

N° 192

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi d'orientation quinquennale, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à la maîtrise des finances publiques,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

Rapporteur général.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 407, 775 et T.A. 93.

Sénat : 152 (1993-1994).

---

Finances publiques.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	5
<b>PRESENTATION GENERALE</b> .....	7
<b>I - LA JUSTIFICATION DE LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE</b> .....	7
<b>A. LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	7
<b>1. La dérive des dépenses</b> .....	8
<b>2. L'explosion des déficits</b> .....	10
<b>3. L'accroissement de la dette publique</b> .....	15
<b>B. LES CONTRAINTES DE LA CONVERGENCE ECONOMIQUE EUROPEENNE</b> .....	19
<b>1. L'Union économique et monétaire</b> .....	19
<b>2. Le plan de convergence franco-allemand</b> .....	20
<b>II - LA PORTEE DE LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE</b> ..	25
<b>A. LES HYPOTHESES RETENUES</b> .....	25
<b>1. Le redressement des finances publiques doit concerner l'Etat, mais aussi la Sécurité sociale et les collectivités locales</b> .....	25
<b>2. La France doit retrouver à partir de 1995 une croissance de l'ordre de 2,8 % par an, avec une inflation maîtrisée</b> .....	29
<b>B. LE SCENARIO PROPOSE</b> .....	32
<b>1. Un cheminement linéaire</b> .....	32
<b>2. Des conséquences très importantes</b> .....	33

	<u>Pages</u>
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b>	<b>43</b>
<i>Article premier</i> : Objectif de la maîtrise des finances publiques .....	43
<i>Article 2</i> : Norme de progression des charges budgétaires .....	44
<i>Article 3</i> : Rapport annexé au projet de loi de finances de l'année .....	45
<i>Article 4</i> : Approbation du rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme .....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>49</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>51</b>

## AVANT - PROPOS

### Un exercice nécessaire

L'ampleur des déficits publics révélée à la veille de l'entrée en fonction du Gouvernement de M. Edouard Balladur a fait l'objet de mesures de redressement énergiques -économies, ressources nouvelles- dans la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 : ainsi le déficit de l'Etat a-t-il été ramené de 333 à 317,6 milliards de francs.

Le budget de 1994 a amplifié cette action : le déficit a été ramené à 301,4 milliards de francs et une remise en cause des services votés du budget a été amorcée à hauteur de 19 milliards de francs.

Le projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques éclaire cette démarche, en fixant un objectif de réduction du déficit du budget de l'Etat au niveau de 2,5 % du PIB en 1997 : cet objectif, qui répond à la nécessité absolue de stabiliser le poids de la dette pour dégager des marges de manoeuvre budgétaires, s'inscrit également dans nos engagements européens de convergence économique.

Mais, comme l'a souligné le rapporteur du Conseil Economique et Social, M. Jean-Paul Escande (1), cette orientation vaudra surtout par son contenu.

En effet, le mérite de la loi quinquennale est de faire prendre la mesure de l'effort à accomplir, qui devra porter sur la réduction des dépenses.

Cette révision des dépenses ne pourra pas se limiter à un exercice d'économies forfaitaires, mais devra prendre la forme d'une remise en cause des structures de l'Etat et de ses actions. Il est ainsi permis de penser que l'usager devra désormais être amené à assumer certaines dépenses aujourd'hui prises en charge par le contribuable.

En définitive, nous sommes appelés à nous prononcer, sur la démarche défendue par M. Nicolas Sarkozy, devant l'Assemblée nationale, le 7 décembre dernier, lorsqu'il déclarait : *"Je voudrais que l'on considère qu'il n'y a pas de dépenses tabou"...*

1. Avis présenté le 15 juin 1993 au nom du Conseil économique et social sur le projet de loi d'orientation quinquennale de redressement des finances publiques.

## **PRESENTATION GENERALE**

### **I - LA JUSTIFICATION DE LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE**

Deux raisons principales expliquent la démarche suivie par le Gouvernement en proposant l'adoption d'une loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

La première tient à la dégradation des finances de l'Etat et à l'ampleur des déficits -déficit budgétaire et déficits des comptes sociaux.

La seconde résulte des nouvelles nécessités de convergence des politiques économiques européennes, telles qu'elles figurent dans le traité sur l'Union économique et monétaire.

Enfin, on observera que nombre de pays industrialisés dont les finances se sont sensiblement dégradées au cours des années récentes ont décidé d'adopter une démarche identique et tenté de programmer une réduction de leur déficit public.

#### **A. LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES**

Dès les premiers mois de l'année 1993, votre commission des finances avait décidé de rétablir la vérité des comptes et de mesurer l'ampleur des différents déficits publics. Ces travaux ont donné lieu à la publication d'un "rapport d'information sur la situation des finances publiques et des comptes sociaux en 1992 et 1993" (1).

Puis, dès sa nomination, le Premier ministre a nommé une commission d'évaluation de la situation sociale, économique et financière, présidée par le procureur général près la Cour des comptes, M. Jean Raynaud, qui a remis un rapport détaillé au mois de juin 1993.

*1. Rapport n° 252 (1992-1993) de MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Emmanuel Hamel et Jacques Oudin, rendu public le 7 avril 1993.*

De l'ensemble de ces travaux, il résulte que trois séries de constatations peuvent être effectuées sur la situation actuelle et récente des finances publiques :

- l'apparition d'une dérive progressive des dépenses, aggravée à partir de 1988,
- une explosion des déficits,
- en conséquence, un accroissement, significatif de la dette de l'Etat.

### **1. La dérive des dépenses**

Le rapport de la Commission Raynaud a mis en évidence les deux facteurs d'évolution des finances publiques au cours de la période 1980-1992 : la conjoncture, d'une part, et les choix de politique économique, d'autre part.

Puis analysant l'impact de ces deux facteurs d'explication au cours de la période, le rapport a distingué trois phases :

- de 1980 à 1984 : la politique de relance budgétaire a entraîné un accroissement sensible du déficit qui est passé, en francs constants, de 59 à 190 milliards de francs,

- de 1985 à 1990 : la politique menée a conduit à une nette réduction du déficit budgétaire qui est passé, en francs constants, de 188 à 98 milliards de francs,

- depuis 1991 : la très forte dégradation du solde d'exécution budgétaire, multiplié par trois en trois ans, s'explique essentiellement par des facteurs conjoncturels et la grande sensibilité des finances de l'Etat à l'évolution de ces facteurs.

En conclusion de son analyse sur l'évolution des recettes, des dépenses et du solde du budget de l'Etat, le rapport de la Commission Raynaud indique :

*"De l'examen des évolutions respectives des recettes et des dépenses de l'Etat entre 1980 et 1992, il ressort que les facteurs conjoncturels ont joué un rôle déterminant dans l'amélioration des comptes publics. Celle-ci a rendu possible une politique d'allègements fiscaux qui pour être souhaitable n'en a pas moins déstabilisé les ressources de l'Etat alors que, dans le même temps, les dépenses publiques n'étaient pas suffisamment maîtrisées pour rétablir un*

équilibre structurel et permettre ainsi à la politique budgétaire d'être "soutenable" à moyen et long termes. A partir de 1991, l'Etat doit honorer des engagements budgétaires pluri-annuels ou financer les interventions en faveur de l'emploi dans un contexte de fort retournement de la conjoncture et de baisse de ses recettes."

Il apparaît ainsi qu'entre 1988 et 1990, les dépenses n'ont pas été maîtrisées. Bien au contraire, leur gestion pour le moins laxiste a entraîné une véritable dérive des dépenses de l'Etat que les plus-values de recettes fiscales constatées au cours de la même période ont, en grande partie, permis d'occulter.

Le tableau ci-après récapitule les plus-values fiscales enregistrées au cours de ces années et le montant qui a été, parallèlement, affecté à la réduction du déficit général de l'Etat. La différence entre les deux traduit la dérive des dépenses.

	1988	1989	1990
Augmentation en milliards de francs des ressources nettes du budget général	35,1	80,1	58,7
Réduction du déficit de l'Etat en milliards de francs	5,3	14,3	7,2

Ainsi, comme le souligne le rapport de la commission Raynaud, on a assisté, à partir de 1988 à une "reprise de la dynamique des dépenses":

*"Alors que les dépenses de l'Etat avaient évolué en moyenne de -0,1 % par an en francs constants de 1983 à 1988, celles-ci ont connu entre 1988 et 1992 un rythme annuel de croissance de 1,8 %. Le phénomène n'est pas uniforme puisqu'à des dépenses ponctuelles s'ajoutent des charges découlant de la mise en oeuvre d'engagements pluriannuels passés par l'Etat, dépenses qui sont par nature reconductibles.*

*Ces engagements concernent en particulier le domaine des rémunérations des fonctionnaires. Depuis 1987, les dépenses de personnel ont augmenté en moyenne de 2,1 points de plus que les prix, avec une accélération en 1992 puisque la progression a été de 2,8 % en francs constants.*

*Deux phénomènes expliquent cette rupture que l'on peut situer en 1988-1989.*

*En premier lieu, les mesures générales et les plans catégoriels adoptés sont de plus grande ampleur : les gains de pouvoir d'achat sont de 3,1 % en moyenne sur les années 1989 à 1992. D'environ 4 % sur la seule année 1992, ils sont très supérieurs à ceux du secteur privé. Le décalage est ressenti d'autant plus fortement que ces mesures de revalorisation, qui résultent pour la plupart de l'accord du 12 novembre 1991, sont mises en oeuvre dans un contexte économique marqué par la dégradation de la conjoncture et des recettes de l'Etat. En second lieu, la progression des dépenses de personnel s'explique par la croissance des effectifs : de 1989 à 1992, 23.532 emplois de fonctionnaires civils ont été créés".*

A partir de 1992, l'évolution constatée des dépenses est également imputable à la progression des dépenses en faveur de l'emploi qui s'élèvent à 89 milliards de francs, au lieu de 79,7 milliards de francs en 1991, soit une augmentation de 11,7 %.

L'évolution de ce dernier poste budgétaire traduit la dégradation de la conjoncture économique et plus particulièrement l'accélération du chômage dont les conséquences apparaissent également dans le mouvement d'explosion des déficits.

