

Document
mis en distribution
le 18 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n°1800),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

(3^e partie)

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

Pages

[1^{re} partie du rapport](#)

CHAPITRE I : LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2005 : UNE REPARTITION EQUITABLE DES FRUITS DE LA CROISSANCE

I.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES RETROUVÉES

II.- LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE

A.- L'URGENCE D'UN ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE

B.- LE BUDGET POUR 2005, NOUVELLE ÉTAPE DU REDRESSEMENT DES FINANCES
PUBLIQUES

C.- LE RETOUR DU DÉFICIT PUBLIC SOUS LE SEUIL DES 3% DU PIB

[2^e partie du rapport](#)

CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2005 : DES RECETTES DYNAMIQUES, PORTÉES PAR LA REPRISE DE L'ÉCONOMIE

I.- UN TRÈS NET REDRESSEMENT DES RECETTES FISCALES NETTES

A.- UNE CROISSANCE SOUTENUE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

B.- UN REBOND SPECTACULAIRE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, CONFORME A SON
PROFIL CYCLIQUE

C.- UNE LÉGÈRE REPRISE DE LA TIPP

D.- UN PRODUIT DE TVA SUIVANT LE DYNAMISME RETROUVÉ DE LA
CONSOMMATION.- LES AUTRES RECETTES FISCALES

II.- LA STABILITÉ DES RECETTES NON FISCALES A UN NIVEAU RÉALISTE ET MODÉRÉ

A.- LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT B.- LE PRODUIT DES JEUX C.- LES
AUTRES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES

III.- DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DYNAMIQUES

[3^e partie du rapport](#)

CHAPITRE III LES CHARGES BUDGETAIRES EN 2005 : LA POURSUITE D'UN ASSAINISSEMENT NECESSAIRE, QUI COMMENCE A PORTER SES FRUITS 106

I.- DES CREDITS ENCADRES PAR LA NORME DE STABILITE DES DEPENSES..... 107

A.- DES MASSES BUDGETAIRES AFFECTEES PAR LA PREPARATION DE L'ECHANCE
2006 107

B.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES..... 115

II.- DES REDEPLOIEMENTS IMPORTANTS AU PROFIT D'UNE POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE VOLONTAIRE 128

A.- LES MOYENS ALLOUES AUX PRIORITES GOUVERNEMENTALES..... 128

B.- LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR LA CONSTRUCTION BUDGETAIRE..... 158

[4^e partie du rapport](#)

CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2005

A.- UNE CROISSANCE MONDIALE CONSOLIDÉE

B.- LA CONFIRMATION DES TENDANCES OBSERVÉES POUR LA ZONE EURO
ET LA FRANCE

ANNEXES : SELECTION DE DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES

CHAPITRE III

LES CHARGES BUDGETAIRES EN 2005 :

LA POURSUITE D'UN ASSAINISSEMENT NECESSAIRE, QUI COMMENCE A PORTER SES FRUITS

CHARGES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS

(en milliards d'euros)

	PLF 2005	Écarts sur la LFI 2004	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général (a)	288,45	+ 4,76	+ 1,7%
♦ charge nette de la dette	39,85	+ 1,26	+ 3,3%
♦ garanties, dépenses en atténuation de recettes (hors R&D).....	0,43	+ 0,03	+ 8,6%
♦ moyens des services civils (y.c. titre II)	113,19	+ 3,30	+ 3,0%
♦ interventions publiques.....	75,76	- 3,62	- 4,6%
♦ dépenses civiles en capital.....	16,81	+ 2,92	+ 21,1%
♦ dépenses militaires.....	42,42	+ 0,86	+ 2,1%
<i>pour mémoire :</i>			
♦ recettes d'ordre.....	2,51	+ 0,10	+ 4,3%
♦ rémunérations et charges sociales (RCS).....	80,35	- 0,08	- 0,1%
- dont RCS civiles.....	66,15	- 0,23	- 0,3%
- dont RCS militaires.....	14,20	+ 0,15	+ 1,0%
♦ pensions	36,85	+ 1,99	+ 5,7%
- dont pensions civiles.....	27,56	+ 1,69	+ 6,5%
- dont pensions militaires.....	9,29	+ 0,30	+ 3,3%
♦ emploi	32,22	- 0,11	- 0,3%
♦ investissements militaires	15,20	+ 0,30	+ 2,0%
B.- Charges définitives des comptes spéciaux du Trésor.....	4,89	- 2,74	- 35,9%
C.- Charge nette des opérations temporaires.....	- 0,57	- 0,26	+ 83,2%
Charges nettes du budget de l'État (A+B+C) (a)	292,77	+ 1,76	+ 0,6%
Charges des budgets annexes (<i>hors BAPSA</i>)	1,83	+ 0,04	+ 2,5%

(a) Après déduction des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2005 :
 - en valeur : + 4,3%
 - en volume : + 2,5%
- hausse des prix à la consommation en 2004 (en moyenne) : + 1,8% (hors tabac : + 1,8%)

I.- DES CREDITS ENCADRES PAR LA NORME DE STABILITE DES DEPENSES

A.- DES MASSES BUDGETAIRES AFFECTEES PAR LA PREPARATION DE L'ECHEANCE 2006

Le projet de loi de finances pour 2005 est le dernier à être préparé, présenté, discuté, voté et exécuté ⁽¹⁾ selon les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sans préjudice d'un ou des projet(s) de loi de finances rectificative susceptible(s) d'être déposé(s) dans le courant de l'année 2005. Discuté en 2006, le projet de loi de règlement de l'année 2005 sera également soumis aux dispositions de l'ordonnance précitée, mais, en tout état de cause, la portée pratique et politique de ce texte restera mineure au regard des enjeux de la loi de finances de l'année qui aura été adoptée quelques mois plus tôt.

Dans le grand chantier qui s'est ouvert immédiatement après la promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – et dont certaines phases avaient commencé dès avant l'élaboration de ce texte, car la modernisation de la procédure budgétaire n'était déjà plus une idée neuve – le Parlement, le Gouvernement (sous l'actuelle et sous la précédente législature) et les administrations, notamment la direction de la réforme budgétaire, n'ont pas ménagé leurs efforts pour que la « révolution copernicienne » que provoque la LOLF réponde aux attentes de chaque acteur du théâtre budgétaire – fussent-elles parfois contradictoires.

1.- La multiplication des « expérimentations »

Le présent projet de loi de finances est doublement marqué par l'ultime préparation avant le grand basculement dans le paradigme nouveau :

– en premier lieu, les « expérimentations » distillées au sein même de la structure budgétaire, ces dernières années, prennent désormais une ampleur inédite ;

– en second lieu, conformément aux dispositions du I de l'article 66 de la LOLF, « *est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ».

• Pour la première fois, grâce à ce document, les parlementaires peuvent « toucher du doigt » ce qui sera la matière des futures discussions budgétaires. Soucieux d'éclairer au mieux les réflexions de chacun, et sans qu'aucun texte ne l'y oblige, le Gouvernement s'est attaché à présenter, en temps utile pour être, le

(1) Certaines dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sont déjà applicables, par exemple l'article 14, qui régit les modalités d'annulation des crédits et organise la publicité des opérations de régulation budgétaire.

cas échéant, évoqués lors la discussion des différents fascicules budgétaires, des avant-projets de « PAP » (projets annuels de performance), documents qui, demain, remplaceront les « bleus ».

