

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 2008

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. PRÉSENTATION RAPIDE DES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	15
II. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB CRÉDIBLES	21
A. UNE CROISSANCE PROCHE DE SON POTENTIEL EN 2007 ET EN 2008.....	21
B. UN CONTEXTE INTERNATIONAL INCERTAIN	22
1. <i>Les aléas habituels : rappel des principaux ordres de grandeur</i>	23
2. <i>La crise des « subprimes »</i>	23
a) Des prévisions de croissance pour 2008 à ajuster à la baisse ?	23
b) Vers un retournement mondial du cycle de l'immobilier ?.....	24
III. DES RECETTES DE L'ÉTAT PARTICULIÈREMENT CONTRAINTES	27
A. LES PRÉVISIONS DE RECETTES EN 2007 ET 2008	27
1. <i>Une moindre contribution de la France au budget des communautés européennes, des plus-values de recettes fiscales à confirmer</i>	27
a) Des plus-values de recettes de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2007, selon le gouvernement	27
(1) Des recettes fiscales nettes supérieures de seulement 2 milliards d'euros aux prévisions, selon le gouvernement	28
(2) Un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes inférieur de près de 2 milliards d'euros aux prévisions.....	29
b) Des plus-values de recettes fiscales encore incertaines	29
2. <i>Des prévisions de recettes fiscales pour 2008 vraisemblables</i>	31
a) Des prévisions relativement prudentes	31
b) Une marge d'erreur « habituelle » de plus de 5 milliards d'euros	32
3. <i>Peut-on proposer un indicateur de qualité de la prévision des recettes fiscales et non fiscales ?</i>	32
B. L'IMPACT DES MESURES DÉJÀ VOTÉES	35
1. <i>Le financement de la loi dite « TEPA »</i>	36
2. <i>Les transferts aux collectivités territoriales</i>	41
3. <i>La suppression de diverses affectations de recettes</i>	42
a) La fin de l'affectation d'une part de CSB à l'ANR et à l'OSEO, conséquence de la nécessité de financer les exonérations de cotisations sociales des heures supplémentaires	42
b) Des rebudgétisations qui obéissent à une logique de transparence et de bonne pratique budgétaires.....	43
c) La réforme du financement de l'ADEME : une simplification administrative et de gestion.....	44
4. <i>Les autres mesures du présent projet de loi de finances relatives aux recettes</i>	44

IV. DES DÉPENSES DE L'ETAT EN ATTENTE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES...	47
A. UNE NORME DE DÉPENSE ÉLARGIE PROMETTEUSE, MAIS DONT LA PORTÉE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE EN 2008.....	49
1. Une nouvelle norme destinée à éviter les points de fuite	49
2. Un impact à nuancer pour l'exercice 2008.....	51
B. LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DÉPENSE EN QUESTION	53
1. Le gouvernement en mesure de tenir ses objectifs en matière de dépenses	53
2. Des sous-budgétisations qui limitent les marges de manœuvre en exécution	56
a) Des sous-budgétisations récurrentes, 3 ans après l'entrée en vigueur de la LOLF	56
b) La nécessité d'augmenter la mise en réserve de crédits pour maîtriser l'exécution	59
C. UNE DEPENSE TOUJOURS RIGIDE, EN ATTENDANT LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	61
1. Une baisse des effectifs accrue représentant 1 % des effectifs de l'Etat, contrebalancée par les recrutements des opérateurs, qui ne permet pas une maîtrise de la masse salariale	62
a) Des effectifs en baisse au sein de l'Etat	62
b) Une masse salariale en progression.....	65
c) Les efforts insuffisants des opérateurs de l'Etat	66
2. Des redéploiements insuffisants pour assurer le financement des dépenses d'avenir	68
a) Le respect des choix politiques du gouvernement	68
b) Les tensions liées à la hausse de la charge de la dette	69
c) L'illisibilité de la notion d'investissement	71
V. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	73
A. UNE PROGRAMMATION INCHANGÉE DEPUIS LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE	73
B. DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES EN PERSPECTIVE	76
1. Une programmation pour 2007 remise en cause par la faible croissance du PIB ?.....	76
a) Le gouvernement à nouveau un peu optimiste ?	76
b) L'objectif de solde public pour 2007 qui serait atteint non par une maîtrise totale des dépenses mais par le dynamisme des recettes	77
2. Quelles perspectives pour 2008 et au-delà ?	81
a) Ramener le déficit public à 2,3 points de PIB en 2008, un objectif qui ne va pas de soi.....	81
b) Trouver 85 milliards d'euros d'amélioration du solde public d'ici à 2012	84
EXAMEN EN COMMISSION.....	87

LES PREVISIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

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

Budget de l'Etat :

- Une croissance de 2 à 2,5 % du PIB, avec comme hypothèse un baril de Brent à 73 dollars et une valorisation de l'euro à 1,37 dollar ;
- Des recettes nettes du budget général de 230,55 milliards d'euros ;
- Des dépenses du budget général qui augmentent en volume de 0,3 %, à périmètre constant, pour s'établir à 271,81 milliards d'euros ;
- Le solde des comptes spéciaux : - 467 millions d'euros ;
- Un déficit de l'Etat, y.c. comptes spéciaux de 41,7 milliards d'euros.

Chiffres consolidés relatifs aux administrations publiques :

- Déficit public : 2,3 % du PIB ;
- Prélèvements obligatoires : 43,7 % du PIB ;
- Dépenses publiques : 52,6 % du PIB ;
- Dette publique : 64 % du PIB.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008

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

Recettes nettes : 230,55 milliards d'euros

- Recettes fiscales nettes : 272,08 milliards d'euros ;
- Recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des changes) : 28,05 milliards d'euros ;
- Prélèvements sur recettes : - 69,58 milliards d'euros ;
- Produit attendu des grands impôts (nets) : taxe sur la valeur ajoutée : 135 milliards d'euros ;
impôt sur le revenu : 60,5 milliards d'euros ; impôt sur les sociétés : 53,9 milliards d'euros ;
taxe intérieure sur les produits pétroliers : 16,9 milliards d'euros ;

Dépenses nettes : 271,81 milliards d'euros

- Charges de la dette : 40,8 milliards d'euros et 15 % du budget ;
- Dépenses de personnel : 119,9 milliards d'euros.

Plafond des emplois rémunérés par l'Etat en ETP : 2.219.035

Données financières :

- Plafond de variation de la dette (d'une durée supérieure à une année) : 26,7 milliards d'euros en 2008 ;
- Besoin de financement de l'Etat 2006 : 144,9 milliards d'euros, dont 103 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette.

INTRODUCTION

Il est plusieurs manières de lire le projet de loi de finances pour 2008.

A un premier niveau, on peut souligner qu'il se situe **dans le prolongement du budget pour 2007**, tant en ce qui concerne son mode de gouvernance que ses grandeurs caractéristiques, à commencer par le niveau du déficit :

- **continuité dans les méthodes** avec la **reprise d'un objectif de norme de dépense**, même si celle-ci est redéfinie notamment dans son champ d'application, et avec la **mise en place d'une réserve de précaution** substantielle ;

- **continuité dans les chiffres** ensuite, avec un déficit prévisionnel de 41,7 milliards d'euros, qui, à l'image de l'année dernière permet à notre pays d'espérer le maintien **de l'équilibre primaire**, si l'exécution est favorable.

Il y a là un constat d'autant plus naturel que **les éléments de rupture avec la précédente législature ont été concentrés dans la loi n° 2007-1223** du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat **dite TEPA**, qui voulait donner le ton d'une nouvelle politique économique plus volontariste, axée autour de la volonté de rétablir la confiance et de redonner au Français l'envie de travailler et d'investir.

A un second niveau, ce budget traduit, plus encore que les précédents, **la pression d'un contexte particulièrement difficile** :

- **contraintes conjoncturelles**, d'abord, liées à l'incertitude sur les prix des matières premières et sur l'impact de la crise des « subprimes » ;

- **contraintes sur les recettes**, consécutives à la nécessité d'absorber le coût de la loi TEPA évalué à quelque 7,5 milliards d'euros ;

- **contraintes sur les dépenses**, dues à la nécessité de comprimer les dotations pour faire face à la poussée des dépenses inéluctables : paiement des pensions et charges de la dette ;

- **contraintes financières**, enfin, avec une croissance des besoins de refinancement au moment où s'amorce une remontée de taux d'intérêt qui devrait se poursuivre, sauf si l'aggravation de la crise bancaire amenait les banques centrales à différer les hausses voire à réinjecter de la monnaie dans l'économie.

C'est à l'aune de ces éléments qu'il faut apprécier la performance accomplie dans la construction du présent projet de loi de finances.

Une performance budgétaire à nuancer

Celle-ci doit être relativisée : il convient à la fois de signaler le caractère en définitive moins vertueux des évolutions proposées et de souligner l'effort non négligeable accompli au regard des contraintes structurelles pesant sur les finances publiques.

D'une part, sur le plan méthodologique, la novation introduite par le présent projet de loi de finances est une **norme de « dépense élargie »**, qui inclut, outre les dépenses de l'Etat *stricto sensu*, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les affectations de recettes à des personnes distinctes de l'Etat. Cette nouvelle norme, fixée à 0 % en volume et à 1,6 % en valeur - compte tenu de la prévision d'inflation - apparaît **prometteuse dans son principe** mais doit être **nuancée en ce qui concerne ses conséquences pour 2008**.

La pertinence de ce périmètre élargi est évidente car les prélèvements sur recettes sont bien des charges supportées par l'Etat qu'il est légitime d'inclure dans la norme de dépenses. Si une telle définition avait été retenue sous la précédente législature, l'on aurait économisé plus de 2 milliards d'euros par an en moyenne, ce qui eût été à l'évidence vertueux.

Toutefois, l'examen attentif par votre commission des finances de son impact pour 2008 montre qu'elle se traduit par **un relatif relâchement de la discipline applicable à l'Etat *stricto sensu***. Si l'on avait appliqué la règle « standard » de la précédente législature, soit celle du « zéro volume » – pour ne rien dire de celle du « - 1 volume » mise en oeuvre l'année dernière -, **l'Etat n'aurait vu ses crédits augmenter que de 1,6 % contre 1,9 % dans le présent projet de loi de finances**. En valeur absolue, cela conduit à **doter l'Etat de 700 millions d'euros de plus que ce dont il aurait bénéficié dans le cadre de la norme « zéro volume »** appliquée à un périmètre restreint.

Symétriquement, la nouvelle norme est relativement défavorable aux collectivités territoriales. Leurs dotations subissent une diminution de 335 millions d'euros par rapport au niveau qu'elles auraient pu atteindre si l'on n'avait pas modifié les règles d'indexation de leurs dotations.

Bref, tout se passe comme si l'application de la nouvelle norme « zéro volume élargie » avait pour conséquence, en 2008, de **modifier la répartition de l'effort de maîtrise des dépenses entre l'Etat et les collectivités territoriales**.

D'autre part, **dans l'appréciation de l'effort de l'Etat, il faut aussi tenir compte du contexte** et, à ce titre, « nuancer les nuances ».

Le budget pour 2008 se caractérise en effet par la **forte poussée des dépenses**, sinon obligatoires, du moins **contraintes**.

La norme de dépense élargie, qui appliquée à 335,1 milliards d'euros, aboutit à une enveloppe globale de 340,5 milliards d'euros, dégage une **marge de progression de 5,5 milliards d'euros**, à périmètre constant.

Sur ce montant, dit communément « grain à moudre », on doit relever que **2 milliards d'euros sont préemptés par l'augmentation des dépenses de pension**. De même, **il s'y ajoute 1,6 milliard d'euros d'augmentation de la charge de la dette**, à comparer à une augmentation, dans le précédent budget, de seulement 200 millions d'euros.

Ainsi, le budget pour 2008 est le premier qui subit de plein fouet l'augmentation, depuis longtemps annoncée, de certaines dépenses structurelles. **La marge de manœuvre pour l'Etat** - en d'autres termes, son « reste à vivre » - **est d'autant plus réduite que le projet de loi de finances procède au rebasage d'un certain nombre de dépenses sociales**.

Une vigilance nécessaire face à la montée des périls budgétaires et financiers

Cette appréciation, nuancée mais globalement positive, sur les équilibres proposés par le présent projet de budget, doit être prolongée par la prise en compte des tensions résultant d'une certaine montée des périls budgétaires et financiers.

Sur le plan budgétaire, le rebasage de certaines dotations à caractère social pour 2008 est loin d'être suffisant. Il s'agit certes d'une initiative appréciable mais pas suffisante au vu de la **persistance de certaines sous-budgétisations**. Leur montant, tel qu'évalué par la commission des finances à environ **1,3 milliard d'euros**, doit être considéré comme un ordre de grandeur à comparer à la marge de manœuvre du gouvernement.

Un tel chiffre n'est **pas sans lien avec l'importante réserve de précaution de plus de 7 milliards d'euros**, qu'il est prévu, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances, de constituer en début d'année. Nul doute que, en dépit de progrès ponctuels, **les sous-budgétisations constituent une menace pour l'exécution budgétaire, comme l'avait été, en son temps, le phénomène des reports de crédits**, phénomène aujourd'hui maîtrisé grâce aux efforts accomplis sous la précédente législature.

Toujours sur le plan budgétaire, il convient d'insister sur les tensions qui caractérisent l'exécution budgétaire de cette fin d'année. **Les quelque 38,3 milliards d'euros de déficit d'exécution actuellement prévus pour 2007 ne seront pas aisés à atteindre**, compte tenu des dernières informations dont votre commission des finances dispose en matière de rentrées fiscales.

On est assez loin des anticipations plutôt favorables du début de l'année. En fait, lors du débat d'orientation budgétaire, le gouvernement prévoyait de 2 à 5 milliards d'euros de plus-values fiscales. Il n'attend plus que 2,2 milliards d'euros, compte tenu des moins-values en matière de TVA et, dans une moindre mesure, d'impôts sur le revenu. Les quelques 2,7 milliards d'euros de moins-values pour ces deux impôts sont d'ailleurs confirmées par les estimations que votre commission des finances effectue à partir des situations hebdomadaires que lui transmet le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

Bref, **toute l'exécution 2007 repose sur les plus-values d'impôts sur les sociétés.** A ce stade, et toujours sur la base des situations hebdomadaires, votre commission des finances estime, comme le gouvernement, que l'on peut escompter **une plus-value de l'ordre de 5 milliards d'euros.** Mais elle attire l'attention sur le **caractère incertain** de ce chiffre. La perception anticipée de l'impôt sur les sociétés mise en place depuis deux ans, a, jusqu'à présent, joué dans un sens favorable dans la mesure où les résultats des entreprises ont toujours bénéficié de la conjoncture mondiale très porteuse. Aujourd'hui, la tendance pourrait s'inverser avec les incertitudes liées à l'impact sur la croissance de la crise des « subprimes ».

Pour 2008, avec une élasticité des recettes fiscales prévue au niveau de 1,3, le gouvernement fait preuve d'une légitime prudence. Mais il n'est pas sûr que la bonne surprise que l'on devrait constater en 2007 – malgré les incertitudes que l'on vient de mentionner – se reproduise. L'élasticité anticipée pour 2007 de 1,6 – contre 1,2 dans la loi de finances initiale – pourrait se révéler finalement un peu moins élevée si le secteur financier, en particulier, voyait ses résultats affectés soit par des pertes sur ses actifs financiers soit par le ralentissement de l'activité économique aux Etats-Unis. Cette **prudence dans l'évaluation des élasticité des recettes fiscales au PIB** par le présent projet de loi de finances **vient compenser le « traditionnel optimisme » du gouvernement dans l'appréciation des perspectives de croissance pour 2008** qui, avec 2,25 %, se situe à environ 0,25 point au-dessus de la moyenne du consensus des conjoncturistes.

L'autre sujet d'inquiétude de votre commission des finances est la **mise sous tension financière de l'Etat.** A l'article d'équilibre, figure un tableau de financement dont les données, paradoxalement, sont révélatrices des difficultés que l'Etat pourrait rencontrer pour financer sa dette publique.

Ce tableau, qui sera analysé de façon détaillée dans le commentaire de l'article 32 figurant dans le tome II du présent rapport général, fait apparaître une **diminution du plafond de variation nette de la dette négociable de l'Etat de 33,7 milliards d'euros en 2007 à 16,7 milliards d'euros en 2008.** Cette amélioration est en réalité révélatrice sinon de difficultés, du moins d'une certaine **vulnérabilité financière.**

En fait, la **réduction du plafond de variation de la dette**, révélée par l'article d'équilibre, **traduit la nécessité dans laquelle se trouve l'Etat de couvrir une part significative de son besoin de financement par des émissions à court terme** non prises en compte dans le plafond. Vont en effet arriver à échéance en 2008, des emprunts importants contractés entre 2002 et 2004 pour faire face au creusement des déficits de la période. Or, un appel massif aux marchés financiers pourrait dégrader les conditions de refinancement de l'Etat. D'où le recours à des émissions à court terme qui, au surplus, sont plus sensibles à l'évolution des taux. Cette précarité est confirmée par l'augmentation du « spread » existant entre les taux payés par l'Allemagne et par la France pour le refinancement de leur dette publique. **Ainsi, dans le cas où ce différentiel, certes encore modeste, s'accentuerait, le marché pourrait-il, plus encore que les remontrances des pairs dans le cadre des Conseils européens, assurer la sanction d'une gestion insuffisamment rigoureuse de nos finances publiques.**

Le besoin urgent de marges de manoeuvre

En tout état de cause, il est urgent de se recréer des marges de manoeuvre budgétaires, et donc financières. Ce premier budget de la nouvelle législature n'en porte pas encore la trace, mais votre commission des finances place beaucoup d'espoir dans la révision générale des politiques publiques (« RGPP ») entreprise sous l'autorité directe du Président de la République ainsi que dans la revue générale des prélèvements obligatoires.

La « RGPP » doit être mise en œuvre sans tabou mais, aussi, en tenant compte de l'expérience des responsables des politiques publiques concernées comme de l'impact des mesures sur l'opinion.

Quant à la **revue générale des prélèvements obligatoires, la « RGPO »**, votre commission des finances estime que les débats qu'elle a initiés, notamment autour du thème de la TVA sociale, sont riches et devraient déboucher sur une série de réformes de nature à recréer cette « **dynamique de l'assiette** » à défaut de laquelle ne seront pas préservées les incitations au travail comme à l'investissement.

A cet égard, elle rappelle que **seule la représentation nationale a la légitimité pour proposer, discuter et adapter l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature**. Nul corps, aussi prestigieux soit-il, ne peut prescrire aux pouvoirs publics élus une ligne de conduite en la matière.

La revue générale des prélèvements obligatoires devrait être l'occasion de « mettre à plat » aussi bien les différentes taxations que la façon dont elles sont instituées et adaptées.

Il ne s'agit pas seulement de définir, type d'impôt par type d'impôt, secteur par secteur, la bonne assiette et les bons taux, notamment pour essayer, chaque fois que cela est possible, d'appliquer le principe de base en matière d'imposition qui consiste à prévoir des taux faibles et une assiette large. Il

s'agit aussi de définir **des règles de bonne gouvernance fiscale, autour des thèmes, désormais classiques, de la lisibilité, de la prévisibilité et de la stabilité de notre fiscalité.**

C'est à ce titre que l'on peut envisager une nouvelle réforme de la LOLF pour y introduire un certain nombre de perfectionnements.

Un nouveau chantier institutionnel : la modification de la LOLF

En premier lieu, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne consacre pas suffisamment de place aux dépenses fiscales, à ces « niches » qui telles de la « mauvaise herbe », ont tendance à affecter la lisibilité du « jardin à la française » que devrait constituer notre système fiscal. Votre commission des finances a plusieurs propositions à faire en la matière, qui pourraient, pour quelques unes d'entre elles, trouver leur place dans la LOLF.

Il conviendrait, d'abord, d'inciter le gouvernement à **chiffrer les niches pour les faire figurer**, non seulement, comme c'est largement le cas aujourd'hui, dans les programmes et les missions au même titre que les dépenses, **mais encore les inclure dans la norme générale de dépense annuelle.**

Sans doute y a-t-il là une tâche difficile compte tenu des problèmes que rencontre l'administration pour en évaluer le coût. Des progrès importants ont été faits en matière de chiffrage – notamment en termes de proportion des niches quantifiées – mais **on est encore loin du compte sur le plan des méthodes et de la fiabilité des estimations.** Le Parlement aurait tout à gagner à se doter à cet égard de moyens autonomes d'évaluation et de contre-expertise. Votre rapporteur général ne peut que souligner, à cet égard, la **mauvaise évaluation de certaines mesures comprises dans la loi TEPA**, et, en particulier, s'agissant du coût du nouveau régime du bouclier fiscal.

Une deuxième règle à mettre en œuvre serait de vraiment **faire des lois de finances le point de passage obligé de toute nouvelle mesure dérogatoire en matière fiscale.** C'est ce que souhaite la commission des affaires sociales en matière de niches sociales ; c'est ce que votre commission des finances voudrait mettre en œuvre, également, dans le respect du droit constitutionnel d'initiative reconnu tant au gouvernement qu'aux membres des deux assemblées.

Mais tout ne peut pas être fait par les textes et **le Parlement se doit d'agir par lui-même.** Celui-ci **pourrait « montrer l'exemple » non seulement en régulant le flux de nouvelles niches fiscales, mais aussi en s'attaquant au stock existant.**

Dans cette perspective, votre commission des finances vous proposera, en seconde partie de la présente loi de finances, de **distinguer les niches horizontales**, qui font en quelque sorte partie intégrante du mode de

calcul de l'impôt tel le crédit d'impôt recherche, et dont la validité peut être à durée indéfinie, **des niches sectorielles** qui, par principe, ne doivent pas être pérennes. Ainsi distinguerait-on « les **niches à durée indéterminée** » des « **niches à durée déterminée** » qui, parce que leur validité serait limitée à trois ou quatre ans, devraient être évaluées périodiquement. Cet exercice est indispensable, même si le risque n'est pas mince, si l'on n'y prend pas garde, de voir s'appliquer la célèbre formule du prince de Salina dans *Le Guépard* selon laquelle « *Il faut que tout change pour que tout reste comme avant* ».

Dans une telle perspective, les niches sectorielles restent concevables mais comme des mesures temporaires destinées à amorcer un retournement de tendance pour stimuler une activité, voire à titre de simple signal, sans que l'avantage fiscal ait vocation à être permanent. Le re-profilage du crédit d'impôt figurant à l'article d'équilibre – introduit à l'initiative de votre commission des finances – associé à la télédéclaration est un bon exemple de cette nouvelle stratégie en matière de niches fiscales.

Il faut aussi saisir l'occasion de cette révision de la LOLF pour y introduire d'autres mesures telles la **prise en compte, dans le plafond des emplois des opérateurs de l'Etat**. Il ne faudrait pas, en effet, que les contraintes imposées à l'Etat se traduisent par une tendance au contournement du plafond d'équivalent temps plein par des créations de postes dans les organismes périphériques au détriment des finances publiques. Plusieurs ministères ont bien utilisé de cette possibilité.

Enfin, la LOLF pourrait être sans doute adaptée pour que soient mieux clarifiées et encadrées un certain nombre de pratiques, aujourd'hui permises par les textes, mais qui doivent être considérées comme peu compatibles avec le texte même de la LOLF selon lequel la comptabilité de l'Etat doit donner une image sincère de nos finances publiques.

Il s'agirait ainsi, « par exemple », de **mieux définir le cadre dans lequel peuvent s'effectuer des reprises de dettes**. Il y a là un point de fuite qui permet à l'Etat de **créer de la dette sans passer par la « case déficit »**.

Le processus est le suivant : on confère à un organisme une mission de service public ; on le dote ou plutôt on le sous-dote de ressources propres insuffisantes, le cas échéant par affectation d'une taxe fiscale ou assimilée ; et au bout de quelques années, l'Etat reprend la dette dudit organisme correspondant au déficit accumulé exercice après exercice, ce qui fait **que la dette de l'Etat augmente sans que cela ait eu un impact sur le déficit budgétaire**. Tel est le cas en particulier du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), mais il ne s'agit pas d'un cas isolé.

Cet exemple **pose la question des normes mais aussi de la certification de la comptabilité budgétaire** qu'il serait logique de confier à la Cour des comptes actuellement en charge de la certification de la seule comptabilité générale de l'Etat, dès lors qu'un équilibre pourra être trouvé entre l'exigence de sincérité posée par la LOLF, et le nécessaire respect de la

marge de manœuvre qui doit être laissée à l'exécutif dans la gestion de nos finances publiques.

Une année de transition dans la perspective de 2012

Mais de bonnes règles de gouvernance ne suffiront pas à rétablir nos finances publiques. Encore faut-il faire preuve de volonté politique pour mener à bien les réformes qui permettront de dégager les marges de manœuvre nécessaires et de rétablir la compétitivité de l'économie française, aujourd'hui menacée.