## 2. L'explosion des déficits

### - Le déficit du budget de l'Etat

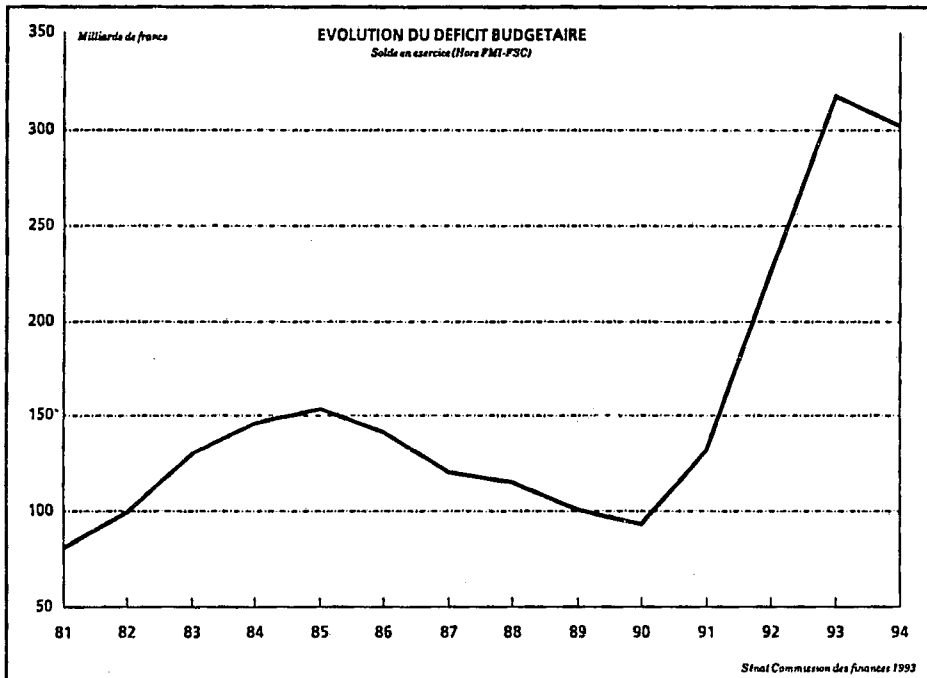
Après avoir diminué entre 1985 et 1990, le déficit budgétaire s'est brutalement dégradé à partir de 1991. En outre, depuis cette date, l'écart constaté entre la prévision initiale et la réalisation s'est creusé de façon importante.

**Le déficit budgétaire de la loi de finances initiale à la loi de règlement depuis 1985**

(En milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	104,2	145,3	129,3	115,0	100,5	90,2	80,7	89,9	165,4	301,4
Loi de finances rectificative	149,6	143,6	129,2	114,9	100,5	90,2	100,2	188,8	317,6	
Loi de règlement	153,3	141,1	120,1	114,7	100,4	93,2	131,7	226,3		





### - Les déficits des comptes sociaux

La dégradation de la conjoncture économique explique en grande partie le creusement des déficits sociaux à partir de 1991. Toutefois, comme l'a montré le rapport de la Commission Raynaud, un certain nombre de facteurs structurels sont également à l'origine du dérapage de ces déficits.

On soulignera que certains de ces facteurs sont connus : l'évolution de la situation démographique par exemple. En outre, ils ont été parfois longuement analysés, sans pour autant que des mécanismes correcteurs aient été adoptés.

Ainsi, le livre blanc sur les retraites, publié en 1989, a clairement mis en évidence la dégradation du ratio cotisants/retraités qui doit passer de 2,03 en 1990 à 1,41 en 2010 pour le régime général de l'assurance-vieillesse. Une telle constatation appelait des mesures de redressement rapide qui n'ont pas été prises.

• *La Sécurité sociale*

Malgré une évolution irrégulière, le régime général de la Sécurité sociale connaît des déficits préoccupants depuis plusieurs années.

En outre, la dégradation des recettes liée au tassement important de l'évolution de l'assiette salariale a entraîné une forte dégradation des comptes et placé le régime de Sécurité sociale en situation d'emprunteur permanent.

De ce fait, d'importants frais financiers se sont ajoutés aux charges déjà lourdes du régime général.

Deux branches connaissent une évolution particulièrement difficile : les branches maladie et vieillesse dont les dépenses croissent à un taux annuel supérieur à 5 %.

Comptes résumés du régime général  
(soldes en variation de fonds de roulement et en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
CNAMTS Maladie	1,8	- 2,5	- 9,3	- 3	- 6,3	- 22,6
CNAMTS accidents du travail	3,6	3,3	2,5	0,5	2	- 0,9
CNAVTS (vieillesse)	- 17	- 4,6	- 6,6	- 18,6	- 17,9	- 36,9
CNAF (famille)	4,4	3,5	3,8	4,6	6,5	0,9
<b>Ensemble du régime général</b>	<b>- 7,3</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 9,6</b>	<b>- 16,6</b>	<b>- 15,6</b>	<b>- 59,5</b>

Ainsi, l'endettement cumulé du régime général atteignait 35,3 milliards de francs au 31 décembre 1992 et devrait largement dépasser 100 milliards de francs à la fin de 1993, ce qui représente une aggravation des comptes sans précédent.

• *L'assurance-chômage*

Depuis le début des années 80, on assiste à une forte montée du chômage indemnisé.

Comme l'indique le rapport de la Commission Raynaud, la situation a été la suivante :

*"La croissance annuelle moyenne du nombre de chômeurs indemnisés entre 1984 et 1991 a été de 5 % par an. La croissance annuelle moyenne des dépenses d'indemnisation du chômage total en francs constants entre 1984 et 1991 a été de 7,2 %. La croissance annuelle moyenne de la masse salariale en francs constants entre 1984 et 1991 a été de l'ordre de 2%. Cette évolution parmi d'autres facteurs, pose le problème du financement de l'UNEDIC."*

En conséquence, la dégradation des finances de l'UNEDIC s'est progressivement amplifiée, le solde cumulé s'élevant à - 24,1 milliards de francs au 31 décembre 1992.

Ce même déficit devrait s'établir à près de 40 milliards de francs à la fin de l'année 1993.

Résultats de l'assurance-chômage

(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes	49,8	57,4	60,4	67,6	76,1	83,3	86	96,3	112,9
Dépenses	51,2	54,7	60,7	66	71,2	79,7	94	111,4	126,9
Résultat	- 1,4	+ 2,6	- 0,4	+ 1,6	+ 4,9	+ 3,6	- 8	- 15,2	- 14
Solde cumulé	- 12,6	- 9,9	- 10,3	- 8,7	- 3,8	- 0,2	- 8,3	- 24,1	- 38

- Les déficits locaux

En dépit de quelques problèmes ponctuels parfois spectaculaires, la bonne santé globale des collectivités locales ne peut être mise en doute.

Cette situation n'en demeure pas moins fragile ainsi que le révèlent les grandes tendances des finances locales pour 1993. Il semble, en effet, qu'un palier ait été atteint dans l'assainissement de la situation financière des collectivités locales. Notamment, la place occupée dorénavant par les départements et les régions dans l'économie nationale a eu, pour contrepartie, l'expansion de leur masse salariale et l'accroissement en volume de leur charge d'intérêt, même si le rapport remboursement/intérêts d'emprunt au sein des dépenses d'annuités d'emprunt s'est sensiblement amélioré ces derniers temps.

Ainsi, selon l'analyse effectuée l'été dernier par le Crédit local de France et corroborée depuis par les études de la direction générale des collectivités locales, l'ensemble des dépenses de fonctionnement devait croître de + 6,1 % après + 6,6 % en 1992. Ce ralentissement serait toutefois essentiellement imputable aux communes. A l'inverse, les charges courantes (personnels et, surtout, intérêts d'emprunt) des régions et des départements auraient continué à progresser plus rapidement en 1993 que l'année passée ou qu'en 1991 (1).

1. Si le taux de croissance des dépenses de personnel des départements se ralentit, à + 8,1 % en 1993 au lieu de + 9,5 % en 1992, il reste toutefois élevé : + 7,8 % en 1991, + 7,4 % en 1990 et + 6,6 % en 1991.

Parallèlement, la progression des recettes courantes des régions et des départements a été exclusivement tirée cette année par la fiscalité directe, essentiellement d'ailleurs grâce à un effet taux. En revanche, l'évolution de la pression fiscale des communes n'a pas subi d'infléchissement notable par rapport à ce que l'on a pu constater en 1992.

**Evolution des budgets primitifs communaux**

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	+ 6,1 %	+ 6,0 %	<b>Recettes de fonctionnement</b>	+ 6,2 %	+ 5,8 %
- personnel	+ 6,5 %	+ 6,3 %	- dotations de l'Etat	+ 4,4 %	+ 3,4 %
- intérêts	+ 3,1 %	+ 2,6 %	- produit 4 taxes directes	+ 5,3 %	+ 6,5 %
- transferts	+ 4,8 %	+ 6,5 %	<b>Emprunts</b>	- 1,4 %	- 4,8 %
<b>Dépenses d'investissement</b>	+ 4,0 %	- 0,5 %			
- équipement	+ 1,8 %	- 2,8 %			
- remboursements de dettes	+ 10,5 %	+ 1,9 %			

**Evolution des budgets primitifs départementaux**

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	+ 4,7 %	+ 5,7 %	<b>Recettes de fonctionnement</b>	+ 3,7 %	+ 3,0 %
dont :			- dotations de l'Etat	+ 3,9 %	+ 0,8 %
- personnel	+ 9,5 %	+ 8,1 %	- impôts indirects	+ 3,1 %	- 1,6 %
- intérêts	+ 8,2 %	+ 14,6 %	- produit 4 taxes directes	+ 6,6 %	+ 9,8 %
- transferts	+ 4,8 %	+ 5,3 %	<b>Recettes d'investissement</b>	+ 17,3 %	+ 3,5 %
- aide sociale	+ 7,6 %	+ 7,0 %	- subventions	+ 8,5 %	+ 1,7 %
- scolaire	+ 8,8 %	+ 4,4 %	- emprunts	+ 24,6 %	+ 8,0 %
<b>Dépenses d'investissement</b>	+ 9,2 %	- 1,1 %			
dont :					
- équipement	+ 5,8 %	- 4,0 %			
- remboursements de dettes	+ 9,6 %	+ 9,2 %			
- scolaire	+ 12,7 %	+ 13,0 %			

**Evolution des budgets primitifs régionaux**

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
Dépenses de fonctionnement	+ 12,2 %	+ 12,1 %	Recettes fiscales	+ 5,1 %	+ 12,4 %
dont :			- Impôts indirects	+ 3,6 %	+ 7,1 %
- personnel	+ 15,6 %	+ 16,7 %	. permis de conduire	+ 1,7 %	+ 6,1 %
- intérêts	+ 22,8 %	+ 32,9 %	. droits de mutation	- 1,3 %	- 1,7 %
- scolaire	+ 7,6 %	+ 3,7 %	. cartes grises	+ 7,6 %	+ 13,5 %
Dépenses d'investissement	+ 8,5 %	+ 1,7 %	- produits 4 taxes directes	+ 6,2 %	+ 20,0 %
dont :			Transferts reçus	+ 12,9 %	+ 7,3 %
- équipement	+ 10,4 %	- 6,1 % <sup>(1)</sup>	Emprunts	+ 50,6 %	- 9,7 %
- subventions versées	+ 10,4 %	+ 0,5 % <sup>(1)</sup>			
- remboursement des dettes	+ 0,5 %	+ 33,0 %			
- scolaire + formation	+ 9,7 %	- 4,7 %			

(1) Hors région Ile-de-France

C'est pourquoi, le rapport annexé au présent projet de loi indique qu'il appartiendra aux collectivités locales "de réaliser elles aussi un effort important de maîtrise de leurs dépenses, parallèle à celui consenti par l'Etat, leur permettant de ne pas accroître leur besoin de financement, sans pour autant accroître leur pression fiscale".

