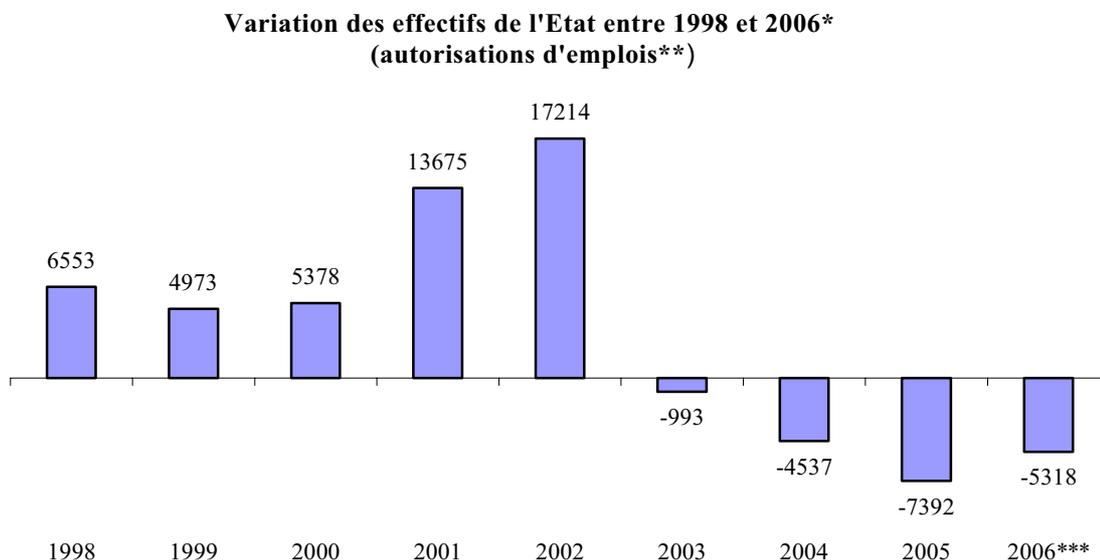
## 2. Une réduction peu ambitieuse du nombre d'emplois en dépit des départs en retraite

La diminution des effectifs par rapport à 2005 apparaît limitée : - 5.318 équivalent temps plein. Néanmoins, ce chiffre ne peut être réellement comparé avec ceux des années antérieures, puisque celles-ci concernaient des emplois budgétaires (pas nécessairement à temps plein).

De plus, en application du principe de fongibilité des crédits, les gestionnaires de programme pourront aller au-delà de cette diminution, si cela leur apparaît souhaitable en cours d'exécution, afin de financer des dépenses d'équipement ou d'améliorer les conditions de travail de leurs agents.

**Rapporté au nombre de départs à la retraite en 2005, évalué à 77.731 (emplois civils et militaires), la diminution reste faible : plus de 90 % des départs à la retraite seront remplacés.**

La lettre précitée de cadrage du Premier ministre, en date du 7 février 2005 prévoyait une réduction significative d'effectifs : « *cet objectif [de productivité de 2 %] devrait se traduire par un niveau de recrutement de l'Etat compris entre 55.000 et 60.000 agents ce qui suppose que vous procédiez à une réelle maîtrise de vos recrutements par rapport à ceux envisagés pour 2005* ». Les départs à la retraite n'offrent donc pas de marges de manœuvre au budget de l'Etat.



\* hors mesures d'ordre

\*\* 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 : présent projet de loi de finances

### 3. Des efforts inégalement répartis

**Du point de vue du gouvernement, l'effort de maîtrise des effectifs publics en 2006 reste très comparable à celui de l'année précédente.**

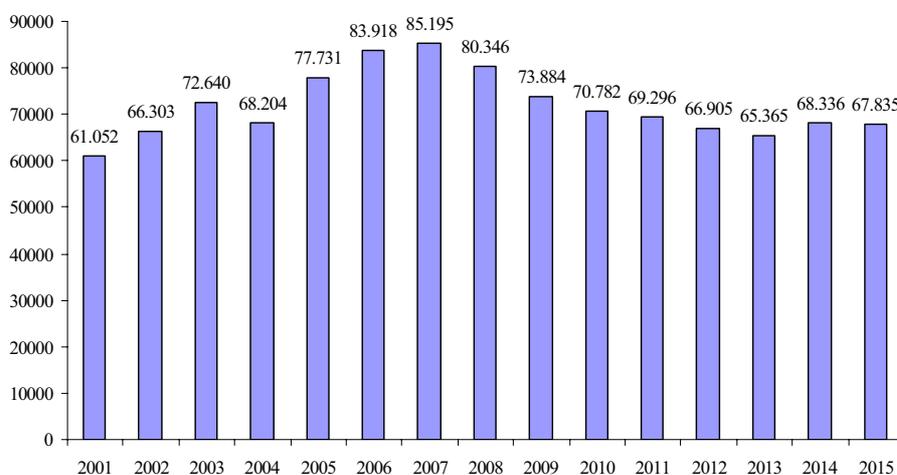
Certes, cet effort peut apparaître légèrement inférieur, à hauteur d'environ 2.000 emplois supprimés de moins. Il convient de tenir compte néanmoins de l'impact de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Elle conduit par exemple à créer en 2006 3.000 emplois, dans la recherche (1.100 emplois), et dans l'enseignement supérieur (1.900 emplois). Dans l'enseignement scolaire, l'évolution des effectifs d'élèves conduira à augmenter de 1.000 le nombre d'enseignants dans le premier degré et à diminuer de 3.000 le nombre d'enseignants dans le second degré.

**C'est parce que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a ajouté un nouveau ministère prioritaire en termes budgétaires, et en termes d'effectifs, que les réductions d'effectifs apparaissent limités sur un plan global, alors que certains ministères, comme ceux des affaires étrangères, de l'agriculture, de l'économie, des finances et de l'industrie font de réels efforts.**

Sur l'ensemble du budget de l'Etat toutefois, **aucun effet global important ne pourra jamais être attendu sans une réelle contribution du ministère de l'éducation nationale à l'effort de maîtrise des effectifs publics** : ce ministère représente plus de 53 % du plafond des équivalents temps plein, compte non tenu des effectifs payés par les collèges et les lycées.

Le nombre important de départs à la retraite des agents de la fonction publique dans les années à venir offre la **possibilité de redéfinir les objectifs et les missions de chaque structure, y compris au ministère de l'éducation nationale.**

Evolution du nombre de départs à la retraite des agents civils et militaires



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

**Si le gouvernement souhaite mettre un terme à la dérive tendancielle de la masse salariale de l'Etat, il doit pouvoir maîtriser son recrutement, en faisant le choix, partout où cela est possible, conformément aux exigences de qualité de service, de ne pas remplacer l'intégralité des flux de départs à la retraite.**

**Schéma d'emploi 2006 exprimé en équivalents temps pleins travaillés**

<b>Ministère</b>	<b>Créations</b>	<b>Suppressions</b>	<b>Solde</b>	<b>Plafond d'emploi autorisé</b>
Affaires étrangères		-235	-235	16.720
Agriculture et pêche		-680	-680	39.914
Culture et communication		-52	-52	13.966
Défense	250		250	440.329
Ecologie et développement durable		-2	-2	3.717
Economie, finances et industrie		-2.608	-2.608	173.959
Education nationale		-1.607	-1.607	1.250.605
<i>Enseignement scolaire</i>		-2.232	-2.232	1.104.564
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	625		625	146.041
Emploi, cohésion sociale et logement		-64	-64	13.925
Intérieur et aménagement du territoire	364		364	185.984
Jeunesse, sports et vie associative		-18	-18	7.159
Justice	250		250	71.475
Outre-mer		-5	-5	4.900
Premier ministre	94		94	7.795
<i>Services généraux</i>	20		20	2.954
<i>Conseil d'Etat et autres juridictions administratives</i>	51		51	2.836
<i>Conseil économique et social</i>	3		3	162
<i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	20		20	1.843
Santé et solidarités		-60	-60	14.921
Transport, équipement, tourisme et mer		-945	-945	93.215
<b>TOTAL budget général</b>	<b>1.583</b>	<b>-6.901</b>	<b>-5.318</b>	<b>2.338.584</b>
Journaux officiels		-16	-16	574
Monnaies et médailles		-31	-31	659
Aviation civile	37		37	11.329
<b>TOTAL budgets annexes</b>	<b>37</b>	<b>-47</b>	<b>-10</b>	<b>12.562</b>
<b>TOTAL PLF 2006</b>	<b>1.620</b>	<b>-6.948</b>	<b>-5.328</b>	<b>2.351.146</b>

Source : présent projet de loi de finances

Les tableaux ci-dessous montrent l'opportunité budgétaire d'un remplacement de 0 %, 50 % et 90 % des départs par rapport à une stabilisation des effectifs. Ils précisent les montants annuels et cumulés d'économies possibles sur la période<sup>1</sup>.

**Aucun départ à la retraite remplacé, soit 733.393 emplois non remplacés à l'horizon 2015**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de départs remplacés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Économie sur l'année	2.057	2.166	2.184	2.058	1.976	1.862	1.797	1.755	1.833	1.818
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	2.057	4.264	6.534	8.723	10.874	12.953	15.009	17.064	19.238	21.441

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

**Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit 366.697 emplois non remplacés à l'horizon 2015**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de départs remplacés	38.666	40.725	41.058	38.694	37.154	35.004	33.782	32.988	34.450	34.178
Economie sur l'année	1.028	1.083	1.092	1.029	988	931	899	877	916	909
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	1.028	2.132	3.267	4.361	5.437	6.477	7.505	8.532	9.619	10.721

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

**Remplacement de 90 % des départs à la retraite, soit 73.339 emplois non remplacés à l'horizon 2015**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de départs remplacés	69.598	73.305	73.904	69.649	66.877	63.007	60.807	59.378	62.010	61.521
Économie sur l'année	206	217	218	206	198	186	180	175	183	182
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	206	426	653	872	1.087	1.295	1.501	1.706	1.924	2.144

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

<sup>1</sup> Hypothèses et champs utilisés : Le coût unitaire utilisé est le coût marginal de création des emplois. L'économie du non remplacement de l'agent partant étant égale au coût de son remplaçant, les rémunérations moyennes (indice majoré, primes, SFT, IR) des agents recrutés par ministère ont été estimées à partir des fichiers de paie. Les coûts utilisés sont des coûts en année pleine, ils ne prennent donc en compte ni les dates des départs et ni celles des recrutements. Les coûts unitaires ont été calculés hors évolution du point fonction publique et hors mesures catégorielles. En revanche, l'économie dégagée par le non remplacement des agents est revalorisée chaque année du GVT positif. On a considéré que les primes variaient proportionnellement aux rémunérations principales. Enfin, les coûts tiennent compte des charges de l'Etat employeur.

#### 4. Quelle politique de l'emploi en cours de gestion ?

Sous réserve du respect des plafonds des autorisations d'emplois et des enveloppes de crédits de personnel qui leur sont attribuées, les ministères, pourront librement adapter la structure de leurs emplois par mission, en fonction de leurs objectifs.

Chaque ministère aura ainsi la possibilité de ne pas « saturer » son plafond d'autorisations d'emplois – qui est un plafond et non un objectif de nombre d'emplois, sachant que la réforme budgétaire lui ouvre désormais le droit d'utiliser les crédits ainsi économisés pour financer des mesures salariales ou tout autre type de dépense (fonctionnement, intervention, investissement) conforme à ses objectifs. Cela doit inciter les ministères ou les responsables de mission à une gestion plus fine des ressources humaines.

En contrepartie de cette liberté nouvelle, dans chaque ministère, les gestionnaires de programme seront pleinement responsables de la maîtrise de la dépense salariale. Toutes les décisions ayant une incidence sur la masse salariale (recrutements, avancement, augmentations indemnitaires) seront nécessairement subordonnées à l'obligation de contenir la dépense dans les limites des enveloppes de crédits de personnel figurant au titre II.

Il convient, en outre, de signaler que la mise en œuvre d'une démarche de performance doit aller de pair avec des procédures d'intéressement des personnels aux objectifs fixés par les responsables des ministères. Alors que la LOLF a été construite autour de la notion d'évaluation de la performance des politiques publiques, les instruments de gestion des ressources humaines permettant d'assurer une meilleure reconnaissance des agents qui concourent à cette performance restent à élaborer. Il convient certes de commencer la diffusion d'une rémunération à la performance par le haut de la hiérarchie, et par des effectifs réduits, les cadres pouvant ainsi en faire l'expérience avant de la mettre eux même en application.

Si une première expérimentation sur la rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale a été mise en œuvre depuis juin 2004 avec six ministères volontaires, concernant 44 directeurs d'administration centrale, son extension devrait être limitée en 2006 aux seuls directeurs d'administrations centrales des autres ministères, et pas à l'ensemble des cadres supérieurs. Ceci est d'autant plus dommageable que, dans le cadre de l'expérimentation, une discrimination réelle avait été effectuée dans le cadre des rémunérations variables.

**Il faut songer rapidement à étendre de telles procédures à l'ensemble des agents de l'Etat**, sur la base de principes simples : discriminer progressivement, et en suivant une courbe de Gauss, les rémunérations des agents au sein d'une même unité, **les bénéficiaires ne devant pas représenter plus du tiers des éligibles pour que la récompense soit réelle**, laisser les agents proposer les objectifs individuels et collectifs, opérer un « mélange » entre performance individuelle et collective (par exemple 2/3 et 1/3 de l'enveloppe « part variable ») afin d'éviter de perturber le travail en équipe.