Si l'on veut atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixés pour 2012 – ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB et rétablir l'équilibre du solde des administrations publiques – il faut selon votre commission des finances, procéder à 85 milliards d'euros d'économies. **Sachant que les économies permises d'ici à 2012 par le passage à la norme « zéro volume élargie » peuvent être évaluées à 25 milliards d'euros, il reste donc effectivement à trouver 60 milliards d'euros.**

D'où l'ardente obligation de la révision générale des politiques publiques, au regard de laquelle le présent projet de loi de finances apparaît comme un budget de transition.

On est donc d'autant plus dans l'attente des revues générales, qu'elles portent sur les politiques publiques ou sur les prélèvements obligatoires, **que les performances de l'économie française se dégradent comme en témoigne la détérioration de notre solde extérieur** : sur l'ensemble de l'année 2006 le déficit commercial français atteint le niveau « record » de 29,2 milliards d'euros. C'est ce constat qui justifie l'accent mis dans le présent projet de loi de finances sur l'enseignement supérieur et la recherche qui bénéficient d'un effort sans précédent, conformément aux engagements du Président de la République.

Nul doute qu'il y a là le vrai défi pour l'économie française qui, dans un contexte durable d'euro fort, – et, serait-on tenté d'ajouter, en dépit du caractère anesthésiant de la monnaie unique – devra trouver en elle-même la force de se réformer et **se remettre sur la bonne trajectoire vers l'horizon 2012.**

I. PRÉSENTATION RAPIDE DES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2008 (PLF 2008) prévoit un déficit budgétaire de 41,7 milliards d'euros, en diminution de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 (qui prévoyait un déficit de 42 milliards d'euros), mais en augmentation par rapport aux prévisions révisées pour 2007 (38,3 milliards d'euros), afin de tenir compte du « paquet fiscal » adopté à l'été 2007.

Les grands équilibres du projet de loi de finances 2008

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	2007 révisé	PLF 2008
Total des dépenses du budget général (1)	266,9	266,9	271,8
Prélèvement au profit des collectivités territoriales (2)	49,5	49,4	51,2
Prélèvement au profit de l'Union européenne (3)	18,7	16,8	18,4
Total des prélèvements sur recettes (4) = (2)+(3)	68,1	66,2	69,6
Total des dépenses (A) = (1)+(4)	335	333,1	341,4
Total des recettes fiscales nettes (5)	265,7	267,9	272,1
Total des recettes non fiscales (6)	27	26,7	28,1
Recettes totales nettes (B) = (5)+(6)	292,7	294,7	300,2
Solde du budget général (BG) = (B) - (A)	-42,3	-38,4	-41,2
Solde des budgets annexes (BA)	-	-	-
Solde des comptes spéciaux (CS)	0,3	0,1	-0,5
Solde général (BG) + (BA) + (CS)	-42	-38,3	-41,7

Source : présent projet de loi de finances

Le budget est construit selon une nouvelle règle de croissance des dépenses : la règle « zéro volume élargie » aux prélèvements sur recettes et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'Etat. De la loi de finances initiale 2004 à la loi de finances initiale 2006, la règle a été celle du « zéro volume », mais appliquée aux seules dépenses budgétaires. La loi de finances initiale 2007 appliquait une norme plus ambitieuse, celle du « - 1 volume », toujours dans les mêmes limites.

Le PLF 2008 proposerait une norme encore plus ambitieuse : selon les estimations du gouvernement, les dépenses du périmètre élargi, dont l'augmentation serait donc nulle en volume en 2008, augmenteraient de 0,2 % en 2007. Sur une base de référence de 335 milliards d'euros de dépenses en 2007 et compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,6 %, la norme autorise ainsi une augmentation maximale des dépenses de 5,5 milliards d'euros.

Au sein de cette norme élargie, **il convient d'être attentif en 2008 à l'évolution des dépenses de l'Etat, qui progressent en volume de 0,3 point, en tirant parti de la discipline imposée aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.** Le gouvernement ne respecte pas ce qui gagnerait à devenir une **double norme « zéro volume »** : progression maximale des dépenses de l'Etat de « zéro volume » et « zéro volume » pour la norme de dépense élargie.

Les principales évolutions par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 sont présentées dans le tableau ci-après.

Les grandes lignes du PLF 2008 : facteurs d'évolution du solde à périmètre courant

(en milliards d'euros)

	Par rapport à la LFI 2007	Par rapport à la prévision 2007 révisée
Croissance des dépenses (0 % en volume, y compris pour les prélèvements sur recettes)	-6,4	-8,3
<i>dont (notamment) :</i>		
non remplacement d'un départ à la retraite sur 3	0,2	0,2
Augmentation des dépenses d'enseignement supérieur et de recherche (1)	-1,4	-1,4
Augmentation des prélèvements sur recettes	1,5	3,4
Augmentation des recettes (avant prélèvements sur recettes)	7,5	5,5
<i>dont :</i>		
<u>Augmentation des recettes fiscales nettes</u>	<u>6,4</u>	<u>4,2</u>
Augmentation spontanée des recettes fiscales	14,8	12,6
Allègements de recettes fiscales :	-8,4	-8,4
<i>dont :</i>		
<i>Mesures du PLF 2008 hors mise en œuvre de la loi TEPA</i>	-0,9	-0,9
<i>Mesures du PLF 2008 mettant en œuvre la loi TEPA</i>	-4,1	-4,1
<i>Mesures de la loi TEPA</i>	-3,4	-3,4
<u>Augmentation des recettes non fiscales</u>	<u>1,1</u>	<u>1,4</u>
Evolution du solde du budget général	1,1	-2,8
Evolution du solde général (avec comptes spéciaux)	0,3	-3,4

(1) 1,8 milliard d'euros de moyens supplémentaires seraient consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ils seraient répartis entre crédits budgétaires (1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement, 1 milliard d'euros en crédits de paiement), augmentation des moyens des agences de recherche (190 millions d'euros pour l'Agence nationale de la recherche et Oseo) et dépenses fiscales (0,4 milliard d'euros). On ne compte pas ici les dépenses fiscales, comptabilisées parmi les allègements de recettes.

Source : présent projet de loi de finances

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, les dépenses du périmètre élargi augmenteraient de 5,5 milliards d'euros à périmètre constant, et de 6,4 milliards d'euros à périmètre courant.

La maîtrise de l'évolution de la dépense de l'Etat serait permise par diverses mesures d'économie. Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux aurait permis d'économiser 1 milliard d'euros en année pleine¹, mais en 2008 le gouvernement prévoit de supprimer seulement 22.921 postes en équivalents temps plein (22.791 pour le budget général), soit **un départ à la retraite sur trois**, ce qui correspondrait à une économie brute de 17.797 ETPT, soit environ 450 millions d'euros² en 2008, sur laquelle seraient imputées pour moitié des augmentations de rémunérations. L'économie nette est de 235 millions d'euros.

En sens inverse, il faut prendre en compte l'accroissement des dépenses d'enseignement supérieur et de recherche, qui devraient augmenter de 10 milliards d'euros sur la législature, dont, selon les indications du gouvernement, 1,4 milliard d'euros en 2008 (auquel il faut ajouter 0,4 milliard d'euros de dépenses fiscales).

L'indexation sur la seule inflation des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales contenues dans l'« enveloppe normée » permettrait d'économiser environ 335 millions d'euros en 2008 par rapport à la prolongation de la tendance passée, et aux règles d'indexation alors en vigueur. Les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales diminueraient de - 0,4 % en volume.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne diminuerait en valeur de 300 millions d'euros en 2008, soit une **baisse en volume de 3,2 %**.

Du côté des recettes, les quelques 15 milliards d'euros d'augmentation spontanée des recettes fiscales seraient pour l'essentiel compensés par les importants allègements fiscaux, de l'ordre de 8,5 milliards d'euros (consistant en quasi-totalité en la mise en œuvre de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « TEPA »), de sorte que les **recettes fiscales nettes** augmenteraient de seulement **6,4 milliards d'euros**. Après prise en compte d'une augmentation de **1,1 milliard d'euros** des recettes **non fiscales**, les **recettes totales augmenteraient de 7,5 milliards d'euros**.

¹ *Compte non tenu des éventuelles augmentations de rémunération individuelle liées à cette mesure, qui pourraient être compensées par une politique salariale globalement plus rigoureuse.*

² *Il faut en effet faire la différence entre équivalent temps plein (ETP) et équivalent temps plein travaillé (ETPT). Le ratio de non-remplacement des départs à la retraite est réalisé en nombre d'ETP, afin de souligner le nombre de postes supprimés, mais l'impact budgétaire ne peut être réalisé qu'en ETPT, puisqu'il prend en compte la réalité de la présence d'un agent sur la totalité d'une année. Un agent à temps plein qui partirait à la retraite au 30 juin ne représente que 0,5 ETPT. En année pleine, l'économie brute aurait représenté 716 millions d'euros.*

Au total, le solde du budget général s'améliorerait donc de seulement 1,1 milliard d'euros, et le solde général du budget de l'Etat (c'est-à-dire y compris les comptes spéciaux) s'améliorerait de seulement 0,3 milliard d'euros, compte non tenu des modifications de crédits qui interviendront au cours de la discussion parlementaire.

Le coût budgétaire de la loi TEPA en 2008 : quelques précisions méthodologiques

Les documents budgétaires comprennent des **estimations différentes** du coût de la loi TEPA en 2008. Ces différences viennent du fait que les **concepts** utilisés ne sont pas les mêmes.

1. Raisonnement en « mesures nouvelles » ou en coût cumulé

Tout d'abord, le fascicule relatif à l'évaluation des voies et moyens et le rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution raisonnent en « **mesures nouvelles** », c'est-à-dire qu'ils prennent en compte ce qui fait que les recettes **s'écarteront**, en 2008, de leur **évolution spontanée par rapport à 2007**. L'intérêt de cette approche est qu'elle permet de faire des prévisions de recettes : on calcule ce que seraient les recettes en 2008 si elles évoluaient spontanément par rapport à 2007, et on ajoute l'impact des mesures nouvelles. La base de comparaison est donc alors l'année 2007, qui intègre déjà le coût budgétaire de la loi TEPA en 2007, de l'ordre de **1,5 milliard d'euros**.

Selon cette approche en « mesures nouvelles », le coût de la loi TEPA en 2008 *lato sensu* (loi TEPA après censure du Conseil constitutionnel de 3,4 milliards d'euros + transfert de 3,9 milliards d'euros à la sécurité sociale par le PLF + renforcement en PLF de l'exonération des intérêts d'emprunt, de 220 millions d'euros) est de **7,5 milliards d'euros**.

Cependant, ce coût de 7,5 milliards d'euros en 2008 s'entend, comme on l'a indiqué, par comparaison avec une évolution spontanée des recettes **par rapport à 2007**. Si on prend en compte le fait que les recettes 2007 étaient **déjà minorées** de 1,5 milliard d'euros du fait de la loi TEPA, en 2008 le coût dit « **cumulé** » (en prenant comme comparaison **la situation où il n'aurait jamais existé de loi TEPA**) de la loi TEPA *lato sensu* pour l'Etat est de 7,5 milliards d'euros + 1,5 milliard d'euros = **9,1 milliards d'euros** (en corrigeant des arrondis).

Le coût dit « cumulé » est en réalité le coût total de la mesure une année donnée, c'est-à-dire l'écart par rapport à une situation où la mesure n'aurait jamais existé. Ce n'est pas la somme des coûts totaux de l'année considérée et des années précédentes, mais celle des seules mesures nouvelles.

2. Prise en compte ou non du coût pour l'ensemble des administrations publiques

A ces phénomènes s'ajoute le fait que la loi TEPA doit **moins coûter** en 2008 **pour l'ensemble des administrations publiques** que pour l'Etat, parce que le coût pour l'Etat correspond, pour 0,5 milliard d'euros en « mesures nouvelles » et 0,7 milliard d'euros en cumulé, au gain pour la sécurité sociale réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires du fait de l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés.

Le coût de la loi TEPA *lato sensu* pour **l'ensemble des administrations publiques** est donc, en 2008, de $7,5 - 0,5 = 7$ **milliards d'euros** en « mesures nouvelles », et de $9,1 - 0,7 = 8,4$ **milliards d'euros** en cumulé.

3. Prise en compte ou non du renforcement en PLF de l'exonération des intérêts d'emprunt

A cela s'ajoute le fait que les estimations du coût de la loi TEPA peuvent ou non intégrer le coût du **renforcement en PLF de l'exonération des intérêts d'emprunt**, pour **220 millions d'euros**.

Le tableau ci-après synthétise ces différentes approches.

Le coût de la loi TEPA : synthèse des différentes approches

(en milliards d'euros)

		En « mesures nouvelles » (ce qui fait que les recettes s'écarteront de leur tendance « spontanée » par rapport à l'année précédente)		En cumulé (écart de recettes, l'année considérée, par rapport à une situation où la loi TEPA n'aurait jamais existé)	
		2007	2008	en 2008 (cumul des mesures nouvelles de 2007 et de 2008)	En régime de croisière
	Prise en compte de la loi TEPA + des transferts de recettes à la sécurité sociale par le PLF 2008 :				
A	Coût pour l'Etat	-1,6	-7,2	-8,9	-13,8
B	Gain pour la Sécurité sociale réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires lié à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés	0,2	0,5	0,7	0,7
C	Coût pour les administrations publiques (A+B)	-1,5	-6,8	-8,2	-13,2
D	Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt : doublement du crédit d'impôt la 1^{re} année (article 7 du présent projet de loi de finances)	0,0	-0,2	-0,2	-0,8
	Prise en compte de la loi TEPA + des transferts de recettes à la sécurité sociale par le PLF 2008 + du <u>doublement du crédit d'impôt la 1^{re} année</u> :				
E	Coût pour l'Etat (A+D)	-1,6	-7,5	-9,1	-14,7
F	Coût pour les administrations publiques (C+D)	-1,5	-7,0	-8,4	-14,0

N.B. ces chiffres sont arrondis, ce qui explique que certains semblent ne pas « tomber » juste. Les résultats qui paraissent les plus significatifs pour 2008 sont indiqués dans des cases grisées.

Source : d'après le rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

La marge maximale de progression des dépenses de 5,5 milliards d'euros susmentionnée est en fait largement absorbée par la **forte progression des dépenses inéluctables** :

- 2 milliards d'euros de dépenses supplémentaires environ **au titre des pensions** ;

- **1,6 milliard d'euros d'augmentation de la charge de la dette**, qui atteint le niveau record de 40,6 milliards d'euros.

La poussée de la dette marque la fin d'une époque au cours de laquelle l'effet prix, consécutif à la baisse des taux d'intérêt, avait pu compenser l'effet volume résultant de l'importance des déficits accumulés notamment lors du ralentissement économique de 2002.

Dès cette année, on voit se profiler une insuffisance des crédits prévus à ce titre, dont le montant fixé à 39,2 milliards d'euros dans la loi de finances de 2007 n'avait été augmenté que de 200 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent.

Pour 2008, la montée anticipée des taux d'intérêt, qui passeraient d'une année sur l'autre, pour le court terme de 3,6 % à 4,4 %, et, pour le long terme de 4,1 % à 4,5 %, ne peut que susciter **des inquiétudes sur la soutenabilité de notre endettement**.

Certes avec 40,6 milliards d'euros de charge de la dette, on est proche du déficit de 41,7 milliards d'euros pour 2008 et au vu de l'importante réserve de précaution - de quelque 7,2 milliards d'euros de crédits de paiement - qu'il est prévu de constituer, on a toutes les **raisons d'espérer que l'équilibre primaire sera atteint en exécution**, c'est-à-dire que l'Etat n'aura pas besoin d'emprunter pour couvrir ses dépenses hors charges de la dette.

Cependant, s'agissant du stock de la dette, on doit rappeler que la stabilisation en 2006 de l'encours de la dette de l'Etat seul à un niveau de l'ordre de 877 milliards d'euros est une performance largement due à des mesures d'optimisation de trésorerie « à un coup ». Cette performance n'est donc pas reproductible.

Néanmoins, pour 2008, le solde public prévisionnel s'établit au niveau de - 2,3 points de PIB, supérieur au solde stabilisant - c'est à dire, celui qui maintient constant le ratio dette/PIB -, qui se monte à - 2,6 points. Toutefois, à moyen et long termes, face à des charges d'intérêt croissantes, la soutenabilité de la dette publique dépendra largement de la performance de l'économie française en matière de croissance.

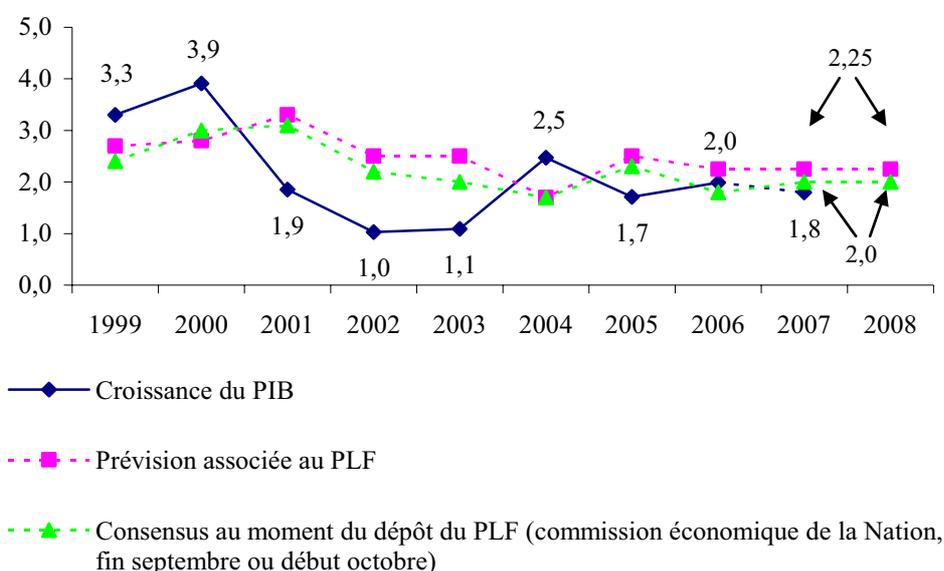
II. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB CRÉDIBLES

A. UNE CROISSANCE PROCHE DE SON POTENTIEL EN 2007 ET EN 2008

Les prévisions de croissance du PIB retenues par le gouvernement pour 2007 et 2008, de respectivement 2 %¹ et 2,25 %, n'appellent pas de commentaire particulier.

Les prévisions de croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



Sources : Insee, commission économique de la Nation

Pour **2007**, bien que la prévision affichée par le gouvernement soit toujours présentée sous la forme d'une « fourchette » comprise entre 2 % et 2,5 % (inchangée par rapport à la loi de finances initiale), le gouvernement considère désormais explicitement que l'on se situe en bas de la « fourchette », soit à **2 %**. Cette prévision est légèrement supérieure à celle du consensus actuel, de 1,8 %, et égale à celle du consensus de l'automne 2006.

Pour **2008**, comme chaque année ou presque, la prévision du gouvernement présente un léger « biais » optimiste, puisqu'elle est supérieure d'environ 0,25 point au consensus des conjoncturistes. Cet écart de 0,25 point correspond à celui observé en moyenne depuis 1999 entre la prévision du gouvernement et celle du consensus. Ainsi, alors que le consensus des

¹ Le gouvernement a indiqué que sa prévision correspondait désormais au « bas » de sa « fourchette » de 2 % - 2,5 %, associée à la loi de finances initiale pour 2007.

conjoncturistes prévoit une croissance de 2 % en 2008, le gouvernement retient une hypothèse de **2,25 %**.

Concrètement, cet écart vient essentiellement du fait que le gouvernement prévoit que les **exportations** redeviendront dynamiques, alors que le consensus des conjoncturistes table sur un maintien du faible dynamisme de ces dernières années. Ainsi, selon le gouvernement, le commerce extérieur aura une contribution à la croissance du PIB nulle en 2008, alors que le consensus des conjoncturistes estime que cette contribution sera de - 0,3 point.

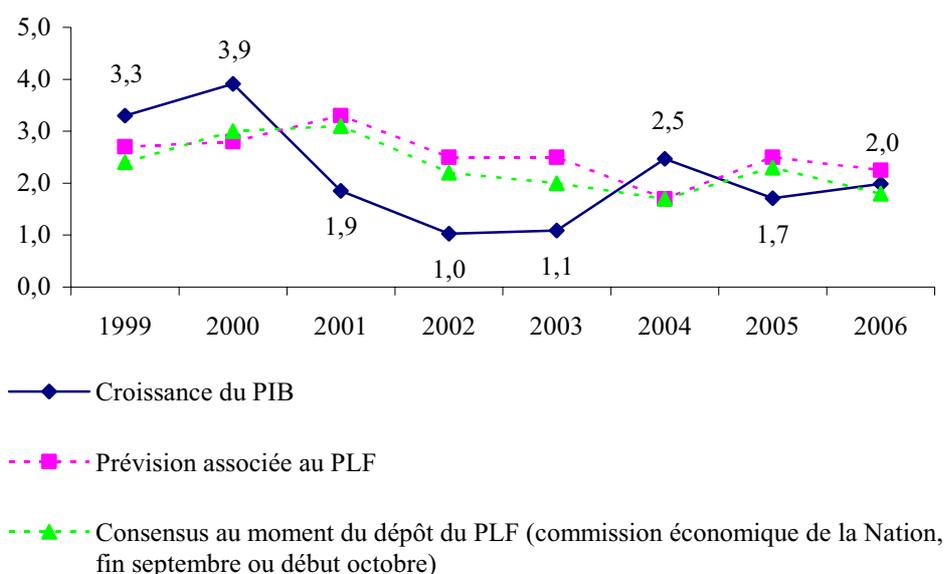
B. UN CONTEXTE INTERNATIONAL INCERTAIN

La question de **l'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes** est, comme chaque année, d'une importance relativement **mineure**.

En effet, en pratique la croissance de l'année n semble largement imprévisible à l'automne de l'année n-1. De 1999 à 2007, la croissance s'est écartée en moyenne de 0,8 point par rapport à la prévision du consensus, à la hausse (4 fois) comme à la baisse (5 fois). Les plus fortes erreurs de prévision ont certes eu lieu dans la première moitié des années 2000, mais les incertitudes actuelles de l'environnement économique international incitent à la prudence.

Les prévisions de croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



Sources : Insee, commission économique de la Nation

1. Les aléas habituels : rappel des principaux ordres de grandeur

On peut rappeler que, selon les estimations usuelles, un écart de 10 dollars du prix du baril de Brent, ou de 1 point de la croissance de l'économie des Etats-Unis, aurait un impact sur le PIB de la France et de la zone euro de 0,5 point environ. Un écart de 10 % du taux de change de l'euro ou une hausse des taux d'intérêt (courts et longs) de 100 points de base auraient un impact légèrement inférieur à 1 point de PIB.

En général, ces impacts se feraient pleinement sentir à partir de la deuxième année. Cependant, dans le cas de la croissance du PIB des Etats-Unis l'impact se ferait sentir pour l'essentiel dès la première année (avec un impact la première année de l'ordre de 0,3 point selon les estimations du gouvernement), et dans celui d'une variation des taux d'intérêt ne se feraient pleinement sentir qu'à partir de la troisième année.

Dans tous les cas, l'impact serait transitoire, et disparaîtrait au bout de quelques années.

2. La crise des « subprimes »

a) Des prévisions de croissance pour 2008 à ajuster à la baisse ?

Pour 2008, un facteur essentiel d'incertitude est bien entendu celui de la crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis, les fameux « **subprimes** ».

L'analyse qui prévaut aujourd'hui est de considérer que la crise des « subprimes » **a essentiellement un impact sur l'économie des Etats-Unis**, où elle réduit la demande, du fait des difficultés financières des ménages concernés, et d'une dégradation de la situation des banques. En Europe en revanche, les difficultés de financement à court terme des banques sont assimilées à un simple problème de liquidité.

En conséquence, la quasi-totalité des conjoncturistes retiennent un scénario dans lequel la crise des « subprimes » aura un faible impact sur l'économie européenne. Ainsi, si l'on considère que la crise réduit la croissance du PIB des Etats-Unis de 0,4 point en 2008¹, comme une moindre croissance de l'économie américaine se traduit par une réduction environ deux fois moindre de la croissance de l'économie de la France et de la zone euro,

¹ Selon les estimations de la DGTPE, la chute actuelle des prix immobiliers observée aux Etats-Unis (de l'ordre de 10 %) pourrait réduire la croissance de l'économie américaine de 0,8 point à l'horizon de 2 ans.

celle-ci s'en trouve mécaniquement réduite d'environ **0,2 point** chacune de ces deux années¹.