### 3. L'accroissement de la dette publique

En conséquence de l'augmentation non maîtrisée des dépenses et du creusement sans précédent des déficits, le besoin de financement de l'Etat s'est accru et le recours à l'emprunt systématisé.

A cet égard, deux évolutions majeures sont intervenues depuis 1981 :

- l'augmentation sans précédent de l'endettement de l'Etat, passé de 500 à plus de 2.500 milliards de francs ;
- une modification très significative de la structure de la dette publique.

En outre, en 1993, la créance née de la suppression de la règle du décalage d'un mois de TVA s'ajoute au stock de dette,

expliquant ainsi, pour partie, le passage de 2.110 à 2.510 milliards de francs.

**- La progression de l'encours de la dette publique**

L'encours de la dette publique a atteint 2.111 milliards de francs au 31 décembre 1992, soit 30,1 % du PIB et devrait s'élever à 2.510 milliards de francs à la fin de 1993, soit 35,4 % du PIB.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principaux éléments concourant à l'analyse de la "dynamique de la dette".

	Encours de la dette publique au 31 décembre (en milliards de francs)	Taux de croissance annuel de la dette (en %)	Taux de croissance annuel du PIB en valeur (en %)	Ratio dette/PIB (en %)
1981	500	+ 19,6	+ 12,7	15,8
1982	617	+ 23,4	+ 14,6	17,0
1983	780	+ 26,4	+ 10,5	19,5
1984	915	+ 17,3	+ 8,9	21,0
1985	1.068	+ 16,7	+ 7,8	22,7
1986	1.195	+ 11,9	+ 7,6	23,8
1987	1.282	+ 7,3	+ 5,3	24,0
1988	1.475	+ 15,0	+ 7,5	25,8
1989	1.622	+ 9,9	+ 7,4	26,4
1990	1.782	+ 9,9	+ 5,4	27,5
1991	1.867	+ 4,7	+ 3,7	27,6
1992	2.111	+ 13,1	+ 3,6	30,1
1993	2.510	+ 18,9	+ 1,5	35,4
1994	2.920	+ 16,3	+ 3,4	39,8

**Ainsi, depuis 1981 :**

- l'encours de la dette publique a été multiplié par cinq, passant de 500 à 2.500 milliards de francs ;

- sa part, au sein du PIB, est passée de 15 % à plus de 35 %.

Chaque année, le taux de croissance de la dette a été nettement supérieur à celui du PIB, ce qui a eu pour conséquence une progression rapide de la part de la dette dans le PIB.

En effet, le montant considérable des déficits budgétaires à financer tout au long de la période, ainsi que le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêts réels, alourdissant gravement le coût de la dette, ont créé un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

On rappellera toutefois que, jusqu'au début des années 80, la dette publique croissait moins vite que le PIB.

Ainsi, aujourd'hui, pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB, les calculs effectués montrent qu'il faudrait dégager un solde primaire du budget positif (c'est-à-dire un excédent budgétaire hors charge de la dette), de l'ordre de 100 milliards de francs.

### Comment stabiliser le ratio dette publique/PIB ?

La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le PIB suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du PIB.

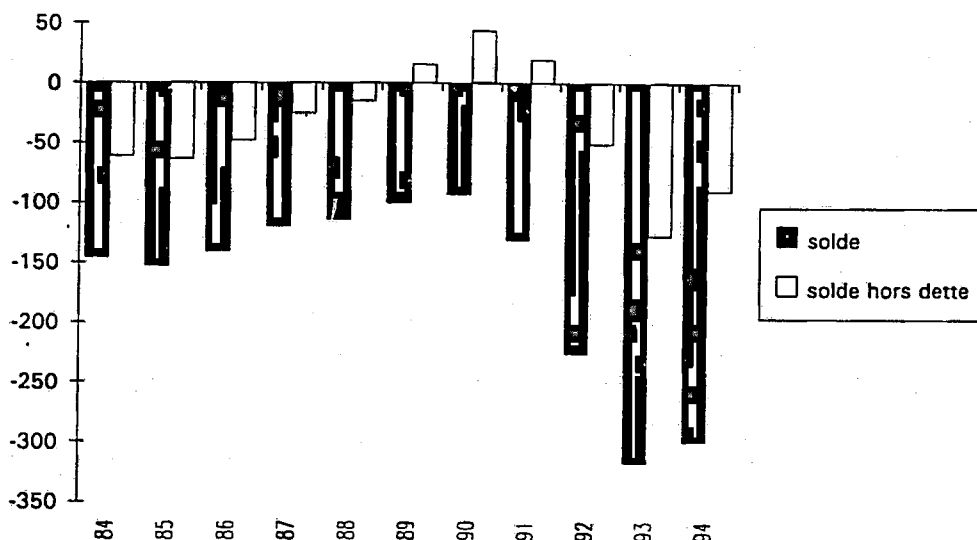
Si les taux d'intérêt nominaux sont supérieurs au taux de croissance du PIB, les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier.

Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts (1) s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.

(1) Solde communément appelé "solde primaire".

Source : Rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les résultats de projections macro-économiques, par M. Bernard Barbier, n° 52 (1992-1993).

Le graphique ci-après fournit l'évolution comparée du solde d'exécution et du solde hors dette des dernières lois de finances.



On observera qu'en 1989 et 1990, hors charge de la dette, le budget de l'Etat affichait un solde excédentaire, notamment grâce à la politique menée entre 1986 et 1990 pour réduire le montant du déficit budgétaire.

Celui-ci était en effet passé de 153,3 milliards de francs en gestion en 1985, soit 3,3 % du PIB, à 93,1 milliards de francs en 1990, soit 1,4 % du PIB.

Toutefois, la réduction du déficit n'a pas été suffisamment massive au cours des exercices 1988 et 1989. Les plus-values de recettes importantes constatées ces deux années auraient dû servir à désendetter l'Etat.

Le ralentissement de la conjoncture observé depuis la fin de 1990 et le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau très élevé ont rendu impossible tout effort de stabilisation du poids de la dette.

En outre, même en 1990, le résultat atteint n'était pas suffisant pour permettre la stabilisation du poids de la dette, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Seuil de stabilisation du poids de la dette (en % du PIB)

Solde primaire	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Stabilisant la dette (1)	+ 0,18	+ 0,54	+ 0,08	+ 0,61	+ 0,73	+ 1,03	+ 1,11
Réel (2)	- 1,00	- 0,50	- 0,30	+ 0,20	+ 0,61	+ 0,18	- 0,92
Ecart (1)-(2)	+ 1,18	+ 1,04	+ 0,38	+ 0,41	+ 0,12	+ 0,84	+ 1,92

Source : Rapport de la Commission Raynaud

Le dérapage des déficits à partir de 1991 a accru les besoins de financement du Trésor de façon considérable.

En outre, à une multiplication par trois en trois ans du montant du déficit s'est ajoutée, de 1991 à 1993, une sous-estimation systématique du solde budgétaire et du besoin de financement qui lui est associé en loi de finances initiale. Ce phénomène, dénoncé par la commission Raynaud, explique pour une large part l'explosion de l'encours de la dette publique et la croissance de la charge d'intérêts.



## B. LES CONTRAINTES DE LA CONVERGENCE ECONOMIQUE EUROPEENNE

### 1. L'Union économique et monétaire

Le Traité de Maastricht a fixé l'objectif d'une intégration économique et monétaire des pays de l'Union avec l'instauration d'une monnaie unique.

A cet effet, des critères de convergence économique ont été définis.

Le respect de ces critères doit conditionner le passage aux différentes phases du Traité.

La récession a toutefois progressivement éloigné les Douze du respect de ces critères, ainsi que le montre le tableau ci-après.

#### CRITÈRES DE CONVERGENCE

	Inflation %			Déficit public en % du PIB			Dette publique brute en % du PIB			Taux d'int. (18 ans) à long terme %			Participation au SME		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Allemagne .....	4,2	4,6	4,5	3,2	3,4	4,6	46,2	48,7	51,4	8,6	7,4	5,98	oui	oui	oui
Belgique .....	2,8	2,4	2,7	6,3	5,9	7,0	129,4	130,6	137,6	9,3	8,9	7,25	oui	oui	oui
Danemark .....	2,3	1,9	1	1,7	2,1	4,4	67,2	67,7	80,4	10,1	9,4	6,59	oui	oui	oui
Espagne .....	5,5	6,2	5	3,9	4,3	4,7	45,6	46,4	53,4	12,4	12,3	8,93	oui	oui	non
France .....	3,1	2,4	2,5	1,5	2,0	5,9	47,2	47,5	58,2	9,0	8,6	6,01	oui	oui	oui
Grande-Bretagne .....	4,5	4,8	4,2	1,9	4,9	7,7	43,8	46,0	51,9	9,9	8,9	6,98	oui	non	non
Grèce .....	17,8	14,9	13,7	17,9	13,2	13,2	135,0	99,0	110,2	19,5	17,0	NC	non	non	non
Irlande .....	3,6	2,6	3,5	4,1	2,5	3,4	102,8	100,4	95,6	9,2	9,1	7,14	oui	oui	oui
Italie .....	6,2	5,4	5,25	9,9	9,9	10,4	101,2	103,9	115,0	12,9	12,5	9,10	oui	non	non
Luxembourg .....	2,6	2,8	3,75	2,0	-2,6	2,0	6,9	6,4	8,8	8,2	8,9	7,25	oui	oui	oui
Pays-Bas .....	4,9	3,3	2,25	4,4	4,0	3,8	78,4	79,5	83,4	8,9	8,3	5,89	oui	oui	oui
Portugal .....	9,6	9,7	6,75	5,4	5,4	5,7	64,7	62,7	64,6	17,1	13,3	9,27	oui	oui	oui

\*Taux d'int. à 5 ans.

Source : CEE-Commission.

En matière de finances publiques, le Traité de Maastricht affirme la nécessité d'obtenir une situation saine dans chaque pays. C'est pourquoi, il prévoit que, dès la deuxième phase, les Etats doivent s'efforcer d'éviter les déficits excessifs en limitant :

- le déficit consolidé des administrations publiques à 3 % du PIB,
- l'encours de la dette consolidée des mêmes administrations à 60 % du PIB.

En outre, dès la deuxième phase, la Commission peut estimer qu'un Etat est en situation de déficit excessif et le lui indiquer. Lors de la troisième phase, la Commission peut sanctionner les éventuels dépassements.

C'est afin de respecter cette double contrainte que tous les pays de l'Union, à l'exception du Danemark, ont peu à peu mis en place des programmes de redressement à moyen terme des finances publiques.

Le présent projet de loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques s'inscrit dans ce cadre. Les objectifs qu'il fixe, tant en termes de déficit, que de stabilisation du ratio dette/PIB répondent aux critères de convergence du Traité de Maastricht.