Ces deux catégories de documents ont un contenu certes imparfait : des travaux sont encore nécessaires pour affiner la répartition des crédits et, en l'absence de règles définitives sur la configuration et le fonctionnement de certains éléments du budget (notamment le compte des pensions), des conventions ont dû être adoptées pour présenter les crédits 2005 « *selon les principes retenus* » par la LOLF. Les crédits votés 2005 qui seront présentés dans les PAP du projet de loi de finances pour 2006 pourront donc différer des crédits présentés dans les documents aujourd'hui fournis au Parlement.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale ayant décidé de créer une mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, présidée par M. Michel Bouvard – mission qui a déjà rendu compte à plusieurs reprises de ses réflexions dans des communications à la Commission ou dans des rapports d'étape – votre Rapporteur général ne s'étendra pas sur le contenu des documents joints au présent projet de loi de finances. Il relève simplement que l'effet de la globalisation des crédits est parfaitement visible, non seulement sur les masses de crédits rassemblées, en moyenne, au sein de la nouvelle unité de spécialité qu'est le programme, mais aussi sur la *précision de la nomenclature budgétaire*, qui est un élément indispensable du contrôle parlementaire. Une nomenclature insuffisamment précise, en exécution mais surtout en prévision, ôterait beaucoup à l'information du Parlement et pourrait l'empêcher de ce fait d'exercer en étant pleinement éclairé la plénitude de ses pouvoirs financiers. Ce n'est justement pas l'objectif de la LOLF...

- S'agissant plus précisément du projet de loi de finances pour 2005, le Gouvernement a souhaité multiplier les globalisations de crédits pour habituer, par avance, les services gestionnaires aux mécanismes nouveaux qu'ils devront impérativement appliquer pour la gestion du budget 2006. Certaines de ces « expérimentations » vont très au-delà des limites posées par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Anticipant sur le succès du processus de révision de l'ordonnance de 1959, le précédent Gouvernement avait engagé, dès 2000, un mouvement de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement des préfectures, quatre d'entre elles expérimentant le dispositif sur un chapitre *ad hoc* créé sur la partie 37 « Dépenses diverses » du titre III du budget de l'Intérieur. Ce chapitre étant, en effet, destiné à recevoir à la fois des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement, il ne pouvait se situer ni en partie 31 (rémunérations d'activité), ni en partie 34 (moyens de fonctionnement). Au fil d'expérimentations de plus en plus largement diffusées, les dépenses de personnel imputées sur la partie 37 sur des chapitres de dotations globalisées se sont accrues très sensiblement, jusqu'à représenter près de 3,4 milliards d'euros en 2004.

Dans la loi de finances initiale pour 2004, le Gouvernement a franchi une étape supplémentaire, avec la création d'une partie 39 totalement inédite. En effet, les chapitres inscrits sur cette partie avaient la capacité d'être dotés de crédits d'intervention, en sus des traditionnels crédits de personnel et de fonctionnement.

Dans le présent projet, le Gouvernement va encore plus loin : il propose au Parlement, par son vote, d'approuver la création d'une partie 59 et d'une partie 69, dont seraient dotés certains budgets ministériels, afin de faire expérimenter aux services concernés une gestion encore plus globale des crédits, en dépenses ordinaires comme en dépenses en capital. Les règles qui président à l'existence de chapitres en partie 59 plutôt qu'en partie 69 – ou inversement – n'ont pas paru très claires à votre Rapporteur général. Il semble qu'une inscription en « 59 » (titre V) soit de mise dans le cas d'une expérimentation portant sur la globalité de ce que pourrait être un programme, notamment disposant de crédits de personnel ; une inscription en « 69 » (titre VI) servirait plutôt à habituer les services gestionnaires à gérer des crédits d'intervention en autorisations de programme et crédits de paiement, mode de gestion normalement réservé aux dépenses en capital. Selon les informations recueillies auprès de la direction du budget, les chapitres en « 69 » créés dans le présent projet ne comportent pas de crédits de personnel et un montant infime (0,45 millions d'euros sur un total de près de 2 milliards d'euros) de crédits de fonctionnement.

Les chapitres en « 59 » et en « 69 » sont clairement contraires aux dispositions de l'ordonnance de 1959 qui, nonobstant sa fin désormais toute proche ⁽¹⁾, reste le cadre juridique dans lequel doivent, normalement, s'inscrire les autorisations budgétaires : l'ordonnance oblige à séparer les crédits de dépenses « ordinaires » et les crédits de dépenses « en capital », même si dans les faits, la ligne de démarcation a parfois été brouillée. Pour autant, votre Rapporteur général approuve pleinement la démarche du Gouvernement : la LOLF représente un bouleversement suffisamment substantiel, une rupture suffisamment radicale, pour que le Gouvernement, comme il en a le devoir, prenne toutes les dispositions pour s'assurer que la continuité de la vie administrative, donc du service public, sera préservée.

Quoi qu'il en soit, la répartition des masses budgétaires porte la marque des derniers préparatifs avant l'échéance de la loi de finances initiale pour 2006. Le tableau ci-après dresse un panorama sommaire des crédits concernés, dont le volume global atteint désormais **25 milliards d'euros**, soit **8,7% des crédits nets du budget général**. Les plus gros contributeurs à la partie 39 sont les budgets de l'Éducation nationale (11,35 milliards d'euros), du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (5,74 milliards d'euros), de l'Agriculture (1,22 milliard d'euros) et de la Santé et de la solidarité (1,16 milliard d'euros).

(1) L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sera abrogée le 1^{er} janvier 2005, mais ses dispositions resteront applicables aux lois de finances des années 2005 et antérieures.

Sur la partie 59, il faut noter le poids du budget de la Recherche (550,9 millions d'euros), de l'Agriculture (353,4 millions d'euros), des Transports et de la sécurité routière (285,9 millions d'euros) et de la Culture (195,6 millions d'euros). Le budget de l'Agriculture est encore sollicité pour abonder la partie 69 (952 millions d'euros), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mobilisant sur ce support un volume de crédits à peine inférieur (803,1 millions d'euros). Le budget de l'Outre-mer participe également dans des proportions importantes à l'expérimentation de la partie 69 (176,6 millions d'euros).

**REPARTITION PAR NATURE DES CREDITS INSCRITS
SUR DES DOTATIONS EXPERIMENTALES**

(en millions d'euros)

	Personnel	Moyens de fonction- nement	Interventions	Dépenses en capital	Total
1. Budgets civils					
♦ partie 39	16.900,3	3.073,9	1.313,6	36,1	21.323,7
♦ partie 59	213,7	117,9	812,1	457,4	1.601,1
♦ partie 69	–	0,5	1.772,7	225,9	1.999,0
2. Budget Défense					
♦ partie 59	33,9	9,0	–	–	42,9

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il va de soi que l'inscription, en 2005, de montants aussi élevés sur des parties n'ayant aucun équivalent dans la loi de finances initiale pour 2004 perturbe la lecture directe des catégories classiques de l'analyse budgétaire : dépenses ordinaires et dépenses en capital, titres, parties, crédits « de personnel », crédits « de fonctionnement », crédits « d'intervention », etc.

2.- Les enseignements tirés des précédentes expérimentations

Le processus d'expérimentation ayant débuté voici quelques années déjà, votre Rapporteur général s'est enquis auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des enseignements qui ont pu en être tirés. En effet, la marche vers le progrès sera peut-être rendue plus facile si un « retour d'expérience » est organisé et si les bonnes pratiques sont partagées. L'analyse des éventuels échecs, écueils ou difficultés est également porteuse d'améliorations.

Le premier élément qui ressort des informations dont votre Rapporteur général a pu prendre connaissance est l'absolue nécessité de disposer d'un système de contrôle de gestion efficace, assorti d'indicateurs permettant le suivi de l'activité. Ces indicateurs sont à vocation « locale », c'est-à-dire définis pour répondre au plus près aux besoins du gestionnaire, et non pour alimenter le système d'indicateurs nationaux associé au rapport de performance qui sera présenté devant le Parlement. Pour les préfetures, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait parvenir les informations suivantes à votre Rapporteur général.