## V. LE LANCINANT PROBLÈME DE LA DETTE

Après l'embellie, plutôt inattendue, de 2004, l'amélioration des déficits va à l'évidence marquer le pas en 2005 et 2006, par suite de la relative morosité de la conjoncture économique. Indépendamment même des règles du Pacte de stabilité et de croissance, qu'il ne sera pas facile de respecter, il convient de souligner la persistance de « fondamentaux » préoccupants qui montrent que, malgré les efforts du gouvernement, la France continue d'être en état d'urgence financière.

### A. LES DÉFICITS PUBLICS SUR LA CRÊTE DES 3 % DU PIB

Malgré la reprise économique de 2004 et les efforts accomplis en 2005 pour maîtriser la dépense et contenir le déficit du budget de l'Etat, la France reste très proche de « l'état de déficit excessif ».

Pour 2006 et les années suivantes, le respect des règles du pacte de stabilité dépendra largement de l'évolution des comptes sociaux. Certes la réforme votée en 2004 devrait commencer à avoir un impact, mais, si ses effets tardaient à se faire sentir, il est clair que les perspectives de réduction du besoin de financement des administrations comme de stabilisation de la dette publiques en seraient rendues fragiles.

#### 1. Des finances publiques toujours fragiles

##### a) Les déceptions de 2005

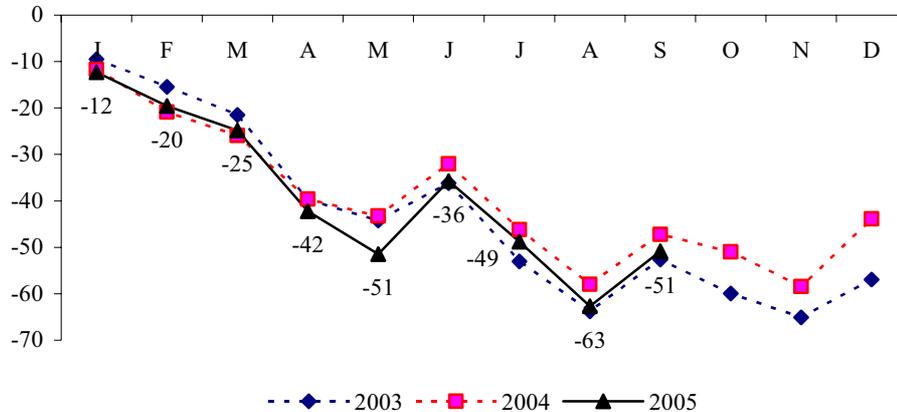
En matière de recettes, nous sommes habitués à ce que les années se suivent et ne se ressemblent pas. En 2003, le gouvernement annonçait une moins-value d'environ 5 milliards d'euros à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2004 ; tandis que l'année dernière c'était une plus-value du même ordre de grandeur qui était annoncée pour 2004 ; cette année, le gouvernement annonce des moins-values fiscales de l'ordre de 2 milliards d'euros par suite du repli de l'activité.

Encore s'agit-il là d'un minimum, pour votre commission même si, compte tenu des informations dont on dispose maintenant sur l'activité économique et en particulier sur la **bonne tenue de la consommation au cours de l'été**, ainsi que des projections qu'elle réalise à partir des situations hebdomadaires, elle est moins pessimiste qu'elle ne l'était à la fin du printemps dernier.

En matière de dépenses, en revanche, comme l'année dernière, le gouvernement ne propose pas de révision de l'objectif fixé en loi de finances initiale pour 2005 qui est maintenu, hors mesures de périmètre, au niveau de 288,5 milliards d'euros pour les crédits du budget général.

### Profil du solde général d'exécution en 2005

(en milliards d'euros)



Source : situations mensuelles budgétaires

Le chiffre du mois d'août, qui est traditionnellement le mois le plus creux de l'année, montre qu'avec un déficit cumulé de 63 milliards d'euros, on se situe à 4,7 milliards d'euros au dessus du déficit de 2004 et presque au même niveau que 2003, année au cours de laquelle le déficit avait atteint au mois d'août 64 milliards d'euros. Cette aggravation « traduit pour partie des facteurs de trésorerie qui se résorberont dans les prochaines semaines », avait alors affirmé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce résultat révèle d'évidentes **tensions en exécution**. Certes, le potentiel d'amélioration existant entre le creux saisonnier du mois d'août et le résultat final de décembre peut être important : en 2004, une « bonne année », le déficit avait régressé de 14 milliards d'euros ; en 2003, une année particulièrement médiocre, il ne s'était amélioré que d'un peu moins de 7 milliards d'euros.

Toute la question est de savoir si l'on se situe dans une configuration proche de 2003 ou de 2004. En tout état de cause, il semble que, malgré la relative bonne tenue des recettes en fin d'année et l'édiction de mesures de régulation budgétaires substantielles, **le gouvernement aura du mal à « trouver » les quelque 16 milliards d'euros dont il a besoin pour « tenir » sa prévisions de 46,8 milliards d'euros pour le déficit révisé pour 2005.**

#### b) Le déficit de 2006 au niveau de la prévision révisée pour 2005

Contrairement à l'année dernière, le déficit fixé dans le projet de loi de finances est à nouveau supérieur à celui inscrit dans la loi de finances pour l'année précédente.

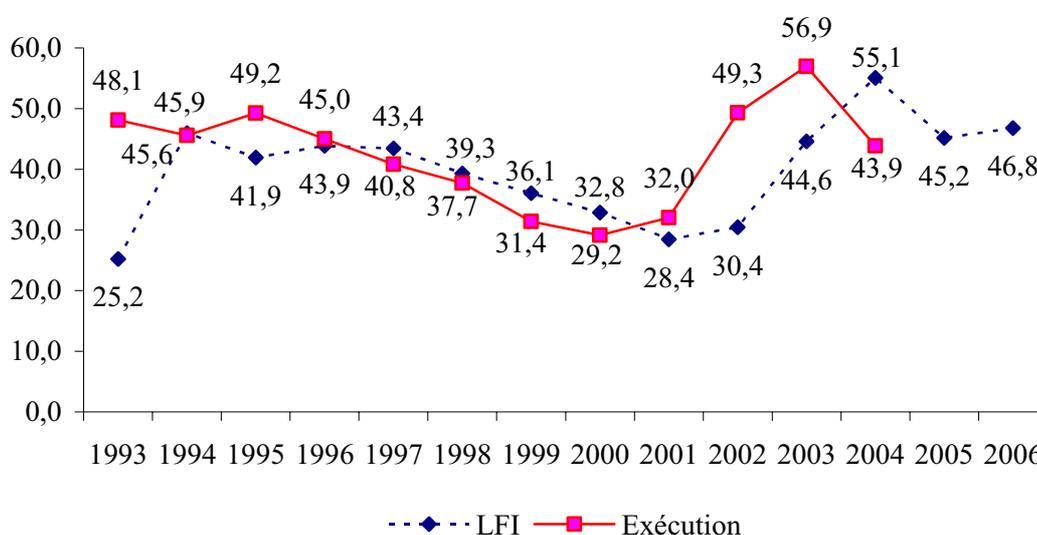
**Le projet de loi de finances pour 2006 retient un déficit du budget de l'Etat de 46,8 milliards d'euros en légère hausse par rapport aux**

**45,2 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005.** Cette augmentation place en fait le déficit pour 2006 exactement **au niveau du déficit révisé pour 2005.**

Avec 46,8 milliards d'euros le déficit du budget général serait supérieur de 1,36 milliard d'euros au budget 2005 révisé et de plus de 3 milliards d'euros au solde inscrit en loi de finances initiale. C'est l'accroissement attendu du solde des comptes spéciaux du trésor, d'un montant de 1,38 milliard d'euros qui permet d'escompter cette stabilisation du déficit de l'Etat.

#### Evolution du déficit budgétaire en LFI et en exécution

(en milliards d'euros)



Sources : projets de lois de finances, lois de règlement

Toutefois, compte tenu des analyses développées plus haut, il est probable que la courbe en exécution repassera en 2005 au dessus de celle correspondant aux déficits inscrits en loi de finances initiale, dans doute pour se retrouver aux alentours du déficit de 2002 et de 1995.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, **le montant des dépenses est supérieur de 22,5 % à celui des recettes.** C'est moins bien que l'année dernière pour laquelle ce pourcentage était de **18,7 %** mais mieux qu'en 2003 où ce ratio était de 24,3 %. De tels déséquilibres restent insoutenables à long terme.

## 2. Le solde des administrations publiques en perspective

Les prévisions fournies par le gouvernement dans le rapport économique social et financier annexé (cf. page 56 par exemple) au présent projet de loi de finances apparaissent relativement optimistes dès lors qu'elles ne devraient pas permettre de réduction significative des déficits structurel et primaire.

a) *L'évolution du solde des administrations publiques*

Le tableau ci-dessous met en perspective le rééquilibrage des comptes publics depuis 2003.

**Solde public (1997-2009)**

(en points de PIB)

	<b>Administrations publiques</b>	<b>Etat</b>	<b>ODAC</b>	<b>APL</b>	<b>Sécurité sociale</b>
1997	- 3	- 3,5	0,7	0,2	- 0,4
1998	- 2,6	- 2,9	0,2	0,3	- 0,1
1999	- 1,7	- 2,6	0,3	0,3	0,3
2000	- 1,5	- 2,5	0,3	0,2	0,5
2001	- 1,6	- 2,4	0,3	0,1	0,4
2002	- 3,2	- 3,6	0,6	0,1	- 0,2
2003	- 4,2	- 3,9	0,3	0	- 0,6
2004	- 3,6	- 3,2	0,6	- 0,1	- 1
2005	- 3,0	- 3,3	0,6	- 0,1	- 0,2
<b>2006</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,8</b>	<b>0,2</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,2</b>
<b>Scénario « bas » de croissance du PIB à 2,25 %<sup>(1)</sup></b>					
2007	- 2,7	- 2,7	0,2	- 0,1	- 0,2
2008	- 2,1	- 2,4	0,3	0	0
2009	- 1,4	- 1,9	0,3	- 0,1	- 0,1
<b>Scénario « haut » de croissance du PIB à 3 %<sup>(2)</sup></b>					
2007	- 2,2	- 2,5	0,3	0	0
2008	- 1,3	- 2,1	0,4	- 0,2	- 0,3
2009	- 0,1	- 1,5	0,5	- 0,4	- 0,4

(1) Croissance des dépenses des administrations publiques de 0,9 % en volume.

(2) Croissance des dépenses des administrations publique de 0,6 % en volume.

Source : présent projet de loi de finances

Globalement, le solde public se stabilise autour de 3 % du PIB : au niveau de - 4,2 % en 2003, il est redescendu à - 3,6 % en 2004 pour remonter, en principe, à - 3 % en 2005 (contre - 2,9 % dans la loi de finances initiale pour 2005).

L'effort de redressement résulte de la maîtrise des dépenses (avec près de 4 milliards d'euros d'annulations) mais aussi en partie de facteurs exceptionnels telle la soulte de 8,4 milliards d'euros versée par EDF pour l'adossement de son régime de retraite sur le régime général. Hors effet du cycle conjoncturel et des soultes (au titre des régimes de retraite des industries électriques et gazières (IEG) et de la reprise par l'Etat de « Marcoule-Pierrelatte<sup>1</sup> » l'amélioration resterait substantielle avec une diminution du

<sup>1</sup> Le démantèlement de deux sites nucléaires militaires, à Marcoule (Gard) et Pierrelatte (Drôme) a donné lieu au versement d'une soulte de 1,6 milliard d'euros. Jusqu'à l'automne 2004, la responsabilité, tant opérationnelle que financière de ces installations incombait à un consortium associant le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), EDF et Areva. Dans un souci de clarification, il a été décidé fin novembre 2004 de créer un fonds pour le démantèlement des sites concernés, et d'en confier la responsabilité au seul CEA. Pour alimenter ce fonds, l'Etat a demandé aux deux entreprises le de verser une soulte de l'ordre de 1,1 milliard d'euros pour EDF et 430 millions d'euros pour Areva.

déficit structurel de près de 0,4 point de PIB, même si celle-ci résulte à certains égards d'un effet d'optique.

Pour 2006, le solde repasserait en dessous du seuil de 3 % pour s'établir à 2,9 points de PIB. Cette stabilisation est considérée comme un élément positif dans le rapport économique social et financier, dès lors qu'il correspond à une réduction du solde structurel égal à l'avantage procuré en 2005 par les facteurs non reproductibles. D'où l'utilisation pour mesurer l'effort d'ajustement, de la notion de « solde structurel hors effet soultes », qui atteindrait de 0,5 % du PIB.

Un tel concept prend d'autant plus de sens que, comme l'a annoncé M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de la présentation du budget à l'Assemblée nationale, des recettes exceptionnelles devraient être comptabilisées en 2006 conformément aux règles d'Eurostat, telle la soulte de 2 milliards d'euros que doit verser la Poste au titre de la réforme des retraites, en contrepartie de l'adossement de son régime de retraites spécifique au régime général.

Ainsi le mécanisme d'adossement des industries électriques et gazières apparaît-il désormais en voie de « généralisation » au sein des entreprises publiques puisque sont concernées outre la Poste, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) ou la Régie autonome des transports parisiens (RATP), étant noté que dans ce dernier cas il convient de remarquer que l'Etat prendra à sa charge la totalité du paiement de ladite soulte<sup>1</sup>.