Cependant, le fait que la quasi-totalité des conjoncturistes ne retiennent pas, dans leurs prévisions, de scénario plus pessimiste, **ne signifie pas qu'un tel scénario doit être écarté**. Le consensus prévoit une croissance du PIB des Etats-Unis de l'ordre de 2 % en 2007 et en 2008², mais il suffirait on l'a vu que la croissance américaine soit inférieure en 2008 de 1 point à cette prévision pour que le PIB de la France et de la zone euro s'en trouve réduit de 0,5 point au bout de 2 ans, et de 0,3 point dès la première année. Par ailleurs, la crise des « subprimes » peut susciter un durcissement des conditions de financement en Europe. On a vu qu'un durcissement équivalant à une augmentation des taux d'intérêt, courts et longs, de 100 points de base réduit le PIB de près d'1 point au bout de 3 ans, et plus de 0,2 point la première année. Au total, **il ne serait donc pas invraisemblable que la croissance de l'économie française en 2008 soit inférieure de 0,5 point aux prévisions du consensus des conjoncturistes**.

Ainsi, BNP-Paribas, l'organisme le plus pessimiste pour 2008 parmi ceux représentés au sein de la Commission économique de la Nation, prévoit une croissance du PIB de 1,3 % pour les Etats-Unis et **1,5 %** pour la France, cette faible croissance de l'économie française provenant du ralentissement de l'économie américaine, et d'un durcissement des conditions de crédit dans la zone euro. De même, le gouvernement présente un scénario alternatif pessimiste³, dans lequel la croissance du PIB en 2008 serait de 1,6 % aux Etats-Unis et **1,75 %** en France.

b) Vers un retournement mondial du cycle de l'immobilier ?

D'une manière plus générale, la crise des « subprimes » s'inscrit dans le cadre **d'une tendance mondiale au retournement des cycles de l'immobilier**, qui semblent avoir atteint leur point haut dans de nombreux pays.

Votre rapporteur général soulignait déjà en octobre 2005 que les marchés immobiliers s'approchaient de leur haut de cycle⁴. La crise des « subprimes » conforte son analyse.

Selon une récente étude de la société **Fitch Ratings**⁵, parmi les principaux pays occidentaux, les plus vulnérables à cet égard seraient la

¹ Dans le rapport économique, social et financier pour 2008, le gouvernement évalue l'impact sur l'économie de la zone euro d'une baisse de 10 % des prix immobiliers aux Etats-Unis à environ 0,1 point de PIB la première année et 0,2 point de PIB la deuxième année.

² Selon la commission économique de la Nation, la croissance de l'économie américaine serait de 1,9 % en 2007 et 2,2 % en 2008.

³ Conjointement avec un scénario alternatif optimiste, dans lequel une accélération plus marquée de la productivité de la zone euro porterait la croissance de l'économie française à 2,75 % dès 2008.

⁴ « Le marché immobilier français en situation de retournement » (n° 6, 2005-2006).

⁵ Fitch Ratings, « House Prices and Household Debt - Where are the Risks ? », 29 juillet 2007.

Nouvelle-Zélande, le Danemark et le Royaume-Uni. La **France**, bien qu'étant selon cette étude le pays où la **surévaluation des prix de l'immobilier serait la plus importante**, ne figurerait qu'en huitième position pour le risque global, en raison d'un faible endettement des ménages.

Le risque immobilier, selon Fitch Ratings (2007)

	Surévaluation des prix de l'immobilier	Risque lié à la dette des ménages	Risque global
1	France	Norvège	Nouvelle-Zélande
2	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande	Danemark
3	Danemark	Australie	Royaume-Uni
4	Nouvelle-Zélande	Danemark	Norvège
5	Suède	Finlande	Suède
6	Irlande	Suède	Australie
7	Norvège	Royaume-Uni	Finlande
8	Espagne	Pays-Bas	France
9	Etats-Unis	Canada	Irlande
10	Australie	Etats-Unis	Etats-Unis

Source : Fitch Ratings, « House Prices and Household Debt - Where are the Risks ? », 29 juillet 2007

S'appuyant sur une étude de l'OFCE, votre rapporteur général indiquait, dans le rapport d'information précité, qu'une chute de 30 % des prix de l'immobilier, uniquement en France, et sans phénomène concomitant (hausse des taux d'intérêt par exemple), semblait devoir réduire le PIB français de seulement 0,1 point la première année, 0,4 point la deuxième année et 0,6 point la troisième année, la réduction totale étant de 0,7 point la cinquième année. Cependant, comme il le soulignait à l'époque, **un retournement simultané des prix de l'immobilier dans plusieurs pays pourrait avoir un effet bien plus important** : selon le FMI¹, en 1970-2002 la croissance du PIB des principaux pays a été réduite de 2,6 points par an en moyenne au cours de chacune des trois années suivant une correction immobilière.

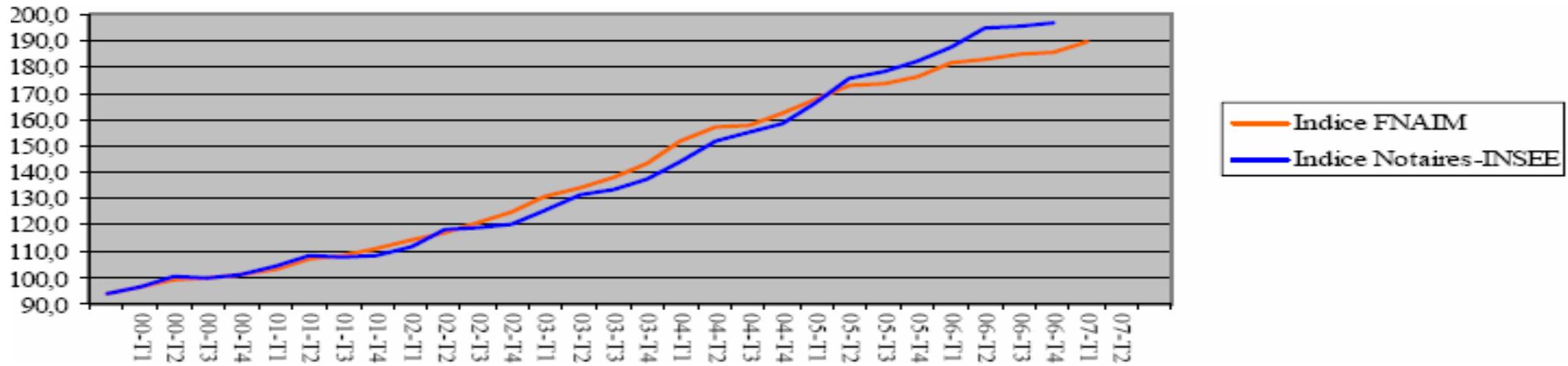
L'insuffisance du système d'information statistique français sur l'évolution des prix de l'immobilier, mis en évidence par une récente note² du service des études économiques et de la prospective du Sénat, en est d'autant plus **regrettable**. Alors que les indices Notaires-INSEE et FNAIM sont censés refléter une même réalité, ils divergent assez significativement : d'après la FNAIM, les prix des logements anciens ont augmenté de 85 % entre 2001 et 2006, alors que, d'après l'indice Notaires-INSEE, cette augmentation serait plutôt de l'ordre de 95 %.

¹ Fonds monétaire international, « Perspectives de l'économie mondiale », avril 2003.

² Service des études économiques et de la prospective du Sénat, « La mesure des prix immobiliers : de nombreuses sources, diversement exploitées », septembre 2007. Note d'information consultable sur Internet.

(http://www.senat.fr/commission/planification/notes/mesure_prix_immobilier.pdf).

L'insuffisance du système d'information statistique français sur l'évolution des prix de l'immobilier, selon le service des études économiques et de la prospective du Sénat



Source : service des études économiques et de la prospective du Sénat, « La mesure des prix immobiliers : de nombreuses sources, diversement exploitées », septembre 2007

III. DES RECETTES DE L'ETAT PARTICULIÈREMENT CONTRAINTES

A. LES PRÉVISIONS DE RECETTES EN 2007 ET 2008

1. Une moindre contribution de la France au budget des communautés européennes, des plus-values de recettes fiscales à confirmer

a) Des plus-values de recettes de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2007, selon le gouvernement

Par rapport aux estimations du projet de loi de finances pour 2007, le gouvernement prévoit, pour 2007, des **plus-values de recettes de 3,9 milliards d'euros**.

Ces plus-values se répartiraient essentiellement entre :

- des **recettes fiscales nettes** supérieures de 2,2 milliards d'euros aux prévisions ;

- un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des **Communautés européennes** inférieur de 1,9 milliard d'euros aux prévisions.

Les estimations de recettes pour 2007

(en millions d'euros)

	PLF 2007	Prévisions actualisées	Ecart
A. Recettes fiscales	342 193	347 421	5 228
Dont :			
1. Impôt sur le revenu	57 057	56 764	-293
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	6 200	6 620	420
3. Impôt sur les sociétés et CSB	55 400	63 360	7 960
<i>Impôt sur les sociétés net des restitutions</i>	<i>45 905</i>	<i>51 110</i>	<i>5 205</i>
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	10 592	11 225	633
5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers	18 005	17 550	-455
6. Taxe sur la valeur ajoutée	174 786	173 115	-1 671
<i>Taxe sur la valeur ajoutée nette des remboursements</i>	<i>133 486</i>	<i>131 100</i>	<i>-2 386</i>
7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	20 153	18 787	-1 366
A déduire : Remboursements et dégrèvements	76 460	79 493	3 033
Dont :			
- Restitutions d'impôt sur les sociétés	9 300	11 900	2 600
- Remboursements de TVA	41 300	42 015	715
- Autres remboursements et dégrèvements	25 860	25 578	-282
A. Recettes fiscales nettes	265 733	267 928	2 195
B. Recettes non fiscales	26 956	26 737	-219
C. Prélèvements sur les recettes de l'État	68 147	66 206	-1 941
Dont :			
1. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales	49 451	49 368	-83
2. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des Communautés européennes	18 696	16 838	-1 858
Recettes totales nettes des prélèvements (A' + B - C)	224 542	228 459	3 917
D. Fonds de concours et recettes assimilées	4 249		
Recettes nettes totales du budget général, y compris fonds de concours (A' + B - C + D)	228 791		

Source : présent projet de loi de finances

(1) Des recettes fiscales nettes supérieures de seulement 2 milliards d'euros aux prévisions, selon le gouvernement

Le gouvernement estime désormais qu'on se situera dans le bas de la « fourchette » des plus-values de recettes **fiscales** qu'il faisait à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2008. Ainsi, alors qu'il prévoyait alors des plus-values de recettes fiscales nettes de 2 à 5 milliards d'euros, le présent projet de loi de finances prévoit une plus-value de recettes fiscales nettes de seulement **2,2 milliards d'euros**.

Les prévisions de plus-values de recettes fiscales nettes pour 2007 du gouvernement

(en milliards d'euros)

Impôt	DOB 2008	PLF 2008
Impôt sur les sociétés (net)	3 à 6	5,2
TVA nette	-1	-2,4
Impôt sur le revenu	0	-0,3
Autres recettes fiscales nettes	0	-0,3
Recettes fiscales nettes	2 à 5	2,2

Sources : rapport du gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2008, présent projet de loi de finances

Cela vient du fait que si les plus-values d'impôt sur les sociétés net seraient bien de l'ordre de 5 milliards d'euros, **les recettes de TVA nette seraient moindres que prévu** (avec une moins-value de 2,4 milliards d'euros, contre 1 milliard d'euros prévu à l'occasion du débat d'orientation budgétaire), alors que les autres recettes fiscales nettes seraient inférieures de 0,6 milliard d'euros aux prévisions.

(2) Un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes inférieur de près de 2 milliards d'euros aux prévisions

Près de la moitié du supplément de recettes de l'Etat en 2007 viendrait du fait que le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes serait inférieur de 1,9 milliard d'euros aux prévisions.

Selon le fascicule *Evaluation des voies et moyens*, « les deux principaux facteurs contribuant à la baisse de la contribution française sont, pour 1.174 millions d'euros, la prise en compte tardive d'un budget rectificatif 2006 traduisant une sous-exécution massive du budget communautaire, comptabilisée en 2006, et, pour 447 millions d'euros, la révision des bases PNB des Etats membres ».

b) Des plus-values de recettes fiscales encore incertaines

L'aléa actuel en matière de prévisions de recettes **fiscales** semble plutôt être **à la baisse**, par rapport aux prévisions du présent projet de loi de finances.

Ainsi, selon les données dont dispose votre commission des finances, la plus-value de recettes **fiscales** pourrait être **inférieure d'un milliard d'euros** aux prévisions actualisées, et, par conséquent, les deux tiers du

supplément de recettes provenir de la moindre contribution de la France au budget des Communautés européennes.

Les prévisions de plus-values de recettes de l'Etat pour 2007, par rapport à la loi de finances initiale pour 2007

(en milliards d'euros)

Impôt	DOB 2008	PLF 2008	Estimations indicatives de votre commission des finances*
Impôt sur les sociétés (net)	3 à 6	5,2	5
TVA nette	-1	-2,4	-3,2
Impôt sur le revenu	0	-0,3	-0,3**
Autres recettes fiscales nettes	0	-0,3	-0,3**
Recettes fiscales nettes	2 à 5	2,2	1,2
Recettes non fiscales	-	-0,2	-0,2**
Prélèvements sur les recettes de l'Etat (un nombre positif indique un <i>montant moins élevé que prévu</i>)	-	1,9	1,9**
Recettes totales nettes des prélèvements	-	3,9	2,9

* Ces estimations, effectuées à l'aide d'un outil très simple et à partir des seules informations transmises par le gouvernement, doivent être considérées comme fournissant un « éclairage » supplémentaire sur la prévision du gouvernement, et non comme une contre-prévision.

** Reprise, par convention, des prévisions du gouvernement.

Sources : rapport du gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2008, présent projet de loi de finances, calculs de votre commission des finances à partir des rentrées fiscales observées

L'existence de plus-values d'impôt sur les sociétés semble confirmée par la dernière situation hebdomadaire transmise à votre commission des finances, en date du 11 octobre 2007. A titre **purement indicatif**, compte tenu de l'impossibilité pratique de prévoir les recettes d'impôt sur les sociétés avec une précision satisfaisante, on semble pouvoir évaluer à ce stade ces plus-values à **environ 5 milliards d'euros**. En effet, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés sont actuellement supérieures d'environ 4,5 milliards d'euros à ce qu'impliqueraient les prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, en supposant que les rentrées se fassent conformément à leur profil de 2006. Une poursuite de cette tendance pourrait porter les recettes au-delà de 5 milliards d'euros.

En sens inverse, la croissance du PIB en 2007 pourrait être moindre que les 2,25 % prévus par le gouvernement. Comme on l'a indiqué, selon les conjoncturistes réunis au sein de la commission économique de la Nation, la croissance du PIB serait de 1,8 % en 2007. Si les tendances observées depuis le début de l'année en matière de rentrées de recettes se prolongeaient, les recettes de TVA nette seraient inférieures de plus de 3 milliards d'euros aux prévisions.

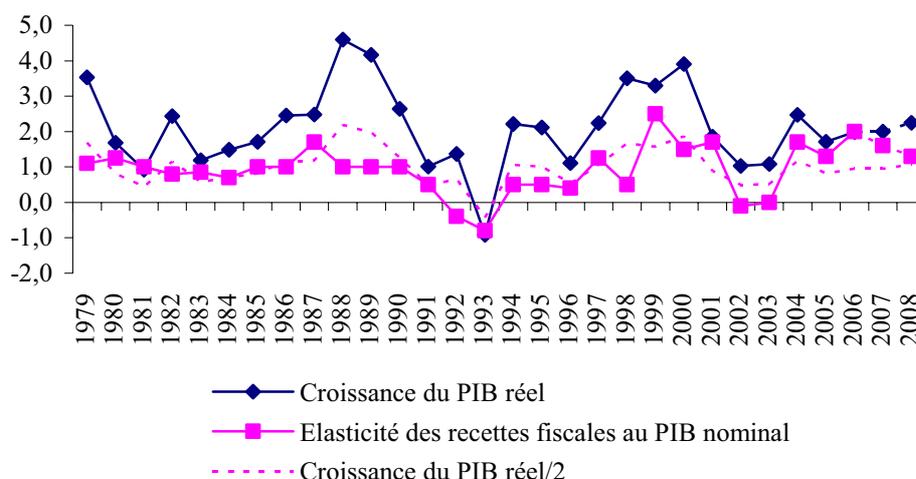
2. Des prévisions de recettes fiscales pour 2008 vraisemblables

a) Des prévisions relativement prudentes

Les prévisions du gouvernement pour 2008 sont vraisemblables.

Sur longue période, l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB nominal tend à être égale à la moitié de la croissance du PIB réel¹, comme l'indique le graphique ci-après.

Elasticité de la croissance des recettes fiscales de l'Etat à la croissance du PIB nominal



Sources : Insee, rapport économique, social et financier, calculs de votre commission des finances

Cette règle, bien entendu approximative, s'explique par le fait que la croissance du PIB réel est à peu près égale à 2 % en moyenne, et que les recettes fiscales d'une année donnée dépendent en grande partie de l'activité économique de l'année en cours.

On observe que, de 2004 à 2006, l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal a été nettement supérieure à ce qu'aurait impliqué cette règle. Le gouvernement prévoit que cette élasticité sera encore de 1,6 en 2007, avant de

¹ Avec une corrélation il est vrai modeste ($R^2 = 0,5$ environ).

baisser jusqu'à 1,3 en 2008. Le dynamisme de certaines recettes - l'impôt sur les sociétés en particulier - continuerait donc d'être supérieur à la normale, dont il se rapprocherait cependant.

b) Une marge d'erreur « habituelle » de plus de 5 milliards d'euros

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

Si en 2008 l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal restait de 1,6, ce qui correspond à son niveau prévu pour 2007, et si la croissance du PIB était supérieure de 0,5 point à celle prévue par le gouvernement (ce qui, à déflateur du PIB inchangé, correspondrait à une croissance de 2,75 %), les recettes fiscales s'en trouveraient accrues de 6 milliards d'euros.

En sens inverse, si en 2008 cette élasticité était de 0,8, et si la croissance du PIB était inférieure de 0,5 point à celle prévue par le gouvernement (ce qui, à déflateur du PIB inchangé, correspondrait à une croissance de 1,75 %), les recettes fiscales s'en trouveraient diminuées de 7 milliards d'euros.

3. Peut-on proposer un indicateur de qualité de la prévision des recettes fiscales et non fiscales ?

Votre rapporteur général estime, comme notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », que la fiabilité des prévisions de recettes de l'Etat pourrait faire l'objet d'un indicateur du programme 211 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ».

Dans son rapport sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », faite dans le cadre de la discussion du présent projet de loi de finances, notre collègue écrit : *« s'agissant de la direction du budget, votre rapporteur spécial ne peut se contenter d'un seul indicateur relatif au taux de satisfaction du Parlement en ce qui concerne la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro du budget de l'Etat. Il pourrait souhaiter que la qualité de l'expertise des services soit mieux évaluée, par la présentation, par exemple, d'indicateurs de qualité de la prévision des recettes fiscales et non fiscales, ainsi que de la prévision de certaines catégories de dépenses ».*

Un tel indicateur existe d'ores et déjà dans le cas du nouveau programme 305 « Politique économique et de l'emploi », qui constitue l'un des deux programmes de la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française », proposée par le présent projet de loi de finances, et dont le rapporteur spécial est notre collègue Marc Massion. Cet indicateur, très simple, consiste à **comparer les recettes fiscales prévues et les recettes fiscales effectives**. Cependant, cet indicateur est moins représentatif de la

qualité du travail de prévision que de **l'ampleur des aléas économiques et fiscaux** ayant affecté l'année concernée. En particulier, la croissance de l'année n semble largement imprévisible à l'automne de l'année n-1. A titre d'illustration, on rappelle que, de 1999 à 2007, la croissance s'est écartée en moyenne de 0,8 point par rapport à la prévision du consensus, à la hausse (4 fois) comme à la baisse (5 fois).

C'est pourquoi, à titre indicatif et expérimental, votre rapporteur général s'est efforcé de trouver un indicateur qui évalue, au mieux, la qualité des prévisions de recettes.

Votre rapporteur général vous propose d'essayer de déterminer dans quelle mesure la prévision du gouvernement est « plus juste » que celle que l'on pourrait faire, au moment du dépôt du projet de loi de finances, en recourant à une **technique de prévision extrêmement simple**. La précision supplémentaire de la prévision du gouvernement par rapport à cette « prévision de référence » traduirait bien le rôle joué par **l'expertise de la direction générale du trésor et de la politique économique et de la direction de la législation fiscale**. On pourrait par exemple retenir comme prévision de référence celle définie par la formule suivante :

« Prévision de référence » des recettes de l'année n = Prévision de recettes révisées de l'année n-1 associée au PLF pour l'année n * (1+moyenne des prévisions du consensus des conjoncturistes pour la croissance du PIB nominal pour l'année n * élasticité des recettes de l'Etat au PIB nominal [égale à la moyenne des prévisions du consensus des conjoncturistes pour la croissance du PIB réel pour l'année n/croissance moyenne du PIB réel observée au cours des 10 dernières années]/100) + mesures nouvelles prévues pour n, telles qu'associées au PLF pour l'année n.

Cette formule est évidemment grossière, mais elle présente l'intérêt de prendre en compte les fluctuations de l'élasticité des recettes de l'Etat au PIB nominal alors que la croissance du PIB réel varie. Par ailleurs, sur longue période, si l'on considère que le consensus des conjoncturistes ne tend pas structurellement à surestimer ou à sous-estimer la croissance du PIB, l'élasticité découlant de cette formule est bien égale à l'unité.

Le tableau ci-après indique la qualité de la prévision des recettes publiques au cours des années récentes, telle qu'évaluée par cet indicateur.

Evaluation de la performance du gouvernement en matière de prévision des recettes de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Calcul de la prévision de référence						Prévision du gouvernement	Recettes effectives	Comparaison des deux prévisions		
	Prévisions de recettes de l'Etat révisées pour n-1	Croissance du PIB prévue par le consensus au moment du dépôt du PLF (en %) (1)	Hypothèse d'élasticité (2)	Recettes spontanées	Aménagement des droits et autres facteurs de variation prévus en PLF	Prévision de référence			Erreur de la prévision de référence (3)	Erreur du gouvernement (3)	Supplément de précision de la prévision du gouvernement par rapport à la prévision de référence
2001	225,8	3,3	1,8	239,1	-11,1	228,0	230,2	229,9	(-) 1,9	(+) 0,3	1,6
2002	229,1	2,5	1,3	236,3	-8	228,3	233,6	223,4	(+) 4,9	(+) 10,2	-5,3
2003	224,6	2,5	1,2	231,4	-1,2	230,2	228,1	217,1	(+) 13,1	(+) 11,0	2,2
2004	218,2	1,7	0,8	221,3	2,2	223,5	227,8	238,2	(-) 14,7	(-) 10,4	4,3
2005	234,3	2,5	1,1	240,8	-8,3	232,6	243,0	243,3	(-) 10,7	(-) 0,3	10,4
2006	241,1	2,25	1,0	246,5	-36,4	210,1	217,3	226,8	(-) 16,7	(-) 9,5	7,3
MOYENNE									10,4	6,9	3,4

(1) Commission économique de la Nation

(2) Prévision de croissance du PIB réel du consensus/croissance du PIB réelle observée au cours des 10 dernières années

(3) Valeurs absolues. Les signes sont indiqués entre parenthèses

Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; calculs de votre commission des finances

Ainsi, selon l'indicateur proposé, **le gouvernement a presque toujours fait mieux que la prévision de référence**, la seule exception étant l'année **2002**. En moyenne, le gouvernement se trompe d'environ 7 milliards d'euros, alors que la prévision de référence se trompe de plus de 10 milliards d'euros.

L'expertise de l'administration du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi permet donc d'affiner les prévisions de recettes de l'Etat d'environ 3 milliards d'euros chaque année, par rapport à l'application mécanique de la formule ci-avant. L'avantage a été particulièrement important en 2005 et en 2006, du fait de la forte élasticité des recettes fiscales au PIB, que la « prévision de référence » n'était pas en mesure de prendre en compte.

Les fluctuations de l'indicateur proposé n'ont en elles-mêmes **guère de signification**, tant que les prévisions du gouvernement demeurent **plus fiables** que la prévision de référence. En effet, par construction la prévision de référence ne prend pas en compte les évolutions « anormales » de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB. Le fait que l'indicateur ait été particulièrement « bon » en 2005 et en 2006 semble donc traduire non une amélioration de la qualité des prévisions, mais le fort dynamisme spontané des recettes. Le cas de l'année 2002 semble en revanche traduire un « échec de prévision ».

Cet indicateur devrait, bien entendu, être affiné.

B. L'IMPACT DES MESURES DÉJÀ VOTÉES

Le présent projet de loi de finances prévoit, pour 2008, des mesures tendant globalement à **réduire** les recettes de l'Etat de **8,4 milliards d'euros**.

Afin de rendre plus lisible la présentation des mesures nouvelles devant s'appliquer aux recettes en 2008, on s'est efforcé de les regrouper par grands blocs, conformément au tableau ci-après.