LE DISPOSITIF DE CONTROLE DE GESTION POUR LES PREFECTURES GLOBALISEES

La mise en oeuvre de la globalisation dans les préfetures s'est accompagnée du déploiement d'indicateurs de contrôle de gestion et du suivi de l'activité.

Au cours de l'année 2002, le ministère de l'intérieur a mis en place une base de données accessible à toutes les préfetures agrégeant des informations de contexte pour chaque préfecture (BALISE) et des données relatives à leur activité et à leurs résultats (INDIGO). Dans cette base de données, les préfetures sont réparties en quatre strates démographiques (14 départements de moins de 200.000 habitants, 36 départements entre 200.001 et 500.000 habitants ; 30 départements entre 500.001 et 1.000.000 habitants ; 19 départements de plus de 1.000.001 habitants) pour permettre une comparaison des résultats.

La circulaire du 18 mars 2002 a instauré la fonction de contrôleur de gestion auprès du secrétariat général de la préfecture, l'organisation de la collecte d'informations et l'animation du contrôle de gestion par la fixation d'objectifs et le suivi régulier des résultats.

En 2003, la base de données de l'info centre territorial a été complétée par des ratios budgétaires (CONCORDE), permettant aux préfetures de vérifier la gestion des moyens budgétaires.

La circulaire du 5 février 2003 a systématisé la démarche de contrôle de gestion en insistant sur la comparaison des indicateurs de la préfecture à ceux de la strate démographique ou ceux de périodes précédentes.

En juin 2003, une nouvelle étape a consisté dans la formalisation d'objectifs nationaux et de valeurs cibles. Le bilan des résultats obtenus en 2003, par strate et par mission, a été diffusé aux préfets et a été mis en ligne sur l'intranet du ministère de l'intérieur.

En 2004, la pratique des objectifs nationaux a été maintenue sur la base de 17 indicateurs (trois ratios budgétaires CONCORDE et 14 indicateurs INDIGO concernant la sécurité civile, l'accueil du public et la délivrance de titres). La quasi-totalité des préfetures a retenu pour l'année 2004 les valeurs des objectifs nationaux.

La circulaire du 5 février 2003 a également précisé la notion d'entretien de gestion : organisé tous les trois ans entre les directions de l'administration centrale et la préfecture, il a pour but de valider la qualité du pilotage local, l'utilisation des indicateurs et de vérifier la cohérence entre les objectifs de l'administration centrale et les résultats obtenus par la préfecture.

Fin 2004, 53 préfetures auront fait l'objet d'un entretien de gestion.

Le deuxième élément qui ressort de l'expérimentation est que celle-ci peut d'autant mieux réussir que les services acceptent de jouer le jeu du dialogue et, partant, de remettre en cause les procédures traditionnelles. C'est ainsi que la globalisation des crédits de personnel et fonctionnement de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre a provoqué, « *par delà le bénéfice de la fongibilité, un effet d'apprentissage réel pour les services en région* » selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le ministère du Travail et de l'emploi a engagé, en 2002, une expérimentation de globalisation des crédits en région Centre, qui s'articule en deux étapes. D'une part, les crédits de fonctionnement et de rémunération ont été regroupés sur un chapitre unique dans la loi de finances initiale pour 2002. Un contrat triennal, passé entre le ministère et les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre et signé par le trésorier payeur général de région, définissait les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus, assortis d'indicateurs. Ce contrat fixait par ailleurs, pour la période 2002/2004, les moyens correspondant aux objectifs à atteindre. D'autre part, certains crédits d'intervention ont été globalisés en une enveloppe unique destinée à financer plusieurs dispositifs de la politique de l'emploi. Le ministère du Travail et de l'emploi cherchait ainsi à préfigurer un futur programme « Accès à l'emploi ».

Pour la globalisation des moyens, la dotation annuelle allouée à la région Centre est fixée pour toute la durée de l'expérimentation. Une fongibilité asymétrique est mise en place entre les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement. En application de ce principe, les crédits de fonctionnement peuvent être abondés en cours d'année à partir des excédents constatés sur les crédits de rémunération. La fongibilité a pour objet de permettre aux services territoriaux du ministère d'expérimenter les voies et les moyens d'un ajustement entre les objectifs et les ressources disponibles. Les effectifs autorisés en région Centre étaient également prévus au contrat et ont été déterminés pour la période 2002/2004 à partir de critères d'attribution appliqués à l'ensemble des régions. La dotation globale étant constante, la croissance naturelle des crédits de rémunération signifiait une réduction à due concurrence des crédits de fonctionnement, obligeant ainsi les services à dégager des marges de manœuvre.

L'expérimentation en région Centre a été étendue, dans la loi de finances initiale pour 2003, à une partie des crédits d'intervention. A ce titre, une dotation globalisée a été mise en place sur un chapitre unique, doté d'un article unique, et regroupant les crédits pilotés au niveau déconcentré relevant du projet de programme « Accès à l'emploi », qui étaient auparavant inscrits sur les chapitres 43-70 et 44-70 : fonctionnement des actions de formation-catégoriels ; fonctionnement des actions de formation – ateliers pédagogiques personnalisés ; contrats de plan État-régions (volet formation) ; entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion ; fonds départemental pour l'insertion ; participation de l'État au cofinancement du FSE aux entreprises d'insertion ; associations intermédiaires ; réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ; contrats de plan État-régions (volet emploi).

Sans attendre la fin du contrat, une évaluation de l'expérimentation de globalisation de crédits en région Centre dans les services déconcentrés du secteur travail pour les années 2002 et 2003 a été diligentée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Cette évaluation permet de dresser, aux deux tiers du parcours, un pré-bilan de l'expérimentation. S'agissant du chapitre de dotations de moyens, le pré-bilan note un « *perfectionnement des méthodes de budgétisation* ».

La mise en place de l'expérimentation a engagé l'administration centrale et les services déconcentrés dans une démarche de co-construction de budgets prévisionnels au premier euro, dans une perspective pluriannuelle. Si, en matière de crédits de fonctionnement, l'allocation de moyens aux services déconcentrés s'appuyait d'ores et déjà sur une construction de budgets au premier euro, cette approche était plus novatrice pour la budgétisation de crédits de rémunération à l'échelon local. La détermination de budgets prévisionnels a ainsi donné lieu à des travaux d'analyse détaillée des déterminants de la dépenses de ressources humaines. Les modalités de construction du budget prévisionnel triennal ont été présentées à la direction du budget et approuvées avant signature du contrat.

L'évaluation relève ensuite une « *amélioration des modalités d'allocation des moyens et de suivi budgétaire* ». Le comité technique régional interdépartemental (CTRI) est chargé de répartir les dotations entre les différents services en région (direction régionale et directions départementales) sur la base des budgets prévisionnels présentés par chaque service. Il est, à ce titre, conduit à arbitrer entre les besoins exprimés par les différents services. Ce rôle a favorisé l'émergence, au sein du CTRI, d'une véritable vision collective. La détermination définitive des enveloppes de fonctionnement allouées à chaque service donne lieu à une véritable procédure contradictoire et s'appuie sur des critères partagés (sous forme de ratios notamment). Les dotations budgétaires arrêtées pour chaque service sont ensuite traduites en objectifs de résultats quantifiés. Un système de suivi a été mis en place, assorti d'indicateurs d'alerte.