#### *b) La persistance des déficits primaires*

Le solde primaire est la différence entre les recettes publiques et les dépenses publiques hors charges d'intérêt. Il est considéré comme stabilisant lorsqu'il permet, à coût de la dette donnée, de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB.

Toutes choses égales par ailleurs, plus bas est le niveau des taux d'intérêt est bas, moins le solde primaire stabilisant est élevé et plus le solde primaire effectif a de chances d'être proche du solde primaire stabilisant, surtout si la croissance est forte.

Le tableau ci-dessous permet de constater que le solde primaire est redevenu négatif en exécution à compter de 2002. Compte tenu des perspectives attendues pour 2005, il devrait se situer au niveau de 2002, sans toutefois atteindre le niveau considérable de 2003. **En d'autres termes, l'Etat continue de s'endetter pour couvrir ses dépenses hors charges financières, ce qui a pour conséquence l'accroissement de l'encours de sa dette.**

---

<sup>1</sup> Le montant de la soulte que devra acquitter la RATP, et donc in fine l'Etat, varie actuellement suivant les hypothèses retenues, entre 507 et 870 millions d'euros.

Evolution du solde primaire en loi de finances initiale et en lois de règlement

	1997		1998		1999		2000		2001	
	LFI	LR								
Montant du solde général (Md€)	-43,4	-40,8	-39,3	-37,7	-36,1	-31,4	-32,8	-29,2	-28,4	-32
% PIB	-3,47%	-3,26%	-3,01%	-2,90%	-2,66%	-2,34%	-2,31%	-2,08%	-1,93%	-2,21%
Charge nette de la dette (Md€)	35,5	38,1	35,8	38,9	36,2	39,9	35,8	39,3	36,5	39,9
% PIB	2,83%	3,04%	2,74%	2,99%	2,67%	2,97%	2,52%	2,79%	2,48%	2,75%
Solde primaire (Md€)	-8	-2,7	-3,5	1,2	0,1	8,5	3	10,1	8,1	7,9
% PIB	-0,64%	-0,22%	-0,27%	0,09%	0,01%	0,63%	0,21%	0,72%	0,55%	0,54%
	2002		2003		2004		2005		2006	
	LFI	LR								
Montant du solde général (Md€)	-30,4	-49,3	-44,6	-56,9	-55,1	-43,9	-45,2		-46,8	
% PIB	-2,00%	-3,24%	-2,86%	-3,66%	-3,42%	-2,66%	-2,66%		-2,66%	
Charge nette de la dette (Md€)	36,8	41,3	38,3	40,8	38,6	41,1	39,8		39,2	
% PIB	2,42%	2,71%	2,46%	2,62%	2,39%	2,49%	2,34%		2,22%	
Solde primaire (Md€)	6,4	-8	-6,3	-16,1	-16,5	-2,8	-5,4		-7,6	
% PIB	0,42%	-0,53%	-0,40%	-1,04%	-1,02%	-0,17%	-0,32%		-0,43%	

Source : lois de finances initiales et lois de règlement

**Le solde stabilisant, qui correspond au besoin de financement des administrations publiques qui permettrait de stabiliser d'une année sur l'autre le poids de la dette au sein du PIB se situe en moyenne, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, aux alentours de 2 %, avec de fortes fluctuations, selon le niveau des taux d'intérêt et le rythme de la croissance.**

Plus la croissance est forte, moins les niveaux de solde à atteindre pour satisfaire les critères de stabilisation de la dette publique sont élevés. 3 % et 2,4 % de points de PIB de déficit suffisaient à assurer la stabilité du stock de dette en 2000 et 2004, alors qu'il aurait fallu atteindre les niveaux de 1,5 % et 1,3 % en 1996 et 2003 pour parvenir au même résultat.

Solde stabilisant la dette APU

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Milliards d'euros	-18,2	-23,4	-32,8	-24,6	-43,6	-31,6	-28,8	-21,3	-39,7
en point de PIB	-1,50%	-1,80%	-2,50%	-1,80%	-3,00%	-2,10%	-1,90%	-1,30%	-2,40%

Source : INSEE, base 2000, calculs direction du budget et DGTPE

Selon le rapport économique social et financier, le déficit public attendu pour 2005 reste supérieur de 1,1 point au solde stabilisant de la dette évalué à 1,9 %.

**B. LA FRANCE A PRIORI EN CONFORMITÉ POUR 2005 AVEC LES OBLIGATIONS DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE**

Le pacte de stabilité et de croissance, prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comporte **deux volets** :

- un volet « **préventif** », constitué de l'article 99 du traité instituant la Communauté européenne (dit « traité CE ») et du règlement (CE) n° 1466/97 pris pour son application, qui prévoit que les Etats membres présentent

annuellement à la Commission européenne des « *programmes de stabilité* » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « *programmes de convergence* » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques ;

- un volet « **répressif** », reposant sur l'article 104 du traité CE, le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n° 1467/97, interdisant aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, et prévoyant une procédure, dite « *procédure relative aux déficits excessifs* », donnant au Conseil la possibilité d'imposer des **sanctions** à un Etat membre en situation de déficit excessif, s'il appartient à la zone euro et s'il est en déficit excessif plus de **deux années**<sup>1</sup> consécutives.

### **1. L'obligation pour la France de mettre fin à son déficit excessif en 2005**

a) *La recommandation de la Commission européenne d'adopter une « mise en demeure » à l'encontre de la France et de l'Allemagne (21 octobre 2003)*

A la suite d'une procédure engagée en novembre 2002 dans le cas de l'Allemagne et en avril 2003 dans le cas de la France, la Commission européenne, le 21 octobre 2003, a recommandé au Conseil de **mettre la France en demeure** de se conformer aux points suivants, au titre de l'article 104, paragraphe 9, du traité :

- accélérer la réduction de son déficit public par rapport à ce que prévoyait le projet de loi de finances pour 2004 (avec une réduction du déficit structurel de 1 point de PIB dès 2004) ;

- revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en **2005**.

On rappelle que la procédure de « mise en demeure » est celle qui précède l'imposition éventuelle de sanctions. Auparavant, le Conseil avait adopté vis-à-vis de la France et de l'Allemagne de simples **recommandations**, le 21 janvier 2003 dans le cas de l'Allemagne et le 3 juin 2003 dans celui de la France. Ces recommandations demandaient à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif « *dès que possible* » dans le cas de l'Allemagne, et « *au plus tard pour l'exercice 2004* » dans le cas de la France.

b) *L'annulation des « conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003*

Le Conseil ECOFIN s'est prononcé au sujet des recommandations de la Commission européenne de décider d'une mise en demeure à l'encontre de la France et de l'Allemagne lors de sa réunion du 25 novembre 2003.

---

<sup>1</sup> Comme cela est indiqué ci-après, le délai initial peut être fixé à trois années de déficit excessif consécutives en cas de « circonstances particulières », et il peut être ensuite prorogé en cas d'« événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget ».

Ces recommandations n'ont pas été adoptées, faute de majorité qualifiée. En revanche, le Conseil a adopté des «*conclusions*», non contraignantes et non prévues par les textes, suspendant les procédures de déficit excessif à l'encontre de la France et de l'Allemagne, alors que le traité ne prévoyait de suspension de la procédure que si l'Etat membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations. Il est à noter que ces «*conclusions*» n'étaient guère différentes des recommandations de mise en demeure de la Commission européenne, puisqu'elles enjoignaient elles aussi à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif en 2005.

Saisie par la Commission européenne, la Cour de Justice des communautés européennes a **annulé ces « conclusions »**, dans son arrêt du 13 juillet 2004.

*c) Des « conclusions » toujours applicables de facto*

**Cependant, ces conclusions s'appliquent toujours de fait.**

En effet, dans sa communication du 14 décembre 2004, la Commission européenne estime que la procédure en cours est toujours au stade de la **recommandation** adoptée par le Conseil le 3 juin 2003. Cependant, elle a décidé de l'interpréter comme exigeant la fin de la situation de déficit excessif en 2005, et non en 2004, conformément aux «*conclusions*» du 25 novembre 2003, pourtant annulées par la Cour de Justice.

**Ainsi, s'il apparaissait que la France ne devait pas mettre fin à son déficit excessif en 2005, elle serait toujours passible d'une mise en demeure de la part du Conseil.**

**La France est toujours passible d'une mise en demeure, selon la Commission européenne**

*« La Commission doit évaluer si les actions prises par chacun des deux Etats membres sont compatibles avec une correction du déficit excessif en 2005.*

*Dans l'affirmative, la Commission devrait conclure que le Conseil ne doit pas franchir à ce point d'étape supplémentaire dans la procédure de déficit excessif afin de solliciter de nouvelles actions de la part de l'Etat membre concerné.*

*Dans le cas contraire, la Commission devrait conclure que le Conseil doit reprendre la procédure de déficit excessif et mettre en œuvre la surveillance budgétaire de l'Etat membre concerné afin de solliciter l'action correctrice nécessaire.*

*La Commission remarque que le Conseil lui-même, dans ses conclusions du 25 novembre 2003, a indiqué qu'il était prêt à prendre une décision au titre de l'article 104 (9), sur la base d'une recommandation de la Commission, si l'évaluation de la situation indiquait un échec à satisfaire l'échéance de 2005 ».*

*Source : Commission européenne, communication du 14 décembre 2004 (traduction par votre commission des finances)*

## 2. Une obligation non remise en cause par la réforme du pacte

La réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 n'a pas modifié l'obligation, pour la France, de mettre fin à sa situation de déficit excessif en 2005.

### Les étapes de la réforme du pacte de stabilité

Le Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 a entériné le rapport du Conseil du 20 mars 2005 relatif à la réforme du pacte de stabilité<sup>1</sup>, et approuvé les conclusions et propositions qui y figuraient.

Ce rapport s'inspirait largement des propositions faites par la Commission européenne, dans un rapport du 24 juin 2004<sup>2</sup> et une communication du 3 septembre 2004<sup>3</sup>.

Le Conseil européen précité a invité la Commission à « *présenter rapidement des propositions visant à modifier les règlements du Conseil* ».

La Commission européenne a présenté ses propositions au Conseil le 21 avril 2005. Elles mettent fidèlement en œuvre les conclusions du Conseil européen, moyennant quelques adaptations techniques.

La procédure s'appliquant était celle de la consultation dans le cas du règlement n° 1467/97, relatif aux déficits excessifs, et de la coopération dans celui du règlement n° 1466/97, relatif à la coordination des politiques économiques.

Le Conseil a formellement adopté les deux règlements le 27 juin 2005, sans discussion.

En particulier, **la réforme du pacte de stabilité n'a pas modifié le fait que les Etats membres ne peuvent en principe être en situation de déficit excessif plus de deux années consécutives**. Or, la France l'a été en 2002, 2003 et 2004, c'est-à-dire **trois** années consécutives.

Certes, le pacte de stabilité prévoit désormais que le **délai initial** peut être supérieur à deux années. Cependant, il faut pour cela que soient réunies des « *circonstances particulières* », et, bien que cela ne soit pas repris par le règlement n° 1467/97, relatif aux déficits excessifs, les conclusions du Conseil européen précité des 22 et 23 mars 2005 précisent que le délai initial ne peut autoriser plus de **trois** années de déficit consécutives.

En tout état de cause, le délai initial ayant été fixé à deux années de déficit excessif consécutives dans le cas de la France, et ayant de fait déjà été prorogé d'une année par les « conclusions » précitées du Conseil du 25 novembre 2003, ces dispositions ne pourraient s'appliquer.

Pour que le délai de résorption du déficit excessif de la France soit encore repoussé d'une année, le Conseil devrait se conformer aux dispositions du pacte de stabilité relatives à la **prorogation** du délai initial. Or, si la

<sup>1</sup> Conseil ECOFIN, « *Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 20 mars 2005.

<sup>2</sup> Commission européenne, « *Les finances publiques dans l'UEM 2004* », juin 2004.

<sup>3</sup> Communication COM(2004)581, « *Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 3 septembre 2004.

réforme du pacte de stabilité permet désormais une telle prorogation, ce n'est qu'en cas d'« *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget* », qui, de toute évidence, ne se sont pas produits récemment dans le cas de la France.

Par ailleurs, on rappelle que, contrairement à ce qui a parfois été affirmé, **la définition d'un déficit excessif comme un déficit supérieur à 3 % du PIB n'a heureusement pas été remise en cause.**

Certes, le Conseil européen a décidé de rendre moins restrictive la définition des « *circonstances exceptionnelles* », qui permettent à un Etat d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB<sup>1</sup>.

Pendant, il souligne que, comme le prévoit le traité CE, le fait de **tenir compte « d'autres facteurs pertinents »** au cours de la procédure relative aux déficits excessifs « *doit entièrement dépendre du principe fondamental selon lequel - avant que les autres facteurs pertinents ne soient pris en compte - le dépassement de la valeur de référence est temporaire et le déficit reste proche de la valeur de référence* ».

Autrement dit, cet assouplissement rend plus floue la limite du déficit public autorisé, mais ne la modifie pas fondamentalement. Non seulement on voit mal ce qui, dans le cas de la France, pourrait justifier un dépassement de la limite de 3 %, mais en plus un tel dépassement, s'il était autorisé, ne pourrait être que « *proche de la valeur de référence* ».