Les mesures nouvelles sur les recettes de l'Etat prévues pour 2008

(en milliers d'euros)

	Mesures autres que mesures de périmètre et transferts de recettes	Mesures de périmètre et transferts de recettes	TOTAL
Loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA)	-3.386.000		-3.386.000
Présent projet de loi de finances	-879.000	-4.069.646	-4.948.646
<i>dont :</i>			
<i>Mesures de mise en oeuvre de la loi TEPA</i>	-220.000	-3.851.975	-4.071.975
<i>Mesures relatives aux collectivités territoriales</i>	-130.000	-1.176.441	-1.306.441
<i>Budgétisation de diverses recettes</i>		1.055.000	1.055.000
<i>Autres dispositions du présent projet de loi de finances</i>	-529.000	-96.230	-625.230
Autres dispositions	-64.000		-64.000
TOTAL	-4.329.000	-4.069.646	-8.398.646
<i>dont : recettes fiscales brutes</i>	-3.146.000	-4.601.736	-7.747.736
<i>dont : TEPA</i>	-3.386.000	-3.851.975	-7.457.975

Y compris les remboursements et dégrèvements, et les prélèvements sur recettes.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le fascicule « évaluation des voies et moyens »

1. Le financement de la loi dite « TEPA »

Schématiquement, la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 **en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)** coûtera en 2008 à l'Etat **7,5 milliards d'euros** par rapport à 2007, dont 3,9 milliards d'euros sous la forme de transferts de recettes aux administrations de sécurité sociale. Le tableau ci-après distingue le coût des différentes dispositions.

Le coût en 2008, pour l'Etat, de la loi TEPA

(en milliers d'euros, par rapport à 2007)

	Mesures autres que de périmètre et de transferts de recettes	Mesures de périmètre et transferts de recettes	Total
Loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA)	- 3.386.000		- 3.386.000
Mutations à titre gratuit par décès (TEPA, en quasi-totalité art. 8)	- 1.327.000		- 1.327.000
Bouclier fiscal : passage à 50% avec inclusion de la CSG et de la CRDS (art. 11 TEPA)	- 625.000		- 625.000
Exonération en matière d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (art. 1 TEPA)	- 400.000		- 400.000
Réduction en matière d'ISF au taux de 75% pour les investissements directs dans le capital de PME (art. 16 TEPA)	- 380.000		- 380.000
Mutations à titre gratuit entre vifs (donations) (TEPA, en quasi-totalité art. 8)	- 244.000		- 244.000
Réduction d'impôts en matière d'ISF au titre des dons consentis à des établissements de recherche et d'enseignement supérieur (art. 16 TEPA)	- 160.000		- 160.000
Création d'un crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts (art. 5 TEPA)	- 150.000		- 150.000
Abattement sur la valeur de l'habitation principale porté de 20 à 30% (art. 14 TEPA)	- 120.000		- 120.000
Crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts (art. 5 TEPA)	- 70.000		- 70.000
Exonération des salaires perçus par les jeunes de moins de 25 ans (art. 4 TEPA)	- 40.000		- 40.000
Incidence de la création de la réduction d'impôt en matière d'ISF en faveur des investissements dans les PME sur la réduction d'impôt sur le revenu dite Madelin (art. 16 TEPA)	30.000		30.000
Incidence de la création de la réduction d'impôt en matière d'ISF sur la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (art. 16 TEPA)	100 000		100.000
Mesures du présent projet de loi de finances tendant à mettre en oeuvre la loi TEPA	- 220.000	- 3.851.975	- 4.071.975
Modification du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts (art. 7 PLF)	- 220.000		- 220.000
Transferts à la Sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires (TEPA ; art. 28 PLF) :		-3.851.975	- 3.851.975
Contribution sociale sur les bénéficiaires		- 1.405.000	- 1.405.000
TVA brute sur les boissons alcoolisées		- 2.098.000	- 2.098.000
Taxe sur les véhicules de sociétés		- 348.975	- 348.975
TOTAL	- 3.606.000	- 3.851.975	- 7.457.975

Source : commission des finances du Sénat, d'après le fascicule « évaluation des voies et moyens »

Le présent projet de loi de finances comporte **deux mesures** relatives à la mise en œuvre de la loi TEPA précitée.

Tout d'abord, son article 7 prévoit de doubler la première année le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts, afin de prendre en compte la **censure** du dispositif initial par le Conseil constitutionnel, pour un coût de 220 millions d'euros en 2008. Après prise en compte de cette disposition, le dispositif global coûte toujours nettement moins cher en 2008 que ce qui était initialement prévu, mais en « régime de croisière » elle entraîne un **surcoût de 840 millions d'euros par an**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Le crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt :
comparaison des dispositifs successivement prévus**

(coût annuel, en millions d'euros)

	2007	2008	« Régime de croisière »
Projet de loi initial (1)	0	-1.890	-3.730
Loi promulguée (après censure du Conseil constitutionnel)	0	-220	-3.730
Mesure proposée par l'article 7 du présent projet de loi de finances	0	-220	-840
Total	0	-440	-4.570

Sources : rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, sauf (1) estimations transmises par le gouvernement à l'occasion de l'examen du projet de loi TEPA

Quel est le coût du crédit d'impôt sur le revenu pour les intérêts d'emprunt ?

Dans la version initiale du texte voté par le Parlement, le dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt¹ avait été évalué à un coût de 3.730 millions d'euros en année pleine. Ce coût devait être atteint assez rapidement compte tenu de l'application du dispositif aux nouveaux prêts conclus après le 6 mai 2007, mais aussi aux prêts antérieurement en cours, conclus depuis moins de cinq ans.

Coût du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt dans le projet de loi TEPA

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	Régime de croisière (2012)
0	-1.890	- 3.180	- 3.450	- 3.640	-3.730

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

¹ Le dispositif consiste à bénéficier d'un crédit d'impôt calculé sur la prise en compte de 20 % des intérêts annuels pendant les 5 premières années du prêt, dans la limite d'un plafond égal à 3.750 euros pour une personne célibataire et 7.000 euros pour un couple.

La décision du Conseil constitutionnel d'annulation partielle a porté uniquement sur le stock des prêts conclus avant le 6 mai 2007. Elle a eu pour conséquence une diminution importante du coût de la mesure mais qui ne portait que sur les premières années de son application, essentiellement sur la première année (l'économie de coût est estimée à 1.670 millions d'euros). A terme, lorsque seuls les nouveaux prêts conclus après le 6 mai 2007 auraient été concernés, le coût de la mesure serait resté le même.

Coût du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt après décision du Conseil constitutionnel

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	Régime de croisière (2014)
0	-220	-970	- 1.730	- 2.460	-3.730

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

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2008 propose de porter la part des intérêts d'emprunt pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt, de 20 % à 40 % la première année du prêt. Le coût de cette mesure est évalué à 220 millions d'euros en 2008 ; 790 millions d'euros en 2009 et à 840 millions d'euros en année pleine. Dans ce cas, le niveau maximum devrait être atteint dès 2011. L'estimation du coût pour 2008 est basse car elle correspond aux seuls intérêts payés en 2007 des prêts conclus après le 6 mai 2007.

Coût du doublement du taux la première année, tel que proposé par le projet de loi de finances

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	Régime de croisière (2011)
0	-220	-790	- 830	-840

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

Au total, en année pleine, le coût total de la mesure serait bien de $3.730 + 840 = 4.570$ millions d'euros.

Coût estimé du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt après décision du conseil constitutionnel et doublement du taux la première année, tel que proposé par le projet de loi de finances

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Régime de croisière (2014)
0	-440	-1.760	- 2.560	- 3.300	- 4.010	- 4.550	-4.570

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

Ensuite, l'article 28 du présent projet de loi de finances prévoit de transférer à la Sécurité sociale 3,9 milliards d'euros de recettes de cotisation sur les bénéficiaires (CSB), de TVA brute sur les boissons alcoolisées et de taxe sur les véhicules de sociétés, afin de compenser les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires.

Le tableau ci-après rappelle le coût de la loi TEPA pour **l'ensemble des administrations publiques**. En 2007, le coût de la loi TEPA pour l'Etat est de 1,6 milliard d'euros. En 2008, les mesures nouvelles trouvant à s'appliquer coûteront 7,2 milliards d'euros de plus - ce qui correspond au montant figurant dans le tableau ci-avant -, de sorte qu'en 2008, les recettes seront inférieures de 8,9 milliards d'euros à ce qu'elles seraient si la loi TEPA n'avait jamais existé. En régime de croisière, les recettes de l'Etat seront réduites de 13,8 milliards d'euros par rapport à une situation sans loi TEPA.

Le coût de la loi en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat, pour les différentes administrations publiques

(en milliards d'euros)

	2007	2008	Cumul 2007- 2008	En régime de croisière
Heures supplémentaires	-1,3	-4,3	-5,5	-6,6
dont effet impôt sur le revenu	0,0	-0,4	-0,4	-1,5
dont effet cotisations sociales	-1,3	-3,9	-5,1	-5,1
Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt	0,0	-0,2	-0,2	-3,7
Droits de mutation à titre gratuit	-0,4	-1,6	-1,9	-2,3
Bouclier fiscal	0,0	-0,6	-0,6	-0,6
Affectation de l'ISF	0,0	-0,4	-0,4	-0,4
Relèvement abattement résidence principale ISF	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Exonération salaires étudiants	0,0	0,0	0,0	0,0
Total pour l'Etat (loi TEPA)	-1,6	-7,2	-8,9	-13,8
Gain pour la Sécurité sociale réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires lié à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés	0,2	0,5	0,7	0,7
Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt : doublement crédit d'impôt la 1^{ère} année (article 7 du présent projet de loi de finances)	0,0	-0,2	-0,2	-0,8
Total Administrations (loi TEPA)	-1,5	-6,8	-8,2	-13,2
Total pour l'Etat (loi TEPA + doublement crédit d'impôt 1^{ère} année)	-1,6	-7,5	-9,1	-14,7
Total Administrations (loi TEPA + du doublement crédit d'impôt)	-1,5	-7,0	-8,4	-14,0

Source : rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

2. Les transferts aux collectivités territoriales

Les **collectivités territoriales** se verront transférer en 2008 1,3 milliard d'euros de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), en compensation des transferts de compétences. Il s'agit de mesures strictement techniques.

L'article 16 du présent projet de loi de finances instaure en outre un prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales correspondant à la fraction des amendes des **radars automatiques** affectée aux communes et aux départements, évaluée, pour les amendes qui seront recouvrées en 2008, à respectivement 100 millions d'euros et 30 millions d'euros. Cependant, **le coût de cette mesure pour le budget général de l'Etat est nul**. En effet, l'article 16 précité ne fait que répartir différemment le produit des amendes des radars automatiques, qui ne revient déjà pas au budget général de l'Etat¹.

Les dispositions relatives aux recettes de l'Etat en 2008 ayant un impact sur les collectivités territoriales

(en milliers d'euros)

	Mesures autres que de périmètre et de transferts de recettes	Mesures de périmètre et transferts de recettes	Total
Transfert supplémentaire de TIPP aux régions (art. 13 PLF)		-447.490	-447.490
Modification du calcul de la part de la TIPP affectée aux départements en compensation du transfert des RMI et RMA (art. 14 PLF)		-210.000	-210.000
Transfert de TSCA aux départements (art. 14 PLF)		-648.951	-648.951
Contrepartie de la création du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales correspondant à la fraction des amendes des radars automatiques affectée aux communes (100 millions d'euros) et aux départements (30 millions d'euros) (art. 16 PLF)		130.000	130.000
Prélèvement sur recettes : évaluation du montant du produit des amendes issu des radars automatiques revenant aux collectivités territoriales au titre de 2008 (art. 16 PLF)	-130.000		-130.000
Total	-130.000	-1.176.441	-1.306.441

Source : commission des finances du Sénat, d'après le fascicule « Evaluation des voies et moyens »

¹ On rappelle que le produit de ces amendes est actuellement réparti entre le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et les communes.

3. La suppression de diverses affectations de recettes

Le présent projet de loi de finances prévoit la **budgetisation** de diverses recettes, pour un montant de **plus d'un milliard d'euros**. Il s'agit, bien entendu, exclusivement de mesures de périmètre et transferts de recettes.

Les dispositions relatives aux recettes de l'Etat en 2008 consistant en des suppressions d'affectations de recettes

(en milliers d'euros)

	Mesures de périmètre et transferts de recettes
Rebudgétisation de la part de CSB transférée à l'Agence nationale de recherche (ANR) et à l'OSEO	955.000
Rebudgétisation des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et droit immobiliers, initialement transférés au Centre des monuments nationaux (article 25 PLF)	70.000
Réforme du financement de l'ADEME (article 22 PLF) :	
Rebudgétisation de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN), de la taxe sur les véhicules particuliers les plus polluants et de la taxe intérieure sur la consommation de houille, lignite et coke, initialement transférées à l'ADEME	217.000
Transfert d'une partie des recettes de TGAP à l'ADEME	-217.000
Rebudgétisation de la part de la taxe sur les installations nucléaires de base initialement transférée à l'Institut de recherche de la sécurité nucléaire	10.000
Budgétisation des titres restaurant	20.000
TOTAL	1.055.000

Source : commission des finances du Sénat, d'après le fascicule « Evaluation des voies et moyens »

a) La fin de l'affectation d'une part de CSB à l'ANR et à l'OSEO, conséquence de la nécessité de financer les exonérations de cotisations sociales des heures supplémentaires

La principale suppression d'affectation de recette, celle de la part de **contribution sociale sur les bénéfiques (CSB)** transférée en 2007 à l'Agence nationale de recherche (ANR) et à l'OSEO, résulte du transfert de l'ensemble de la contribution sociale sur les bénéfiques (CSB), par l'article 28 du présent projet de loi de finances, aux **organismes de sécurité sociale** en compensation du coût des exonérations de cotisations salariales et patronales sur les heures supplémentaires.

On peut se réjouir du fait que l'ANR et l'OSEO ne soient plus financés par la CSB. La CSB avait, en 2007, été affectée à hauteur de 955 millions d'euros d'une part à l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour 825 millions d'euros et d'autre part à OSEO pour 130 millions d'euros. Votre commission des finances s'était montrée très sévère sur ce procédé, tant dans le rapport général (commentaire de l'article 27 du projet de loi, devenu l'article 45 de la loi) que dans le rapport spécial de notre collègue Philippe Adnot et de notre ancien collègue Maurice Blin, rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES). La suppression, par un amendement de votre commission des finances, du programme « Orientation et pilotage de la recherche » est d'ailleurs directement liée à cette débudgétisation. Aussi, **l'entrée des crédits d'intervention de l'ANR et le retour d'une partie de ceux d'OSEO dans le budget de l'Etat sont une bonne nouvelle.** D'une part, la sincérité des crédits demandés pour la MIRÉS en sera renforcée. D'autre part, le Parlement disposera de davantage de leviers d'actions sur ces deux acteurs importants du financement de la recherche et de l'innovation en France.

b) Des rebudgétisations qui obéissent à une logique de transparence et de bonne pratique budgétaires

Certaines rebudgétisations correspondent à un souci de **transparence** et de **bonne pratique budgétaires**.

Relève de cette logique, la rebudgétisation des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et droit immobiliers initialement transférés au Centre des monuments nationaux. **Cela correspond à la position de votre commission des finances**, qui il y a un an proposait la suppression de l'article 30 du projet de loi de finances pour 2007, qui réalisait ce transfert.

La rebudgétisation de la part de la taxe sur les installations nucléaires de base, initialement transférée à l'Institut de recherche de la sécurité nucléaire, relève de la même logique. A l'inverse de la CSB, seule une fraction marginale de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) était affectée, jusqu'en 2007, au financement de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et celle-ci ne représentait qu'un complément mineur du financement de cet institut, dont le budget total s'élève à 291,1 millions d'euros (2006). La logique de cette affectation de recettes, initiée par un amendement de notre collègue député Jean-Michel Fourgous au sein du collectif budgétaire de 2005 (affectation de 4 millions d'euros) et renforcée par la loi de finances pour 2007 (affectation de 10 millions d'euros) était de corriger un relatif sous-financement au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Là encore, **l'intégration dans le budget de l'ensemble du financement de l'IRSN est un gage de clarté**, même si le transfert ne détournait pas l'objet de la taxe sur les INB.

c) La réforme du financement de l'ADEME : une simplification administrative et de gestion

Dans le cas de la réforme du financement de l'ADEME, prévue par l'article 22 du présent projet de loi de finances, il s'agit en revanche d'effectuer une **simplification administrative et de gestion**, en remplaçant l'affectation de 4 taxes à l'ADEME, dont une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), par un financement par la seule TGAP. L'objectif poursuivi est double :

- simplifier la gestion des ressources affectées à l'ADEME, qui évite le recours à des circuits comptables complexes pour le reversement du produit des différentes taxes à l'établissement ;

- fiabiliser les recettes perçues par l'ADEME, permettant une optimisation des prévisions budgétaires de l'établissement, et une amélioration de la prévisibilité de son profil de trésorerie.

4. Les autres mesures du présent projet de loi de finances relatives aux recettes

Enfin, le présent projet de loi de finances comprend **diverses mesures** dégradant globalement le solde de l'Etat de plus de **600 millions d'euros** en 2008 :

- d'un côté, le présent projet de loi de finances prévoit diverses mesures **d'économie**, à hauteur de **670 millions d'euros** en 2008, la principale étant celle de l'article 6, dans la version issue des délibérations en 1^{ère} lecture de l'Assemblée nationale, qui tend à aménager le **régime fiscal et social des dividendes** perçus par les particuliers. Cette mesure n'apporte de recettes supplémentaires **qu'à court terme : si en 2008 elle apporterait de l'ordre de 600 millions d'euros, en 2009 elle ne rapporterait plus rien** par rapport à une situation où elle n'existerait pas¹ ;

- de l'autre, diverses mesures de périmètre et, surtout, diverses mesures coûteuses quasi-automatiques (actualisation du barème de l'impôt sur le revenu et des seuils et limites de la prime pour l'emploi en particulier) réduiraient les recettes d'environ **1,3 milliard d'euros**.

¹ Dans le texte initial, cette disposition aurait coûté 230 millions d'euros en 2009, par rapport à une situation où elle n'aurait pas existé.

**Les autres dispositions du présent projet de loi de finances
relatives aux recettes de l'Etat en 2008**

(en milliers d'euros)

	Mesures autres que de périmètre et de transferts de recettes	Mesures de périmètre et transferts de recettes	Total
Mesures coûteuses quasi-automatiques	-1.199.000		-1.199.000
Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2007 (art. 2 PLF)	-914 000		-914 000
Revalorisation à 1,3 % des seuils et limites de la prime pour l'emploi (art. 3 PLF)	-260 000		-260.000
Reconduction de la réduction d'impôt télédéclaration avec limitation aux seuls primoaccédants (art. 4 PLF)	-25.000		-25.000
Mesures d'économie	670.000		670.000
Aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers (art. 6 PLF)	600.000		600.000
Soumission au taux normal au lieu du taux réduit de 15 % des plus ou moins-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière (art. 11 PLF)	50.000		50.000
Suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités (art. 10 PLF)	20.000		20.000
Mesures de périmètre et transferts de recettes		-96.230	
Régime de TVA de certaines subventions		-175.820	-175.820
Timbre unique		-2.500	-2.500
Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs (art. 29 PLF)		-300.000	-300.000
Majoration de 30 millions d'euros des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS) (art. 24 PLF)		-30.000	-30.000
Généralisation du paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires		394.800	394.800
Budgétisation des attributions de produits des agents logés à l'étranger		31.290	31.290
Modification de la clef de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (art. 20 PLF)		-14.000	-14.000
TOTAL	-529.000	-96.230	-625.230

Source : commission des finances du Sénat, d'après le fascicule « Evaluation des voies et moyens »

Si l'article 4 du présent projet de loi de finances propose d'étendre aux revenus de 2007 à 2009 la **réduction d'impôt en cas de télédéclaration**, qui n'était prévue que jusqu'aux revenus de 2006, cette extension concernerait **les seuls primoaccédants**. On rappelle que la télédéclaration a été instaurée à l'initiative de votre commission des finances, par l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, et que son montant a été porté à 20 euros par l'article 4 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005. Le fait de limiter désormais cette disposition aux seuls primoaccédants constitue la mise en oeuvre d'une préconisation d'un **audit de modernisation**, destiné à éviter un effet d'aubaine¹.

Par ailleurs, l'extension en 2008 du dispositif des **loyers budgétaires** aux immeubles majoritairement de bureaux de tous les services de l'Etat en Ile-de France, ainsi qu'aux dix plus grandes agglomérations de province et aux départements expérimentant la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, devrait rapporter près de **395 millions d'euros** à l'Etat.

¹ Sur la base d'un sondage réalisé le juillet 2004 auprès de 1.003 contribuables, l'audit souligne qu'un « effet incitatif plus grand sur les déclarants papier pour passer à internet que sur les télé-déclarants qui continueront de télé-déclarer, même sans réduction d'impôt » et conclut qu'il en ressort un « effet d'aubaine pour les télé-déclarants ». Il propose de ne « pas reconduire cette mesure d'incitation sous la forme actuelle, la question d'un maintien partiel pouvant être envisagée pour la première télé-déclaration d'un déclarant papier, assortie d'un paiement automatique, si la gestion de cette distinction était susceptible d'être assurée ».

IV. DES DÉPENSES DE L'ETAT EN ATTENTE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES...

Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques, et de ses premiers résultats, **attendus au printemps 2008**, la présentation des crédits de l'Etat reste dans la continuité des exercices précédents, marquée par la poursuite de l'effort de maîtrise de la dépense, sans réforme de structure suffisante pour permettre un « big bang » dans les effectifs de l'Etat.

Il est symptomatique de constater que **le respect de la norme de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est facilité dans les ministères qui se sont dotés de contrats d'objectifs-moyens ou de contrats de modernisation** (ministère des affaires étrangères, ministère des comptes publics...) **et dégagent des gains de productivité importants (plus de 3 % dans les administrations fiscales par exemple) grâce à un investissement informatique important.**

Le gouvernement indique mettre en place deux instruments devant permettre une rigueur accrue dans la dépense : la **norme de dépense élargie**, qui doit permettre d'éviter les points de fuite liés, par exemple à « *l'agencisation de l'Etat* » soulignée l'an passé par votre commission des finances, et une **politique de mise en réserve de crédits plus exigeante**, destinée à contenir par tous moyens la dynamique de la dépense.

Pour autant, **le projet de loi de finances pour 2008 est marqué par une pause dans l'application de la norme « zéro volume » aux dépenses du seul Etat, qui progresseraient en volume de 0,3 point, pause opportunément permise par le ralentissement des autres dotations désormais incluses dans la norme de dépense élargie.**

L'effort réalisé par l'Etat ne représente par ailleurs qu'une faible part de l'effort devant être réalisé sur la dépense publique, qui repose en réalité sur la sécurité sociale.

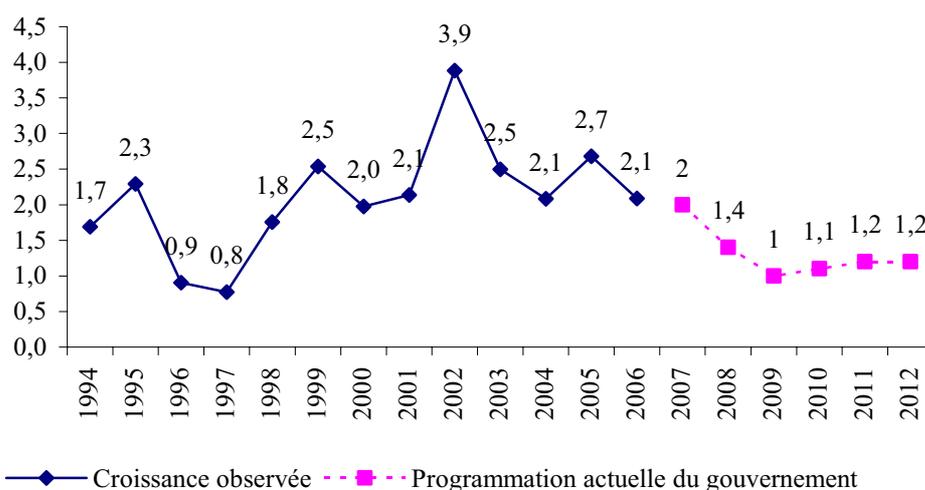
Pour la première fois, et à son initiative, le gouvernement présente, et il faut s'en féliciter, un rapport sur la dépense publique et son évolution en annexe du projet de loi de finances. Bien que perfectible, puisque ses développements sont davantage consacrés aux dépenses 2006 qu'aux dépenses 2008, et relativement limités en ce qui concerne les dépenses d'administration de sécurité sociale, il représente un premier exercice de prévision consolidée des dépenses publiques.