Il apparaît également que la fongibilité budgétaire a bien fonctionné. Les crédits disponibles apparus en gestion 2002 et 2003 sur l'article regroupant les crédits de rémunération ont fait l'objet d'une « requalification » qui a permis de les basculer sur l'article regroupant les crédits de fonctionnement. Le disponible apparu au titre des rémunérations se justifie notamment par un niveau de postes vacants supérieur aux hypothèses retenues pour l'élaboration du budget prévisionnel. Près de 670.000 et 440.000 euros ont été ainsi requalifiés respectivement en 2002 et 2003. Après deux ans d'expérimentation, il apparaît que la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement courant des services en région Centre. L'analyse des ratios annuels de fonctionnement des services déconcentrés montre en effet que la structure de dépenses de fonctionnement en région Centre ne diffère pas sensiblement de celle des autres régions et même qu'en 2002 et 2003, la majorité des ratios de la région Centre se situent au-dessous de la moyenne nationale. Les crédits requalifiés ont été affectés au financement de projets lourds d'aménagement de locaux ou d'équipements de services, comme la restructuration d'ensemble (sur trois ans) de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Loiret. Pour autant, « *la mise en œuvre concrète de la fongibilité asymétrique a été ralentie par la nécessité de faire « remonter » à l'administration centrale les crédits sans emploi, le basculement de crédits de rémunération vers le fonctionnement supposant un redéploiement effectué par l'administration centrale* ».

Cette dernière information est très intéressante. Elle montre à quel point des procédures qui semblaient normales jusqu'ici peuvent se trouver en décalage avec les modes de fonctionnement nouveaux qu'implique la mise en œuvre des principes de la LOLF d'un bout à l'autre de la chaîne de la dépense.

S'agissant de la globalisation des crédits d'intervention, l'objectif principal consistait à diminuer le différentiel entre la part des jeunes demandeurs d'emploi à l'échelon régional et celle constatée à l'échelon nationale, sans pour autant signifier qu'une priorité était donnée à ce public par rapport aux autres publics de la politique de l'emploi. De cet objectif principal devaient être déclinés des objectifs mesurables par des indicateurs. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales a relevé *« la diversité des objectifs des différents partenaires, qui aurait fait obstacle à la formalisation des objectifs dans le contrat, les objectifs de départ apparaissant trop ambitieux par rapport aux moyens mobilisables [...] . En outre, le système d'information ad hoc s'est montré insuffisant ; en revanche, l'analyse comparée des ratios locaux et nationaux a favorisé une maîtrise accrue des dépenses de personnel et de fonctionnement »*.

Le même genre d'enseignement a pu être dégagé des expérimentations nombreuses conduites au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par plusieurs directions à réseau (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, INSEE) :

– *« le renforcement et la formalisation du dialogue de gestion : la préparation de la LOLF a conduit à développer le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés, ainsi qu'au sein des services déconcentrés. Des réunions de services, des groupes de travail internes ont eu lieu, afin d'identifier et de partager les axes de progrès possibles. Souvent, ce dialogue de gestion s'est prolongé par une réflexion sur les processus ;*

– *« le développement des outils de gestion : les expérimentations ont fait apparaître la nécessité de perfectionner les outils de suivi, notamment les outils de comptabilité analytique et de suivi de la masse salariale. Les améliorations à apporter à ces outils doivent permettre une estimation rapide de la consommation des crédits, et l'amélioration de la gestion prévisionnelle de ces dépenses. Plus largement, les expérimentations ont montré que les services déconcentrés devraient être mis en capacité de mieux programmer l'utilisation de leurs ressources ;*

– *« le dialogue social : les expérimentations ont fait progresser le dialogue avec les organisations syndicales, les comités techniques paritaires locaux ont été régulièrement informés du développement de l'expérimentation. Les comités techniques paritaires centraux ont été également associés à ces travaux. Des groupes de travail ont été mis en place dans certaines directions »*.

Il n'est pas certain que l'on puisse induire de ces expériences que la mise en œuvre de la LOLF aura pour conséquence nécessaire une réduction de la dépense publique. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif ultime : en obligeant les services gestionnaires à s'interroger sur leurs pratiques et à remettre en cause la routine administrative, elle peut naturellement faire apparaître des poches de sous-productivité. Mais, dans un premier temps, votre Rapporteur général constate que la bonne application des principes tirés de la LOLF suppose, de la part des administrations, l'appropriation d'une démarche gestionnaire, le développement du dialogue avec les autres services, l'analyse de ses actions et de ses besoins, la réflexion sur l'articulation entre actions et moyens, etc. Ce sont là les ingrédients d'une réforme de l'État qui ne se fera pas d'en haut, mais au cœur même de l'administration, au plus près des usagers et des services, c'est-à-dire à l'endroit même où elle a le plus de chance de réussir.

B.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES

1.- Le budget général

Le montant des crédits bruts ouverts sur le budget général est fixé à 359,3 milliards d'euros. Il augmente de 9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (+ 2,6%).

Les remboursements et dégrèvements totaux sont évalués à 68,3 milliards d'euros : ils connaîtraient une augmentation conséquente par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, d'environ 4,1 milliards d'euros (soit + 6,4%). Votre Rapporteur général rappelle cependant que l'exercice de révision des recettes pour 2004 associé au projet de loi de finances concerne aussi les remboursements et dégrèvements, ces dépenses venant en atténuation des recettes. La révision amène à revoir en hausse le montant des remboursements et dégrèvements pour l'année 2004 par rapport à la loi de finances initiale : ils devraient en fait atteindre 66,6 milliards d'euros au lieu de 64,2 milliards d'euros prévus initialement. Si l'on prend comme base de comparaison le montant révisé des remboursements et dégrèvements plutôt que leur montant initial, l'année 2005 verrait une progression de 2,6% seulement des remboursements et dégrèvements.

CRÉDITS INITIAUX NETS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2003	2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004
Dépenses ordinaires civiles	207,99	207,04	214,19	219,25	223,88	230,65	231,73	+ 0,5%
Dépenses civiles en capital.....	12,01	12,35	12,22	12,15	12,96	13,88	16,81	+ 21,1%
Dépenses militaires (a).....	37,12	37,01	37,31	37,67	39,96	41,57	42,42	+ 2,1%
Dépenses totales.....	257,12	256,42	263,72	269,07	276,80	286,09	290,96	+ 1,7%

(a) Y compris les crédits pour pensions militaires.

Ainsi, les crédits nets de remboursements et dégrèvements s'élèveraient à **291 milliards d'euros**, en augmentation de 4,9 milliards d'euros (+ 1,7%) par

rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Votre Rapporteur général rappelle cependant que la mesure de cette progression intègre les changements de périmètre décrits dans les développements afférents du premier chapitre du présent rapport.

- Comme l'année précédente, les crédits de dépenses ordinaires civiles nettes constituent la composante la moins dynamique au sein du budget général. Ils s'élèvent à 231,7 milliards d'euros et progressent de 1,1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, soit +0,5%. Cette relative modération n'est qu'apparente. Pour apprécier de façon correcte l'évolution entre 2004 et 2005 des crédits de dépenses ordinaires civiles nettes, il convient d'effectuer deux corrections :

- la première au titre des changements de périmètre budgétaire décrits dans la première partie du présent rapport. Elle conduit à majorer les crédits 2005 de 315 millions d'euros ;

- la seconde au titre des modifications de structure internes au budget, dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la LOLF, dans la prochaine loi de finances. Certains crédits de dépenses ordinaires ont été inscrits, dans le présent projet, sur des chapitres de dépenses en capital. La correction conduit à majorer les crédits 2005 de 2.880 millions d'euros.

Au total, à structure externe et interne constante « 2004 », les crédits de dépenses ordinaires civiles pour 2005 s'élèvent à 234,9 milliard d'euros et progressent de 1,9% par rapport à 2004.