**La France est donc incontestablement obligée d'avoir un déficit public inférieur ou égal à 3 % du PIB en 2005.** On rappelle d'ailleurs qu'il est de l'intérêt de la France de réduire davantage son déficit public. Comme cela a été indiqué ci-avant, le déficit public nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB est de l'ordre de 2 % du PIB, et pour ramener ce ratio à 40 % du PIB dans 20 ans il faut un déficit public de 1 %.

### **3. Un déficit public vraisemblablement inférieur ou égal à 3 % du PIB en 2005**

*a) Un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2005, selon le consensus des conjoncturistes*

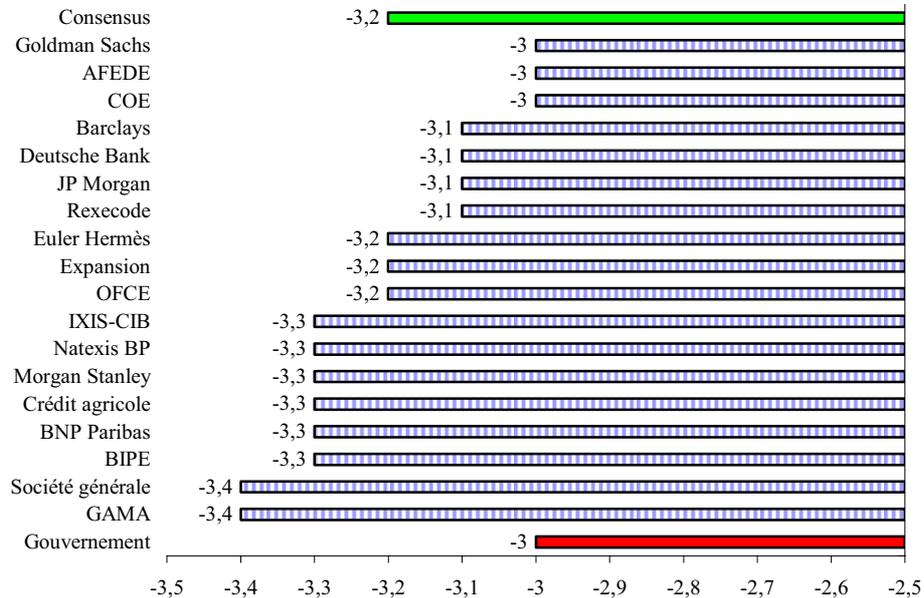
**Les conjoncturistes sont sceptiques quant aux prévisions de solde public faites par le gouvernement pour 2005,** ainsi que l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> En particulier, seront pris en compte une multitude de facteurs, parmi lesquels les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation, la viabilité de la dette, et « tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence ». Seront également prises en considération les réformes des pensions se traduisant par l'introduction d'un système par capitalisation, qui a un coût budgétaire à court terme.

### Les prévisions de solde public en 2005

(en points de PIB)



Source : commission économique de la Nation, octobre 2005

Ainsi, selon le consensus des conjoncturistes le déficit public serait encore de **3,2 %** en **2005** (contre 3 % selon le gouvernement).

**Aucun conjoncturiste ne prévoit de déficit public inférieur à la prévision du gouvernement.** Pour l'année 2005, seuls trois conjoncturistes prévoient un déficit égal à la prévision du gouvernement (Goldman Sachs, l'AFEDE et le COE).

*b) Une prévision du gouvernement pour l'année 2005 cependant plausible*

Pourtant, la prévision du gouvernement pour l'année 2005 semble **plausible**.

La différence de prévision provient essentiellement du fait que le **gouvernement suppose une forte élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.**

Ainsi, alors que la plupart des instituts indépendants retiennent, par convention, l'hypothèse d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à l'unité, le gouvernement estime cette élasticité à **1,2** pour l'année 2005.

Il en résulterait, selon le gouvernement, une augmentation du taux de prélèvements obligatoires, qui passerait de 43,4 % du PIB en 2004 à 43,9 % du PIB en 2005.

**La prévision du gouvernement semble compatible avec les prévisions de recettes des organismes de sécurité sociale figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, et avec le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2005. La France se conformerait donc à son obligation de mettre fin en 2005 à sa situation de déficit excessif.**

### ***C. UN AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE ENCORE INSUFFISANT À MOYEN TERME***

Malgré ces éléments, **l'ajustement budgétaire proposé pour 2006 demeure insuffisant.**

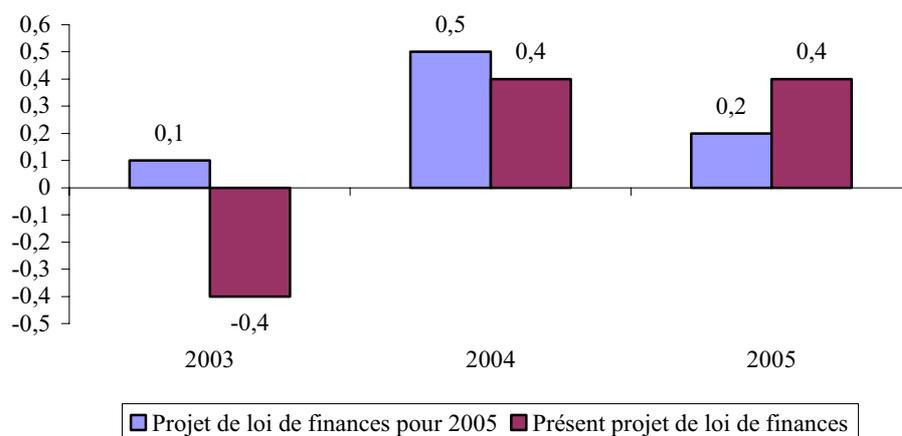
#### **1. La nouvelle exigence du pacte en matière d'amélioration du déficit structurel « hors soultes » pour 2006**

*a) Une réduction du solde structurel « hors soultes » de 0,4 point de PIB en 2004 et en 2005*

Selon les estimations du gouvernement, **hors soultes, la France réduirait son déficit structurel de 0,4 point de PIB en 2004 et en 2005, après une augmentation de 0,4 point de PIB en 2003, qui n'était pas reconnue il y a un an, comme l'indique le graphique ci-après.**

**L'amélioration du solde structurel de 2004 à 2005 :  
synthèse des estimations récentes du gouvernement**

*(en points de PIB)*



*Source : projets de lois de finances*

Selon ces estimations, la France s'est donc conformée à son engagement de réduire son déficit structurel de **0,5 point de PIB par an** à partir de l'année 2004, pris à l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002. Il n'était en effet pas précisé que cette réduction s'entendait hors « soultes » : avec les soultes, le déficit structurel aurait été réduit de 0,6 point de PIB par an, selon le gouvernement.

Comme le montre le graphique ci-avant, **les soultes ont joué un rôle important en 2004 et, surtout, en 2005 :**

- en 2004, une soulte de 1,6 milliard d'euros, soit 0,1 point de PIB, a été reçue par les administrations publiques au titre de la prise en charge du démantèlement des sites nucléaires militaires de Marcoule et Pierrelatte ;

- en 2005, les industries électriques et gazières ont fait aux administrations publiques un versement de 8,4 milliards d'euros<sup>1</sup>, soit 0,4 point de PIB, pour l'adossement des retraites de leurs salariés à la CNAV et aux régimes complémentaires.

**Le recours à ce procédé devait permettre à la France de réduire son déficit structurel de manière significative en 2005**, alors que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, la réduction du déficit structurel « hors soultes » était estimée à seulement 0,2 point de PIB en 2005. Cependant le gouvernement considère aujourd'hui que la réduction du déficit structurel « hors soultes » serait de 0,4 point de PIB en 2005. Comme on le verra ci-après, cette révision à la hausse de la réduction du déficit structurel en 2005 provient d'un mécanisme **purement optique**, de nature économique.

*b) Une réduction du déficit structurel « hors soultes » de 0,5 point de PIB par an imposée par le pacte*

L'un des aspects essentiels de la réforme du pacte de stabilité des 22 et 23 mars 2005 est **l'obligation des Etats membres de réduire leur déficit structurel « hors soultes » de 0,5 point de PIB par an.**

Ainsi, selon les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 :

- dans le cadre du « volet **préventif** » du pacte, « *en vue d'atteindre leur objectif à moyen terme, les Etats membres de la zone euro ou du SME bis devraient procéder à un ajustement annuel – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures provisoires – de 0,5 % du PIB en tant que référence* » ;

---

<sup>1</sup> Plus précisément, cette soulte a été versée par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), récemment créée, au fonds de réserve pour les retraites (FRR), mis en place au sein du fonds de solidarité vieillesse (FSV) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et transformé en établissement public administratif de l'Etat par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

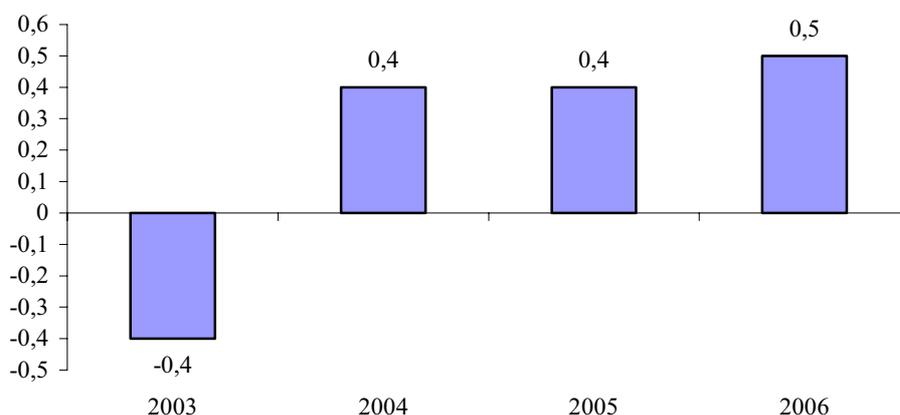
- dans le cadre du volet « **répressif** » du pacte, « à titre de référence, les pays ayant un déficit excessif seront tenus d'accomplir un effort budgétaire annuel minimum correspondant à au moins 0,5 % du PIB en données corrigées des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles », c'est-à-dire, notamment, hors soultes.

c) *Le respect de cette obligation prévu par le gouvernement pour 2006*

Le gouvernement prévoit de respecter cette obligation en 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

**L'évolution du déficit public structurel « hors soultes »,  
selon le présent projet de loi de finances**

(en points de PIB)



Source : présent projet de loi de finances

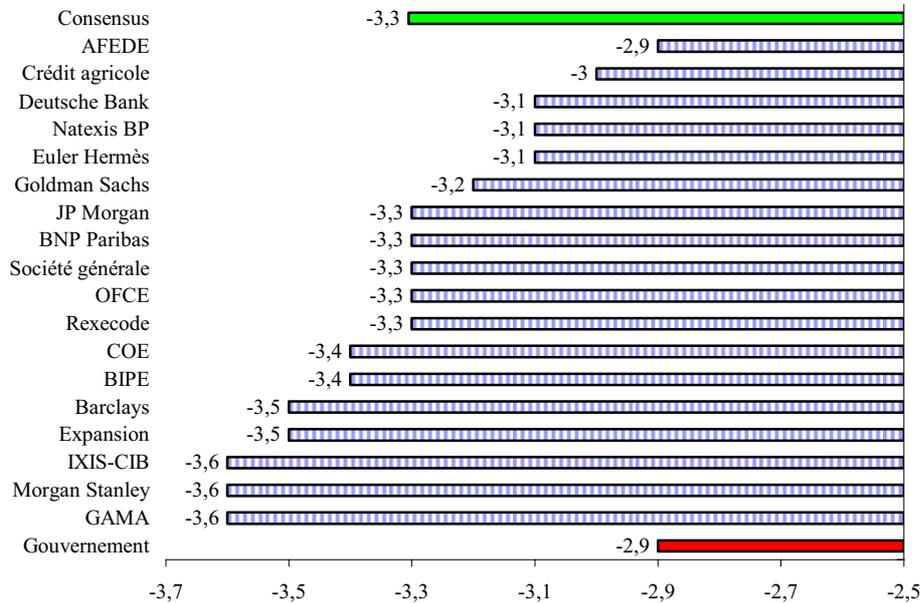
Votre commission des finances se félicite de cette volonté affichée de réduire le déficit structurel. Cependant, comme cela est indiqué ci-après, elle déplore le caractère essentiellement « optique » de l'amélioration du solde structurel en 2005 et en 2006.

## **2. Le déficit public à nouveau supérieur à 3 % du PIB en 2006 ?**

Pour l'année **2006**, le déficit des administrations publiques serait de **3,3 %** selon le consensus des conjoncturistes, et de **2,9 %** selon le gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les prévisions de solde public en 2006

(en points de PIB)



Source : commission économique de la Nation, octobre 2005

Comme en 2005 la réduction du déficit public proviendrait, pour 0,4 point de PIB, de la « soulte EDF », **la réduction du déficit public « hors soultes » en 2006 serait, selon le gouvernement, de 0,5 point de PIB<sup>1</sup>**. Les conjoncturistes anticipent quant à eux une réduction du déficit public hors soultes de seulement 0,3 point de PIB, ce dont résulterait une dégradation du déficit public total de 0,1 point de PIB.

a) *Une prévision passant par un effort sur les recettes comme sur les dépenses*

L'amélioration prévue par le gouvernement s'expliquerait par **deux phénomènes**. Tout d'abord, **le taux de prélèvements obligatoires augmenterait de 0,1 point de PIB**, passant de 43,9 % en 2005 à 44 % en 2006. Cette augmentation proviendrait de deux mécanismes jouant en sens inverse :

- une croissance spontanée des prélèvements obligatoires toujours supérieure à celle du PIB, avec une élasticité de 1,1, ce qui, compte tenu d'une prévision de croissance du PIB en valeur de 3,7 %, augmenterait les prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB ;

- des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires réduisant globalement les recettes publiques de 0,1 point de PIB<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La soulte de 2 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB, devant être versée en 2006 par divers organismes, dont La Poste, aux administrations de sécurité sociale, n'est pas mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

<sup>2</sup> Il faut cependant préciser que l'année 2006 verrait l'entrée en vigueur de diverses dispositions tendant à accroître les recettes des organismes de sécurité sociale, à hauteur de 3,2 milliards

Ensuite, les **dépenses publiques** augmenteraient de seulement **1,6 % en volume**, ce qui, alors que le PIB augmenterait de 2,25 %, réduirait la part des dépenses publiques dans le PIB d'environ **0,3 point**.