## **2. Le plan de convergence franco-allemand**

A la suite de la crise monétaire du début du mois d'août, le Conseil économique et financier franco-allemand du 3 août 1993 a retenu le principe de l'élaboration conjointe d'un plan de convergence économique pour manifester clairement l'engagement des deux pays en faveur de l'Union économique et monétaire, ainsi que pour montrer leur détermination à préserver l'axe franco-allemand.

Ce plan a été élaboré de façon concertée. Puis, il a été examiné et adopté par le Comité monétaire du 16 novembre et le Conseil économique et financier du 22 novembre.

S'agissant de l'économie allemande, le plan retient les grandes options de la programmation financière glissante sur 5 ans présentée au Parlement par le Gouvernement fédéral au cours de

l'été. Il révisé, pour la deuxième fois, le programme soumis à la Commission de Bruxelles au mois d'octobre 1991.

Le plan français a pour objectif le respect des critères de convergence en 1997.

En ce qui concerne l'Etat, ses dispositions sont conformes aux éléments contenus dans le présent projet de loi d'orientation quinquennale. Un autre projet de loi devrait, au printemps, préciser les termes du redressement des finances sociales en définissant pour celles-ci des normes strictes pour la progression tant des dépenses que des recettes, afin de permettre un retour à l'équilibre à l'horizon 1997.

### La programmation budgétaire pluriannuelle en Allemagne

Depuis la loi du 8 juin 1967 relative à la promotion de la stabilité et de la croissance économique, le Gouvernement fédéral élabore chaque année un document de **programmation financière glissante sur 5 ans** qu'il présente en même temps que le projet de budget pour l'année suivante.

Le dernier plan présenté couvre la **période 1993-1997**. Il repose sur une hypothèse de croissance annuelle moyenne en volume du PIB de 3 % et sur une décroissance annuelle en volume de 0,5 point du PIB des dépenses totales de l'Etat fédéral.

Le tableau ci-après fournit les principaux éléments chiffrés de cette prévision :

(milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
- Dépenses	458,1	478,4	479	489	500
<i>progression en %</i>		+ 4,4	+ 0,1	+ 2,1	+ 2,2
- Recettes fiscales	356,1	377,9	384,1	414,8	436
- Autres recettes	34,5	33	27,9	26,2	26
- Déficit	67,6	67,5	67	48	38
<i>en % du PIB</i>	4	3,5	2-3	1-2	< 1
- Endettement	48,5	53,5'	60-63	59-62	57-60

Le déficit de l'Etat fédéral devrait ainsi se maintenir au même niveau jusqu'en 1995, avant de décroître sensiblement en 1996 et 1997.

On observera que cette programmation a été intégralement reprise dans le **plan de convergence franco-allemand**, élaboré de façon concertée entre les deux pays, puis examiné et adopté par le comité monétaire du 16 novembre et le conseil économique et financier du 22 novembre.

### La programmation de la réduction du déficit aux Etats-Unis

Depuis le début des années quatre-vingt, le déficit budgétaire fédéral s'est considérablement accru. Il atteint aujourd'hui des niveaux très élevés :

- . 269 milliards de dollars en 1990-1991
- . 290 milliards de dollars en 1991-1992 (soit 4,9 % du PIB)
- . 255 milliards de dollars en 1992-1993 (soit 4,2 % du PIB)

L'amélioration récemment constatée s'explique, d'une part, par l'évolution favorable des recettes et, d'autre part, par l'effort de maîtrise des dépenses.

Elle s'inscrit dans le cadre des différentes lois prises pour programmer la réduction du déficit fédéral.

#### - La loi Gramm- Rudman-Hollings (G.R.H.)

Adoptée à la fin de l'année 1985, cette loi avait pour objet le retour à l'équilibre budgétaire en 1991. Elle a néanmoins fait l'objet d'une réunion en 1987 afin de reporter l'objectif non plus d'équilibre mais de réduction de moitié du déficit à l'année 1993.

L'originalité instituée par la loi G.R.H. était de prévoir un mécanisme automatique de réduction des dépenses, tant civiles que militaires, (mais dans une proportion plus élevée pour les premières), dès lors que le déficit constaté s'écartait de plus de 10 milliards de dollars de l'objectif fixé par la loi.

Or, ainsi que le montre le tableau ci-après, les objectifs fixés, tant en 1985 qu'en 1987, n'ont jamais pu être atteints.

(en milliards de dollars)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
- Loi de 1985	172	144	108	72	36	0
- Loi de 1987	172	144	144	136	100	64
- Déficit constaté	221	150	155	154	220	269

Tirant les conséquences de cet échec, le Congrès a adopté en 1990 et après de longs débats une nouvelle loi de réduction du déficit.

**- L'Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA)**

Deux lois de "réconciliation budgétaire" ont été successivement adoptées : en 1990 et 1993.

L'OBRA 1990 devait conduire à une réduction du déficit budgétaire de **485 milliards de dollars, en termes cumulatifs, pour la période 1991-1995**, soit un objectif de diminution du déficit de 160 milliards de dollars en 1995.

A cet effet, il était prévu une limitation de la progression des dépenses obligatoires et un plafonnement de l'accroissement des dépenses discrétionnaires, (notamment défense et affaires internationales). En outre, comme dans les lois précédentes, un mécanisme de réduction automatique des dépenses était institué.

Les objectifs prévus sont rapidement devenus irréalistes puisque, au début de 1993, on évaluait à **1.433 milliards de dollars le déficit cumulé pour la période 1991-1995**, soit près de trois fois le montant fixé dans la loi de 1990.

Avec l'arrivée du Président Clinton, la nouvelle administration a jugé nécessaire de revoir la loi de réduction du déficit. Une nouvelle loi a donc été adoptée le 6 août 1993 pour la période 1994-1998.

L'OBRA 1993 a repris les grandes lignes de la précédente programmation en fixant comme objectif une réduction cumulée du déficit de **505 milliards de dollars à l'horizon 1998**, résultant de 255 milliards de réduction des dépenses (diminution des dépenses militaires et maîtrise de la dérive des dépenses d'assistance médicale), et de 250 milliards d'augmentation des recettes fiscales (augmentation de l'imposition des hauts revenus, accroissement de la taxe sur les carburants).

Cet objectif conduit à ramener le déficit fédéral aux environs de 2,7% du PIB, soit 200 milliards de dollars, dès 1996.

Le tableau ci-après retrace le cheminement de la loi OBRA 93 pour parvenir à la réduction du déficit.

*(Variations en milliards de dollars)*

	1994	1995	1996	1997	1998	Total 1994-1998
- Recettes	- 27	- 47	- 54	- 63	- 59	- 250
- Dépenses	- 19	- 36	- 46	- 66	- 87	- 255
- Total	- 47	- 83	- 101	- 129	- 146	- 505

## **II - LA PORTEE DE LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE**

**Le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme fait apparaître, après la nécessité du redressement budgétaire, la stratégie et la programmation de ce redressement.**

### **A. LES HYPOTHESES RETENUES**

**Deux séries d'hypothèses sont retenues pour arrêter les orientations budgétaires :**

#### **1. Le redressement des finances publiques doit concerner l'Etat, mais aussi la Sécurité sociale et les collectivités locales**

**En effet, toute dégradation de la situation financière de la Sécurité sociale ou des collectivités locales suppose à terme un nouveau concours de l'Etat. Or, la programmation quinquennale a été établie en excluant toute nouvelle contribution de ce type.**

##### ***a) L'Etat et la Sécurité sociale***

**Actuellement, le budget de l'Etat est sollicité de deux manières par le régime général de la Sécurité sociale :**

**1. D'une part, l'Etat allège une partie du poids des charges sociales sur l'emploi, en compensant financièrement l'essentiel des exonérations, totales ou partielles, de cotisations sociales accordées pour favoriser l'embauche de certains publics : jeunes, apprentis, chômeurs de longue durée, salariés percevant une rémunération inférieure à 1,2 fois le SMIC.**

Ainsi, en 1994, le budget de l'Etat supporte des charges de :

- 7,2 milliards de francs au budget du travail pour les exonérations accompagnant les formations en alternance des jeunes, de l'apprentissage, des stages pour les chômeurs de longue durée,
- 1,4 milliard de francs au budget des charges communes pour les exonérations liées aux embauches de jeunes de moins de 25 ans,
- 9 milliards de francs au budget des charges communes pour les exonérations de cotisations patronales d'allocations familiales sur les salaires inférieurs à 1,2 fois le SMIC.

2. D'autre part, le budget de 1994 organise la reprise par l'Etat de la dette contractée par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale auprès de la Caisse des dépôts et consignations, le 18 octobre dernier, à hauteur de 110 milliards de francs.

Le budget de l'Etat enregistre la charge d'intérêts de cet emprunt à hauteur de 6,7 milliards de francs et est remboursé, en intérêts et capital, par le **Fonds de solidarité vieillesse institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale**. Ce remboursement, financé par le Fonds à l'aide de ses propres ressources (contribution sociale généralisée au taux de 1,3 % ; droits sur les alcools et boissons non alcoolisées visés à l'article 16 du projet de loi de finances pour 1994), sera effectué selon l'échéancier suivant :



<b>Années</b>	<b>Montant</b> <i>(millions de francs)</i>
1994	6 787,0
1995	6 787,0
1996	12 549,3
1997	12 549,3
1998	12 549,3
1999	12 549,3
2000	12 549,3
2001	12 549,3
2002	12 549,3
2003	12 549,3
2004	12 549,3
2005	12 549,3
2006	12 549,3
2007	12 549,3
2008	12 549,3

en 1994 et 1995 : intérêts

de 1996 à 2008 : intérêts + capital

Ainsi conçue, cette opération ne doit pas augmenter le déficit budgétaire. Toutefois, toute aggravation de la situation financière de la Sécurité sociale fait peser une menace d'alourdissement des charges de l'Etat. L'annonce, le 15 décembre 1993, d'un déficit de 53 milliards de francs pour 1993, de 47 milliards de francs pour 1994, pose une nouvelle fois ce problème qui devrait faire l'objet de la loi quinquennale sur la protection sociale annoncée pour le printemps prochain.

#### *b) L'Etat et les collectivités locales*

Afin de ne pas compromettre les grands équilibres auxquels sont parvenues les collectivités locales, les ajustements se sont donc faits en 1993 par une relance des prélèvements directs (pour les régions et les départements) mais aussi par une contraction nette de l'effort d'investissement. En 1994, il est vraisemblable que seul l'investissement constituera la variable d'ajustement.

Aussi, l'effort demandé aux collectivités locales n'aura-t-il de signification que sous deux conditions :

- Tout d'abord, l'Etat ne doit pas prendre la responsabilité de brouiller la lisibilité future des finances locales par des

ajustements trop brutaux des concours qu'il verse aux collectivités locales comme il l'a fait, dans une large mesure, dans son projet initial de loi de finances pour 1994. Lors de l'examen de ce texte, votre commission des finances avait ainsi appelé à une pacification durable des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, demandant qu'il soit mis un terme aux remises en cause, incessantes et impromptues, des règles du jeu qui unissent ces deux protagonistes de la vie économique.