Les crédits du titre I (hors remboursements et dégrèvements) augmentent de 1,4 milliards d'euros par rapport à 2004 (+ 3,4%) et atteignent 42,8 milliards d'euros.

La principale composante du titre I est la charge brute de la dette, dont les crédits sont intégralement portés par le budget des Charges communes. Ceux-ci atteindraient 42,4 milliards d'euros en 2005, en hausse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2004 (+ 3,3%). En tenant compte des recettes de coupon couru et de rémunération de la trésorerie de l'État, la **charge nette de la dette** s'établit à **39,9 milliards d'euros** au lieu de 38,6 milliards d'euros en 2004 (+ 3,3%). Le rythme d'évolution de la charge de la dette redevient légèrement supérieur à la tendance observée depuis 1996 (+ 2,5% par an), en raison de plusieurs facteurs :

- ♦ le taux de progression en loi de finances pour 2004 était en apparence faible (+ 0,8%), car les crédits avaient été calibrés en fonction d'une prévision de dépense actualisée pour 2003 inférieure à ce qui était prévu initialement. De ce fait, le taux de progression pour 2005 (+ 3,3%) est légèrement gonflé par un effet mécanique de ressaut ;

- ♦ la charge de la dette commence à porter la trace du rebond des déficits subi en 2002 et 2003. La politique de réduction des déficits, contrariée en 2002 et

2003 par la faible croissance économique, devrait maintenant pouvoir se déployer plus aisément avec le concours d'une croissance plus élevée. Mais l'expérience montre que l'amélioration est toujours plus lente que la dégradation. De plus, la modération induite de la charge de la dette est encore plus progressive ;

♦ l'effet bénéfique du refinancement à des taux plus réduits de titres arrivés à échéance commence à s'éroder, car l'essentiel de la baisse des taux de marché est maintenant achevé. Un « effet taux » favorable devrait pouvoir être encore enregistré pendant deux ou trois ans sur les titres de la dette à long terme. Mais au-delà, la charge de la dette redeviendra essentiellement gouvernée par l'évolution du déficit.

Après avoir connu une augmentation substantielle en 2004, les crédits consacrés aux charges résultant de la mise en œuvre de la garantie de l'État seraient portés à 125,4 millions d'euros au lieu de 121,6 millions d'euros, soit une progression de 3,1%. On doit saluer le Gouvernement d'avoir ajusté le montant des crédits au plus près de la prévision de dépenses, sans chercher à profiter du degré de liberté que lui offre leur caractère évaluatif.

Les autres crédits pour dépenses en atténuation de recettes (frais de poursuite et de contentieux, décharges de responsabilité et remises de débits envers des particuliers ou des comptables publics) seraient majorés de 30 millions d'euros et portés à 300 millions d'euros.

Les crédits des « **pouvoirs publics** », rassemblés sur le titre II du budget général et portés par le seul budget des Charges communes, progresseraient de 13,4 millions d'euros (+ 1,6%) pour atteindre 844,4 millions d'euros. Votre Rapporteur général relève que, comme en 2004, l'augmentation globale du titre II est concentrée sur les crédits des assemblées parlementaires (+ 11,5 millions d'euros). Les crédits de la Présidence de la république n'augmentent que de 0,56 million d'euros. Leur montant atteint 31,9 millions d'euros, niveau cohérent avec les dépenses constatées en 2003 (30,9 millions d'euros). Le processus de clarification et de remise à niveau des crédits de la Présidence semble être arrivé à son terme.

Les **charges civiles de personnels** (rémunérations, pensions et charges sociales) imputées sur les parties 31, 32 et 33 du budget général diminueraient de 13,2 milliards d'euros au total. Les crédits de rémunérations d'activité reculeraient de 15 milliards d'euros (soit - 15,2%) alors que les crédits de charges sociales (cotisations et prestations versées par l'État) progresseraient de 427,7 millions d'euros. De même, les crédits de pensions augmenteraient de 1,65 milliard d'euros (soit + 6,4%), en raison de l'augmentation du nombre de pensionnés et de l'indexation des pensions sur l'indice prévisionnel des prix hors tabacs en 2005, conformément aux dispositions de la loi portant réforme des retraites.

En fait, la majeure partie de ces évolutions relève de l'illusion d'optique. Le Gouvernement a décidé d'anticiper, à titre expérimental, la globalisation des

crédits prévue par la LOLF. De ce fait, de nombreuses dotations ont été transférées sur des chapitres inscrits sur la partie 37 « Dépenses diverses », qui regroupent à la fois des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement, mais, surtout, sur la partie 39 créée l'an dernier. L'« expérimentation LOLF » est décrite de façon plus détaillée dans les développements du A ci-avant. Une correction est donc nécessaire si l'on veut essayer d'apprécier l'évolution tendancielle des charges de personnel, indépendamment de ces « changements de périmètre » internes à la structure du budget général.

Une fois tenu compte de ces ajustements nécessaires à une comparaison pertinente, il apparaît que les crédits de rémunérations et charges sociales reviennent de 66,38 à 66,15 millions d'euros, traduisant un recul de 226 millions d'euros (– 0,3%) du même ordre que celui observé dans la loi de finances initiale pour 2004 par rapport à 2003

La provision de 200 millions d'euros inscrite, en 2004, sur le budget des Charges communes n'est pas reconduite, aucune mesure d'augmentation du point d'indice n'ayant été annoncée jusqu'ici pour prendre effet avant la fin de l'année ou en 2005. Dans ces conditions, une éventuelle revalorisation générale des traitements de la fonction publique ne pourrait se faire qu'en étant gagée à due concurrence par des réductions d'emplois – sauf à prévoir un ajustement global des crédits dans une loi de finances rectificative.

La description des **crédits de fonctionnement courant** est perturbée par les multiples transferts internes visant à alimenter les chapitres préfigurateurs de programmes au sens de la LOLF. Le périmètre des crédits de fonctionnement est brouillé depuis quelques années : un volume croissant de dépenses de personnel a été imputé sur la partie 37 « Dépenses diverses » au fur et à mesure de la généralisation des dotations globalisées de moyens (préfectures, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Éducation nationale, etc.) ; la partie 39 a accueilli des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention ; la nomenclature de prévision comme celle d'exécution n'est pas suffisamment claire. Votre Rapporteur général a reconstitué ce que pourrait être le niveau des crédits de fonctionnement des administrations en 2004 et 2005, en fonction de leur imputation budgétaire.

**ÉVOLUTION GLOBALE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT
DES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Partie 34	2.924,7	2.599,2
Partie 37	4.817,9	3.757,3
Partie 39	244,2	1.349,5
Total	7.986,8	7.706,0

Il apparaît que la masse globale des moyens de fonctionnement recule de 280 millions d'euros (– 3,5%). L'effort de gestion auquel sont donc conviées les administrations en 2005 est conséquent : la globalisation des crédits, dès avant

l'entrée en vigueur intégrale de la LOLF, est conçue par le Gouvernement comme une incitation à améliorer le mode de fonctionnement quotidien des services de l'État. Il faudra quand même se poser un jour la question de savoir jusqu'à quand cet effort peut être poursuivi. Sur le long terme, la réduction du « train de vie de l'État » a déjà sensiblement contribué à la politique de maîtrise de la dépense.

Les **subventions aux établissements publics** (8.053,7 millions d'euros) voient leurs crédits reculer de 153,5 millions d'euros (– 1,9%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Cet écart négatif a une double origine :

– l'intégration dans le chapitre-programme 39-11 « Vie étudiante » du budget de l'Enseignement supérieur des crédits destinés aux établissements nationaux et régionaux des œuvres universitaires et scolaires, dont 105,8 millions d'euros au titre du transfert d'emplois non budgétaires et 180,6 millions d'euros au titre du fonds de solidarité universitaire ;

– l'intégration dans le chapitre-programme 39-10 « Formations supérieures et universitaires » du même budget des crédits pour subvention de fonctionnement de quatre établissements d'enseignement supérieur engagés dans une expérimentation « LOLF » en 2005, à hauteur de 44,9 millions d'euros.