En 2008, le niveau des dépenses publiques dans le PIB serait ramené à 52,6 % du PIB, contre 53,4 % en 2006. Le rythme d'évolution de la dépense serait abaissé à 1,4 %, à comparer avec la moyenne constatée au cours des dix dernières années, de 2,25 %, et avec la prévision pour 2007 qui s'établit à 2 %. Il est cohérent avec l'objectif posé au cours du débat d'orientation budgétaire pour 2008 (un peu plus de 1 % par an en volume), et

plus réaliste que celui des deux derniers programmes de stabilité (qui prévoyaient une croissance des dépenses de 0,6 % par an en volume), mais doit être mis en perspective avec les performances passées.

Croissance des dépenses des administrations publiques en volume

(en %)



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

La réalisation de ce **scénario très ambitieux** sera très largement tributaire, sans surprise, d'un effort considérable à réaliser sur les **dépenses des administrations de sécurité sociale**, la discipline exigée des administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, compte tenu de leur modération relative en dépense, paraissant par comparaison plus simple à atteindre. **Plus que le projet de loi de finances, le texte central de l'automne est donc encore une fois le projet de loi de financement de la sécurité sociale** : on peut regretter s'agissant de ce texte que le volet « recettes » retienne plus l'attention que le volet « dépenses ».

Evolution de la dépense publique et contribution de chaque catégorie d'administration

(en %)

	2006	2007	2008
<i>Croissance de la dépense publique en volume</i>	2,1	2,0	1,4
Contribution Etat + ODAC	0,3	0,4	0,2
Contribution des collectivités territoriales	0,9	0,4	0,3
Contribution de la sécurité sociale	0,9	1,3	0,8

Source : rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au PLF 2008

A. UNE NORME DE DÉPENSE ÉLARGIE PROMETTEUSE, MAIS DONT LA PORTÉE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE EN 2008

La norme de « dépense élargie », fixée à 0 % en volume, et donc à 1,6 % en valeur, en tenant compte de la prévision d'inflation, inclut :

- les dépenses de l'Etat *stricto sensu* ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et du budget de l'Union européenne ;
- les affectations de recettes à des personnes distinctes de l'Etat, à commencer par ses opérateurs.

1. Une nouvelle norme destinée à éviter les points de fuite

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit à structure courante un total des dépenses « en norme élargie » de 341,4 milliards d'euros. A structure constante, les dépenses en norme élargie pour 2008 représenteraient 340,5 milliards d'euros, contre 335,1 milliards d'euros en 2007, soit une stabilité en volume (progression de 1,6 % en valeur).

La norme « zéro volume élargie » : les dépenses à structure 2007

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008
Dépenses du budget général (1)	266,9	271,9
Total des prélèvements sur recettes (2)	68,2	68,5
<i>Prélèvement au profit des collectivités territoriales</i>	49,5	50,1
<i>Prélèvement au profit de l'Union européenne</i>	18,7	18,4
Affectation de recettes à des opérateurs de l'Etat (3)		0,1
Total des dépenses « norme élargie » = (1)+(2)+(3)	335,1	340,5

Source : présent projet de loi de finances

S'agissant du seul budget général, les dépenses s'établiraient à structure constante à 271,9 milliards d'euros contre 266,9 milliards d'euros en 2007. Le « grain à moudre » lié à l'établissement de la norme en volume, de l'ordre de **5,5 milliards d'euros**, est entièrement capté par le budget général, les prélèvements sur recettes et les affectations de recettes connaissant une progression modérée.

Le premier effet vertueux de l'élargissement de la norme aux affectations de recettes, réalisé dès le projet de loi de finances pour 2008, est **la suppression de certaines affectations de recettes¹**, pour un montant de **1,1 milliard d'euros, contenant ainsi la tendance à « l'agencisation de l'Etat ».**

Le second effet vertueux est lié à l'effort réel de maîtrise des contributions aux collectivités territoriales : 335 millions d'euros d'économies sont réalisées par rapport aux règles d'indexation précédentes, réparties entre 114 millions d'euros au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, 79,4 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties, 123,1 millions d'euros au titre de la compensation des allègements de taxe professionnelle en ce qui concerne les bénéficiaires non commerciaux et 18,1 millions d'euros au titre de la compensation de la réduction de la taxe professionnelle pour création d'établissements.

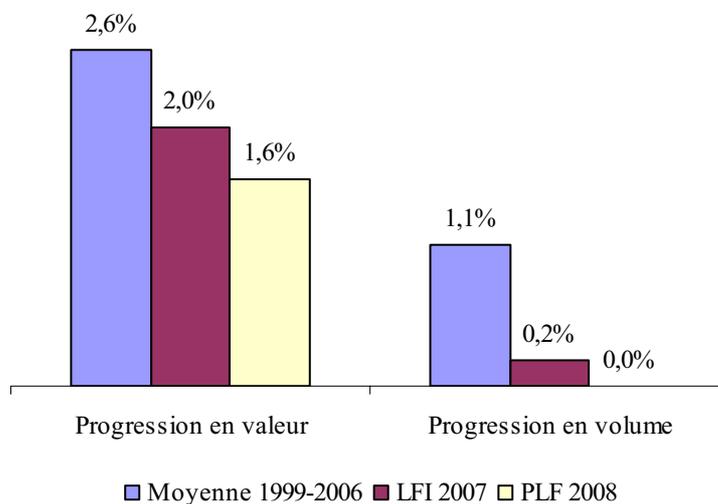
Il faut souligner par ailleurs **l'impact qu'aurait eu, pour le passé, l'application de la norme de dépense élargie « zéro volume » par rapport à une norme de dépense « zéro volume » appliquée strictement aux dépenses de l'Etat.** Si le périmètre élargi avait été retenu sous la précédente législature précédente, plus de 10 milliards d'euros supplémentaires auraient été économisés, soit 2 milliards d'euros par an. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, souligne que *« l'écart le plus significatif² concerne la loi de finances pour 2006, du fait de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1,8 % en volume) et, surtout, de nombreuses affectations de recettes qui, pour un montant d'alors 2,2 milliards d'euros concernaient des organismes aussi divers que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), le fonds national d'aide au logement (FNAL) ou l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL). A l'inverse, l'écart en loi de finances initiale pour 2007 est beaucoup plus limité : l'effort supplémentaire représenté par la réduction de 1 % en volume des dépenses nettes du budget général a permis de contenir l'évolution de l'enveloppe élargie à environ 0,2 % en volume ».*

Par rapport à la période passée 1999-2006, le graphique suivant souligne l'effort que représente le passage à la norme de dépense élargie.

¹ Cf le chapitre précédent consacré aux recettes.

² Entre la norme de dépense élargie et la norme de dépense de l'Etat.

Evolution des dépenses de l'Etat en valeur et en volume, selon la « norme élargie »
(en %)



Source : présent projet de loi de finances

2. Un impact à nuancer pour l'exercice 2008

Le progrès constitué par le passage à une norme « zéro volume élargie » doit être nuancé en ce qui concerne l'exercice 2008, car cette norme ne se révèle pas plus stricte, après examen approfondi, qu'une norme « zéro volume » qui se trouverait appliquée aux seules dépenses de l'Etat, au sens étroit du terme.

En effet, si par le passé la norme « zéro volume » a été moins stricte que la norme « zéro volume élargie », c'est parce que l'Etat appliquait pour lui-même une norme de dépense stricte, alors que les prélèvements sur recettes, à destination des collectivités territoriales en particulier, étaient dynamiques.

En 2008 en revanche, les dépenses du « périmètre élargi » augmentent plus rapidement que ce qui se serait produit avec le maintien de la règle « zéro volume » ordinaire, comme l'indique le tableau ci-après.

Le passage à une norme « zéro volume élargie » traduit-il en 2008 une maîtrise supplémentaire de la dépense de l'Etat ?

(montants en milliards d'euros,
taux de croissance en % ;
on raisonne à périmètre 2007)

	LFI 2007	PLF 2008	2008 avec « zéro volume » appliqué au périmètre étroit + maintien de l'indexation actuelle des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales
Dépenses du budget général (1)	266,9	271,9	271,2
Croissance des dépenses du « périmètre étroit » (en %)		1,9 %	1,6 %
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	49,5	50,1	50,4
Prélèvement au profit de l'Union européenne	18,7	18,4	18,4
Total des prélèvements sur recettes (2)	68,1	68,5	68,8
Affectation de recettes à des opérateurs de l'Etat (3)	-	0,1	0,1
Total des dépenses « norme élargie » = (1)+(2)+(3)	335,0	340,5	340,1
Croissance des dépenses du « périmètre élargi » (en %)		1,6 %	1,5 %

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

La maîtrise globale des dépenses du « périmètre élargi » semble légèrement plus faible que celle qui résulterait du maintien de la norme actuelle. Ainsi, alors que les dépenses du « périmètre élargi » doivent augmenter de **1,6 %** en 2008, leur croissance aurait été de **1,5 %** avec le maintien de la règle « zéro volume » appliquée au « périmètre étroit » et des règles actuelles d'indexation des dotations aux collectivités territoriales.

Ce paradoxe vient du fait que l'on ne raisonne pas en 2008 « toutes choses égales par ailleurs », mais avec un **relâchement de la maîtrise des dépenses de l'Etat *stricto sensu***. Ces dépenses augmenteraient en effet de 1,9 % (soit un 0,3 % volume) alors que le maintien de la règle « zéro volume » actuelle impliquerait une croissance de seulement 1,6 %.

Ainsi, **en 2008 le principal effet du passage à une norme « zéro volume élargie » est de modifier la répartition de l'effort de maîtrise des dépenses entre l'Etat et les collectivités territoriales**. Pour celles-ci, le changement des règles d'indexation de leurs dotations se traduit par une économie de 335 millions d'euros par rapport à la tendance, alors que l'Etat bénéficie de 700 millions d'euros supplémentaires par rapport à ce que lui aurait autorisé la norme « zéro volume » dans son périmètre étroit des années précédentes.

Sur longue période toutefois, le passage d'une croissance en volume des dépenses du « périmètre élargi » de 1,1 % par an en moyenne de 1999 à 2006, et encore de 0,2 % en 2007, à une stabilisation de ces dépenses en volume, constitue un **progrès indéniable**.

B. LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DÉPENSE EN QUESTION

Notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui comprend notamment les crédits de la direction du budget, s'est étonné au cours de la présentation de ce budget en commission des finances, le 16 octobre 2007, qu'aucun indicateur ne soit proposé pour mesurer la performance de cette direction importante. Il a ainsi **proposé un indicateur de mesure de la qualité de la prévision de la dépense**. Cet indicateur peut être construit de deux façons :

- *ex post*, en comparant le niveau d'exécution de la dépense avec le plafond voté en loi de finances initiale par le Parlement ;

- *ex ante*, en analysant la qualité de la justification au premier euro dont le principe a été introduit par la LOLF, qui conduit à proscrire les sous-budgétisations et les surbudgétisations.

1. Le gouvernement en mesure de tenir ses objectifs en matière de dépenses

Au cours de la précédente législature, le gouvernement a, chaque année, tenu la norme de dépense qu'il s'était fixée, induisant une appréciation favorable de votre commission des finances sur sa capacité à tenir le plafond de dépense voté par le Parlement.

En ce qui concerne l'exercice 2007, le plafond voté pour les dépenses du budget général s'établissait à 266,9 milliards d'euros. Dans son exposé général des motifs sur le projet de loi de finances pour 2008, le gouvernement maintient cet objectif inchangé, ce qui conduirait donc à la traduction, en exécution, de la norme « - 1 volume » voulue par le précédent gouvernement.

A la date de la dernière situation hebdomadaire (SH) budgétaire et financière de l'Etat transmise à votre commission des finances, en date du 11 octobre 2007, les dépenses nettes du budget général s'établissaient à **200,93 milliards d'euros**, à comparer aux **197,41 milliards d'euros dépensés en 2006 à la même période, soit une variation de + 1,78 %**.

Cette progression, non-conforme à la règle du « - 1 volume » dont l'application conduirait plutôt à une progression de l'ordre de 0,8 %, n'est pas nécessairement préoccupante, en ce qu'elle peut correspondre à des effets calendaires, et à un rythme d'exécution de la dépense différent de celui de l'exercice 2006.

Néanmoins, la fin de l'exercice 2007, et en particulier la loi de finances rectificative pour 2007, devront **faire l'objet d'un examen attentif**, afin que le gouvernement soit réellement en mesure de tenir le plafond de dépense pour le budget général. En « norme de dépense élargie », des facteurs très favorables sont à noter, avec la baisse de près de 2 milliards d'euros du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne par rapport à la prévision de la loi de finances initiale 2007, et un prélèvement au profit des collectivités territoriales en retrait de 100 millions d'euros par rapport à la prévision. Ces bonnes nouvelles budgétaires ne doivent pas conduire à un relâchement de la dépense de l'Etat en fin d'exercice 2007.

Or la mise en réserve de crédits laisse désormais peu de marges de manœuvres.

En 2007, la mise en réserve de crédits, constituée en application de l'article 51 de la LOLF, a représenté 5,6 milliards d'euros (0,15 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel) et 5 % sur les autres titres).

Dès le début de la gestion, plusieurs dégels sont intervenus :

- 370 millions d'euros au titre des amendements résultant des débats parlementaires modifiant la distribution et la répartition des crédits ;
- 380 millions d'euros pour prendre en compte la partie des subventions aux opérateurs correspondant en fait à des rémunérations ;
- 1,9 milliard d'euros de dégels obligatoires sur les programmes d'intervention sur lesquels l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution.

A ces dégels s'ajoutent les crédits mis en réserve sur la mission défense (1,1 milliard d'euros), qui ont ces dernières années fait l'objet d'accords de dégel en contrepartie du respect d'un objectif global de dépenses pour le ministère.

**Liste des programmes pour lesquels les dégels de crédits en gestion
sont considérés comme « inéluctables » en 2007**

N° du programme	Programme
145	Epargne
168	Majoration de rentes
174	Passifs financiers miniers
195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers
109	Aide à l'accès au logement
173	Passifs financiers ferroviaires
197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins
198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes
120	Concours financiers aux départements
121	Concours financiers aux régions
122	Concours spécifiques et administration
106	Actions en faveur des familles vulnérables
157	Handicap et dépendance
183	Protection maladie

Source : ministère des comptes publics

Au total, la régulation s'est trouvée amputée de 3,8 milliards d'euros dès le début de la gestion, ne laissant qu'une marge de manœuvre de 1,6 milliard d'euros. Le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 a procédé à titre d'avance à l'ouverture et à l'annulation de crédits à hauteur de 826,8 millions d'euros.

La marge actuelle, nettement inférieure aux reports, n'est donc pas suffisante pour écarter tout risque sur l'exécution, d'autant que de nombreuses sous-budgétisations restent à financer, comme, par exemple, 150 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Par ailleurs, la progression de la charge de la dette, évaluée à 200 millions d'euros en loi de finances initiale, pourrait atteindre jusqu'à 400 millions d'euros.

2. Des sous-budgétisations qui limitent les marges de manœuvre en exécution

a) Des sous-budgétisations récurrentes, 3 ans après l'entrée en vigueur de la LOLF

Dans son avis transmis au Premier ministre le 17 octobre 2007 sur le projet de décret d'avance du 25 octobre 2007, votre commission des finances, tout en adoptant une position favorable, compte tenu de l'urgence des mesures à financer, a estimé que certaines ouvertures de crédits manifestaient « *l'existence persistante de sous-budgétisations en loi de finances initiale pour 2007* ». Dans cet avis, votre commission des finances invitait « **le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour que les sous-budgétisations prévisibles ou les erreurs manifestes d'évaluation– dont elle a relevé qu'elles étaient de l'ordre de 500 millions de crédits de paiement–, ne se reproduisent pas dans le projet de loi de finances pour 2008** ».

Malheureusement, sous réserve de la présentation par le gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances d'amendements de correction, les mêmes sous-budgétisations qu'en 2007 sont constatées, sur les mêmes postes de dépense, trois ans pourtant après la mise en œuvre de la LOLF. Ces sous-budgétisations sont aisément détectées en cours d'exécution, grâce à la transmission des projets de décrets d'avance aux commissions des finances des deux assemblées, et à l'analyse des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

Si ces **sous-budgétisations restent stables, elles constituent un phénomène récurrent et préoccupant** : elles n'ont pas nécessairement un impact inflationniste, mais, en préemptant largement la réserve de précaution, **limitent fortement les marges de manœuvre en exécution et conduisent à sacrifier certaines dépenses de modernisation, d'investissement informatique ou de maintenance du patrimoine immobilier de l'Etat**. Elles ont ainsi exactement le même effet que les reports avant la LOLF, celui de faire peser une « épée de Damoclès » sur l'exécution budgétaire.

Dans ces conditions, votre rapporteur général s'est efforcé de réaliser le « palmarès » des sous-budgétisations ou non-budgétisations de l'Etat pour 2008, tout en notant un rebasage significatif de certains crédits, achevé en ce qui concerne les frais de justice, ou prometteur dans la sphère sociale, sous réserve que les réformes évoquées pour maîtriser la dépense soient suivies d'effet en 2008.

Il convient par ailleurs d'avoir en mémoire les besoins¹ de l'agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU), qui font l'objet d'engagements annuels à hauteur de 100 millions d'euros, en application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, que l'Etat doit prendre à sa charge en exécution, par le biais de ressources variées, en général d'origine extrabudgétaire.

¹ *Rapport d'information n° 456 (2005-2006) de MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi.*

Un 1^{er} « palmarès » des sous-budgétisations ou non-budgétisations (par programme)

(en millions d'euros)

	Programme	Crédits concernés	Evaluation du niveau de la sous-budgétisation
1	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres (mission Régimes sociaux et de retraite)	Subvention d'équilibre à la caisse de retraite de la RATP	25 (+ soule non encore versée à la CNAV entre 500 et 700 millions d'euros pour l'adossment au régime général)
2	Equipement des forces (mission Défense)	Frégates multimissions ¹	340 (→)
3	Préparation et emploi des forces (mission Défense)	Opérations extérieures	305 (↑)
4	Accès et retour à l'emploi (mission Travail et emploi)	Contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE)	250 (→)
5	Action de la France en Europe et dans le monde (mission Action extérieure de l'Etat)	Contributions de la France aux institutions internationales	200 (↑)
6	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés (mission Agriculture)	Absence de dotation du fonds national de garantie des calamités agricoles et refus d'apurements communautaires	80 + 50
7	Epargne (mission Engagements financiers de l'Etat)	Primes d'épargne logement	? (pour mémoire en 2006, 290 millions d'euros ²)
8	Solidarité à l'égard des pays en développement (mission Aide publique au développement)	Fonds européen pour le développement	100 (↑)
9	Transports terrestres et maritimes (mission Ecologie, développement et aménagement durable)	Dragage des ports	20(→)
10	Veille et sécurité sanitaires (mission Sécurité sanitaire)	Vaccins contre la fièvre catarrhale ovine	20

Source : commission des finances du Sénat

¹ Les 6/19^{èmes} sont inscrits en loi de finances, les 13/19^{èmes} de crédits supplémentaires, nécessaires à la couverture des factures de l'année, sont inscrits en **loi de finances rectificative**, selon l'arbitrage alors rendu sur la question par le Président de la République M. Jacques Chirac.

² Ecart entre les crédits inscrits en loi de finances initiale (1,1 milliard d'euros) et les crédits ouverts, à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Les réformes engagées en matière d'épargne logement devraient amener à diminuer le volume des primes versées, sans qu'il soit possible de connaître avec précision cette évolution.

On peut estimer, de manière robuste, les sous-budgétisations à **un minimum de 1,3 milliard d'euros**, sans prendre en compte la question du versement de la soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse liée à l'adossement du régime spécial de retraite de la RATP au régime général¹. Il convient également de remarquer que l'évolution de certaines dotations, rebasées de manière significative dans le projet de loi de finances pour 2008, reste conditionnée par la réalisation de réformes difficiles : ainsi, en ce qui concerne l'aide médicale d'Etat, le respect en exécution de la prévision budgétaire demande de dégager plus de 100 millions d'euros d'économies, par la mise en place notamment d'un ticket modérateur et un meilleur contrôle des bénéficiaires.

Quelques rebasages significatifs du projet de loi de finances pour 2008

(en millions d'euros)

Programme	Crédits concernés	Niveau du rebasage
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (mission Solidarité, insertion et égalité des chances)	Aide médicale d'Etat	120
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (mission Solidarité, insertion et égalité des chances)	Allocation parent isolé	100
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (mission Solidarité, insertion et égalité des chances)	Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CRHS)	55

Source : commission des finances du Sénat

b) La nécessité d'augmenter la mise en réserve de crédits pour maîtriser l'exécution

En 2008, il sera procédé à la mise en réserve, sur chaque programme, de 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel et de 6 % sur les autres titres. Le montant des crédits ainsi mis en réserve s'élèverait donc à plus de 7 milliards d'euros.

¹ Les décrets du 26 décembre 2005 relatifs à la réforme du financement du régime spécial de retraite de la RATP ont notamment prévu un adossement de ce régime spécial sur le régime général et sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. La neutralité financière doit être assurée par une soulte dont le montant pourrait être compris entre 500 et 700 millions d'euros. Il est rappelé que les conditions de l'adossement et notamment le montant de la soulte due par l'Etat font l'objet de négociations avec la CNAV qui devraient aboutir en 2008.

Un contrôle renforcé sera réalisé s'agissant des mises en réserve de crédits afin que les gestionnaires évitent de les porter sur des dépenses obligatoires qui sont fatalement dégelées.

On peut se féliciter jusqu'à un certain point que le gouvernement prenne conscience de l'étroitesse de la réserve de précaution, qui ne permet pas de faire face avec certitude aux aléas en cours de gestion. Ce constat vaut particulièrement pour le titre 2, pour lequel la réserve de précaution représente aujourd'hui à peine le montant d'une journée de paye des personnels.

Toutefois, on peut s'interroger pour savoir **si la vraie cause de l'augmentation de la réserve de précaution n'est pas liée à l'existence d'importantes poches de « sous-budgétisations »**, tout comme le profil des reports avait, avant la LOLF, conduit les gestionnaires à « geler » de manière préventive des volumes de plus en plus importants de crédits. Dès lors qu'il s'agit de dépenses inéluctables, les sous-budgétisations conduisent les gestionnaires à préempter sur le niveau de la mise en réserve de crédits un montant élevé de dépenses, mettant ainsi en danger la destination originelle de la réserve de précaution : le financement des aléas et des mesures nouvelles, imprévisibles en loi de finances initiale.

On peut imaginer que des surbudgétisations compensent en partie les sous-budgétisations. **Ces surbudgétisations constituent le plus souvent un exercice obligé d'affichage politique**, sans portée réelle en exécution. A titre d'exemple, on constate ainsi que les aides à la presse de la mission « Medias » sont sous-consommées à hauteur de 10 millions d'euros chaque année, tout en restant « intouchables » en prévision. Pour 2008, la mise en place d'un programme spécifique « Présidence française de l'Union européenne », doté de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin d'afficher un niveau de dépense comparable à celui de la présidence allemande, ne conduira pas nécessairement à la consommation de la totalité des crédits, sans doute surévalués de l'ordre de 40 millions d'euros, puisque d'autres programmes contribueront également, sur leur substance, au bon déroulement de la présidence française.

Mais les autres annulations concernent les crédits les plus aisés à supprimer : quelques crédits d'intervention, des crédits d'investissement, notamment informatique, et les crédits d'entretien des locaux dédiés au travail des services de l'Etat...

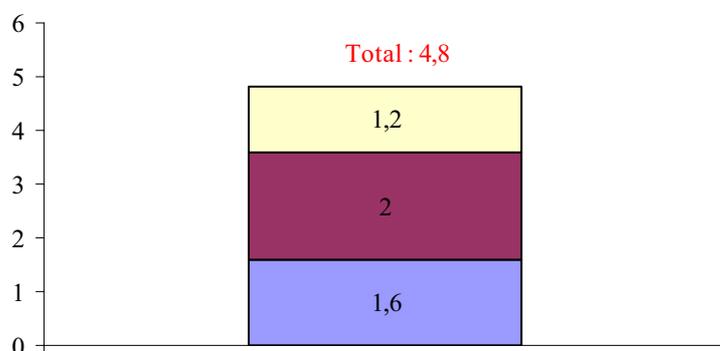
C. UNE DEPENSE TOUJOURS RIGIDE, EN ATTENDANT LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Malgré une baisse des effectifs supérieure à celle des années précédentes, la dépense sur le titre 2 ne peut être maîtrisée : les départs à la retraite augmentent mécaniquement le nombre de pensionnés et donc le taux de cotisation de l'Etat. **Les audits de modernisation ont eu un impact limité sur les effectifs, même s'ils ont pu produire des effets positifs sur certaines dépenses de fonctionnement, comme les achats.**

Les dépenses contraintes représentent encore l'essentiel de la marge de manœuvre autorisée par l'application d'une norme en volume. Toutefois, les dépenses d'avenir, qui constituent les priorités du gouvernement, connaîtraient une augmentation significative : + 1,7 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros en dépenses du budget général.