- De même, conviendra-t-il de réfléchir à l'assiette fiscale des collectivités locales et notamment à celle dévolue aux départements qui se révèle, plus que les autres encore, extrêmement sensible à la conjoncture économique. Le mode de calcul de la taxe professionnelle dont on sait qu'il grève relativement plus les industries économiquement les plus fragiles ne pourra pas non plus être épargné par ce mouvement de réflexion.

En tout état de cause, il paraît difficile d'en rester à la pétition de principe relative aux collectivités locales contenue dans le rapport annexe. L'allègement du poids de l'Etat dans les prélèvements obligatoires ne doit en aucune façon se réaliser au prix d'un accroissement corrélatif de la part relative de la fiscalité locale.

*c) D'autres charges pour l'Etat ?*

• Non mentionné dans le rapport d'orientation, le régime d'assurance-chômage fait pourtant l'objet, depuis 1993, d'un concours financier de l'Etat.

Après une subvention consentie en début d'année à hauteur de 3,15 milliards de francs pour décharger l'UNEDIC de sa participation à certaines mesures pour l'emploi, l'Etat s'est engagé dans le cadre d'un protocole conclu avec les partenaires sociaux le 23 juillet 1993 à assurer une subvention d'équilibre de 10 milliards de francs pendant dix ans, indexée sur l'évolution des prix et correspondant au tiers du besoin de financement du régime d'assurance-chômage.

La participation de l'Etat est donc encadrée. Toutefois, une clause de sauvegarde prévoit que *"lorsqu'un besoin de financement supérieur aux estimations du compte prévisionnel est constaté, pour la période courant jusqu'au 31 décembre 1996, le besoin de financement supplémentaire est couvert, d'une part par élargissement du champ d'application du régime d'assurance chômage, notamment vers les agents non titulaires des collectivités locales et les mandataires sociaux, et d'autre part, au titre de la solidarité nationale"*.

Cette charge potentielle supplémentaire pour le budget de l'Etat pourrait ne pas être la seule. En effet :

- **L'association pour la gestion de la structure financière l'"ASF"**, créée en 1983 pour prendre en charge d'une part le surcoût de la retraite à 60 ans pour les régimes de retraite complémentaire, d'autre part les garanties de ressources -préretraites- versées entre 60 et 65 ans, connaît un déséquilibre financier manifeste.

L'ASF a été financée jusqu'en 1990 par des cotisations sociales prélevées par l'UNEDIC, et à hauteur d'un tiers, par l'Etat. En 1990, la contribution de celui-ci a été réduite de 13 milliards de francs à 1 milliard de francs par an, puis a été supprimée en 1993. Pour assurer le financement de l'ASF, les partenaires sociaux demandent aujourd'hui une participation financière de l'Etat de plus de 5 milliards de francs pendant 5 ans.

**L'hypothèse faite par le projet de loi d'un redressement généralisé des comptes des administrations publiques est donc loin d'aller de soi.**

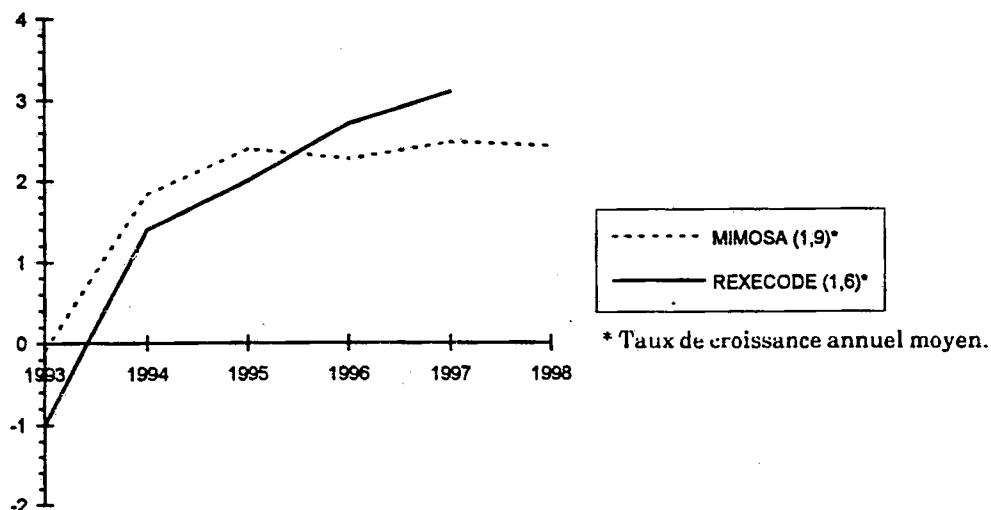
La deuxième série d'hypothèses retenues par le projet de loi porte sur l'environnement économique.

**2. La France doit retrouver à partir de 1995 une croissance de l'ordre de 2,8 % par an, avec une inflation maîtrisée.**

*a) Une croissance non inflationniste*

Le taux de croissance retenu à partir de 1995 ne paraît pas exagérément optimiste, les conjoncturistes les plus réservés prévoyant dans tous les cas un redémarrage de l'activité au milieu de l'année 1994.

### Taux de croissance de l'économie française



Source : Rapport de la délégation du Sénat pour la planification; 18 novembre 1993

. L'hypothèse implicite de la maîtrise de l'inflation à 2,8 % par an sur la période considérée est réaliste, la France étant actuellement en tête des pays européens pour la maîtrise des prix, avec un taux d'inflation de + 2,2 % sur l'ensemble de l'année 1994.

. L'hypothèse faite sur les taux d'intérêt à partir des taux constatés, à 6,5 % à court terme et à 7 % à long terme, au début du mois de décembre paraît également réaliste. Une nouvelle baisse de  $\frac{1}{4}$  de point des taux directeurs de la Banque de France est d'ailleurs intervenue le 4 décembre dernier.

#### b) Des recettes stabilisées

L'hypothèse conventionnelle portant sur les recettes repose sur trois éléments :

**1. Les recettes fiscales** progresseraient parallèlement à la richesse nationale à partir de 1995.

Cette hypothèse repose elle-même sur trois conventions :

\*La pression fiscale n'augmenterait pas, ce qui est un présupposé indispensable dans une économie où les prélèvements obligatoires atteignent un niveau de 44 % du PIB,

\* les recettes sont calculées à législation fiscale inchangée. Ainsi, le coût éventuel de la réforme de l'impôt sur le revenu n'est pas pris en compte à partir de 1995. Il reste à

démontrer que l'allègement de 19 milliards consenti en 1994 garde un caractère exceptionnel. On doit rappeler que celui-ci résultait, pour l'essentiel, de la volonté d'éviter tout sursaut d'impôt pour ceux des contribuables dont les revenus imposables entrent dans une tranche imposée à un taux supérieur par rapport au barème antérieur.

\* les recettes fiscales ne seraient plus en retard sur la croissance à partir de 1995, contrairement à ce qui s'est produit depuis 1991.

2. Les recettes non fiscales seraient abondées chaque année par le produit de cessions d'actifs publics, à hauteur de 50 milliards de francs.

3. Les prélèvements sur recettes évolueraient de la manière suivante :

- en ce qui concerne les collectivités locales, le prélèvement sur recettes conserverait le niveau atteint à la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1994 dans les deux Assemblées, soit

- pour le prélèvement communautaire, le "paquet Delors II" est pris en compte à la suite des décisions du Conseil d'Edimbourg de décembre 1992, ce qui entraînerait la progression suivante :

*(milliards de francs)*

	1994	1995	1996	1997
Montant du prélèvement communautaire	90,8	92,3	95,2	99,6

*(en francs 1994)*

## B. LE SCENARIO PROPOSE

### 1. Un cheminement linéaire

Le scénario proposé par le projet de loi quinquennale retient un objectif de réduction du déficit budgétaire, le rapproche des estimations de recettes, et en déduit une évolution des dépenses.

Cette démarche apparaît dans le tableau qui figure au rapport annexé au projet de loi d'orientation :

(milliards de francs)

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

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

Les pourcentages sont calculés avant arrondi au milliard de francs.

#### a) Un objectif

La réduction du déficit à 2,5 % du PIB en 1997 correspond à l'impératif de stabilisation du poids de la dette par rapport au Produit Intérieur Brut : ce poids serait de 42,2 %.

En effet, cette stabilisation s'effectuerait selon le processus suivant :

(milliards de francs courants)

	1994	1995	1996	1997
Stock de dette au 31 décembre	2 920	3 191	3 432	3 642
PIB	7 332	7 743	8 176	8 634
Dette/PIB	0,398 %	0,412 %	0,420 %	0,422 %

La loi d'orientation retient, à titre conventionnel, une **réduction linéaire du déficit de 0,5 % par an entre 1993 et 1997**, qui permet de ramener son niveau de 4 % du PIB en 1993 à 2,5 % du PIB en 1997.

*b) Des moyens*

. Compte tenu des hypothèses retenues sur les recettes, -soit une pression fiscale constante et une croissance moyenne de 2,8 % à partir de 1995, la réduction du déficit impose de stabiliser les dépenses en francs constants à partir de 1994.

. Par ailleurs, étant donné la progression mécanique des charges de la dette, cette stabilisation des charges de l'Etat entraîne une réduction des dépenses autres que la charge de la dette, de :

7 milliards de francs en 1995, soit - 0,6 %,

5 milliards de francs en 1996, soit - 0,4 %,

3 milliards de francs en 1997, soit - 0,2 %.

Bien sûr, ce calendrier est purement indicatif, car il est calé sur la réduction linéaire du déficit budgétaire. Toutefois, il donne la mesure de la discipline qui devra être respectée de 1995 à 1997.

## **2. Des conséquences très importantes**

L'objectif de réduction des dépenses ainsi défini implique des révisions drastiques : en effet, la structure du budget comporte beaucoup de rigidités alors que l'Etat va se trouver confronté à des engagements incompressibles.

*a) Une structure très lourde à manier*

Entre 1990 et 1992, les dépenses du budget général <sup>(1)</sup> auront progressé de 11,1 %, passant de 1.282 milliards à 1.425 milliards de francs. Si l'on tient compte de la hausse des prix durant cette période, soit + 6,1 %, l'évolution en volume atteint alors 5 %.

*1. hors dégrèvements et remboursement d'impôts, mais charge de la dette retenue pour son montant brut.*

Le tableau suivant met en évidence la déformation - et la dynamique - du budget durant ces trois années. Certes, l'évolution nominale de quelques postes doit s'apprécier avec prudence, car elle recouvre d'importants changements de structure. Tel est notamment le cas des dépenses civiles du titre V qui, en 1992, sont affectées par la modification du mode de financement des dotations en capital aux entreprises publiques.