Ainsi, dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, le gouvernement estime que l'écart entre sa prévision et celle des conjoncturistes « *tient sans doute au fait que les instituts n'étaient pas en mesure au moment où ils ont communiqué leurs prévisions de prendre en compte l'ensemble des mesures inscrites en PLF et PLFSS 2006* ».

*b) Une prévision à considérer avec circonspection*

**La prévision du gouvernement doit cependant être considérée avec une certaine prudence.**

En effet, l'essentiel de la réduction du déficit public en 2006 viendrait du fait que les dépenses publiques augmenteraient moins vite que le PIB. Bien que le taux de croissance des dépenses publiques observé en 2004 (1,5 %) incite à un certain optimisme, la prévision du gouvernement en matière de solde public pour 2006 doit encore être confirmée.

Tel est d'autant plus le cas que les hypothèses du gouvernement en matière d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques devraient, toutes choses égales par ailleurs, se traduire par une moindre croissance du PIB que celle du consensus des conjoncturistes, ce qui n'est pas le cas.

### **3. L'amélioration du solde structurel prévue pour 2006, un effet d'optique ?**

*a) Une amélioration en trompe-l'œil du solde structurel en 2005 et en 2006*

Comme cela a été indiqué ci-avant, depuis la réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, les Etats membres doivent améliorer leur solde structurel de **0,5 point de PIB** par an, **hors soultes**. Or, le projet de loi de finances pour 2005 ne prévoyait d'amélioration « hors soultes » que de 0,2 point de PIB en 2005, ce qui était insuffisant.

Le gouvernement pense cependant bénéficier d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,2 en 2005 et de 1,1 en 2006. Ce phénomène est purement conjoncturel, mais comme, pour calculer le solde structurel, on suppose par convention que l'élasticité des recettes publiques au PIB est égale à 1, le déficit structurel en 2005 s'en trouverait artificiellement, et temporairement, minoré, **ce qui permet au gouvernement d'afficher une amélioration du solde structurel de 0,4 point de PIB en 2005**. C'est un

---

*d'euros en 2006, soit environ 0,2 point de PIB. Environ la moitié de ces augmentations de recettes proviendraient de mesures figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.*

phénomène analogue, **purement optique**, qui permettrait de réduire encore le déficit structurel de 0,5 point de PIB en **2006**.

Selon les estimations du gouvernement, **le solde structurel, corrigé de ce phénomène, s'améliorerait de seulement 0,1 point de PIB en 2005 et 0,1 point de PIB en 2006. Les efforts de réduction du déficit structurel demeurent donc très insuffisants.**

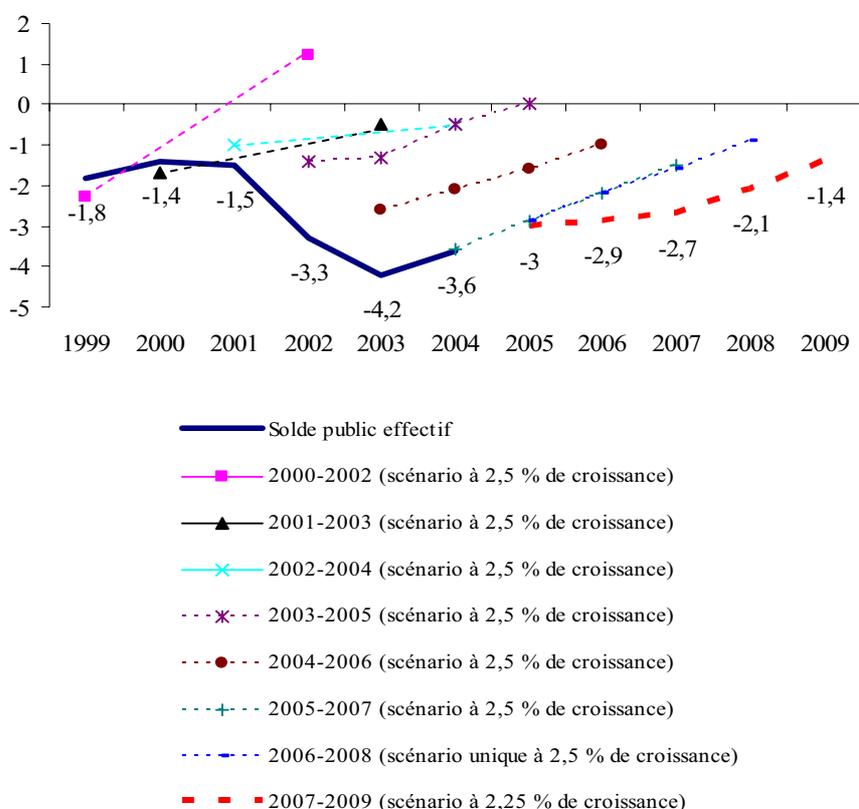
*b) Une programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 encore très volontariste*

(1) Un nouveau report de l'assainissement des finances publiques à moyen terme

La programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au présent projet de loi de finances, qui préfigure le programme de stabilité transmis à la Commission européenne au mois de décembre de chaque année, **décale une fois de plus la trajectoire d'assainissement des comptes publics**, comme l'indique le graphique ci-après.

**La programmation pluriannuelle des finances publiques :  
comparaison avec les programmations précédentes**

*(solde public, en points de PIB)*



*Remarque : à l'exception du programme 2006-2008, les programmes de stabilité comprennent également un scénario de croissance forte, à 3 %, non indiqué sur le graphique.*

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

On remarque en particulier que la nouvelle programmation pluriannuelle prévoit une quasi-stabilité du déficit public en 2005, 2006 et 2007, avec une réduction globale sur ces trois années de seulement 0,3 point de PIB.

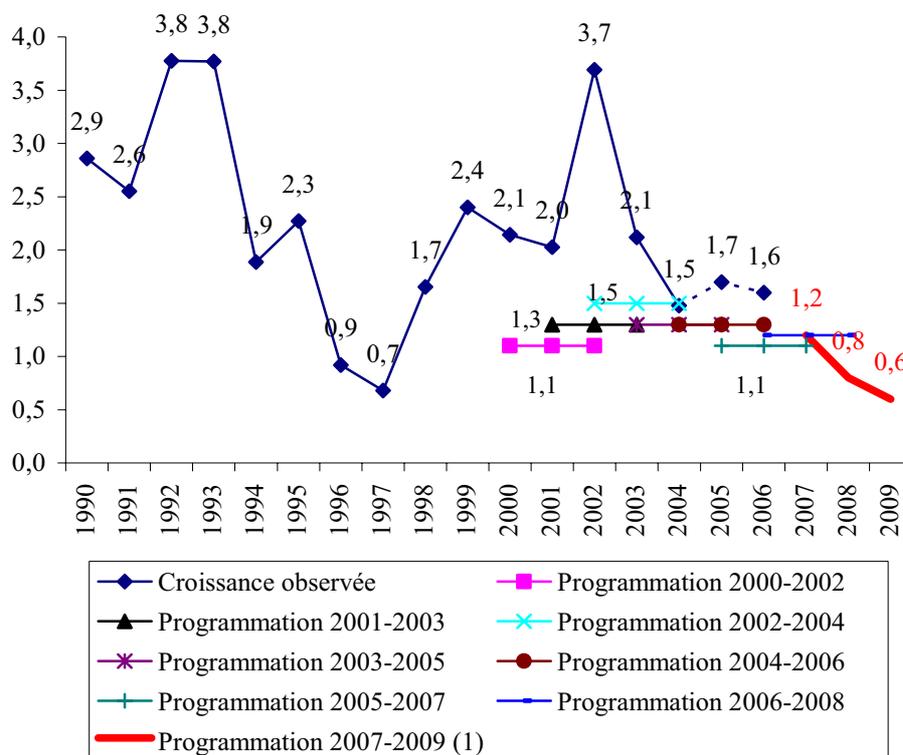
Il faut cependant donner acte au gouvernement d'avoir retenu, pour construire la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009, **une hypothèse basse de croissance du PIB de 2,25 %, plus réaliste que celle des scénarios précédents, de 2,5 %.**

(2) Une hypothèse de croissance des dépenses encore plus volontariste que celle des programmations précédentes

Par ailleurs, la prévision de croissance des **dépenses publiques** en volume, de 0,9 % par an en moyenne selon le scénario de croissance à 2,25 %, est **encore plus volontariste** que les précédentes, qui n'ont jamais été respectées, comme l'indique le graphique ci-après.

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

(en %)



(1) Scénario dit « bas » : dans le scénario le plus optimiste, dit « haut », les dépenses publiques augmentent de 0,6 % en moyenne, contre 0,9 % en moyenne dans le scénario indiqué sur le graphique.

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

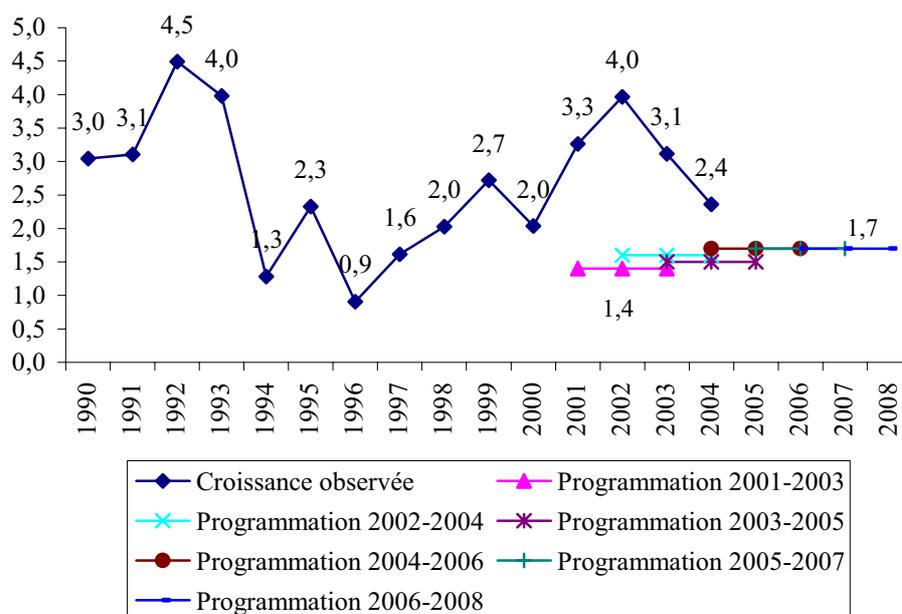
(3) La reconnaissance de la nécessité de réduire les dépenses de l'Etat en volume

Cette prévision d'évolution des dépenses publiques, peu réaliste si on la compare aux réalisations de ces dernières années, présente cependant l'intérêt de reconnaître, pour la première fois, que la stratégie de maîtrise des dépenses publiques passe par l'application, pour les dépenses de l'Etat, du « zéro valeur ».

En effet, jusqu'à présent les programmes de stabilité supposaient que les dépenses de l'Etat étaient stables en volume, ce qui obligeait à prévoir une croissance des dépenses de protection sociale de l'ordre de 1,5 % en volume, alors que la croissance observée était proche de 3 %, comme l'indique le graphique ci-après.

#### La croissance des dépenses de sécurité sociale en volume : prévision et exécution

(en %)



Remarque : la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2008 annexée au présent projet de loi de finances, n'étant pas aussi détaillée que le programme de stabilité devant être transmis à la Commission européenne en décembre prochain, n'indique pas sur quelles hypothèses elle s'appuie en matière de croissance des dépenses de sécurité sociale.