Les dépenses contraintes représentent 4,8 milliards d'euros sur les 5,5 milliards d'euros alloués par la norme de dépense en volume¹

(en milliards d'euros)



■ Charges d'intérêt ■ Pensions ■ Dotations aux régimes sociaux

Source : présent projet de loi de finances

¹ L'écart de 700 millions d'euros correspond au surcroît de dépense autorisé par le passage s'agissant des dépenses de l'Etat au sens étroit du terme du « 0 volume » au « 0,3 volume ».

1. Une baisse des effectifs accrue représentant 1 % des effectifs de l'Etat, contrebalancée par les recrutements des opérateurs, qui ne permet pas une maîtrise de la masse salariale

La baisse des effectifs de l'Etat a, en partie, été contrebalancée au cours des dernières années par une augmentation des effectifs des opérateurs. La circulaire budgétaire du 31 juillet 2007 sur la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2008 indiquait que « *les opérateurs de l'Etat doivent participer à l'effort de réduction des emplois que celui-ci s'impose. Ainsi, la préparation des budgets prévisionnels devra intégrer une règle de non renouvellement des effectifs identique à celle qui est appliquée, en 2008, à leur programme de rattachement* ». Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2008 relatif aux opérateurs de l'Etat, cette orientation a été imparfaitement suivie. Votre rapporteur général insiste pour qu'elle devienne une règle impérative.

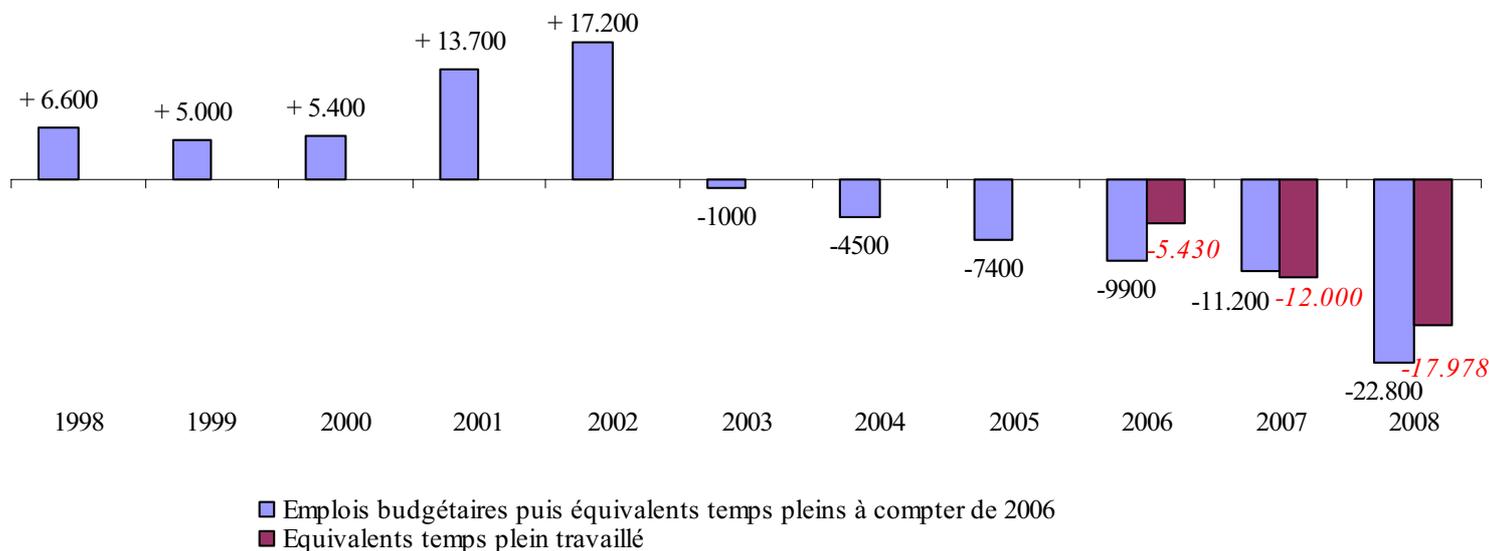
Par ailleurs, la diminution des effectifs de l'Etat ne lui permet pas de maîtriser sa masse salariale inscrite sur le titre 2, en raison de la progression du montant des dépenses de pensions, et de la hausse du taux de cotisation « employeur » correspondant. Ceci peut conduire à s'interroger pour savoir si un objectif de maîtrise de la masse salariale, à définir, ne devrait pas se substituer à l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ou le compléter.

a) Des effectifs en baisse au sein de l'Etat

Le plafond des autorisations d'emplois s'établirait en 2008 à 2.206.737 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 2.270.840 en 2007. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat serait de 2.219.035 TPT, contre 2.283.159 ETPT en 2007.

L'exercice 2008 permettra d'annuler complètement les créations d'effectifs réalisés sous l'avant dernière législature 1997/2002 et de diminuer le nombre d'agents de l'Etat en dessous du niveau de l'année 1998.

Evolution des effectifs de l'Etat entre 1998 et 2008 : un solde négatif en emplois de 8.900, mais une masse salariale inévitablement en hausse



Source : présent projet de loi de finances

La diminution nette du plafond d'emplois de 2008 par rapport à 2007 se décompose ainsi :

- 17.977 ETPT correspondant au non-remplacement en moyenne d'un départ à la retraite sur trois (soit le départ de 22.921 équivalents temps plein (ETP))¹ ;

- 10.440 ETPT correspondant à un ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2007 : l'exécution 2006 a permis de constater que les plafonds d'emplois de certains ministères ont été surestimés au moment du passage à la LOLF ;

- 35.708 ETPT liés à des mesures d'ordre et de décentralisation correspondant pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales.

Parmi les créations de postes, il convient de relever :

- au ministère de l'éducation nationale, 700 emplois d'enseignants dans l'enseignement public du premier degré pour accompagner l'évolution démographique des élèves et 300 emplois d'infirmières conformément à la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école ;

¹ 45.000 ETP devraient être recrutés en 2008.

- au ministère de la justice, 1.100 emplois pour permettre l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, 400 emplois sur le programme « justice judiciaire » pour permettre la mise en œuvre des pôles d'instruction, et la création de juges délégués aux victimes, 100 emplois sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, 100 contrôleurs du travail, 60 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs.

Evolution des emplois en 2008 en ETP

Missions ou budgets annexe	Plafond des autorisations d'emploi en LFI 2007	Suppressions nettes PLF 2008	%
Publications officielles et information administrative	1.032	- 24	- 2,3 %
Budget, comptes publics et fonction publique	153.168	- 2.625	- 1,7 %
Agriculture et pêche	38.253	- 575	- 1,5 %
Santé, jeunesse et sports	7.292	- 107	- 1,5 %
Défense	436.994	- 6.037	- 1,4 %
Economie, finances et emploi	16.402	- 205	- 1,2 %
Ecologie, développement et aménagement durables	96.627	- 1.192	- 1,2 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	192.744	- 2.306	- 1,2 %
Education nationale	1.044.980	- 11.200	- 1,1 %
Contrôle et exploitation aériens	11.287	- 106	-0,9 %
Culture et communication	12.137	- 106	- 0,9 %
Travail, relations sociales et solidarité	25.518	- 183	- 0,7 %
Affaires étrangères et européennes	16.463	- 118	- 0,7 %
Services du Premier ministre	2.604	- 1	0,0 %
Enseignement supérieur et recherche	147.636	0	0,0 %
Conseil et contrôle de l'Etat	4.911	49	1,0 %
Justice	72.023	1.615	2,2 %
Logement et ville	3.088	100	3,2 %
Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement	0	100	-
Total	2.283.159	- 22.921	1,0 %

Source : rapport sur la dépense publique et son évolution

b) Une masse salariale en progression

La baisse de 1 % des effectifs de l'Etat ne permet toutefois pas une diminution de sa masse salariale. En effet, les économies réalisées sont plus que compensées par l'augmentation des pensions, à hauteur de plus de 2 milliards d'euros.

Titre 2 : dépenses de personnels à structure constante 2008

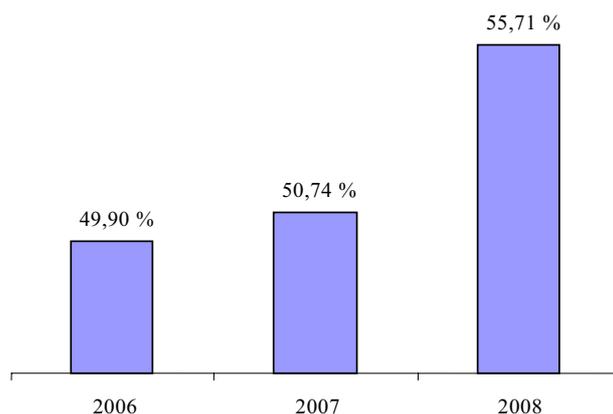
	LFI 2007	PLF 2008
Rémunérations d'activité	74,2	73,5
Cotisations pour pensions	43,1	45,1
Prestations sociales et allocations diverses	1,3	1,3
Total	118,6	119,9

Source : présent projet de loi de finances

Il convient donc de suivre avec précision l'évolution du taux de cotisation de l'Etat pour le paiement des retraites de ses agents, qui marque une évolution préoccupante, liée au déséquilibre démographique de la fonction publique.

Evolution du taux de cotisation de l'Etat pour les pensions civiles

(en %)



Source : ministère des comptes publics

c) Les efforts insuffisants des opérateurs de l'Etat

Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2007, la fonction publique de l'Etat rémunérait au 31 décembre 2005, hors emplois aidés, 2,543 millions d'agents : 91 % appartenaient à des ministères et 9 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif. L'évolution comparée des effectifs des ministères et des effectifs des agences de l'Etat est éloquente : entre 1994 et 2005, les effectifs des établissements publics administratifs ont progressé de 46,7 % tandis que ceux des ministères n'ont augmenté que de 4,5 %. Ainsi, alors qu'ils ne représentaient que 7 % des effectifs de l'Etat en 1994, ils en représentaient 9 % en 2005 et **ont donc contribué pour 38 % à la croissance des effectifs de la fonction publique de l'Etat.**

Sur la période récente, l'annexe au projet de loi de finances relative aux opérateurs de l'Etat corrobore cette appréciation, même si elle porte sur un périmètre différent. On appelle ainsi « opérateur de l'Etat » une entité dotée de la personnalité morale quel que soit son statut juridique¹ (établissement public national, groupement d'intérêt public, association...) qui a une activité de service public, pouvant explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat, dont le financement est assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou via des ressources affectées, et contrôlé directement par lui. En 2008, on compterait 649 opérateurs recevant pour 21,7 milliards d'euros² de crédits de paiement (contre 20,2 milliards d'euros en 2007, en raison de l'augmentation de la subvention aux universités) et 7,9 milliards d'euros de ressources fiscales affectées.

En termes d'emplois, selon l'annexe précitée, le décompte apparaît malaisé car tous les opérateurs ne sont pas encore passés à la notion d'ETPT, ce qui traduit un retard certain par rapport aux règles posées par la LOLF.

Nombre d'emplois des opérateurs de l'Etat

	ETPT	ETP	Effectifs physiques
2006	180.230	42.058	812
2007	188.500	47.764	825
2008	190.300	48.511	825

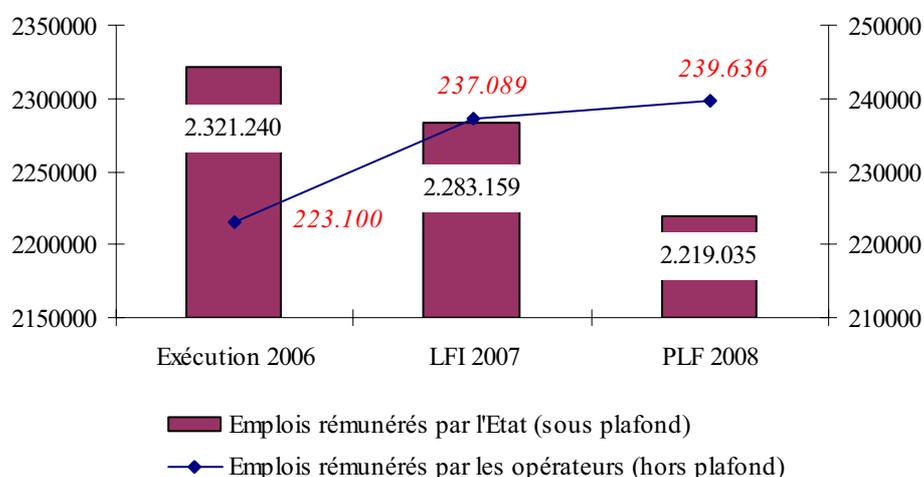
Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 relative aux opérateurs de l'Etat

¹ Etablissement public administratif : 50 % ; établissement public industriel et commercial : 9 %, établissement public scientifique, culturel et professionnel : 19 % ; association : 9 % ; autres : 4 %.

² S'il était une mission de l'Etat, le budget des opérateurs représenterait le 4^{ème} budget civil.

L'évolution comparée des effectifs des opérateurs et des effectifs de l'Etat sur les trois dernières années est instructive. Entre 2006 et 2008, selon l'annexe précitée au projet de loi de finances, les effectifs sous plafond auraient diminué de 102.205 emplois tandis que les effectifs des agences auraient augmenté de 16.536 emplois¹. Ces chiffres sont à prendre avec précaution compte tenu de modes de comptabilisation différents et des corrections apportées au recensement des effectifs de l'Etat après le passage à la LOLF. Ils traduisent néanmoins une tendance préoccupante : celui de l'augmentation des effectifs des agences, alors que l'Etat diminue ses emplois.

Evolution comparée des effectifs de l'Etat (- 102.205) et de ses agences (+ 16.536) entre 2006 et 2008



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 relative aux opérateurs de l'Etat

Pour 2008, le solde global des emplois par rapport à 2007 serait, s'agissant des opérateurs de l'Etat de + 2.547 ETPT, selon l'annexe précitée. Cette variation serait due pour l'essentiel à :

- l'extension en année pleine des créations d'emplois 2007, pour 1.150 emplois, concernant « *principalement les établissements de la recherche et de l'enseignement supérieur et les établissements de l'enseignement scolaire* » ;

- les transferts d'emplois de l'Etat vers ses opérateurs, pour 730 ETPT², concernant principalement, la bibliothèque nationale de France, le Louvre, la Cité de l'architecture et du patrimoine, les écoles de la défense et l'école nationale supérieure de la police ;

- la suppression des « doubles comptes », pour 478 ETPT ;

¹ Y compris les mesures d'ordre.

² Qui ne sont pas pris en compte dans les suppressions d'emplois.

- la création de nouveaux opérateurs dans le projet de loi de finances pour 2008, se traduisant par la création de 209 emplois (agence nationale des titres sécurisés, établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, agence des aires marines protégées, parcs nationaux de France).

Néanmoins, même en « neutralisant » les trois premiers facteurs qui peuvent être considérés comme des créations correspondant à des « mesures d'ordre », les nouveaux emplois des opérateurs de l'Etat s'établissent à 189 ETPT supplémentaires¹, ce qui ne correspond pas vraiment à une logique de « non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux », ou même sur trois.

Votre rapporteur général demande au gouvernement de s'engager à appliquer dans les meilleurs délais aux opérateurs la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux.

2. Des redéploiements insuffisants pour assurer le financement des dépenses d'avenir

Le gouvernement a souhaité donner un signal clair s'agissant de ses priorités politiques et permettre leur financement, en dépenses, dans le projet de budget, malgré la part importante des dépenses contraintes. Ce financement ne peut se faire par redéploiement intégral des dépenses, en attendant les premiers résultats de la révision générale des politiques publiques, et en prenant en compte la dynamique nouvelle de certaines dépenses, comme la charge de la dette, qui avait fait bénéficier les exercices précédents des effets d'aubaine de la baisse des taux d'intérêt.

a) Le respect des choix politiques du gouvernement

Le gouvernement indique que ces choix politiques pourront être transcrits dans le projet de loi de finances pour 2008. Il en est ainsi des « dépenses d'avenir » qui recouvrent selon le gouvernement les dépenses d'investissement hors équipement militaire et l'effort en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur. Au total, selon les calculs du gouvernement, les crédits alloués passeraient de 36,7 milliards d'euros en 2007 à 39 milliards d'euros, soit un effort sensible.

¹ A périmètre constant, on peut considérer que 20 ETPT sont supprimés, qui correspondent au différentiel entre les créations liées aux nouveaux opérateurs (209) et le solde (189) hors « mesures d'ordre ».

Les « dépenses d'avenir » dans le projet de loi de finances pour 2008

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008
Investissement (hors équipement militaire)	12,4	13,0
Effort en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur	24,3	26,0
<i>Dépenses directes de l'Etat</i>	21,3	22,3
<i>Dépenses indirectes de l'Etat</i>		
Dépenses fiscales (crédit impôt recherche essentiellement)	2,1	2,5
Opérateurs de l'Etat (ANR, Oséo-Anvar)	1,0	1,2

Source : dossier de presse sur le projet de loi de finances

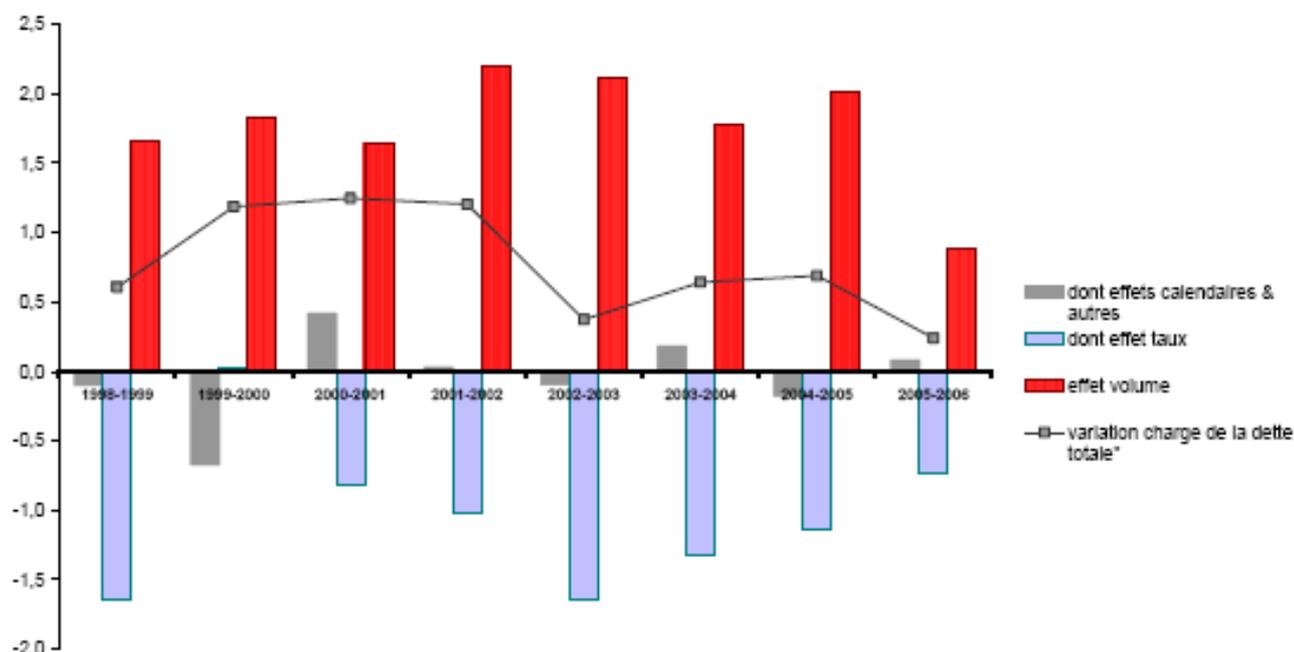
En outre, autre priorité du Président de la République et du gouvernement, le budget de la mission « Justice » s'afficherait en hausse de 4,65 % (+ 1.615 ETP en 2008).

b) Les tensions liées à la hausse de la charge de la dette

La charge nette de la dette passerait de 39,2 milliards d'euros en 2007 à 40,8 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 1,6 milliard d'euros. Comme le montre le graphique suivant, le budget de l'Etat a largement bénéficié du bas niveau des taux d'intérêt qui a permis, au moins jusqu'en 2006, d'annuler l'effet volume lié à la persistance des déficits de l'Etat. En 2008, effet volume et effet taux pourraient tous deux jouer dans le sens d'une augmentation de la charge de la dette.

Répartition des effets taux et effets volume sur la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : agence France Trésor

Ainsi, pour 2008, la prévision du consensus des économistes s'agissant du taux à 10 ans s'établirait à 4,5 %, à comparer au niveau bas atteint fin 2005 : 3,3 %. Le différentiel entre ces deux taux conduit à un durcissement des conditions de refinancement de la dette de l'Etat, dont les volumes à amortir seront très élevés en 2008.

Les prévisions du consensus des économistes sur les taux d'intérêt à 10 ans

(en %)

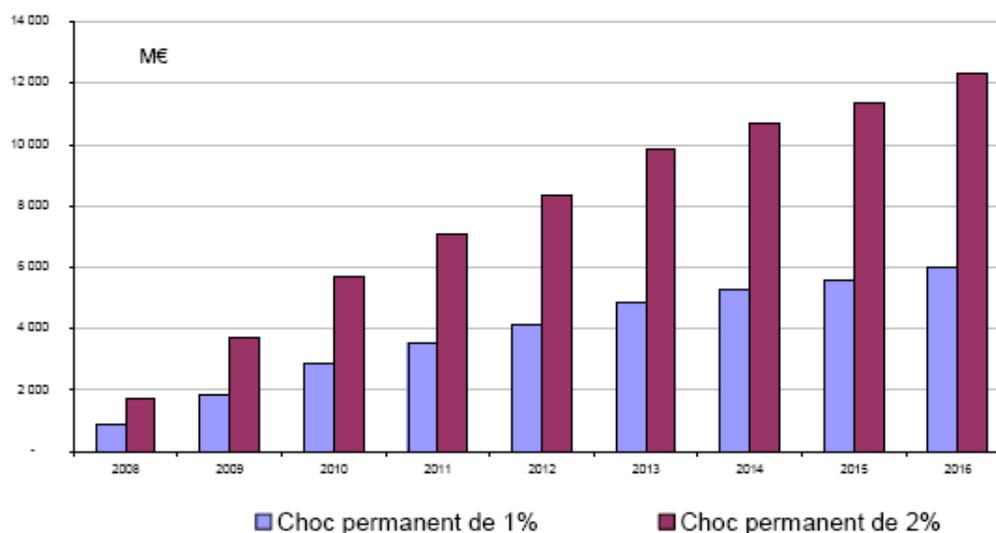
	Fin 2004	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010
Taux à 10 ans	3,677	3,304	3,89	4,4	4,5	4,63	4,7

Source : agence France Trésor

La remontée durable des taux d'intérêt, sous réserve des décisions à venir de la banque centrale européenne, constituera un facteur d'aggravation de la charge de la dette. Ainsi, **toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux de 1 point à partir de 2008, par ailleurs peu probable, se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 4 milliards d'euros à horizon 2012.**

Impact d'une hausse durable des taux d'intérêt

(en millions d'euros)

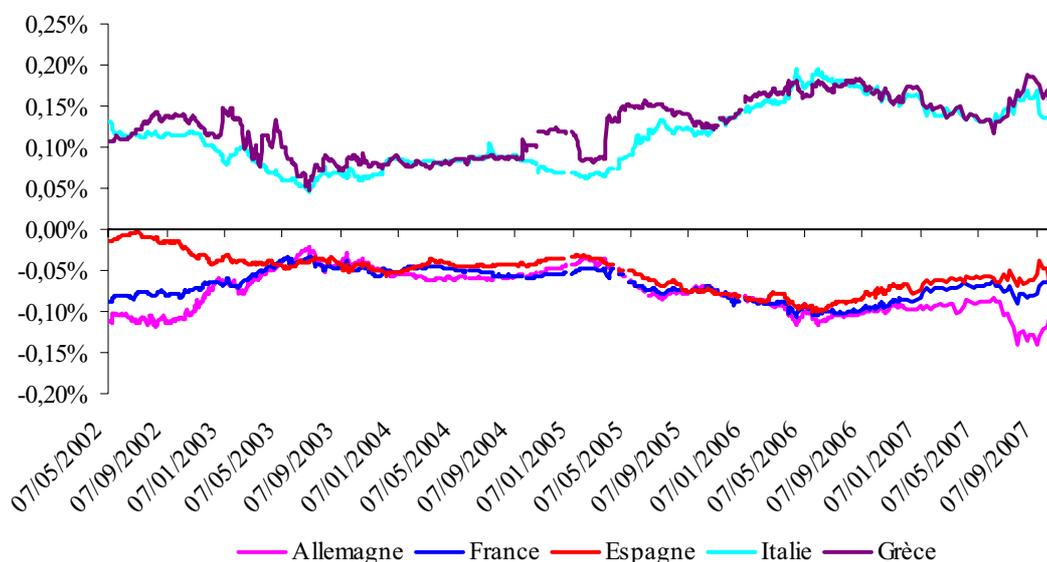


Source : agence France Trésor

Néanmoins, le retournement des taux, aussi limité soit-il, a un impact budgétaire significatif. Ceci peut être préoccupant, compte tenu de la situation budgétaire actuelle, alors que, en comparaison avec l'Allemagne, les conditions de financement de la France se dégradent nettement. Si les conditions obtenues par les meilleurs émetteurs de la zone euro ont convergé depuis le premier semestre 2003, il n'en est plus de même aujourd'hui : en termes relatifs, la France, qui bénéficiait de conditions de financement presque aussi favorables que l'Allemagne jusqu'en août 2006, décroche nettement, traduisant ainsi la dégradation de la perception relative des investisseurs internationaux de la situation budgétaire française par rapport au redressement des comptes allemands.