Il n'en demeure pas moins que ces quelques données font ressortir **trois tendances de fond qui constituent désormais autant de contraintes fortes pour l'avenir.**

- Ainsi, en 1992, la **charge brute de la dette** a absorbé, près de 12,4 % de l'ensemble des dépenses du budget général, contre "seulement" 9,3 % deux ans auparavant. Sur cette période, elle aura donc progressé de 27,7 %.

Dans le même temps, les autres dépenses civiles se gonflaient de 10,7 %, soit un rythme supérieur de 5,6 points à celui de l'inflation.

- Totalisant 530 milliards de francs, les **dépenses de fonctionnement des services civils (titre III)** demeurent la composante la plus importante de l'ensemble du budget et représentent pour près de 83 %, des charges de rémunérations. Or, sur la période de référence, cette composante s'est gonflée de 11 %, sous l'effet combiné des créations d'emplois et des programmes pluriannuels de revalorisation des rémunérations et des carrières des agents de la fonction publique.

- Regroupant désormais 409 milliards de francs (28,7 % des dépenses), les **interventions publiques** ont également connu une croissance soutenue (+ 9,8 %). Or, celle-ci résulte de deux événements :

- d'une part, la montée en puissance des **dépenses en faveur de l'emploi**, qui traduit très directement les conséquences de l'inquiétante dégradation du marché du travail,

- d'autre part, le poids de nombreux **mécanismes d'aide ou d'intervention** dont le coût évolue de façon relativement "indépendante" par rapport aux contraintes générales qui pèsent sur le budget. Entrent notamment dans cette catégorie des charges telles la subvention d'ajustement au BAPSA (11,9 milliards en 1992), les aides au logement, seul budget dont les trois principales actions mobilisent 39 milliards de francs, les concours de l'Etat à la SNCF (21 milliards) ou l'Allocation aux adultes handicapés (15 milliards). Cette liste est certes loin d'être exhaustive, mais elle indique clairement les rigidités qui pèsent sur le budget dans son ensemble.



De fait, la volonté de maîtriser ces dépenses ne peut que conduire à une adaptation des mécanismes ou des règles qui les suscitent. Décidé dans le cadre de la loi de finances pour 1993, l'aménagement du système de surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse illustre ainsi parfaitement ce type de démarche, qui d'ailleurs a trouvé une nouvelle application plus récente avec les restrictions apportées aux conditions d'accès au pré-retraites financées par le Fonds national de l'Emploi.

Evolution des différentes catégories de dépenses du Budget général

(milliards de francs)

Nature des dépenses	1990	1991	1992	Variation en %
<b>Titre I - Dette publique</b> (hors remboursements et dégrèvements)	151	162	189	+ 24,9
dont . charge brute de la dette	137	151	175	+ 27,7
. garantie	12	8	10	- 16,7
<b>Titre II - Pouvoirs publics</b>	3,5	3,5	3,6	+ 2,8
<b>Titre III - Moyens des services</b>	475,1	498,5	530	+ 11,5
dont . charges de personnel (y compris pension)	400,3	417,9	441,9	+ 10,4
. matériel et fonctionnement	27,4	28,1	29,4	+ 7,3
. subventions de fonctionnement	34,0	37,0	41,4	+ 21,7
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>	372,7	385,3	409,4	+ 9,8
dont . Actions sociales - Assistance et solidarité	136,2	137,4	146,9	+ 7,8
. Actions sociales - Prévoyance	28,6	28,9	26,7	- 6,6
. Actions économiques	85,6	89,3	97,4	+ 13,7
. Actions éducatives et culturelles	62,9	66,8	74,4	+ 18,2
. Subventions aux entreprises d'intérêt national	25,7	27,1	27,7	+ 7,8
. Autres	33,5	35,6	36,1	+ 7,7
<b>Titre V - Investissements de l'Etat</b>	35,6	30,0	26,9	- 24,4
<b>Titre VI - Subventions d'investissement</b>	57,9	67,5	76,8	+ 32,6
<b>Total dépenses civiles</b>	1 094,8	1.146,8	1 235,7	+ 12,8
Dépenses civiles hors charge de la dette	957,8	995,8	1.060,7	+ 10,7
<b>Dépenses militaires</b>				
<b>Titre III - Rémunérations</b>	90,6	95,5	95,9	+ 5,8
<b>Titre V - Investissement de l'Etat</b>	95,0	92,9	93,4	- 1,7
<b>Titre VI - Subventions d'investissement</b>	0,5	0,5	0,5	--
<b>Total dépenses militaires</b>	186,1	188,9	189,8	+ 2,0
<b>TOTAL GENERAL</b>	1 281,9	1 335,7	1 425,5	+ 11,1
<b>Dépenses civiles hors charge de la dette</b>	957,8	995,8	1.060,7	+ 10,7

### ***b) Des engagements inéluctables***

Au sein des dépenses de l'Etat, certaines ne pourront, en tout état de cause, être réduites au cours des prochaines années.

Bien au contraire, les engagements pris ou à venir laissent prévoir une progression supérieure à l'objectif du présent projet de loi d'orientation quinquennale pour ces dépenses et limitent d'autant les marges de manoeuvre budgétaires.

#### **- Les engagements déjà pris**

Les principales contraintes résultent des divers accords pris en matière de fonction publique.

Ainsi, le protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, dit "*protocole Durafour*" a engagé les finances de l'Etat, des collectivités locales et des établissements hospitaliers sur 7 années, du 1er août 1990 au 31 juillet 1997. Pour les trois fonctions publiques, il représente un coût brut évalué à plus de 40 milliards de francs mais qui, en raison des effets cumulatifs qu'il entraîne, est en réalité bien supérieur pour les budgets publics.

D'autres plans catégoriels pluriannuels sont également mis en oeuvre pour les personnels enseignants, de l'intérieur et de la défense.

Enfin, l'accord salarial de novembre 1993 qui doit s'appliquer jusqu'en 1995, permettra une progression en niveau des rémunérations de 4,99 % sur l'ensemble de la période. De tels accords grèvent lourdement la construction des budgets des années suivantes en rendant obligatoire une augmentation sensible de la masse des traitements et pensions, avant même la prise en compte du "Glissement - Vieillesse - Technicité" et des autres mesures.

#### **- Les engagements programmés**

Plusieurs lois ou projets de loi quinquennales concernant divers secteurs mobilisent les ressources publiques des années à venir dans des proportions conséquentes.

##### **• *La loi quinquennale sur l'emploi***

Cette loi prévoit notamment la programmation de l'extension du dispositif d'exonération des cotisations patronales d'allocations familiales, pour un coût total estimé à environ 100 milliards de francs selon l'échéancier suivant :

*Echéancier de l'extension du dispositif d'exonération  
des cotisations patronales des allocations familiales*

Dates	Rémunérations mensuelles (S) ouvrant droit à l'exonération de 100 %	Rémunérations mensuelles (S') ouvrant droit à l'exonération de 50 %
1.07.1993	$S \geq \text{SMIC}^*$ majoré de 10 %	$\text{SMIC}^*$ majoré de 10 % < $S' \leq \text{SMIC}$ majoré de 20 %
1.01.1995	$S \geq \text{SMIC}^*$ majoré de 20 %	$\text{SMIC}^*$ majoré de 20 % < $S' \leq \text{SMIC}$ majoré de 30 %
1.01.1996	$S \geq \text{SMIC}^*$ majoré de 30 %	$\text{SMIC}^*$ majoré de 30 % < $S' \leq \text{SMIC}$ majoré de 40 %
1.01.1997	$S \geq \text{SMIC}^*$ majoré de 40 %	$\text{SMIC}^*$ majoré de 40 % < $S' \leq \text{SMIC}$ majoré de 50 %
1.01.1998	$S \geq \text{SMIC}^*$ majoré de 50 %	$\text{SMIC}^*$ majoré de 50 % < $S' \leq \text{SMIC}$ majoré de 60 %

\* Le SMIC est calculé sur la base de 169 heures

• *La loi quinquennale sur la justice*

Cette loi devrait être soumise au Parlement au cours de la session de printemps 1994. Elle définira les missions et les moyens de la Justice jusqu'en 1998.

• *La loi de programmation militaire*

Annoncée depuis plusieurs années, mais toujours retardée, cette loi devrait faire l'objet d'un examen par le Parlement au cours de l'année 1994, après publication du livre blanc sur la défense. Elle engagera les finances de l'Etat de façon conséquente puisqu'il s'agit du deuxième budget de la Nation.

• *La loi de programme relative au patrimoine monumental*

Cette loi, examinée, au cours de l'actuelle session, a pour objet de prévoir le financement de la conservation du patrimoine monumental culturel d'intérêt public. Pour la répartition du montant total de 7.849 millions de francs, l'échéancier retenu est le suivant :

1994 : 1.508 millions de francs  
1995 : 1.538 millions de francs  
1996 : 1.569 millions de francs  
1997 : 1.601 millions de francs  
1998 : 1.633 millions de francs.

D'autres lois de programme sectorielles conçues sur la même schéma pourraient également voir le jour au cours des prochains mois et, en conséquence, engager les finances de l'Etat de façon à rendre plus difficile toute remise en cause de certaines dépenses.

*c) L'enjeu de la révision des services votés*

**L'effort d'économie indispensable a amené, cette année, le Gouvernement à ne pas pratiquer, comme les années précédentes, une annulation forfaitaire portant sur un pourcentage donné des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ne fait que diminuer les mesures nouvelles, mais à remettre en cause les dotations assurant le simple maintien des actions de l'Etat à législation constante. Dans le projet de loi de finances pour 1994, cet effort atteint 18,8 milliards de francs.**

**La diminution des crédits ainsi réalisée peut provenir, à point nommé, d'une extinction programmée des dépenses : telle la suppression, décidée en 1989, de la subvention de 1 milliard de francs à l'Association pour la gestion de la structure financière, qui cofinance, avec les partenaires sociaux, depuis 1983, les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.**

De même, l'arrivée à terme du programme d'aide aux pays en voie de développement arrêté au sommet de La Baule en 1990, provoque la disparition de crédits d'ajustement structurel, à hauteur de 85 millions de francs au budget des charges communes, et de 85 millions de francs au budget de la coopération.

**Toutefois, l'essentiel de la révision des services votés procède d'une réelle volonté de remise en cause des dépenses à travers plusieurs démarches parallèles.**

1. La suppression (ou la réduction) de mesures et de structures existantes. On peut citer ainsi :

- l'abandon de dispositifs jugés inefficaces, tels les contrats locaux d'orientation pour l'emploi des jeunes (- 330,3 millions de francs au budget du travail),

- la réduction d'interventions jugées non prioritaires, telles les crédits d'action culturelle au budget des affaires étrangères, qui diminuent de 472,5 millions de francs,

- la suppression de structures jugées inutiles : par exemple du "Fonds d'amélioration de la vie quotidienne", qui provoque une économie de 100,3 millions de francs au budget de l'urbanisme et des services communs.