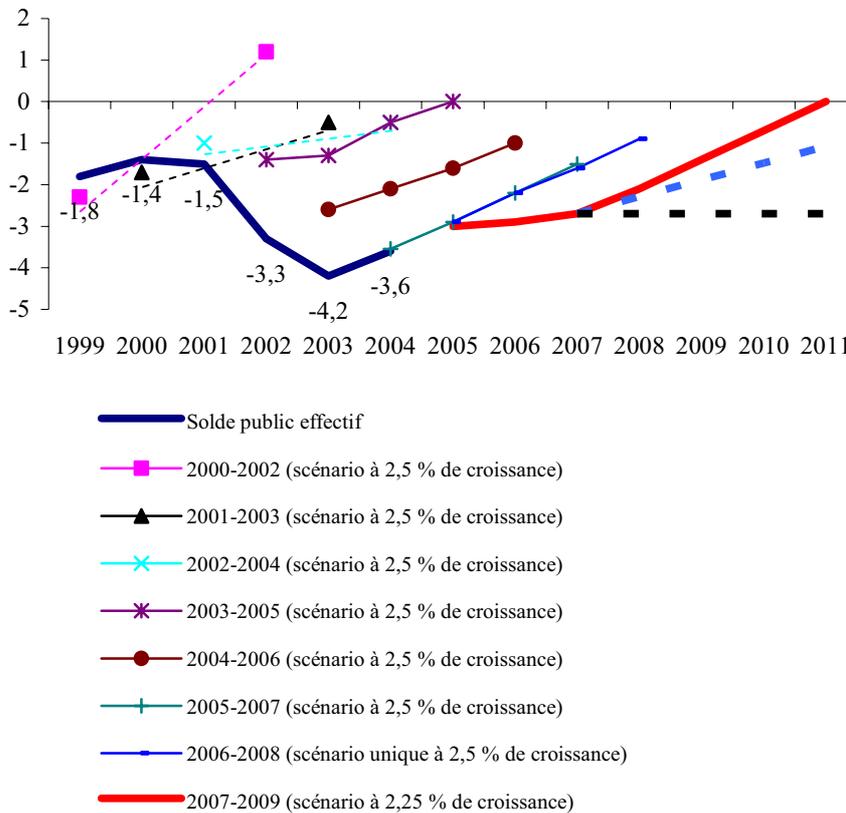
Sources : Insee, programmes de stabilité

En revanche, **si les dépenses de l'Etat diminuent de 2 % par an en volume**, et si les dépenses des autres administrations publiques continuent d'augmenter à un taux de 3 % par an – ce qui semble difficilement évitable, en particulier parce que les dépenses de santé de la France augmentent déjà moins vite que celles de la plupart des autres pays de l'OCDE –, il en résulte **un taux**

**de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 1,2 % par an, ce qui correspond à l'objectif moyen des programmations antérieures.**

Selon les hypothèses d'une croissance du PIB de 2 % par an et d'une croissance des dépenses publiques de 1,2 % par an – **l'objectif « volontariste » le plus vraisemblable selon votre commission des finances** –, l'objectif de retour à un déficit public de 1 % du PIB serait atteint en 2011, contre 2010 selon le scénario du gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

**L'évolution du solde public :**  
**comparaison des programmations pluriannuelles et de deux scénarios alternatifs**  
*(en points de PIB)*



**Deux scénarios alternatifs envisagés par votre commission des finances**

- Croissance du PIB de 2 % et croissance des dépenses publiques de 1,2 %
- Croissance du PIB de 2 % et croissance des dépenses publiques de 2 %

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

Le graphique ci-avant permet également de mettre en évidence le fait qu'un scénario « au fil de l'eau » – croissance du PIB de 2 % par an et croissance des dépenses publiques de 2 % par an – aurait des conséquences catastrophiques : les dépenses publiques augmentent aussi vite que le PIB, et le solde public ne s'améliore pas.

#### ***D. LA RÉDUCTION DE LA DETTE, UN IMPÉRATIF CATÉGORIQUE***

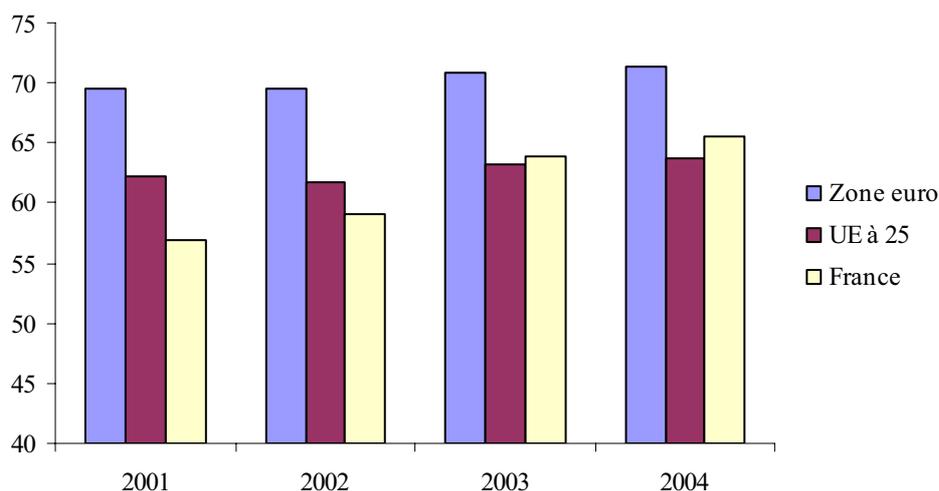
##### **1. La dette de l'Etat, une progression inexorable ?**

###### *a) La dégradation de l'avantage comparatif de la France*

La dette négociable de l'Etat a atteint au 30 septembre 2005 plus de 874,6 milliards d'euros<sup>1</sup>. Elle constitue 95 % de la dette de l'Etat. Celle-ci représente près de 80 % de la dette des administrations publiques, dont le montant, au 31 décembre 2004, était de 1.065,7 milliards d'euros, soit 65,6 % du PIB. La France qui a bénéficié par le passé d'une situation comparativement favorable par rapport aux autres pays de l'Union européenne et de la zone euro en matière d'endettement public, a désormais dépassé la moyenne des pays de l'Union européenne à 25. Elle pourrait rejoindre bientôt la moyenne de la zone euro.

##### **Evolution de la dette publique en France, dans la zone euro et dans l'UE à 25**

*(en points de PIB)*



*Source : notification à la Commission européenne*

<sup>1</sup> Sa durée de vie moyenne est de 6 ans et 282 jours.

*b) Des perspectives d'amélioration limitées*

Conformément à l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et dans la perspective du prochain dépôt du programme de stabilité 2007-2009 à la Commission Européenne, le gouvernement présente dans le rapport économique, social et financier un exercice de programmation pluriannuelle pour la période 2007-2009, intégrant deux scénarios, un scénario bas (hypothèse de croissance de 2,25 %) et un scénario haut (hypothèse de croissance de 3 %), tous deux fondés sur le principe d'une maîtrise accrue de la dépense publique : **au meilleur des cas, la dette publique reviendrait à 60,8 % du PIB en 2009.**

**Programmation pluriannuelle 2007-2009 sur l'évolution de la dette publique** (en %)

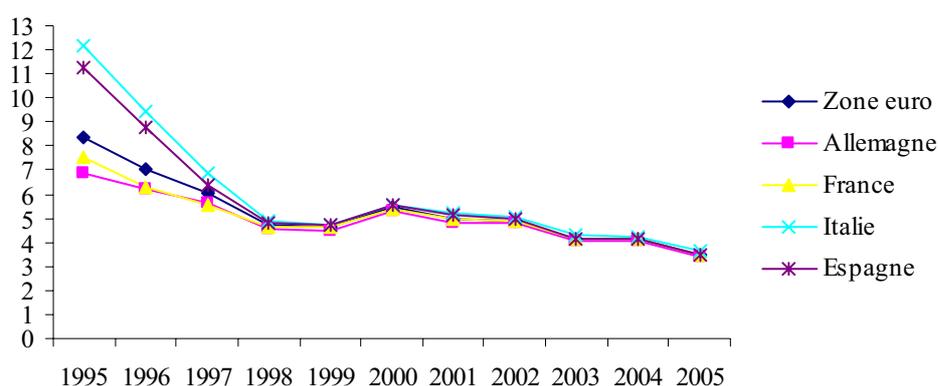
	2005	2006	2007	2008	2009
Scénario bas	65,8	66,0	66,1	65,7	64,6
Scénario haut	65,8	66,0	65,2	63,5	60,8

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances pour 2006

*c) La fin de l'effet d'aubaine des taux d'intérêts*

La croissance de la seule dette de l'Etat, passée en dix ans de 40,1 % du PIB à 51 % du PIB, conduit à des volumes d'émission considérables, et à une charge de la dette importante, certes atténuée récemment par un niveau très bas des taux d'intérêts qui ne saurait se maintenir durablement.

**Evolution des taux à 10 ans des principaux pays de la zone euro<sup>1</sup>** (en %)



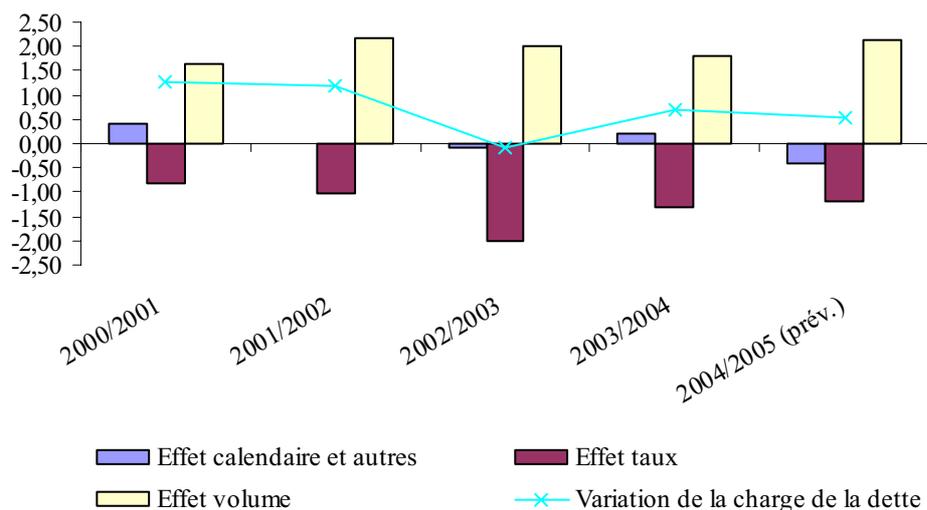
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

<sup>1</sup> L'avènement de la zone euro a considérablement réduit les « spreads » de taux d'intérêt entre les pays membres. Cette forte contraction des « spreads » a deux causes : la baisse, liée à la construction européenne, de la perception du risque de crédit par les investisseurs qui a conduit à un resserrement très rapide des « spreads » en 1997 et le mouvement plus récent de forte baisse des taux qui a comprimé les « spreads ».

Au cours des années précédentes, l'effet-taux lié au niveau des taux d'intérêts, a amoindri, sinon annulé la progression de la charge de la dette provoqué par l'effet-volume, associé à la progression de la charge de l'endettement de l'Etat.

Décomposition de la variation de la charge de la dette entre effet-volume et effet-taux

(en milliards d'euros)

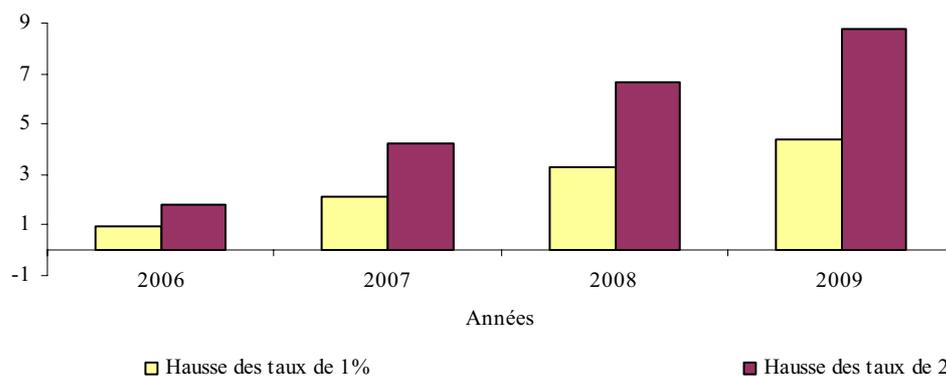


Source : agence France Trésor

La charge nette de la dette, qui correspond au seul paiement des intérêts, atteindrait 39,17 milliards d'euros en 2006, soit 14,7 % des dépenses nettes du budget général. Une hausse des taux de 2 % en 2005 aurait comme traduction budgétaire une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 8,7 milliards d'euros en 2009, soit près d'un demi-point de PIB. **La France est donc exposée à un risque de taux.**

Impact sur la charge de la dette d'une hausse de 1% ou 2% sur les taux d'intérêt

(en milliards d'euros)



Source : agence France Trésor

## 2. Le besoin de financement de l'Etat pour 2006 : 130,8 milliards d'euros

Le tableau de financement prévu par la LOLF et figurant au 1° du II de l'article 51 (article d'équilibre) du projet de loi de finances pour 2006 s'établit comme suit :

**Tableau de financement de l'Etat en 2006<sup>1</sup>**

*(en milliards d'euros)*

<b>Besoin de financement</b>	
Amortissement de la dette à long terme	44,1
Amortissement de la dette à moyen terme	39,9
Engagements de l'Etat	-
Déficit budgétaire	46,8
<b>Total</b>	<b>130,8</b>
<b>Ressources de financement</b>	
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN), nettes des rachats	125
Variation nette des BTF	-
Variation des dépôts des correspondants	5,5
Variation du compte du Trésor et divers	0,3
<b>Total</b>	<b>130,8</b>

Source : article 51 du présent projet de loi de finances

---

<sup>1</sup> L'Etat émet trois produits obligataires : les obligations assimilables du Trésor (OAT), supports de l'endettement à long terme, dont la maturité est comprise entre 7 et 50 ans, les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN), supports de l'endettement à moyen terme, dont la maturité est de deux ans ou de cinq ans, les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF), instrument privilégié de gestion de la trésorerie, dont la maturité est inférieure à un an.

*a) Le besoin de financement*

Le tableau de financement du projet de loi de finances établit le besoin de financement de l'Etat en 2006 à 130,8 milliards d'euros, réparti entre 84 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette à moyen et long terme et à 46,8 milliards d'euros au titre du financement du déficit de l'année.