Ecart de financement entre pays de la zone euro

(en %)



Source : agence France Trésor/octobre 2007

c) L'illisibilité de la notion d'investissement

A priori, la présentation des recettes et dépenses budgétaires du projet de loi de finances en une section de fonctionnement et une section d'investissement devrait améliorer l'information du Parlement sur la question cruciale de l'investissement. Selon ces informations, annexées au projet de loi de finances, les dépenses d'investissement s'établiraient en 2008 à **19,15 milliards d'euros**, pour une section d'investissement d'un montant de 127,77 milliards d'euros (les dépenses d'opérations financières représentent dans cette section 108,62 milliards d'euros).

Pour autant, les dépenses d'investissement présentées dans la section d'investissement ne correspondent pas *stricto sensu* aux crédits du titre 5 qui représentent **13,28 milliards d'euros en 2008**. Les crédits inscrits au titre 5 de la mission « Défense » représentent 10,5 milliards d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, la progression est de + 0,9 % sur le titre 5 (13,16 milliards d'euros en loi de finances initiale 2007 à structure 2008), et de 1,6 % sur le titre 5 de la mission « Défense » (10,34 milliards d'euros en loi de finances initiale 2007 à structure 2008).

Pour autant, cette évolution doit être relativisée en **l'absence de toute information sur l'évolution entre 2007 et 2008 des dépenses présentées dans la section d'investissement**. Surtout, le gouvernement a présenté dans son dossier de presse, au titre de l'évolution des dépenses d'avenir, d'autres chiffres, qui ne figurent pas dans le projet de loi de finances, montrant que les crédits de paiement d'investissement de l'Etat (hors équipement militaire) passeraient de 12,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007 à 13 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2008.

La multiplication de chiffres différents, dont le périmètre n'est pas explicite, rend désormais, malgré les progrès souhaités par les « pères de la LOLF » la **notion d'investissement « illisible »**, d'autant que dans ce domaine, c'est moins la présentation en loi de finances initiale que l'exécution qui permettront de mesurer les efforts de long terme de l'Etat, par rapport aux collectivités territoriales notamment.

V. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE PROGRAMMATION INCHANGÉE DEPUIS LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

Les principaux objectifs du gouvernement en matière de programmation des politiques publiques ont d'ores et déjà été explicités à plusieurs occasions :

- la réunion de l'Eurogroupe du 9 juillet 2007, à laquelle a participé le président de la République ;

- le débat d'orientation budgétaire (DOB) pour 2008 ;

- le document intitulé *Trajectoire pluriannuelle des finances publiques françaises*, transmis à la Commission européenne, ainsi qu'à votre commission des finances, le **11 septembre 2007**, en vue de la **réunion de l'Eurogroupe** du 13 septembre 2007¹.

Ces objectifs sont confirmés dans la « **programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012** » annexée au présent projet de loi de finances. Conformément à l'usage, cette programmation ne donne que les **grandes lignes** du programme de stabilité 2009-2011 qui doit être prochainement adressé à la Commission européenne, ce qu'on ne peut que **déplorer**. Cependant, pour la première fois, cette programmation ne porte pas seulement sur quatre ans (l'année concernée par le projet de loi de finances et les trois années suivantes), mais sur **les cinq prochaines années**, c'est-à-dire jusqu'au terme du mandat présidentiel.

On rappelle que **l'objectif du gouvernement pour 2012 est double** :

- ramener la dette publique à **moins de 60 % du PIB** ;

- ramener le solde public à **l'équilibre**.

Il n'y a pas de lien entre le chiffrage des deux objectifs : pour ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB en 2012, un déficit que l'on ramènerait progressivement à 1 point de PIB en fin de période serait suffisant.

L'objectif de solde public du gouvernement pour 2012 est donc **nettement plus ambitieux** que ceux évoqués pendant la campagne électorale, de l'ordre de 1,5 point de PIB² ou 0,8 point de PIB³.

¹ *Les Echos*, 11 septembre 2007.

² « *Le chiffrage du projet législatif de l'UMP* », UMP, 5 décembre 2006.

³ « *Le chiffrage du projet de Nicolas Sarkozy* », UMP, 10 mars 2007.

Il est en revanche **moins ambitieux** - mais aussi plus réaliste, en particulier compte tenu des allègements fiscaux prévus pour 2008 - que le programme de stabilité 2008-2010, qui prévoyait de ramener les finances publiques à l'équilibre **dès 2010**, avec une croissance du PIB de 2,25 %, voire 2009, avec une croissance du PIB de 3 %.

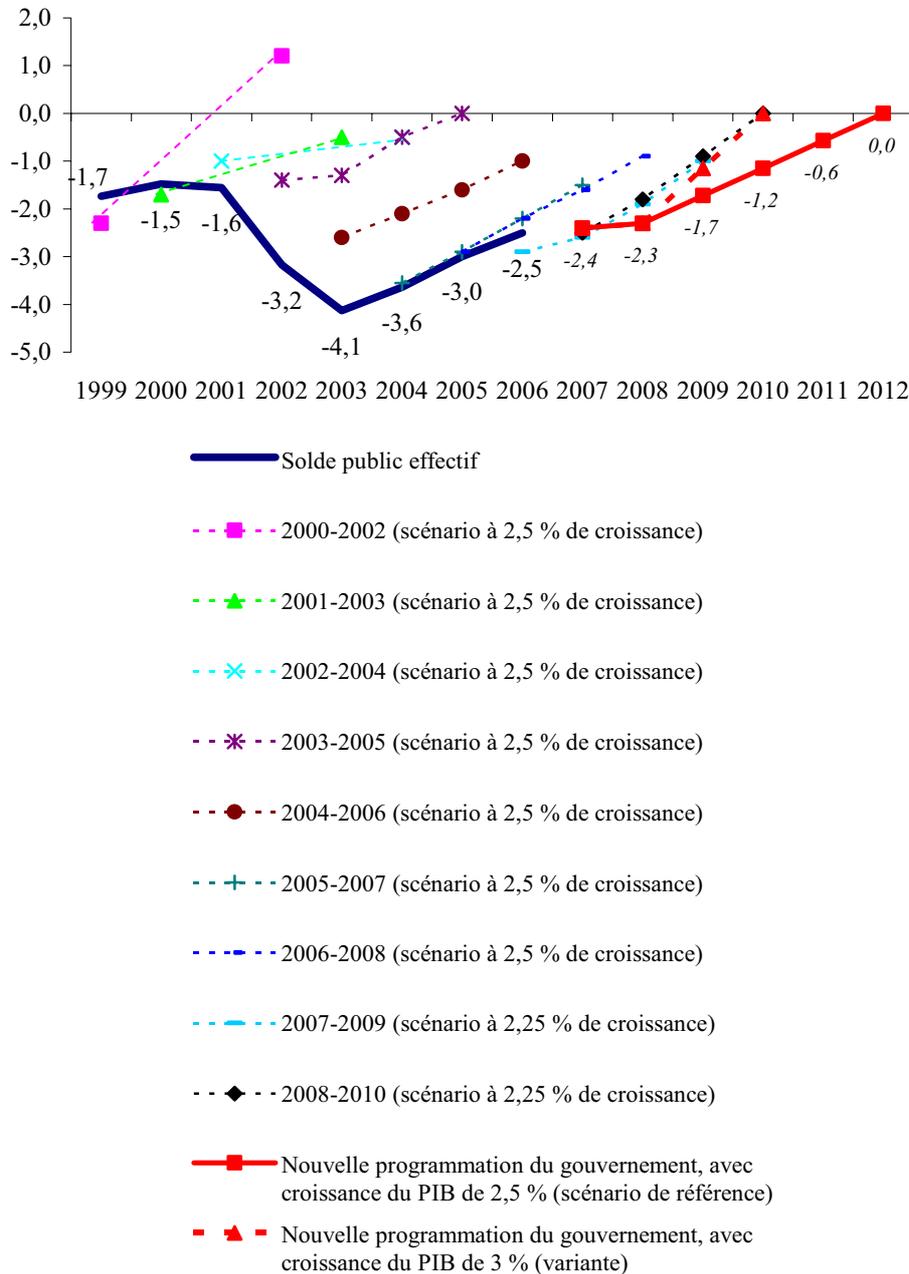
Le retour à l'équilibre se ferait conformément au schéma ci-après :

- avec une croissance du PIB de 2,5 % en moyenne, hypothèse retenue par le gouvernement, et qualifiée de « scénario central », l'équilibre serait atteint en **2012** ;

- avec une croissance du PIB de 3 % en moyenne, l'équilibre serait atteint dès **2010**.

La nouvelle programmation des finances publiques : comparaison avec les programmes de stabilité successifs et avec l'exécution passée

(solde public en points de PIB)



Sources : programmes de stabilité, Insee, programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012

B. DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES EN PERSPECTIVE

1. Une programmation pour 2007 remise en cause par la faible croissance du PIB ?

Ramener le déficit public de 2,5 points de PIB en 2006 à 2,4 points de PIB en 2007 ne va pas de soi.

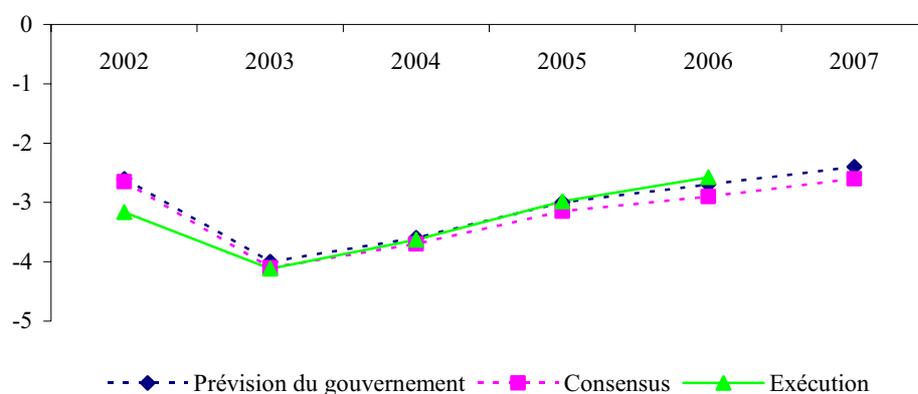
a) Le gouvernement à nouveau un peu optimiste ?

On peut souligner à cet égard que, selon le consensus des conjoncturistes du début du mois d'octobre 2007¹, le déficit public serait de **2,6 points de PIB en 2007** et **2,7 points de PIB en 2008**.

Il est vrai que **ces dernières années, le gouvernement a eu « raison » d'être plus optimiste que le consensus**, comme le montrent les graphiques ci-après.

Solde public : prévisions faites en septembre de l'année concernée et exécution

(en points de PIB)

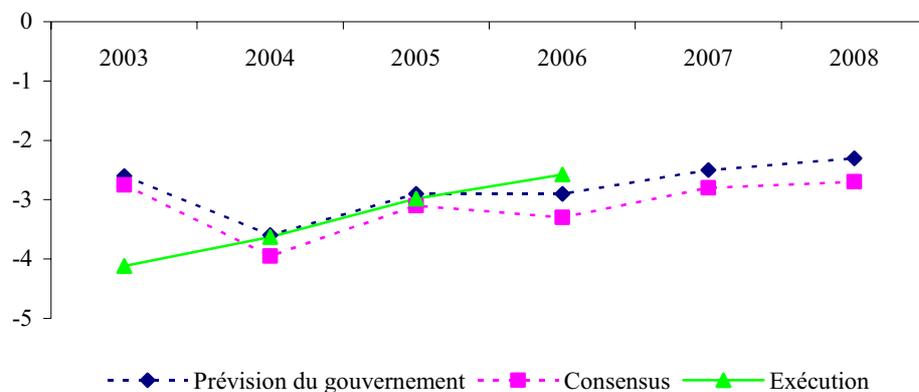


Sources : commission économique de la Nation, Insee

¹ Commission économique de la Nation, 2 octobre 2007.

Solde public : prévisions faites en septembre de l'année antérieure et exécution

(en points de PIB)



Sources : *commission économique de la Nation, Insee*

Ainsi, à partir de l'automne 2002 les prévisions faites par le gouvernement pour l'année en cours ou pour l'année suivante ont été, en règle générale, au moins aussi exactes que celles du consensus. Le gouvernement a été nettement plus précis que le consensus à partir de l'automne 2005, ses prévisions alors faites pour 2005 et 2006, de même que celles faites à l'automne 2006 pour 2006 et 2007, ayant été à la fois plus optimistes, et plus proches de l'exécution, que la prévision du consensus.

Si le gouvernement a eu « raison » d'être plus optimiste que le consensus à partir de l'automne 2005, c'est parce que le consensus sous-estimait alors le dynamisme des recettes, alors nettement supérieur à la normale. **La question est de savoir si ce fort dynamisme des recettes publiques va se poursuivre en 2007 et en 2008.**

b) L'objectif de solde public pour 2007 qui serait atteint non par une maîtrise totale des dépenses mais par le dynamisme des recettes

Le gouvernement prévoit d'ores et déjà que la norme de dépenses des administrations publiques ne sera pas respectée en 2007. Ainsi, alors que le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2007 prévoyait une croissance des dépenses publiques en volume de **1,4 %** en 2007, le gouvernement prévoit désormais que cette croissance sera de **2 %**.

Par ailleurs, les **allègements nets de prélèvements obligatoires** pour 2007 actuellement prévus par le gouvernement sont nettement **supérieurs** à ceux qui résultaient des documents disponibles jusqu'alors. Comme votre rapporteur général l'a indiqué et expliqué dans son rapport préalable au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2008, alors que les indications figurant il y a un an dans le rapport relatif aux prélèvements

obligatoires pour 2007, et les estimations de coût de la loi TEPA, laissaient attendre des allègements nets de prélèvements obligatoires de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2007, le rapport économique, social et financier pour 2008 évalue les allègements nets de prélèvements obligatoires en 2007 à **0,7 point de PIB**.

Ainsi, l'« **effort structurel** », c'est-à-dire l'évolution du déficit structurel hors recettes exceptionnelles qui **dépend de l'action du gouvernement**, contribuerait non à **améliorer** le solde public de **0,2 point de PIB**, comme cela résultait des indications disponibles au moment du DOB pour 2008, mais à le **dégrader** de **0,3 point de PIB**, comme le montre le tableau ci-après.

Décomposition, par votre commission des finances, de l'évolution du solde public

(en points de PIB)

	Exécution								Prévisions du gouvernement		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		2008 (PLF 2008)
									DOB 2008	PLF 2008	
Evolution du solde conjoncturel	0,6	0,9	-0,2	-0,6	-0,6	0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Maîtrise de la dépense	-0,4	0,1	0,2	-0,5	-0,1	-0,1	-0,2	0,4	0,6	0,4	0,5
Mesures sur les prélèvements obligatoires	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,4	0,0	-0,4	-0,7	-0,4
Evolution du solde structurel dépendant de la politique du gouvernement (« effort structurel »)	-0,7	-0,9	-0,7	-0,9	0,1	0,0	0,2	0,4	0,2	-0,3	0,1
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	1,2	0,2	0,6	-0,3	-0,4	0,2	0,3	0,4	0,2	0,5	0,1
Evolution des recettes hors prélèvements obligatoires	-0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,5	-0,2	-0,1	0,1	-0,2
Evolution du solde structurel ne dépendant pas de la politique du gouvernement	1,0	0,4	0,8	-0,1	-0,5	0,3	0,7	0,1	0,0	0,6	0,0
EVOLUTION DU SOLDE :											
Solde public (comptabilité nationale)	-1,8	-1,5	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,6*	-2,4	-2,4	-2,3
Evolution du solde public	0,8	0,3	-0,1	-1,6	-1,0	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1
Evolution du solde structurel	0,3	-0,6	0,1	-1,0	-0,4	0,4	0,9	0,5	0,2	0,3	0,1
<i>Evolution des recettes exceptionnelles</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Evolution du solde structurel hors recettes exceptionnelles	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,4	0,9	0,3	0,4	0,1

* Au sens du traité de Maastricht, le solde des administrations publiques a été de - 2,5 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+ 0,9 milliard d'euros en 2006).

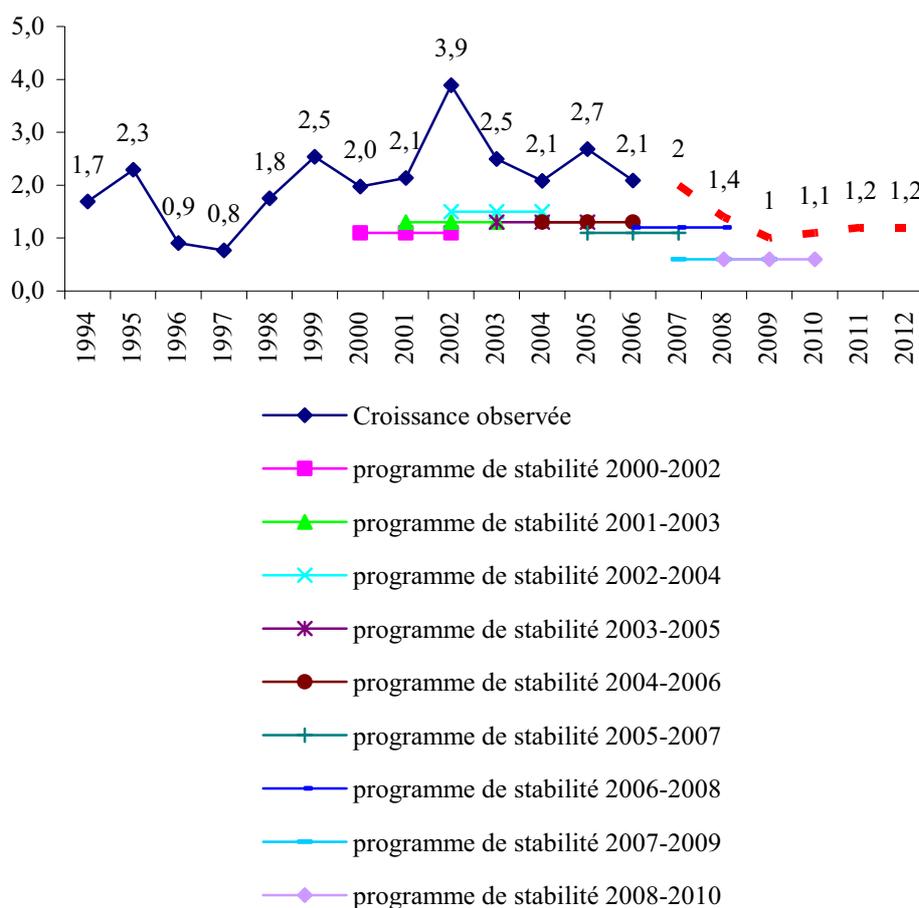
Sources : commission des finances du Sénat, d'après l'Insee et les principaux documents budgétaires

Ainsi, en 2007 l'objectif de solde public serait une fois de plus respecté non grâce à la politique du gouvernement, mais grâce à un **fort dynamisme spontané des recettes**. Selon le gouvernement, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB passerait de 44,2 % en 2006 à 44 % en 2007, malgré des allègements nets de prélèvements obligatoires évalués à 0,7 point de PIB.

On rappelle que la croissance moyenne des dépenses publiques en volume a été de 2,2 % depuis 1990, et ce taux a toujours été supérieur à 2 % depuis 1999, y compris en 2006¹, essentiellement du fait du dérapage des dépenses de sécurité sociale.

Croissance des dépenses des administrations publiques en volume : prévision et exécution

(croissance déflatée de l'augmentation des prix hors tabac, en %)



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

¹ En 2006, les dépenses publiques ont augmenté de 2,1 % en volume, contre une prévision de 1,6 % en LFI 2006.

On rappelle par ailleurs que, l'évolution des dépenses de santé laissant craindre un dépassement de 2,6 milliards d'euros de l'ONDAM 2007, **le comité d'alerte**, mis en place par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie¹, **a déclenché, le 29 mai 2007, la procédure d'alerte** prévue par l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale. Les mesures finalement retenues par le gouvernement, lors de la présentation des comptes de la sécurité sociale, le 4 juillet 2007, devraient engendrer seulement 0,4 milliard d'euros d'économies en 2007, et 1,2 milliard d'euros à partir de 2008.

La question pour 2007 est donc de savoir si, comme les années précédentes, et comme le prévoit le gouvernement, le dérapage prévu des dépenses publiques sera compensé par un fort dynamisme spontané des recettes.

2. Quelles perspectives pour 2008 et au-delà ?

a) Ramener le déficit public à 2,3 points de PIB en 2008, un objectif qui ne va pas de soi

Le gouvernement prévoit de ramener le déficit public à **2,3 points de PIB en 2008**, soit une diminution de 0,1 point de PIB par rapport à 2007.

Il ne semble pas évident, même avec le respect d'une norme « zéro volume » élargie pour les dépenses de l'Etat, de réduire le déficit public de 0,1 point de PIB en 2008.

Avec une hypothèse « prudente » en matière de dynamisme spontané des recettes publiques², le gouvernement compte, comme ces dernières années, effectuer cette réduction par **la seule maîtrise de la dépense**. Les dépenses publiques devraient en effet augmenter de seulement 1,4 % en volume en 2008. On a vu que cela correspond à l'objectif fixé il y a un an pour l'année 2007, que le gouvernement ne compte plus atteindre, puisqu'il prévoit désormais qu'en 2007 les dépenses publiques augmenteront de 2 % en volume.

Cependant, peu de mesures de maîtrise des dépenses ont été annoncées pour 2008.

Dans le cas de **l'Etat**, si l'élargissement du périmètre auquel s'applique de la règle du « zéro volume » infléchira significativement à long terme la croissance de la dépense publique, en **2008** cet élargissement devrait essentiellement avoir pour conséquence de répartir différemment l'effort d'ajustement entre l'Etat et les collectivités territoriales, comme on l'a vu ci-avant.

¹ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie.

² Le gouvernement prévoit une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,1, contre 1,3 en 2007 et 1,2 en 2004, 2005 et 2006.

Dans le cas des administrations de **sécurité sociale**, sur environ 4 milliards d'euros de mesures tendant à améliorer le solde en 2008, seulement 2 milliards d'euros, soit **0,1 point de PIB**, concerneraient la **dépense**, les deux principales mesures prévues étant la franchise sur les médicaments, et le renforcement de la maîtrise médicalisée par l'avenant n°23 à la convention médicale, qui devraient permettre d'économiser, respectivement, 850 millions d'euros et 635 millions d'euros en 2008.

Les mesures nouvelles prévues en 2008 par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

(impact sur le solde, en millions d'euros)

	Régime général	Tous régimes
Mesures d'économies sur les dépenses d'assurance maladie dont :	1.744	2.025
Mesures d'économies intégrées à l'ONDAM 2008	1.644	1.925
Franchise sur les médicaments, transports sanitaires et actes paramédicaux	723	850
Maîtrise médicalisée avenant n°23	543	635
Mesures structurantes proposées par l'UNCAM	86	100
Calcul des indemnités journalières	60	70
Plan médicament : baisses de prix génériques	77	90
Plan médicament : baisses de prix médicaments sous brevet	43	50
Encadrement des transports sanitaires effectués par les taxis	26	30
Dispositif d'entente préalable	43	50
Remboursement médicalisé des médicaments à 35% pour les ALD	43	50
Mesures d'économies hors ONDAM	100	100
Participation de l'Etat au financement de l'EPRUS	100	100
Mesures d'économie 2008 sur les autres branches	85	85
Droit d'option entre l'AEEH et la PCH	50	50
Alignement des taux d'effort pour les ménages modestes pour la garde des enfants par des assistantes maternelles ou en mode collectif	-35	-35
Majoration unique par âge	80	80
Revalorisation de rentes de certains ayants droit de victimes AT-MP	-10	-10
TOTAL DES MESURES NOUVELLES SUR LES DEPENSES	1.829	2.110
Mesures nouvelles 2008 sur les recettes		
Suppression de l'exonération AT-MP	180	180
Maintien du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires de l'industrie pharmaceutique à 1 %	100	100
Taxe exceptionnelle sur le chiffre d'affaires des grossistes	43	50
Prélèvement à la source sur les dividendes (mesure PLF)	867	867
Instauration d'une contribution sur les indemnités de mise à la retraite et de départ à la retraite	300	300
Augmentation de la contribution sur les préretraites et affectation de tout le produit de la taxe à la CNAV	80	80
Affectation de nouvelles recettes fiscales pour compenser les allègements généraux des charges sociales (mesure PLF)	459	486
TOTAL DES MESURES NOUVELLES SUR LES RECETTES	2.029	2.063
TOTAL DES MESURES NOUVELLES	3.858	4.173

Source : annexe 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

La maîtrise des dépenses de la sécurité sociale devrait être favorisée en 2008 par **une inflation moins forte que prévu en 2007**. En effet, certaines prestations sociales, en particulier les pensions de vieillesse du régime général et les prestations familiales¹, sont indexées sur l'inflation prévisionnelle de l'année concernée, cette indexation étant corrigée l'année suivante en fonction de l'inflation effectivement observée. La prévision d'inflation pour 2007 ayant été de 1,8 %, alors que l'inflation, selon les nouvelles estimations du gouvernement, devrait être de 1,3 %, les dépenses concernées verraient leur croissance diminuée de 0,5 point en 2008, ce qui réduirait celle des dépenses de la sécurité sociale et de l'ensemble des administrations publiques d'environ 0,2 point et 0,1 point respectivement, soit 1 milliard d'euros, ou encore **0,05 point de PIB**.