2. La réduction des moyens, à action constante

- Le budget des services généraux du Premier ministre donne, en quelque sorte, "l'exemple", avec une économie de - 150,4 millions de francs correspondant à la modification des structures gouvernementales et à la réduction des moyens des cabinets ministériels.

- La fusion des ministères de l'Industrie et des Postes et Télécommunications permet une économie de près de 50 millions de francs.

- De même, le ministère des Affaires étrangères diminue les crédits de rémunération du personnel expatrié, en encourageant les recrutements d'agents locaux qui sont nettement moins onéreux.

3. Le freinage des dépenses d'intervention

Un recalibrage de certains dispositifs est opéré, qui correspond au calcul, sur des bases nouvelles, de prestations existantes. La diminution de la dépense ainsi obtenue s'accompagne d'une augmentation du nombre de bénéficiaires. C'est le cas pour le RMI (- 596 millions de francs au budget des affaires sociales), les contrats emploi-solidarité, les préretraites du Fonds national de l'emploi (- 2 milliards de francs et - 508 milliards de francs au budget du travail)

Moins parlant que la suppression des mesures, le recalibrage des dispositifs existants porte sur des masses financières supérieures et constitue un tempérament appréciable à la dérive de certaines dépenses, considérée comme inévitable au cours des cinq dernières années. Cette démarche doit permettre de remodeler les interventions de l'Etat lorsque la contrainte budgétaire ne permet plus d'assurer une progression continue des crédits.

4. Une diminution des subventions à certains organismes incitant à un redéploiement des ressources extérieures, autant qu'à la redéfinition des fonctions exercées.

C'est le cas pour l'Institut national de la consommation et pour le Centre français du commerce extérieur, le Centre Français des manifestations économiques à l'étranger, l'Agence pour la coopération technique, industrielle, et économique (respectivement - 11 millions de francs et - 22 millions de francs au budget des services financiers).

Au total, l'exercice de révision des services votés en 1994 est bien une amorce concrète de réflexion sur le rôle de l'Etat : quelles missions ? Quels moyens ? Dans quelle mesure le relais de certaines interventions passées doit-il être pris par d'autres ressources ?

C'est dans cette optique que le Premier ministre a nommé, le 12 novembre 1993, une "mission de réflexion et de propositions sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat" dont la présidence a été confiée à M. Jean Picq, Conseiller-maitre à la Cour des Comptes. Cette mission devra rendre un rapport d'orientation et de propositions, assorti d'un calendrier et d'une description des modalités de mise en oeuvre avant le 30 avril 1994.

**Extraits du discours prononcé par M. Edouard Balladur, Premier ministre, à l'occasion de l'installation de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat**

(12 novembre 1993)

*"Depuis de nombreuses années, l'organisation des structures administratives s'est caractérisée par la multiplication des fonctions et des organes. Chaque réforme complique, ajoute, superpose les structures.*

*"Il en résulte une véritable crise de nos institutions administratives qui se traduit par une inefficacité toujours plus grande, une complexité accrue et une coupure entre les administrations et les citoyens de plus en plus nette.*

*"Ainsi, l'Etat est-il affaibli, aussi bien par l'inadaptation de son organisation et de ses procédures que par l'insuffisance de l'effort qui est conduit pour la qualité de sa gestion.*

*"Enfin, certaines interventions de l'Etat sont concurrencées par le développement concomitant des attributions relevant de l'échelon européen et des collectivités locales.*

*"Soyons conscients que la France n'achèvera pas sa modernisation économique et sociale sans que l'Etat lui-même ne soit profondément renouvelé.*

(...)

*"Il faut définir un projet d'ensemble pour rebâtir l'organisation de l'Etat autour de ses missions essentielles. Compte tenu des effets de la construction européenne et de la décentralisation, cette démarche doit conduire à proposer des regroupements et allègements de structures nécessaires pour accroître l'efficacité de l'Etat. Elle doit également conduire à imaginer des procédures de travail interministérielles répondant de manière plus efficace aux besoins nouveaux qui apparaissent. La politique de la ville est un bon exemple des difficultés d'adaptation que peut rencontrer l'Etat face à une mission nouvelle. Cette démarche doit enfin se traduire par la révision des conditions d'allocation des hommes et des crédits pour en assurer le meilleur emploi.*

(...)

*"La mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat devra répondre à trois questions : que doit, en priorité, faire l'Etat ? Comment doit-il le faire pour être plus efficace, c'est-à-dire avec quelle organisation ? Et de quels moyens doit-il disposer pour optimiser la gestion des deniers publics ?*

*"Pour arrêter ses conclusions et recommandations, le comité procédera en trois étapes :*

*"- dans un premier temps, il mènera des auditions conçues dans le souci d'éclairer, notamment par des exemples étrangers, les huit missions stratégiques de l'Etat : la sécurité et la justice, la protection des intérêts français dans le monde, la défense nationale, la gestion des finances publiques, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, la formation et la culture des hommes ainsi que le soutien et la régulation des activités économiques.*

*"- Dans un second temps, il analysera les nouvelles méthodes de gestion publique en entendant les rapports d'experts de l'administration, de l'entreprise ou de cabinets d'audit et de conseil : pilotage et évaluation des politiques publiques, instruments comptables et financiers, gestion des ressources humaines...*

*"- Dans un troisième et dernier temps, il élaborera sur la base des analyses ainsi réalisées des propositions de regroupements, allègements et suppression de structures redondantes ou devenues inutiles. Ces propositions devront également dégager les moyens d'améliorer la coordination des politiques publiques notamment interministérielles.*

*(...)*

*"Soyons persuadés qu'il s'agit d'une nécessité : l'Etat doit se réformer profondément pour répondre aux exigences de la Nation dans un monde en plein bouleversement et constituer l'instrument efficace de la mise en oeuvre des politiques voulues par le pays.*

*"Trop d'erreurs ou d'incompréhensions sont nées, au cours des dernières années, de la confusion des responsabilités et de l'inadaptation de l'organisation et des moyens des services de l'Etat."*



## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **ARTICLE PREMIER**

#### **Objectif de la maîtrise des finances publiques**

L'article premier fixe l'objectif chiffré de réduction du déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du Produit Intérieur Brut en 1997.

Cet objectif est la pierre angulaire de la programmation pluriannuelle.

- **Sa justification est double**

1 - La réduction du déficit budgétaire à 2,5 % du PIB permettra de stabiliser la part de l'endettement de l'Etat à 42,2 % du Produit Intérieur Brut.

2 - Le respect du critère de convergence budgétaire pour l'accès à la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire impose un plafond de 3 % du Produit Intérieur Brut aux déficits cumulés de l'ensemble des administrations publiques.

- **Le calendrier retenu par la loi d'orientation quinquennale est celui d'une réduction à hauteur de 0,5 % du PIB par an du niveau du déficit budgétaire, celui-ci atteignant 4,5 % en 1993. Naturellement, ce calendrier est fictif, certaines années pouvant révéler une avance ou un retard dans ce résultat : seul compte l'objectif fixé en 1997.**

**Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 2

### **Norme de progression des charges budgétaires**

**L'article 2 tire les conséquences budgétaires de l'objectif fixé à l'article premier.**

En effet, compte tenu de la réduction imposée du déficit et de la progression retenue des recettes, l'augmentation des dépenses de l'Etat ne pourra excéder l'évolution prévisionnelle des prix, soit + 2,8 % par an.

Etant donné la progression mécanique des charges de la dette qui se poursuivra sur toute la période parallèlement à la progression de l'endettement, il ressort de l'article 2 que les autres dépenses de l'Etat <sup>(1)</sup> devront diminuer:

- de 7 milliards de francs, soit 0,6 % en 1995,
- de 5 milliards de francs, soit 0,4 % en 1996,
- de 3 milliards de francs, soit 0,2 % en 1997.

Ces chiffres, qui sont indicatifs car ils reposent sur le scénario de réduction linéaire du déficit, donnent l'ampleur du défi budgétaire à relever au cours des quatre années à venir.

Seul un examen approfondi du bien-fondé de l'ensemble des actions et structures de l'Etat permettra de pratiquer la réduction des services votés nécessaire au respect de la loi d'orientation, tout en ménageant d'indispensables priorités.

*Enfin, on observe qu'aucun terme n'est fixé à la norme de progression des charges budgétaires : celle-ci pourrait être modifiée dès que l'objectif de réduction du déficit sera rempli.*

**Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.**

*1. en francs 1994.*

### **ARTICLE 3**

#### **Rapport annexé au projet de loi de finances de l'année**

**L'article 3 prévoit l'obligation, pour le Gouvernement, d'annexer au projet de loi de finances de l'année une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes.**

**Cette méthode est utilisée avec succès par l'Allemagne depuis 1967.**

**La fixation d'un objectif de réduction du déficit budgétaire sur cinq ans impose, en effet, une cohérence du vote de chaque loi de finances avec l'objectif ainsi fixé.**

**Cette projection quinquennale, pour éclairer utilement le débat, devrait être suffisamment précise, c'est-à-dire comporter pour le moins,**

**- l'évolution prévisionnelle des recettes de l'Etat, détaillée en :**

- recettes fiscales (par impôt),**
- recettes non fiscales (par grande catégorie),**
- prélèvements sur recettes (collectivités locales et communautés européennes).**

**- l'évolution prévisible des charges de l'Etat, soit :**

- la charge de la dette,**
- les autres dépenses par titre, en précisant au titre III l'évolution des charges de personnel.**

**Avec ce degré de précision, un cadre pluriannuel "glissant" devrait rationaliser considérablement la discussion budgétaire, en permettant au Parlement de mieux cadrer dans la durée ses propositions d'amendements portant sur les recettes de l'Etat, et d'apprécier en perspective les priorités du Gouvernement telles qu'elles s'expriment à travers les fascicules budgétaires.**

**Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## **ARTICLE 4**

### **Approbation du rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme**

L'article 4 a pour objet d'approuver le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme annexé au projet de loi de finances (voir le texte de ce rapport en annexe 1).

Ce rapport est essentiel pour la compréhension du projet de loi : en effet, il développe la motivation économique et financière de l'orientation quinquennale et il comporte le tableau d'hypothèses chiffrées sur lesquelles repose la réduction du déficit budgétaire de 1993 à 1997.

#### **I - LA MOTIVATION DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION**

Le rapport annexé développe en trois points la motivation du projet de loi, la stratégie qu'il propose ainsi que son calendrier.

Cet exposé est commenté à la partie II de la présentation générale du texte intitulée "La portée de la loi d'orientation".

#### **II - LES HYPOTHESES CHIFFREES**

Le rapport comporte un tableau rassemblant les hypothèses chiffrées, en déficit, en recettes, en dépenses du projet de loi quinquennale.

Ce tableau fait également l'objet d'un commentaire dans la partie II de la présentation générale du projet de loi.