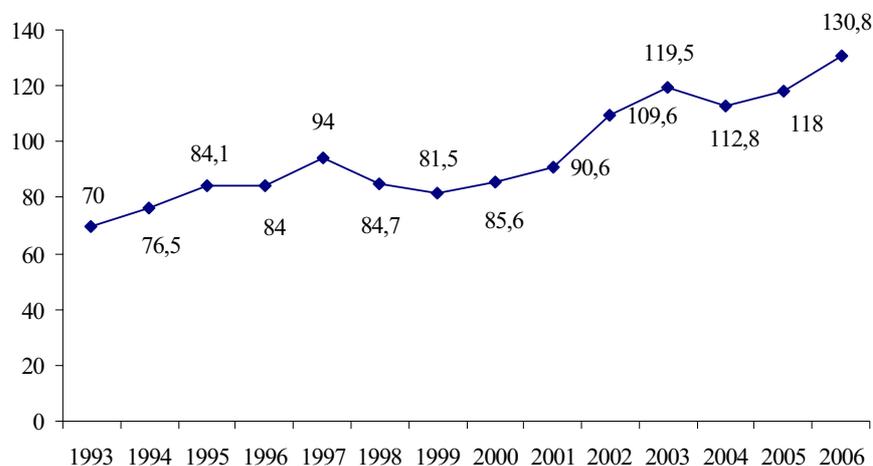
Pour 2005, le besoin de financement révisé (septembre 2005) s'établit à 112,3 milliards d'euros, contre 118 milliards d'euros prévus dans le projet de loi de finances initiale<sup>1</sup>.

L'importance du besoin de financement de l'Etat fait de l'Agence France Trésor un des tous premiers émetteurs, sinon le premier, de titres obligataires publics de la zone euro. Encore ce volume d'émission ne tient-il pas compte des autres émetteurs de la dette de l'Etat comme la CADES (39 milliards d'euros en 2005, autant que l'Espagne)<sup>2</sup>.

**Le besoin de financement de l'Etat a augmenté de 87 % depuis 1993.**

**Evolution du besoin de financement de l'Etat depuis 1993**

*(en milliards d'euros)*



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

<sup>1</sup> En raison des opérations de rachats de dette à moyen terme qui ont été effectuées en cours d'année.

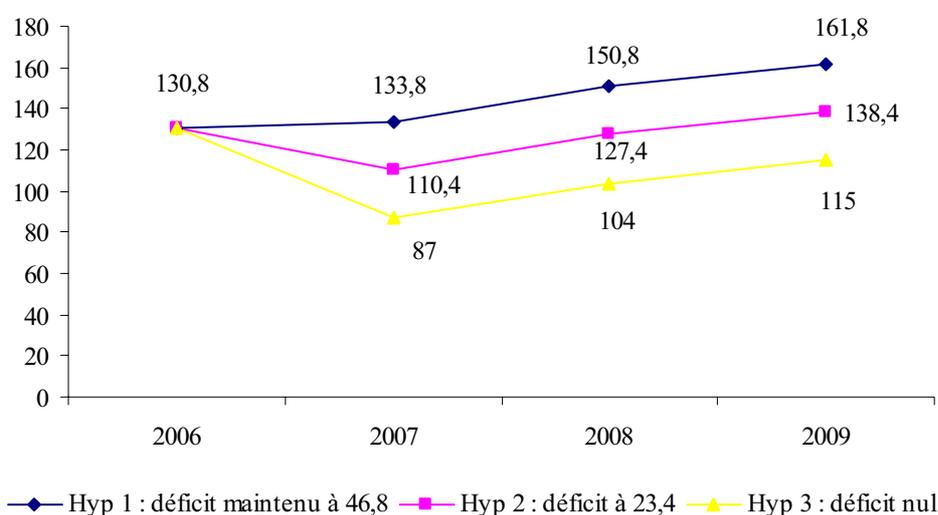
<sup>2</sup> Cf à ce sujet le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial des « engagements financiers de l'Etat » : « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat ».

Selon les simulations réalisées par l'agence France Trésor, le maintien du déficit au niveau de 2006 (46,8 milliards d'euros, hypothèse ne préjugant évidemment pas des intentions du gouvernement) en 2007, 2008 et 2009 conduirait le besoin de financement de l'Etat en 2009 à 161,8 milliards d'euros.

Un déficit nul (hypothèse d'école) en 2007, 2008 et 2009 conduirait à ramener le besoin de financement de l'Etat à 115 milliards d'euros. Ces deux exemples soulignent les contraintes auxquelles l'Etat est soumis dans le refinancement de sa dette.

### Scénarios d'évolution du besoin de financement de l'Etat selon trois hypothèses

(en milliards d'euros)



Source : agence France Trésor

#### b) Les ressources de financement

Les ressources de financement de l'Etat proviendront des émissions nouvelles de dette à moyen terme (BTAN) et long terme (OAT) pour un montant global de 125 milliards d'euros ainsi que de la **variation positive des dépôts des correspondants du Trésor qui résulterait en particulier de la dotation de la Caisse de la dette publique (10 milliards d'euros) issue « des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes ».**

C'est à ce niveau que peut être mesuré l'impact des cessions de titres d'autoroutes, non pas directement « en tant que tel » sur l'endettement, mais sur le tableau de financement, ce qui revient évidemment au même.

### Evolution des ressources de financement depuis 1997

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ressources de financement</b>	<b>94</b>	<b>84,7</b>	<b>81,5</b>	<b>85,6</b>	<b>90,6</b>	<b>109,6</b>	<b>119,5</b>	<b>112,8</b>
Émissions à moyen/long terme (3)	94,3	90,6	78	80,8	78,7	86,9	111,5	121,6
Variation nette des BTF	0	6	-13,5	9,3	9,4	35,7	20,5	-11,6
Variation des dépôts des correspondants	2,9	5,6	5,4	-5,7	-2,3	5,1	-14,6	1,6
Variation du compte courant à la BdF (4)	-3,2	-13,3	10,9	1,9	8	-16,4	0,2	-2,2
Autres ressources (+) ou besoins (-)	0	-4,2	0,7	-0,7	-3,2	-1,7	1,9	3,4

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

Contrairement à ce qui s'est produit en 2002 et 2003, le gouvernement n'envisage pas de faire appel à un financement de court terme (BTF) supplémentaire pour faire face à son besoin de financement.

### 3. Le plafond de variation de la dette : 41 milliards d'euros en 2006

En application de l'article 34 de la LOLF, le 4° du II de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2006 fixe à **41 milliards d'euros le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.**

Cette variation de la dette négociable représente la variation entre le 31 décembre de l'année 2005 et le 31 décembre de l'année 2006 de la somme des encours d'OAT et de BTAN nets des amortissements et rachats.

La fixation d'un plafond de variation de la dette, pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2006, répond à deux préoccupations.

L'une, exprimée par notre collègue Alain Lambert, alors rapporteur de la proposition de loi organique relative aux lois de finances pour le Sénat : « *il s'agit en quelque sorte de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts en le liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement* ».

L'autre, exprimée pour le gouvernement, par Mme Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget : « *s'il devait y avoir un plafond d'emprunts, cela ne devrait pas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante, par exemple.* »

Pour tenir compte de ces deux positions, un « amendement de compromis » avait été adopté à l'initiative de notre collègue Alain Lambert et

de votre rapporteur général considérant que : « *il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes. De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle-ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette. Celle-ci représentant la première dépense de l'Etat, il serait désastreux d'en rendre impossible la diminution par des dispositions inappropriées* ».

Le plafond de variation de la dette défini par l'article 51 du projet de loi de finances pour 2006 ne doit pas être confondu avec le dispositif très strict qui existe aux Etats-Unis où son Président est contraint de venir dans l'urgence devant le Congrès négocier le relèvement du plafond dès que celui-ci est dépassé, quelles que soient les raisons du dépassement<sup>1</sup>. Dans l'intervalle, faute de moyens de paiement, les services publics s'arrêtent et les agents fédéraux ne sont plus payés. Le dispositif français apprécie la variation de la dette **en fin d'année** et exclut du plafond les mécanismes de gestion de la trésorerie et de gestion active de la dette.

**Ce plafond a néanmoins une valeur juridique contraignante. Il obligera le gouvernement à en demander le relèvement dans une loi de finances rectificative** s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté en raison d'une aggravation du déficit budgétaire et d'une augmentation des besoins de financement. La décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 en date du 24 juillet 1991 dispose en effet que **le gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative dès lors que les conditions de l'équilibre économique et financier sont bouleversées.**

Contrairement à ce qui a été un temps considéré par les gestionnaires de l'agence France Trésor, le plafond proposé dans le projet de loi de finances pour 2006 ne prévoit pas de « marge de manœuvre » particulière pour faire face à des aléas éventuels.

**Le plafond de variation de la dette a ainsi le même statut, juridique et politique, que celui du déficit budgétaire :** s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut être dépassé en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise. La loi de règlement constituera la sanction politique ultime d'un éventuel dépassement, comme c'est aujourd'hui le cas pour le déficit budgétaire.

---

<sup>1</sup> Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. Compte tenu de moins-values fiscales et des dépenses engagées pour lutter contre le terrorisme, la dette fédérale américaine avait ainsi atteint en mai 2002 sa limite légale, fixée à 5.950 milliards de dollars le 5 août 1997. Le Président a dû négocier avec le Congrès l'augmentation de cette limite **dans l'urgence**.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 9 novembre 2005, 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 2006, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.**

**M. Philippe Marini, rapporteur général,** a proposé d'intituler sa présentation des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2006 « Les ambitions à l'épreuve de la dette », afin de souligner la nécessité de maîtriser la dette publique. Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, après avoir rappelé que la prévision de croissance du PIB du gouvernement pour l'année 2006 était de 2,25 %, contre 1,8 % selon le consensus des conjoncturistes, il a souligné que cette divergence provenait des prévisions de croissance relatives au déroulement de la fin de l'année 2005. Il a en outre considéré que l'importance de cette divergence devait être relativisée. Dans la mesure où celle-ci, habituelle, était d'une ampleur généralement beaucoup plus faible que l'écart entre la croissance prévue par le consensus des conjoncturistes et la croissance observée, il a indiqué que les hypothèses d'environnement international retenues par le gouvernement étaient proches de celles du consensus des conjoncturistes, en particulier en ce qui concernait la parité de l'euro notamment par rapport au dollar, le prix du pétrole et la croissance du PIB des Etats-Unis. Il a souligné la forte dépendance de la croissance du PIB de la France par rapport à ces trois variables, estimant notamment qu'une dépréciation de l'euro de 10 % pourrait accroître le PIB de 0,5 point environ. Il a considéré, en outre, que la remontée des taux d'intérêt en cours aux Etats-Unis et une possible augmentation de ses taux par la Banque centrale européenne (BCE) constituaient un risque majeur pour la croissance. D'autant plus qu'elles risquaient de précipiter la baisse des prix de l'immobilier dans les pays de l'OCDE, ainsi qu'il l'avait souligné dans un récent rapport d'information intitulé « Les perspectives d'évolution du marché immobilier et son contexte macroéconomique », et présenté devant la commission le 5 octobre 2005. Au total, il a considéré que si les aléas sur la croissance du PIB en 2006 étaient autant à la hausse qu'à la baisse, il convenait de ne pas confondre la prévision de croissance associée à un budget, qui constituait un objectif de la politique gouvernementale, avec l'objectif de croissance poursuivi par la politique économique. Il a jugé que, si c'était le droit et le rôle du gouvernement de faire des anticipations de croissance volontaristes, c'était également le droit et le rôle de la commission de présenter sa propre analyse, sans qu'il faille y voir de sa part une manifestation de « mauvais esprit ».