Les crédits des organismes de recherche progressent de 69,9 millions d'euros (soit + 2,4%), ceux des établissements d'enseignement supérieur de 28,4 millions d'euros – hors effet du transfert sus-mentionné (soit + 2,3%). En revanche, les crédits des établissements publics nationaux de l'Éducation nationale reculent de 6,1 millions d'euros (soit – 1,2%). Comme l'an dernier, votre Rapporteur général relève également la forte progression des crédits destinés aux établissements publics sous tutelle du ministère de la culture, estimée à 5% (34,6 millions d'euros) après 6,5% en 2004 et 11,1% en 2003.

Les **dépenses d'intervention** reculent de 3.617,5 millions d'euros. Ce chiffre reflète surtout l'impact des changements de périmètre dans le budget de l'État, qui portent sur des masses importantes. En premier lieu, les crédits d'intervention sont la catégorie de crédits la plus importante touchée par les transferts « externes » au budget général : la correction qu'il convient d'effectuer à ce titre atteint 312 millions d'euros. Votre Rapporteur général en a décrit les détails dans la première partie du présent rapport. En second lieu, les modifications internes de structure budgétaire, liées à la préparation de la LOLF, ont conduit à inscrire sur d'autres titres (III, V et VI) un volume total de crédits de 3.716 millions d'euros, qu'il convient donc d'ajouter aux crédits « faciaux » du titre IV pour apprécier, selon une méthodologie rigoureuse, leur évolution en tendance d'une année sur l'autre. A structure constante, les crédits d'intervention augmentent de 411 millions d'euros par rapport à 2004 (0,5%).

Les crédits d'intervention à destination des collectivités locales (qui ne représentent pas l'intégralité des dotations imputées sur le budget général, d'autres étant inscrites sur le titre VI pour des subventions d'investissement) progressent

de 117 millions d'euros et s'élèvent à 1.294,4 millions d'euros. Sous l'effet d'une forte majoration des contributions aux organisations internationales, les crédits d'intervention internationale progressent de 104 millions d'euros. Les crédits pour enseignement et bourses diverses reculent de 160 millions d'euros, l'augmentation de 116 millions d'euros des subventions à l'enseignement privé ne compensant pas le transfert des crédits de formation par la recherche vers un programme expérimental de la partie 59 (– 315 millions d'euros). Le remodelage des dispositifs de la politique de l'emploi se traduit, in fine, par une quasi stabilité, à 100 millions d'euros près, des crédits d'intervention y afférents. Les crédits pour subvention aux entreprises d'intérêt national reculent de 550,3 millions d'euros en raison, d'une part, du transfert vers le programme 69-01 « Passifs financiers miniers » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de la subvention à Charbonnages de France (– 453,7 millions d'euros) et, d'autre part, de la diminution de la contribution de l'État aux charges d'infrastructures ferroviaires justifiée par l'augmentation des péages dus à Réseau ferré de France (– 85 millions d'euros). Une partie importante des crédits pour interventions dans le domaine agricole est transférée vers les chapitres des parties 59 et 69 du budget de l'Agriculture. Les crédits pour interventions sociales portent la trace de l'économie globale de 286 millions d'euros effectuée par l'État sur sa contribution au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

Les crédits de **dépenses civiles en capital** progressent de 2.923 millions d'euros par rapport aux crédits initiaux de 2004 (+ 21,1%). Il faut une fois encore prendre en compte les majorations dues aux changements de périmètre :

➤ + 24,2 millions d'euros sur le titre V et + 55,5 millions d'euros sur le titre VI (crédits de paiement) au titre des changements de périmètre externes décrits dans la première partie du présent rapport ;

➤ + 1.107,6 millions d'euros sur le titre V (crédits de paiement) au titre des changements de périmètre internes résultant de la création de la partie 59 ;

➤ + 1.772,7 millions d'euros sur le titre VI (crédits de paiement), au titre des changements de périmètre internes résultant de la création de la partie 69.

En corrigeant des changements de périmètre, les crédits de dépenses civiles en capital progressent de 123 millions d'euros, dont + 264 millions d'euros pour le titre V et – 142 millions d'euros pour le titre VI.

Par grands secteurs, les crédits pour équipements collectifs passent de 5,84 milliards d'euros à 6,07 milliards d'euros. Les aides aux principaux secteurs économiques reculent sensiblement et reviennent de 6,35 milliards d'euros en 2004 à 5,34 milliards d'euros en 2005. Les investissements extérieurs nécessitent 1,79 milliard d'euros au lieu de 1,69 milliard d'euros en 2004. Enfin, le montant total des crédits de paiement inscrits au titre des expérimentations LOLF s'élève à 3,6 milliards d'euros.

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de 859,4 millions d'euros (+ 2,1%) par rapport aux crédits initiaux de 2004. Les crédits de dépenses ordinaires progressent de 559,3 millions d'euros, traduisant un rebond par rapport à une dotation initiale pour 2004 moins dynamique (+ 347,2 millions d'euros par rapport à 2003). Après deux ressauts importants en 2003 et 2004 (+ 1.370 millions d'euros et + 1.254 millions d'euros respectivement) les crédits de dépenses militaires en capital ne progressent plus que de 300,1 millions d'euros, l'essentiel du recalage de la base des crédits résultant de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 étant désormais acquis.

2.- Les budgets annexes

Les crédits demandés pour les budgets annexes en 2005 sont fortement affectés par la suppression du budget annexe des prestations sociales agricoles, remplacé par l'établissement public dénommé « fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles ». Cet établissement a été créé par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2004 et se substituera au BAPSA dès le 1^{er} janvier 2005. En conséquence, la principale masse de crédits relatifs aux budgets annexes disparaît dans le présent projet (15 milliards d'euros en 2004). En faisant abstraction de ce phénomène, les crédits des budgets annexes subsistant en 2005 s'élèvent à 1.831,5 millions d'euros (+ 2,5% par rapport à 2004).

CRÉDITS DE DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES (loi de finances initiale)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004
Aviation civile	1.329,0	1.365,8	1.439,1	1.502,5	1.512,9	1.556,6	+ 2,9%
Journaux officiels	186,3	193,5	169,8	195,9	169,1	157,9	- 6,6%
Légion d'honneur	18,9	18,5	17,9	18,7	17,9	18,3	+ 2,1%
Ordre de la Libération	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	+ 1,0%
Monnaies et médailles	212,7	183,1	182,8	96,4	86,9	98,0	+ 12,8%
BAPSA	14.435,7	14.682,5	15.367,6	15.917,4	15.005,7	suppr.	n.s.
Dépenses totales	16.183,4	16.444,2	17.178,0	17.731,5	16.793,1	1.831,5	+ 2,5%

Sur le BAAC, les charges de personnel augmentent de 38,5 millions d'euros, en raison de l'évolution des fonctions et des qualifications au sein des personnels (+ 6,4 millions d'euros), du protocole d'accord conclu le 17 mars 2004 (+ 19,3 millions d'euros), de l'effet en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1^{er} janvier 2004 (+ 2,1 millions d'euros) et de la majoration nécessaire des charges de pension (+ 1,2 million d'euros). Une contribution supplémentaire de 12,1 millions d'euros aux organismes extérieurs (Navigation aérienne, contrôle technique) grève les charges de gestion courante. Un abattement de 15,5 millions d'euros sur les crédits de « charges exceptionnelles » permet de préserver l'équilibre du budget. Les charges financières diminueraient pour leur part de 3 millions d'euros.