Contrairement aux prévisions du rapport économique, social et financier, le gouvernement semble donc compter en 2008 sur le **dynamisme spontané des recettes publiques**, pour réduire le déficit des administrations publiques d'environ **0,5 point de PIB**, comme cela s'est produit en 2005 et en 2006.

On peut se demander s'il est réaliste de construire une politique de finances publiques sur un tel mécanisme, par définition non soutenable, et qui expose au risque de graves déconvenues, si l'on considère que jusqu'à présent, les « bulles » de recettes ont toujours fini par éclater.

¹ Selon, respectivement, les articles L. 161-23-1 et L. 551-1 du code de la sécurité sociale.

Décomposition, par votre commission des finances, de l'évolution du solde public

(en points de PIB)

	Exécution	Prévisions du gouvernement		
	2006	2007		2008 (PLF 2008)
		DOB 2008	PLF 2008	
Evolution du solde conjoncturel	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Maîtrise de la dépense	0,4	0,6	0,4	0,5
Mesures sur les prélèvements obligatoires	0,0	-0,4	-0,7	-0,4
Evolution du solde structurel dépendant de la politique du gouvernement (« effort structurel »)	0,4	0,2	-0,3	0,1
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	0,4	0,2	0,5	0,1
Evolution des recettes hors prélèvements obligatoires	-0,2	-0,1	0,1	-0,2
Evolution du solde structurel ne dépendant pas de la politique du gouvernement	0,1	0,0	0,6	0,0
Solde public (comptabilité nationale)	-2,6*	-2,4	-2,4	-2,3
Evolution du solde public	0,4	0,2	0,2	0,1
Evolution du solde structurel	0,5	0,2	0,3	0,1
<i>Evolution des recettes exceptionnelles</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Evolution du solde structurel hors recettes exceptionnelles	0,9	0,3	0,4	0,1

* Au sens du traité de Maastricht, le solde des administrations publiques a été de - 2,5 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+ 0,9 milliard d'euros en 2006).

Sources : commission des finances du Sénat, d'après l'Insee et les principaux documents budgétaires

b) Trouver 85 milliards d'euros d'amélioration du solde public d'ici à 2012

Selon les informations fournies au cours de la campagne présidentielle, les réformes structurelles prévues par le programme présidentiel (essentiellement le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat et l'augmentation des dépenses relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche) semblent devoir coûter environ **30 milliards d'euros par an** à partir de **2012**.

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

Des économies sont nécessaires en plus de celles prévues par le programme présidentiel, comptablement équilibré. Ainsi, si l'on suppose que

la croissance du PIB sera de 2,5 % par an, comme le prévoit le gouvernement, et si l'on suppose que les dépenses publiques tendent « spontanément » à augmenter de 2,5 % par an en volume, le déficit public demeurera stable, à environ 2,5 points de PIB en 2012.

Avec une croissance du PIB de 2,2 %, le déficit public pourrait même dépasser les 3 points de PIB en 2012, si rien n'était fait pour l'en empêcher.

Avec une croissance économique de 2,5 %, en tenant compte des quelque 30 milliards d'euros visant à financer le programme présidentiel, l'effort d'économies à atteindre d'ici à 2012 est de l'ordre de **85 milliards d'euros**.

Sur cette somme, le maintien de la **norme actuelle** du « zéro volume » appliquée aux dépenses de l'Etat *stricto sensu* permettrait de « neutraliser » l'impact budgétaire des augmentations de dépenses de l'Etat découlant du programme présidentiel, soit environ **10 milliards d'euros**, concernant en quasi-totalité l'enseignement supérieur et la recherche.

Par rapport à la norme actuelle, la **norme « zéro volume élargie »** devrait permettre d'économiser environ **20 milliards d'euros supplémentaires** d'ici à 2012. En effet, les dépenses de l'Etat, au sens de la norme « zéro volume élargie », ont augmenté de 1,1 % par an en volume de 1999 à 2006. Comme les dépenses concernées sont de l'ordre de 350 milliards d'euros, la stabilisation de ces dépenses en volume devrait permettre d'économiser près de 4 milliards d'euros par an. Ce montant de 20 milliards d'euros est légèrement supérieur aux chiffrages, publiés par l'UMP lors de la campagne présidentielle¹, des économies que devaient permettre le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (5 milliards d'euros) et la révision générale des politiques publiques (14,2 milliards d'euros). En sens inverse, ce chiffrage ne comprenait pas la non reconduction du contrat de croissance et de solidarité, qui devrait permettre d'économiser plus de 300 millions d'euros supplémentaires par an, soit plus de 1,5 milliard d'euros en 2012.

Il reste donc à trouver encore **55 milliards d'euros d'économies**. Parmi les « pistes » évoquées lors de la campagne présidentielle, la suppression des dispositifs de cessation anticipée d'activité et l'alignement des régimes spéciaux de retraite sur les régimes privés et publics ont alors été chiffrés à respectivement 5 milliards d'euros et 3,5 milliards d'euros. On rappelle que l'impact de la franchise en matière d'assurance maladie, alors évalué à 4 milliards d'euros, a été revu à la baisse, à 850 millions d'euros.

A moins d'une très forte croissance du PIB, ou d'une poursuite du dynamisme spontané des recettes observé depuis 2004, **il convient donc de trouver rapidement d'autres « gisements » d'économies**, afin de porter les mesures d'économie, actuellement de l'ordre de 6 milliards d'euros par an, à plus de 15 milliards d'euros par an.

¹ Source : « Le chiffrage du projet de Nicolas Sarkozy », 10 mars 2007.

On peut indiquer à cet égard que, par rapport à la règle « zéro volume élargie », une règle « **zéro valeur élargie** » permettrait d'économiser environ 6 milliards d'euros supplémentaires par an, soit de l'ordre de **30 milliards d'euros** d'ici à 2012. Il ne resterait donc « plus » que 25 milliards d'euros à trouver. La question se poserait cependant de savoir quelles dépenses supplémentaires devraient être réduites pour permettre l'application de cette nouvelle norme.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2007, 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 2008, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que le projet de loi de finances pour 2008 reposait sur la règle, dite du « zéro volume », soit une stabilisation des dépenses de l'Etat en volume. Il a souligné que le périmètre des dépenses prises en compte était, pour la première fois, élargi aux prélèvements sur les recettes de l'Etat, ainsi qu'aux affectations de recettes à des opérateurs de l'Etat. Il a indiqué que, selon ce nouveau périmètre, le projet de loi de finances prévoyait que les recettes et les dépenses de l'Etat seraient, en 2008, de respectivement 300,2 milliards d'euros et 341,4 milliards d'euros, ce qui correspondait à un déficit de 41,2 milliards d'euros, et, après prise en compte du solde des comptes spéciaux de 41,7 milliards d'euros. Il a souligné que ce déficit était en diminution de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, mais en augmentation de 3,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions révisées pour 2007. Il a précisé que, le déficit budgétaire ayant été de 35,7 milliards d'euros en 2006, le déficit budgétaire serait même en 2008 en augmentation par rapport à 2006.

Il a indiqué que si, par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, les dépenses du périmètre élargi devaient augmenter de 5,5 milliards d'euros à périmètre constant, elles devaient augmenter de 6,4 milliards d'euros à périmètre courant. Du côté des recettes, les 15 milliards d'euros d'augmentation spontanée des recettes fiscales seraient pour l'essentiel absorbés par les importants allègements fiscaux, dont 7,5 milliards d'euros correspondant à la mise en oeuvre de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « TEPA ». Après la prise en compte d'une augmentation de 1,1 milliard d'euros des recettes non fiscales, les recettes totales augmenteraient de 7,5 milliards d'euros. Au total, le solde du budget général s'améliorerait donc de seulement 1,1 milliard d'euros, et le solde général du budget de l'Etat (y compris les comptes spéciaux) s'améliorerait de seulement 0,3 milliard d'euros.

Il a considéré que l'exécution 2007 était soumise à d'importantes incertitudes, les recettes de TVA étant actuellement inférieures à ce que semblait impliquer la prévision de la loi de finances initiale, et la crise des « subprimes » pouvant réduire significativement les recettes d'impôt sur les sociétés, d'autant plus que, suite à la réforme du régime des acomptes réalisée en 2006, ces recettes sont désormais fortement liées aux fluctuations conjoncturelles.

M. Michel Mercier s'est interrogé sur la fiabilité des prévisions de recettes.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné que la prévision des recettes fiscales était techniquement difficile, particulièrement en ce qui concernait l'impôt sur les sociétés, et que les aléas conjoncturels rendaient ces incertitudes d'autant plus importantes en 2007 et en 2008.

Pour 2008, comme pour chaque année ou presque, la prévision de croissance du PIB du gouvernement présentait un léger « biais » optimiste, puisqu'elle était supérieure d'environ 0,25 point au consensus des conjoncturistes, ce qui correspondait à l'écart observé en moyenne depuis 1999 entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes. Il a jugé cet écart inévitable, considérant que la prévision de croissance du gouvernement constituait un « signal » donné par le gouvernement aux acteurs économiques. Alors que le consensus des conjoncturistes prévoyait une croissance de 2 % en 2008, le gouvernement retenait une hypothèse de 2,25 %, avec un intervalle compris entre 2 % et 2,5 %. Il a précisé que cet écart provenait essentiellement du fait que le gouvernement prévoyait que les exportations redeviendraient dynamiques, alors que le consensus des conjoncturistes tablait sur un maintien du faible dynamisme de ces dernières années. Il a rappelé que, selon les estimations usuelles, un écart de 10 dollars du prix du baril de Brent, ou de 1 point de la croissance de l'économie des Etats-Unis, aurait un impact à court terme sur le PIB de la France et de la zone euro de 0,5 point environ. L'impact d'un écart de 10 % du taux de change de l'euro ou d'une hausse des taux d'intérêt (courts et longs) de 100 points de base serait, lui, légèrement inférieur à 1 point de PIB. Si l'on pouvait parler de « crise bancaire » aux Etats-Unis, il n'était pas certain que les conditions financières se dégradent en Europe, de sorte que la quasi-totalité des conjoncturistes prévoient que la crise des « subprimes » réduirait faiblement la croissance du PIB de la France et de la zone euro. Il n'a cependant pas exclu que, en raison de cette crise, la croissance du PIB soit en 2008 inférieure de 0,5 point aux prévisions des conjoncturistes.

Par rapport à 2007, le projet de loi de finances prévoyait pour 2008 des mesures tendant globalement à réduire les recettes de l'Etat de 8,4 milliards d'euros. La loi TEPA « coûterait » en 2008 à l'Etat 7,5 milliards d'euros par rapport à 2007, dont 3,9 milliards d'euros sous la forme de transferts aux administrations de sécurité sociale de recettes de cotisation sur les bénéficiaires (CSB), de TVA brute sur les boissons alcoolisées et de taxe sur les véhicules de sociétés, afin de compenser les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires. Le doublement, pour la première année, du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt, coûterait, quant à lui, 220 millions d'euros. Le coût de la loi TEPA en « régime de croisière » serait de 14,7 milliards d'euros pour l'Etat, et de 14 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a proposé un indicateur de performance pour la prévision des recettes de l'Etat, dont l'utilité avait été souligné par M. Bernard Angels lors de sa présentation de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il a indiqué

que, selon cet indicateur, depuis 2001, les prévisions du gouvernement auraient toujours été de bonne qualité, avec une exception pour l'année 2002.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si le fait que les recettes de TVA nette semblaient être inférieures aux prévisions provenait d'une consommation moins forte que prévu, ou de remboursements plus importants que prévu. En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que c'était ce second phénomène qui prévalait.

M. Yves Fréville a souligné qu'en 2008, la différence entre recettes brutes et recettes nettes serait accrue par l'augmentation des dégrèvements de taxe professionnelle.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que le gouvernement prévoyait une croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, en volume, de 2 % en 2007, 1,4 % en 2008, et un peu plus de 1 % de 2009 à 2012. Il a considéré que, dans le cas de l'Etat, l'objectif de maîtrise de la dépense était d'autant plus ambitieux que l'augmentation de la charge de la dette « préemptait » une partie significative des marges de manoeuvre.

Il a souligné l'impact qu'aurait eu, pour le passé, l'application de la norme de dépense élargie « zéro volume » par rapport à une norme de dépense « zéro volume » appliquée strictement aux dépenses de l'Etat. Estimant que si le périmètre élargi avait été retenu sous la précédente législature, plus de 10 milliards d'euros supplémentaires auraient été économisés (soit 2 milliards d'euros par an). Il a cependant considéré que l'impact de cette nouvelle norme de dépense devait être nuancé dans le cas de l'année 2008. Il a indiqué que les dépenses de l'Etat, selon la norme du « zéro volume » appliquée au « périmètre étroit », devaient augmenter en 2008 de 1,9 % en valeur, soit nettement plus que l'inflation prévisionnelle, de 1,6 %. Il a ajouté que si l'Etat se contentait en 2008 d'appliquer la règle du « zéro volume » au seul « périmètre étroit », même sans réformer l'indexation des dotations aux collectivités territoriales, les dépenses du « périmètre élargi » augmenteraient en 2008 de seulement 1,5 %, contre 1,6 % selon le projet de loi de finances pour 2008. Il a indiqué que ce paradoxe s'expliquait par le fait que le gouvernement profitait du faible dynamisme, en 2008, du prélèvement au profit de l'Union européenne. Il a proposé d'élargir encore la norme de dépenses, en l'étendant aux dépenses fiscales.

M. Michel Charasse a acquiescé et estimé que la LOLF devait donc être modifiée en ce sens.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que les sous-budgétisations s'élevaient, pour 2008, à au moins 1,3 milliard d'euros, sans prendre en compte la question du versement de la soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse liée à l'adossement du régime spécial de retraite de la RATP au régime général. Il a considéré que les principales sous-budgétisations concernaient la subvention d'équilibre à la caisse de retraite de la RATP, les fréquences multissions, les opérations extérieures, le contrat

d'accompagnement à l'emploi (CAE), les contributions de la France aux institutions internationales, l'absence de dotation du fonds national de garantie des calamités agricoles, les refus d'apurement communautaire, les primes d'épargne logement, le Fonds européen de développement (FED), l'Etablissement national des invalides de la marine, ou les vaccins contre la fièvre catarrhale ovine.

M. Michel Charasse s'est interrogé sur la prise en compte, dans ces estimations, des contributions volontaires de la France aux institutions internationales. Il a considéré que la sous-budgétisation des crédits du FED était préférable à la situation antérieure où les crédits inscrits en loi de finances n'étaient alors que partiellement consommés.

M. Yves Fréville a considéré que la sous-budgétisation relative aux opérations extérieures pourrait être inférieure à 305 millions d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné que le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique avait procédé à des « rebasages » significatifs, en particulier dans le cas de l'aide médicale d'Etat, de l'allocation parent isolé et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Il a indiqué que, selon le projet de loi de finances, le plafond des autorisations d'emplois s'établirait en 2008 à 2.206.737 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 2.270.840 en 2007. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat serait de 2.219.035 ETPT, contre 2.283.159 ETPT en 2007. L'exercice 2008 permettrait ainsi d'annuler complètement les créations d'effectifs réalisées sous la précédente législature et de diminuer le nombre d'agents de l'Etat en dessous du niveau de l'année 1998. Il a précisé que la diminution nette du plafond d'emplois de 2008 par rapport à 2007 se décomposait ainsi : 17.977 ETPT correspondant au non-remplacement en moyenne d'un départ à la retraite sur trois, 10.440 ETPT correspondant à un ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2007, et 35.708 ETPT liés à des mesures d'ordre et, pour l'essentiel, au transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales.

M. Michel Charasse a jugé cette diminution des effectifs peu significative.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné que la baisse de 1 % des effectifs de l'Etat prévue pour 2008 ne permettrait pas une diminution de sa masse salariale, les économies réalisées étant plus que compensées par l'augmentation des pensions, à hauteur de 2 milliards d'euros. Il a déploré que, pour 2008, le solde global des emplois par rapport à 2007 soit, s'agissant des opérateurs de l'Etat, de + 2.547 ETPT, ce qui ne correspondait pas vraiment à une logique de « non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux », ou même sur trois. Il a par ailleurs indiqué que la charge nette de la dette passerait de 39,2 milliards d'euros en 2007 à 40,8 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 1,6 milliard d'euros. Il a ajouté qu'en termes relatifs, la France, qui avait bénéficié de conditions de financement presque aussi

favorables que l'Allemagne jusqu'en août 2006, décrochait nettement, ce qui traduisait la dégradation de la perception par les investisseurs internationaux de la situation budgétaire française, notamment par rapport à celle de l'Allemagne.

M. Serge Dassault a estimé, pour sa part, que les réformes prévues ne permettraient pas le retour à l'équilibre du solde public en 2012.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que l'objectif, pour 2012, du gouvernement était de ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB, et le solde public à l'équilibre. Il a précisé qu'avec une croissance du PIB de 2,5 % en moyenne, hypothèse retenue par le gouvernement, et qualifiée de « scénario central », l'équilibre serait atteint en 2012, alors qu'avec une croissance du PIB de 3 % en moyenne, l'équilibre serait atteint dès 2010.

Il a considéré que, par rapport à la tendance spontanée des dépenses, les économies à réaliser d'ici à 2012 étaient de l'ordre de 85 milliards d'euros. Il en a déduit que, si l'on considérait que les économies permises d'ici à 2012 par le passage à la norme « zéro volume élargie » étaient de l'ordre de 25 milliards d'euros, il restait environ 60 milliards d'euros d'économies à trouver d'ici à 2012.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que les analyses du rapporteur général justifiaient pleinement les attentes relatives à la révision générale des politiques publiques et à celle des prélèvements obligatoires. Il s'est interrogé sur l'opportunité budgétaire du doublement du taux de réduction d'impôt pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement d'un emprunt immobilier.

M. Michel Charasse s'est demandé si l'atonie actuelle des recettes de TVA, soulignée par **M. Jean Arthuis, président**, n'était pas due à une fraude croissante en matière d'échanges intracommunautaires.

Saluant l'exercice de pédagogie du rapporteur général, **M. Alain Lambert** a souligné la forte rigidité des dépenses. Il a montré l'impact des mesures de recettes sur la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics en 2012. Il s'est inquiété de la forte montée de la charge de la dette, et de l'écart grandissant entre les conditions de financement de la France et de l'Allemagne, considérant que les marchés financiers tiraient les conséquences des efforts de réforme allemands en les comparant avec la situation budgétaire française.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé les hypothèses de redressement des finances publiques qu'il avait présentées à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2007, en fixant un objectif raisonnable de déficit budgétaire ramené à 1 % du PIB à l'horizon 2011. Il a expliqué que ce scénario nécessitait 40 milliards d'euros d'économies, à condition que les conditions de l'exercice ne soient pas rendues plus difficiles

par des mesures d'allègement de la fiscalité. Dès lors que l'objectif de solde du gouvernement à l'horizon 2012 était plus ambitieux, puisqu'il prévoyait un retour à l'équilibre, et que l'adoption du « paquet fiscal » avait nécessité des marges de manœuvre supplémentaires, les économies nécessaires s'établissaient à 60 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé l'ambition de la révision générale des politiques publiques, dont les risques politiques sont néanmoins significatifs, indiquant que l'accomplissement de celle-ci pourrait se traduire par l'adoption d'une « loi de dégagement des cadres ». Il a ajouté que la loi de finances pour 2008 marquait un véritable exercice de rigueur en matière de dépense « tout en restant loin du compte ».

M. Jean Arthuis, président, a observé que la contrainte issue de la norme plus stricte de progression de la dépense engendrait une adaptation des comportements, qui conduisait certains ministères à privilégier la dépense fiscale. Evoquant le rôle souhaité par le Président de la République pour la Cour des comptes, qui aurait vocation à procéder à des « audits », il a jugé nécessaire, au-delà de la nécessaire coopération avec la Cour des comptes dans le cadre des articles 58-1° et 58-2° de la LOLF, que le Parlement ne s'en remette pas seulement à cette expertise, et « mette sous tension » l'appareil d'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné la nécessité de ne pas avoir un « Parlement immobile ». Il ne lui paraît ainsi plus possible de se contenter des évaluations fiscales du gouvernement dont certaines paraissent contestables. En ce concerne les positions de principe de la Cour des comptes, il a jugé que certaines préconisations de celle-ci s'apparentent aux remontrances de l'Ancien Régime, et qu'il ne lui paraissait pas souhaitable qu'un corps administratif non élu, dont le rôle était de certifier les comptes, fasse des injonctions au pouvoir législatif.

M. Thierry Foucaud a exprimé son inquiétude en ce qui concernait les sous-budgétisations constatées par le rapporteur général sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

M. Jean-Jacques Jégou a considéré que la soulte à verser à la caisse nationale d'assurance vieillesse au titre de l'adossement du régime spécial de la RATP au régime général constituait une dette certaine pour l'Etat. Il s'est demandé si le passage à une norme de stabilité en valeur des dépenses de l'Etat était susceptible de ramener l'équilibre budgétaire en 2012.

M. Serge Dassault s'est inquiété des perspectives de croissance pour 2008, notamment au regard de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar. Il a regretté la dérive des dépenses publiques et invité à un « changement d'état d'esprit ».

M. Marc Massion a fait remarquer que le projet de loi de finances pour 2008 n'était pas un budget de rupture, mais un budget « d'aggravation » de la situation du pays et de celle des Français.

M. Yves Fréville a évoqué l'impact sur les recettes, et donc sur le solde, d'un retournement de conjoncture. Il a souligné l'importance en 2008 des émissions de dette à court terme, qui n'apparaissaient donc pas dans le plafond de variation de la dette à moyen et long terme.

M. Michel Mercier a rendu hommage au travail du rapporteur général et à son « honnêteté intellectuelle ». Il a rappelé l'importance pour le Sénat d'imprimer sa marque sur le vote du budget, afin de garantir son soutien au moment du vote du projet de loi de finances.

M. Michel Charasse a souligné que toutes les conséquences n'avaient pas été tirées du transfert de nombreuses compétences aux collectivités territoriales. En ce qui concernait la soulte à verser à la caisse nationale d'assurance vieillesse au titre de l'adossement du régime spécial de la RATP au régime général, il a exprimé sa crainte que celle-ci ne soit pas versée en 2008.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que de nombreuses sous-budgétisations étaient récurrentes, en particulier s'agissant de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite de la RATP. En ce qui concernait l'évaluation de la dépense fiscale, il a souligné les limites des méthodes utilisées par l'administration fiscale citant l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires ou le coût du « bouclier fiscal ». Il a donc souhaité que le Sénat puisse se doter de moyens économétriques propres afin de vérifier la pertinence des évaluations du gouvernement. Il a indiqué que son rapport écrit détaillerait l'impact sur le retour à l'équilibre budgétaire du passage à une stabilité des dépenses en valeur. Il a précisé que le plafond de variation de la dette ferait l'objet d'un examen spécifique au moment de l'examen en séance de l'article d'équilibre.

Il a souligné, par ailleurs, les enjeux de la révision générale des politiques publiques à laquelle il était associé, s'interrogeant sur la possibilité pour la commission d'approfondir ces travaux et d'accompagner les réformes nécessaires. Il s'est montré partisan d'une modification de la LOLF permettant au Parlement de voter sur un plafond d'emplois incluant les opérateurs de l'Etat, précisant la notion d'investissement et incluant la dépense fiscale dans la norme de dépense.

S'agissant des sous-budgétisations, il s'est demandé si la commission ne pourrait pas prendre des initiatives au cours de l'examen du projet de loi de finances afin de corriger cette situation, sans pour autant dégrader le solde budgétaire.

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