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que les moins-values de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2005 étaient évaluées à 2,5 milliards d'euros par la commission, ce qui était très proche de l'estimation du Gouvernement, qui s'élevait, elle à 2 milliards d'euros. Il a indiqué que si ces moins-values de recettes fiscales étaient plus faibles que celles anticipées par la commission à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2006, c'était parce que l'année 2005 avait été caractérisée par une élasticité des recettes fiscales au PIB plus forte que ce que le taux de croissance du PIB aurait laissé attendre. Il s'est donc réjoui que ses craintes, à cet égard, se soient, semble-t-il, révélées infondées. Il a cependant considéré que, notamment du fait de l'optimisme de la prévision de croissance du gouvernement pour l'année 2006, les prévisions de recettes fiscales du gouvernement pour l'année 2006, si elles étaient plausibles, se situaient plutôt vers le haut de la fourchette de ce que l'on pouvait actuellement anticiper. Il a souligné que les prévisions du gouvernement reposaient sur l'hypothèse d'un fort dynamisme de l'impôt sur les sociétés, analogue à celui observé en 2005. Il a précisé que la prévision de recettes fiscales de la commission pour l'année 2006, inférieure de 4,5 milliards d'euros à celle du gouvernement, ne devait pas être comprise comme s'opposant à celle du gouvernement, mais comme un scénario correspondant à ce qui se passerait si, en 2006, les grandes recettes fiscales présentaient leur lien habituel avec les principales variables macroéconomiques, telles que prévues par le consensus des conjoncturistes.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que le projet de loi de finances pour 2006 prévoyait une réduction du périmètre des recettes fiscales de l'Etat de 20,7 milliards d'euros, dont 18,9 milliards d'euros provenant de l'affectation de divers impôts à la sécurité sociale. Il a estimé, à cet égard, que le transfert d'une quote-part de TVA à la sécurité sociale serait plus pédagogique que celui de l'« inventaire à la Prévert » actuellement proposé par l'article 41 du projet de loi de finances. Il a souligné que les allègements fiscaux prévus par le projet de loi de finances pour 2006, de plus de 5 milliards d'euros, ne feraient sentir leurs effets qu'en 2007, et que le projet de loi de finances accroissait les recettes fiscales de 200 millions d'euros en 2005. Il a néanmoins précisé qu'en 2006 les allègements fiscaux seraient de l'ordre de 4 milliards d'euros, du fait de mesures prises antérieurement. Il a déploré cet état de fait, considérant que les mesures fiscales devaient essentiellement figurer en loi de finances. En ce qui concerne les recettes non fiscales, il a jugé bienvenu le prélèvement de 1,4 milliard d'euros réalisé sur le fonds de garantie à l'accession sociale. **MM. Jean Arthuis, président, et Michel Mercier** se sont interrogés sur la part de l'Etat dans le financement initial de ce fonds.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné le coût croissant des prélèvements sur les recettes de l'Etat, qui augmentaient d'environ 2,5 milliards d'euros chaque année, dont 2 milliards d'euros du seul fait du prélèvement au profit des collectivités territoriales. Il a estimé que la

règle du « zéro volume » s'en trouvait de fait remise en cause. **MM. Michel Mercier et Michel Charasse** ont considéré que la forte croissance du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales était indispensable, du fait du désengagement local de l'Etat. **M. Michel Charasse** a jugé, en outre, que le règlement du Sénat devait être modifié, afin que la commission soit compétente, au fond, sur tout projet de loi concernant les finances locales. Il a par ailleurs déploré que la commission ne se soit pas saisie pour avis du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (devenu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005), qui imposait des charges importantes aux départements. **M. Jean Arthuis, président**, a considéré que les lois de finances devaient être le réceptacle naturel de la plupart des dispositions fiscales. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a jugé que les débats relatifs à la répartition des charges entre les différentes catégories d'administrations publiques étaient intéressants, mais qu'en tant que rapporteur général, il était conduit à s'intéresser, avant tout, à l'évolution agrégée des dépenses publiques.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que, depuis 1997, la part des dépenses publiques dans le PIB n'avait pas été réduite, alors même que celle de l'Etat était passée de 23,8 % du PIB en 1997 à 22,7 % en 2004. Il a en outre souligné que si l'Etat avait stabilisé la part de ses dépenses en volume, ce n'était pas le cas des autres catégories d'administrations publiques. Il a considéré que le plafonnement des dépenses publiques à 50 % du PIB était un objectif exigeant. Cet objectif ne pourrait être atteint qu'en 2009 dans le cadre du scénario dit « haut » de la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009, reposant sur des hypothèses de croissance du PIB de 3 % par an entre 2007 et 2009, et sur une croissance en volume des dépenses des administrations publiques qui évoluerait de 1 % en 2007 à 0,3 % en 2009. Il a jugé bienvenue l'intention du gouvernement de passer, à partir de 2007, dans le cas de l'évolution des dépenses de l'Etat, de la règle actuelle dite du « zéro volume » à une nouvelle règle, du « zéro valeur ». Il a souligné, qu'à défaut, il n'y aurait pas d'autre choix que d'accroître les prélèvements obligatoires.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré qu'il était nécessaire d'élargir les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat par la réalisation de gains de productivité. Il a rappelé, à cet égard, que les marges de manœuvre liées au « zéro volume » étaient de 5 milliards d'euros, et que, si les gains de productivité de 2 % réclamés par le Premier ministre dans sa lettre de cadrage du 7 février 2005 avaient bien été au rendez-vous, ce seraient cinq milliards d'euros supplémentaires environ qui auraient été disponibles. Il a néanmoins indiqué que, selon le gouvernement, les économies réalisées représentaient « seulement » 900 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2006. Il a de ce point de vue jugé utile de mieux associer les agents de l'Etat à une plus grande efficacité de la dépense, notamment dans le cadre de la LOLF, par la rémunération à la performance.

Il a indiqué que, sur les 5 milliards d'euros de marges de manœuvre liées à l'inflation, 3,4 milliards d'euros seraient préemptés par l'augmentation des crédits des dépenses de personnel du titre 2. **M. Michel Charasse** a déploré que la détermination par l'Etat du « point fonction publique » conditionne la rémunération des agents de la fonction publique territoriale. **M. Marc Massion** s'est interrogé sur le coût des recrutements dans la fonction publique de l'Etat annoncés par le Premier ministre le 8 novembre 2005. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que la diminution des effectifs par rapport à 2005, à hauteur de 5.318 équivalents temps plein, semblait limitée, ce qui était d'autant moins ambitieux que plus de 90 % des départs à la retraite seraient remplacés. Il a néanmoins précisé que la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école avait ajouté un nouveau ministère prioritaire en termes budgétaires, de sorte que si les réductions d'effectifs apparaissaient limitées sur un plan global, certains ministères, comme ceux des affaires étrangères, de l'agriculture, de l'économie, des finances et de l'industrie, faisaient de réels efforts.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que, bien que le consensus des conjoncturistes prévoie un déficit des administrations publiques de 3,2 % du PIB en 2005, le gouvernement pouvait atteindre son objectif de ramener ce taux à 3 % du PIB. Il a considéré que la prévision de déficit public du gouvernement pour 2006, de 2,9 % du PIB, était plus aléatoire, alors que le consensus des conjoncturistes l'évaluait à 3,3 % du PIB. Il a néanmoins souligné que, selon le gouvernement, le déficit structurel serait réduit de 0,4 point de PIB en 2005 et 0,5 point de PIB en 2006.

En ce qui concerne l'endettement public, exprimé en part du PIB, il a indiqué que la France, qui avait bénéficié par le passé d'une situation comparativement favorable par rapport aux autres pays de l'Union européenne et de la zone euro, avait désormais dépassé la moyenne des pays de l'Union européenne à 25, et pourrait rejoindre bientôt la moyenne de la zone euro. Il a souligné, en outre, que la France était de plus en plus exposée au risque d'une remontée des taux d'intérêt, un « effet taux » favorable ayant occulté ces dernières années l'« effet volume », associé à la progression de la charge de l'endettement de l'Etat. Il a indiqué que le besoin de financement de l'Etat était évalué par le gouvernement à 130,8 milliards d'euros en 2006, dont 84 milliards d'euros correspondant à l'amortissement de la dette et 46,8 milliards d'euros correspondant au financement du déficit budgétaire de l'année 2006. Il a souligné que l'importance du besoin de financement de l'Etat faisait de l'Agence France Trésor un des tous premiers émetteurs, sinon le premier, de titres obligataires publics de la zone euro. Il a précisé que ce volume d'émission ne tenait pas compte des autres émetteurs de la dette publique, comme la Caisse d'amortissement de la dette sociale (39 milliards d'euros en 2005, soit autant que l'Espagne).

En conclusion, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que le projet de loi de finances pour 2006 amorçait l'évolution du système

fiscal français avec trois novations d'envergure : une fiscalité des personnes plus lisible par l'instauration d'un barème plus simple et d'un plafonnement partiel des « niches » ; un mécanisme de « bouclier fiscal » qui, au nom de l'emploi et de l'attractivité du territoire, devait rendre l'impôt non confiscatoire ; une modernisation réaliste de la taxe professionnelle. Il a envisagé de remplacer le « bouclier fiscal » proposé par le gouvernement, qui plafonnait les impôts hors CSG à 60 % du revenu, par un plafonnement des impôts, y compris la CSG, à 70 % du revenu, qui serait économiquement équivalent, mais plus lisible. Il a estimé que si la réforme de la taxe professionnelle proposée par le projet de loi de finances évitait les transferts de charges considérables qui auraient résulté de la mise en œuvre des propositions de la commission Fouquet, il convenait d'examiner de près la réforme du plafonnement des cotisations en fonction de la valeur ajoutée, notamment du point de vue de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Un large débat s'est ensuite engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur général pour cet exercice éclairant, jugeant le titre proposé pour le rapport général « les ambitions à l'épreuve de la dette » particulièrement adapté. Il a considéré que si l'on intégrait les commentaires formulés par le rapporteur général au projet de budget du gouvernement, celui-ci alors devenait sincère.

**M. Paul Girod** a souligné que la baisse des taux d'intérêts avait permis au cours des dernières années, en termes budgétaires, de masquer l'impact de l'augmentation de la dette. Il a toutefois rappelé que le retournement à la hausse des taux d'intérêts ne conduisait pas, de manière immédiate, à une augmentation sensible de la charge de la dette.

**M. Marc Massion** a souhaité savoir comment le gouvernement entendait financer les différentes mesures annoncées par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, visant à « assurer la cohésion du territoire ».

**M. Michel Charasse** a observé qu'à mesure que la surveillance budgétaire européenne s'accroissait, les gouvernements avaient tendance à procéder, de plus en plus, à des manipulations dans la présentation du projet de loi de finances. Il a appelé, à rebours de la pratique actuellement suivie, dans la préparation du budget, d'établir le niveau de la dépense après avoir arrêté la prévision de recettes et l'objectif de déficit.

**M. Henri de Raincourt** a exprimé son inquiétude quant à l'évolution des dépenses des collectivités territoriales qui avaient fait l'objet d'un transfert de la part de l'Etat, avant même l'intervention de la loi de décentralisation du 13 août 2004. Il a ainsi fait remarquer que, dans le département de l'Yonne, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) avait un coût de 27 millions d'euros, alors qu'un point d'impôt rapportait 880.000 euros. Il a en outre indiqué à M. Marc Massion que le gouvernement entendait financer ses mesures visant à « assurer la cohésion du territoire », près de 200 millions d'euros, grâce aux marges de manœuvre dégagées lors de l'examen par

l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2006, et cela à l'initiative de sa commission des finances. Il a rappelé que si les dotations aux associations avaient baissé, c'est parce que ces crédits avaient été versés aux collectivités territoriales des zones urbaines sensibles.

**M. Yves Fréville** a jugé que la croissance molle constatée depuis plusieurs années en France était liée à la faiblesse de sa croissance potentielle, guère supérieure aujourd'hui à 2,5 %. Il a montré que les seules marges de manœuvre susceptibles de faire baisser la dépense publique concernaient les dépenses d'intervention, d'un montant de 60 milliards d'euros. Il a souligné la faiblesse de l'investissement de l'Etat, lié aux trois quarts à l'investissement militaire.

**M. Roland du Luart** a appelé à une vision consolidée intégrant la dette de l'Etat et la dette sociale. Il s'est déclaré intéressé par une inclusion de la contribution sociale généralisée (CSG) dans le « bouclier fiscal », quitte à en relever le taux à 70 %.

**M. Jean-Jacques Jégou** a considéré que les départs à la retraite des « fonctionnaires Pompidou » devaient être mis à profit pour réduire la masse salariale. Il a regretté que plus de 90 % des départs à la retraite soient remplacés et jugé insuffisante l'informatisation de l'Etat, comme le rappelaient ses récents travaux ainsi que le rapport d'information de **M. Jean Arthuis, président**, intitulé « Pour un Etat en ligne avec les citoyens ».

**M. Jean Arthuis, président**, a fait observer qu'un débat en séance publique sur les effectifs de l'Etat aurait lieu lors de l'examen du projet de loi de finances à l'occasion de la discussion de l'article d'équilibre. Il a estimé que l'on pouvait considérer que l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) constituait le réceptacle des dépenses d'investissement débudgétisées.

En réponse aux divers intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord indiqué à **M. Paul Girod** qu'une hausse de 2 % des taux d'intérêt en 2005 aurait pour effet une augmentation de la charge de la dette de 8,7 milliards d'euros en 2009.

A **M. Marc Massion**, il a précisé que les opérations liées à la cohésion sociale étaient lentes et complexes, comme en témoignaient les démolitions-reconstructions ou le rapprochement des ASSEDIC et de l'ANPE au sein des maisons de l'emploi. C'était pour cette raison que les crédits budgétaires étaient parfois peu consommés.

Il a précisé à **M. Henri de Raincourt**, en ce qui concernait les mesures annoncées par le Premier ministre visant à « assurer la cohésion du territoire », qu'il lui paraissait préférable que ceux-ci financent des actions sur le terrain plutôt que de bénéficier à des structures.

Il a répondu à **M. Michel Charasse** que les astuces de présentation budgétaires étaient également pratiquées par tous les partenaires européens et que la Commission européenne connaissait bien la situation des finances

publiques françaises. Il a jugé que les complaisances mutuelles et respectives à l'échelle européenne faisaient peser un risque global sur l'euro, les « yeux des investisseurs pouvant un jour s'ouvrir » sur la situation réelle des finances publiques.

**M. Jean Arthuis, président**, a considéré que les règles adoptées par Eurostat pouvaient à tout le moins être qualifiées de flexibles et que les agences de notation auraient bientôt une grande importance dans la fixation des taux d'intérêt.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé à **M. Yves Fréville** que les investissements, tant civils que militaires, s'étaient redressés sous la présente législature, en intégrant, évidemment, dans l'analyse les crédits de l'AFITF.

Il a enfin indiqué à **M. Jean-Jacques Jégou** que, grâce à la LOLF, le débat sur le plafond d'emplois, à l'occasion de l'examen de l'article d'équilibre du projet de loi de finances permettrait un réel débat sur les effectifs publics.

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