Il est à signaler que l'Assemblée nationale a adopté un **amendement proposé par le Gouvernement** sur ces hypothèses chiffrées, tirant les conséquences de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 et du projet de loi de finances pour 1994, intervenus depuis le dépôt du projet de loi d'orientation quinquennale, ainsi que des modifications d'environnement économique relevées depuis lors.

**Ainsi, les recettes et dépenses de 1993 ont été modifiées :**

**- 26 milliards de francs ont été ajoutés aux recettes de 1993, résultant de 18 milliards de francs de produits des privatisations, et 8 milliards de francs d'autres recettes non fiscales : 1 milliard de francs de prélèvement sur les fonds de réserve de l'Assemblée nationale, 1 milliard de francs de produit de cession d'actifs du Crédit Local de France, 6,6 milliards de francs de prélèvement sur les fonds de la Caisse des dépôts et consignations ;**

**- 27 milliards de francs ont été ajoutés aux dépenses de 1993, avec 83 milliards de francs au budget général correspondant aux recettes de privatisations supplémentaires, et 83 milliards de francs en charges du compte d'avance aux collectivités locales, liées à la suppression des dispositions initiales du projet de collectif relatives à l'imputation des dégrèvements de taxe professionnelle sur la valeur ajoutée.**

**De même, la baisse des taux d'intérêt intervenue depuis le mois de mai dernier a conduit le Gouvernement à réviser en baisse la charge de la dette.**

**Les recettes et dépenses de 1994 ont été ajustées à l'issue du vote en première lecture du projet de loi de finances pour 1994 par chacune des deux Assemblées.**

**Décision de votre Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 décembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, le projet de loi n°152 (1993-1994) d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a rappelé que cette loi fixait avant tout un objectif de réduction du déficit budgétaire à 2,5 % du produit intérieur brut d'ici à l'année 1997, et que cet objectif, assorti d'une double justification, proposait un scénario reposant sur des hypothèses.

Le rapporteur général a en effet rappelé que la justification d'une loi d'orientation de maîtrise des finances publiques résidait dans la nécessité de réduire le déficit du budget de l'Etat, qui avait atteint 333 MF en juin dernier avant l'intervention du collectif, et s'accompagnait d'une explosion des charges de la dette appelée à mobiliser 20 % des recettes fiscales en 1994, et freinant la baisse des taux d'intérêt.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé que la deuxième justification de la loi quinquennale était la nécessité de se rapprocher des critères de convergence imposés pour le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, et d'acquérir une plus grande crédibilité vis-à-vis des partenaires européens de la France.

Le rapporteur général a ensuite présenté les hypothèses financières et économiques sur lesquelles reposait la loi d'orientation, soit le redressement de l'ensemble des comptes des administrations publiques, aujourd'hui hypothéqué par les déficits de la Sécurité sociale, de l'assurance chômage, de l'association pour la gestion de la structure financière, et le retour à une croissance moyenne de + 2,8 % à partir de 1995 avec une inflation maîtrisée et des taux d'intérêts stabilisés, hypothèse qui paraît compatible avec les prévisions élaborées aujourd'hui par les différents instituts de conjoncture.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors exposé le scénario proposé par la loi d'orientation, qui sur la base d'une pression fiscale inchangée, d'une stabilisation des concours aux collectivités locales et de l'augmentation prévisible du prélèvement au profit des communautés européennes, aboutissait à la diminution annuelle du déficit du budget de l'Etat à hauteur de 0,5 % du produit intérieur brut de 1993 à 1997, ce qui impliquait une stabilisation des dépenses de l'Etat en francs constants à partir de 1994.

Le rapporteur général a ensuite insisté sur le fait que, compte tenu de la progression inéluctable des charges de la dette au cours des quatre années à venir, la stabilisation des dépenses de l'Etat supposait une diminution des autres charges de 0,6 % en 1995, de 0,4 % en 1996, de 0,2 % en 1997.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné la difficulté qu'il y aurait à respecter cette discipline budgétaire, compte tenu du poids des dépenses inéluctables dans le budget de l'Etat, et des engagements annoncés pour les années à venir, notamment dans les domaines de la fonction publique, de l'emploi, de la défense.

En conclusion, le rapporteur général a estimé que la loi d'orientation proposée était indispensable pour évaluer les priorités budgétaires des années à venir, et a proposé à la commission de recommander son adoption au Sénat.

Un débat s'est alors ouvert, auquel ont participé MM. Christian Poncelet, président, Paul Girod et Emmanuel Hamel.

En réponse aux intervenants qui exprimaient leur inquiétude sur le choix des économies rendues nécessaires par la loi quinquennale, M. Jean Arthuis, rapporteur général, est convenu de l'importance des conséquences que pourrait comporter la loi d'orientation sur l'évolution de certaines actions de l'Etat, et a insisté, de concert avec M. Christian Poncelet, président, sur la nécessité d'établir dorénavant une véritable hiérarchie des priorités du budget.

La commission a alors décidé de recommander au Sénat d'adopter, sans modification, le projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Art. premier</p> <p>La maîtrise des finances publiques a pour objectif, selon une programmation pluriannuelle, de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997.</p>	<p>—</p> <p>Art. premier</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p>—</p> <p>Art. premier</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Art. 2</p> <p>Aux fins définies à l'article premier, la progression des charges du budget général et de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor ne devra pas excéder l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de chaque année.</p>	<p>Art. 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p>Art. 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>



Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.	Propositions de la commission
— Art. 3	— Art. 3	— Art. 3
Le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport présentant une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes.	<i>(Sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
Art. 4	Art. 4	Art. 4
Est approuvé le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme annexé à la présente loi.	<i>(Sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>

Voir page suivante le tableau du rapport annexé

## Texte du projet de loi

(Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994)

(En milliards de francs)

	1993 (LFR)	1994 (PLF)	1994/1993 (en %)	1995	1995/1994 (en %)	1996	1996/1995 (en %)	1997	1997/1996 (en %)
Charge nette de la dette ...	176	191	8,8	201	5,0	213	5,8	222	4,2
Autres charges .....	1.229	1.242	1,0	1.232	- 0,6	1.220	- 1,0	1.211	- 0,7
Total des dépenses du budget général et des charges des CST	1.405	1.433	2,0	1.433	0,0	1.433	0,0	1.433	0,0
Total des recettes nettes ...	1.088	1.133	4,2	1.166	2,9	1.199	2,8	1.231	2,7
Solde général .....	- 317	- 300	- 5,5	- 267	- 10,9	- 234	- 12,3	- 202	- 13,9
Solde général/PIB total en %	- 4,4	- 4,0		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

NB : Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994. Les pourcentages sont calculés avant arrondi au milliards de francs

## Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

(Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994)

(En milliards de francs)

	1993 (LFR)	1994 (PLF)	1994/1993 (en %)	1995	1995/1994 (en %)	1996	1996/1995 (en %)	1997	1997/1996 (en %)
Charge nette de la dette ...	176	185	5,1	193	4,2	198	2,7	201	1,5
Autres charges .....	1.256	1.263	0,5	1.255	- 0,6	1.250	- 0,4	1.247	- 0,2
Total des dépenses du budget général et des charges des CST	1.432	1.448	1,1	1.448	0,0	1.448	0,0	1.448	0,0
Total des recettes nettes ...	1.114	1.148	3,0	1.181	2,9	1.215	2,8	1.248	2,7
Solde général .....	- 318	- 300	- 5,6	- 267	- 11,1	- 233	- 12,7	- 200	- 14,2
Solde général/PIB total en %	- 4,5	- 4,1		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

NB : Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994. Les pourcentages sont calculés avant arrondi au milliards de francs.

## Proposition de la commission

(Sans modification)

## A N N E X E

### RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES A MOYEN TERME

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

#### I - LA NÉCESSITÉ DU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

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

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

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

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

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

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

## II - LA STRATÉGIE DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

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

Cette stratégie de redressement repose sur trois principes.

1 - Le redressement des finances publiques doit être appréhendé de façon globale, ce qui suppose un effort conjoint de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités locales. Il est en effet impossible de concevoir un redressement du budget de l'Etat sans tenir compte de la remise en ordre qui doit être opérée dans les comptes des autres administrations publiques.

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

Cette orientation stratégique est justifiée par les raisons suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III - LA PROGRAMMATION DU REDRESSEMENT

Le tableau ci-après fait apparaître le cheminement permettant d'atteindre l'objectif d'un déficit budgétaire limité à 2,5 % du PIB en 1997. En stabilisant la totalité des charges budgétaires en volume dès 1994, le déficit serait réduit d'un demi-point de PIB par an, à condition que la pression fiscale de l'Etat soit également stabilisée. Cette progression repose sur l'hypothèse qu'après le ralentissement puis l'absence de croissance entre 1990 et 1993, l'économie française devrait retrouver progressivement une croissance de l'ordre de 2,8 % par an à partir de 1995, dans un contexte d'inflation maîtrisée.

Ce cheminement permettrait par ailleurs de stopper la croissance exponentielle de la part de la dette dans la richesse nationale et donc d'éviter que la charge d'intérêt n'absorbe une proportion croissante du surcroît de recettes généré par la croissance. Après avoir augmenté de 5% en une seule année passant de 30 % en 1992 à 35 % en 1993, le ratio de l'encours de la dette rapporté au PIB se stabiliserait en 1997 à environ 42 %.

	1993 Loi de finances rectificative	1994	1994/1993 (en %)	1995	1995/1994 (en %)	1996	1996/1995 (en %)	1997	1997/1996 (en %)
Charge nette de la dette . . . .	176	191	8,8	201	5,0	213	5,8	222	4,2
Autres charges . . . . .	1.229	1.242	1,0	1.232	- 0,8	1.220	- 1,0	1.211	- 0,7
Total des dépenses du budget général et des charges des comptes spéciaux du Trésor .	1.405	1.433	2,0	1.433	0	1.433	0	1.433	0
Total des recettes nettes . . . .	1.088	1.133	4,2	1.166	2,9	1.199	2,8	1.231	2,7
Solde général . . . . .	- 317	- 300	- 5,5	- 267	- 10,9	- 234	- 12,3	- 202	- 13,9
Solde général/PIB total en %	- 4,4	- 4,0		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

N.B. : Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994.  
Les pourcentages sont calculés avant arrondi au milliard de francs.

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

Il convient de souligner que la programmation qui vient d'être présentée ne prétend pas décrire ce que sera l'évolution du budget de l'Etat d'ici 1997. Des aléas peuvent fortement modifier l'environnement économique et donc les recettes budgétaires, comme la période récente en témoigne. Mais le cheminement présenté montre que le seul moyen de revenir à un déficit budgétaire acceptable est de maîtriser la croissance de la dépense, dont la stabilisation en francs constants doit être la pierre angulaire de notre politique budgétaire tant que notre situation budgétaire ne sera pas assainie. Ceci implique notamment de ne pas renouveler les erreurs du passé si la croissance et donc les recettes sont plus importantes que prévu. Il conviendra alors d'utiliser le supplément de ressources pour stabiliser plus rapidement l'endettement et reprendre l'effort nécessaire d'allègement des prélèvements obligatoires.