Après l'achèvement du programme exceptionnel de frappe des pièces en euro, en 2002, le volume des crédits du budget annexe des Monnaies et médailles est revenu à des niveaux plus modestes. L'année 2005 est marquée par un ressaut des crédits, qui progresseraient de 11,1 millions d'euros, soit + 12,8%. Cette évolution n'est pas synonyme de dérapage, mais traduit simplement les prévisions relatives au niveau d'activité des Monnaies et médailles. Ainsi, les achats de produits intermédiaires et de services extérieurs progresseraient, respectivement, de 6,7 millions d'euros et 5,3 millions d'euros, alors que les charges de personnel devraient reculer de 1,3 million d'euros. Les investissements seraient accrus de 2,5 milliards d'euros.

3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor

Les charges des comptes spéciaux du Trésor s'élèveraient, en 2005, à **4,32 milliards d'euros**, dont 4,89 milliards d'euros de charges définitives des comptes d'affectation spéciale et – 569 millions d'euros de charge nette des opérations temporaires (c'est-à-dire un excédent). La charge nette de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor – déterminée en tenant compte des recettes définitives des comptes d'affectation spéciale – s'établirait à – 571,2 millions d'euros (c'est-à-dire un excédent), les comptes d'affectation spéciale étant pratiquement à l'équilibre en 2005, comme de coutume.

- La charge des **opérations définitives** des comptes d'affectation spéciale s'établit à **4,89 milliards d'euros**, en retrait de 2,74 milliards d'euros par rapport à 2004. Le présent projet propose la suppression du compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » et du compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien », ce qui entraîne une diminution des crédits de 2.770,3 millions d'euros.

Après leur division par deux dans la loi de finances initiale pour 2004, les crédits du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » resteraient stables en 2005, à 4 milliards d'euros. Les crédits des autres comptes connaissent des évolutions modestes : + 15,3 millions d'euros sur le compte n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » ; + 12 millions d'euros sur le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » ; + 4 millions d'euros sur le compte n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage ».

Votre Rapporteur général a obtenu du Gouvernement les informations suivantes sur l'activité du CAS n° 902-24 en 2004 et sur ses perspectives en 2005.

Les ressources disponibles pour le compte s'élèvent à 4.861,5 millions d'euros au 1^{er} septembre 2004, dont 1.905 millions d'euros résultant de la mise sur le marché de cent millions de titres France Télécom, 1.331,5 millions d'euros résultant de la vente de titres SNECMA, 1.020 millions d'euros résultant de la vente de titres Thomson SA, 518,6 millions d'euros résultant de la cession de lz

SNI (Société nationale immobilière) et 203,7 millions d'euros au titre des reports de 2003. Les recettes supplémentaires attendues sur le compte de septembre à décembre 2004 sont évaluées à 57,4 millions d'euros, dont 52,4 millions d'euros au titre d'opérations relatives à Renault.

Les dépenses effectuées sur le compte se sont élevées à 411,6 millions d'euros, dont 215 millions d'euros pour la souscription à l'augmentation de capital d'Alstom et 84 millions d'euros pour une dotation en capital à EMC (Entreprise minière et chimique). Les prévisions de dépenses susceptibles d'être effectuées d'ici à la fin de l'année s'élèvent à 4.711 millions d'euros, dont 3.687 millions d'euros de dotations envisagées aux entreprises publiques (Fret SNCF, GIAT pour solde de recapitalisation, EPFR, ERAP, Sofaris/BDPME) et 824 millions d'euros pour d'autres dotations non précisées et de « *désendettement des APU* » sans autre précision. Un volant de 200 millions d'euros est prévu à titre de report vers 2005.

Les prévisions de dépenses pour 2005 sont encore mal définies : le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne prévoit de façon précise que 350 millions d'euros pour la future Agence nationale pour la recherche, 73 millions d'euros pour les commissions et autres frais, 1 milliard d'euros pour des « *dotations liées à des opérations de recapitalisation (GIAT, DCN...)* » et 250 millions d'euros pour d'« *autres dotations* » et le « *désendettement des APU* ». La dotation de l'Agence nationale pour la recherche constitue un « *montant maximum, dans l'hypothèse où aucun versement n'aurait été réalisé en 2004* ». Les prévisions de recettes « *ont été estimées à 4 milliards d'euros sur la base d'opérations de cessions de participations minoritaires ou du produit de l'ouverture de capital d'entreprises. Les estimations de recettes ont été réalisées de manière prudente* ».

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2005/2004
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	6.552,0	12.493,3	10.229,4	11.609,2	7.628,8	4.889,8	- 35,9%
Recettes.....	6.552,1	12.500,7	10.304,0	11.611,7	7.631,4	4.892,4	- 35,9%
Charge nette	- 0,1	- 7,4	- 4,6	- 2,5	- 2,5	- 2,6	+ 1,5%
B.- Résultats d'exécution							
Charges	5.536,5	6.787,0	10.134,2	6.563,2	-	-	-
Recettes.....	5.863,0	6.941,1	10.405,6	6.150,0	-	-	-
Charge nette	- 326,6	- 154,1	- 271,4	+ 413,2	-	-	-

• La **charge nette des opérations temporaires** serait à nouveau négative, à hauteur de - 568,6 millions d'euros, traduisant la situation excédentaire de ces opérations, prises dans leur ensemble.

Les opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale (avances du Fonds national pour le développement du sport, avances remboursables au Fonds d'aide à la presse quotidienne d'information politique et générale) représentent des

montants traditionnellement modiques : 2,6 millions d'euros en 2005 au lieu de 2,5 millions d'euros en 2004.

Les comptes de prêts verraient une diminution très significative de leurs crédits. Ceux-ci passeraient de 1.321,4 millions d'euros en 2004 à 828,7 millions d'euros en 2005. L'enveloppe des prêts du Trésor à des États étrangers serait érodée de 20 millions d'euros. Mais surtout, le volume des opérations afférentes à la gestion des prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, après conclusion d'accords de rééchelonnement-annulation au sein du Club de Paris, se replierait nettement : les dépenses diminueraient de 469,3 millions d'euros. La dotation a été calibrée en fonction des reports de crédits prévisibles de 2004 vers 2005, évalués à 1.099 millions d'euros, l'ensemble correspondant aux besoins prévisibles de financement. Les recettes, constituées par le remboursement, par leurs bénéficiaires, des prêts précédemment accordés, diminueraient bien moins. Dans ces conditions, la charge nette des comptes de prêts prévue pour 2004 (127,7 millions d'euros) laisserait place, en 2005, à un excédent de 232,6 millions d'euros. Votre Rapporteur général rappelle cependant que le montant des dépenses constatées sur le compte dépend très fortement du rythme de conclusion des accords au sein du Club de Paris et de la portée financière de ces accords, paramètres dont la prévision est difficile.

OPERATIONS DES COMPTES DE PRETS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2005/2004
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	663,3	532,5	843,4	1.515,2	1.321,4	828,7	- 37,3%
Recettes.....	961,4	1.410,0	1.216,9	1.769,8	1.193,7	1.061,3	- 11,1%
Charge nette	- 298,1	- 877,5	- 373,5	- 254,6	+ 127,7	- 232,6	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Charges	301,8	589,4	1.133,8	2.601,7	-	-	-
Recettes.....	714,8	860,0	1.227,5	2.018,7	-	-	-
Charge nette	- 413,1	- 270,7	- 93,7	+ 583,0	-	-	-

Les crédits ouverts sur les comptes d'avances progresseraient de 9,7% et atteindraient 66,7 milliards d'euros. En effet, l'article 36 du présent projet prévoit la création d'un nouveau compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public », en remplacement du compte d'affectation spéciale n° 902-15 dont la clôture est prévue par ce même article. Le volume de crédits ainsi ajouté aux comptes d'avances porte sur 2,6 milliards d'euros. D'autre part, les crédits relatifs au compte d'avances sur le produit des impositions locales progresserait de 3,3 milliards d'euros (+ 5,4%).

La majeure partie de ces crédits (99,7% de leur masse totale) concerne le compte d'avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54). Compte tenu des prévisions de recettes affichées par ailleurs, le compte aggraverait légèrement le déficit de 62 millions d'euros prévu pour 2004, celui-ci passant à 91 millions d'euros. Votre Rapporteur général rappelle que le compte a

enregistré des excédents de 299,7 millions d'euros en 2001, 344,6 millions d'euros en 2002 et 665 millions d'euros en 2003, mais que la constatation de tels excédents a un caractère exceptionnel dû à la conjugaison de facteurs dont les effets vont progressivement s'éroder. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la persistance de cet excédent tient à l'amélioration des conditions de recouvrement et également à la baisse de la taxe professionnelle, liée à la suppression de la part salaires : en effet, une partie des recettes du compte (environ 15%) provient d'années antérieures, et est donc basée sur des montants d'imposition supérieurs à ceux des dépenses actuelles du compte, qui sont elles composées d'émissions plus récentes* ».

OPERATIONS DES COMPTES D'AVANCES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2005/2004
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	57.839,2	55.639,2	54.644,9	57.509,9	60.799,9	66.699,0	+ 9,7%
Recettes.....	58.095,7	56.231,7	55.541,1	58.125,3	60.733,5	66.604,3	+ 9,7%
Charge nette	- 256,6	- 592,6	- 896,2	- 615,4	+ 66,4	- 94,7	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Charges	63.737,1	61.011,7	62.068,0	69.376,7	-	-	-
Recettes.....	63.138,1	61.143,9	62.345,0	70.032,2	-	-	-
Charge nette	+ 599,0	- 132,1	- 277,0	- 655,6	-	-	-

Comme l'an dernier, votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les explications susceptibles d'être apportées sur l'origine et les évolutions récentes des dépenses, recettes et solde constatés ou prévus sur le compte d'avance sur le produit des impositions locales. Les informations reçues permettent de dresser le bilan suivant.

Les prévisions de recettes de la loi de finances initiale de l'année n sont déterminées à l'été $n-1$. Elles font l'objet de révisions en cours d'année notamment dans le cadre de la loi de finances rectificative d'automne, au vu des émissions. Les écarts entre les prévisions de la LFI et les réalisations en exécution sont ainsi récurrents notamment en raison des variations susceptibles d'affecter les émissions d'impôts locaux (base imposable, taux votés...) qui entraînent mécaniquement des écarts à la fois sur les dépenses et sur les recettes.

En ce qui concerne plus particulièrement 2003, le solde du compte est marqué par les conséquences du report en 2003 d'une partie des ordonnancements de dégrèvements de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée au titre de 2001. En effet, dans tous les cas où les entreprises avaient imputé en fin d'année 2001 le montant de leur demande de plafonnement sur leurs cotisations de taxe professionnelle dues, le dégrèvement prononcé se traduit par une recette pour ordre au moment où il est ordonnancé. En l'occurrence, le solde 2003 se trouve amélioré, *via* la hausse des recouvrements sur titres antérieurs (qui dépassent de près de 500 millions d'euros les montants de l'année précédente).

Par rapport aux montants établis dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003, les recettes sont majorées de 240 millions d'euros sur la taxe foncière au titre d'une plus forte progression des bases (1,2 point de plus), et sur la taxe professionnelle à hauteur de 70 millions d'euros, en raison d'une hausse plus élevée des taux semi-globaux (communes + EPCI : 0,3 point de plus).

Les effets à l'œuvre en 2001, 2002 et 2003 s'estompant, le compte d'avance devrait progressivement se rapprocher d'une situation légèrement en deçà de l'équilibre en 2005.

Pour 2005, les prévisions de dépenses du compte sont construites sur la base des hypothèses d'émissions d'impôts locaux suivantes :

ÉVOLUTION DES EMISSIONS DES QUATRE TAXES LOCALES

(en millions d'euros)

	2004	2005
Taxe d'habitation.....	12.619	13.249
Taxe foncière sur les propriétés bâties	20.596	21.672
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1.195	1.229
Taxe professionnelle	25.807	26.782
Autres	239	239
Total.....	61.186	63.901
- au titre de l'année n	60.456	63.171
- au titre des années antérieures	730	730

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les opérations des comptes spéciaux dotés de découverts sont, dans le tableau d'équilibre, décrites par la seule mention de la charge nette afférente à chaque catégorie de comptes. Les comptes de commerce sont cependant présentés avec des prévisions de dépenses et de recettes, alors que parmi les comptes d'opérations monétaires, seul le compte d'émission des monnaies métalliques (n° 906-04) fait l'objet d'une telle présentation.

OPERATIONS DES COMPTES DOTES DE DECOUVERTS (charge nette)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2005/2004
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Commerce	+ 7,0	+ 15,6	- 186,5	- 251,2	- 293,0	- 328,3	+ 12,0%
Opérations monétaires	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	50,0	- 214,0	- 105,0	- 50,9%
(hors FMI).....	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	50,0	- 214,0	- 105,0	- 50,9%
B.- Résultats d'exécution							
Commerce	- 426,8	+ 569,3	- 112,7	+ 119,2	-	-	-
Opérations monétaires	+ 2.283,9	- 395,1	- 543,9	- 1.323,1	-	-	-
(hors FMI).....	+ 379,6	+ 411,2	+ 61,9	- 230,1	-	-	-

Les masses de recettes et dépenses prévues pour les comptes de commerce sont réduites d'environ 100 millions d'euros par rapport à 2004, essentiellement du fait de la suppression, au 31 décembre 2004, du compte n° 904-01

« Subsistances militaires », qui a été clos par l'article 63 de la loi de finances rectificative su 30 décembre 2002). Votre Rapporteur général rappelle que l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 a également programmé la clôture au 31 décembre 2005 du compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire ». Par ailleurs, l'excédent du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » progresserait de 57 millions d'euros et atteindrait 347 millions d'euros. En effet, la forte diminution des taux d'intérêt à court terme observée en 2003 et leur stabilité globale observée en 2004 modérera les flux de dépenses en 2005, en raison des mécanismes de dépenses et recettes afférents à la nature des *swaps* conclus jusqu'à l'été 2002 par l'Agence France Trésor.

4.- Les prélèvements sur recettes

Bien que n'étant pas constitués de crédits, les prélèvements sur recettes n'en doivent pas moins être considérés comme constitutifs de charges budgétaires. la refonte des concours aux collectivités territoriales adoptée dans la loi de finances initiale pour 2004 démontre d'ailleurs qu'un même concours peut indifféremment être assuré par une dotation budgétaire ou par un prélèvement sur recettes.

- Le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes devrait progresser 1,16 milliard d'euros en 2005 pour atteindre 16,57 milliards d'euros. Il convient néanmoins de constater que cette forte progression est à bien des égards un « rattrapage » par rapport à la contribution de la France qui sera versée en 2004. L'évaluation initiale du prélèvement sur recettes pour 2004 a en effet été revue à la baisse de 0,94 milliard d'euros pour tenir compte :

- d'une sous-exécution du budget communautaire en 2003 allant nettement au-delà des prévisions de la loi de finances initiale pour 2004 : la sous-consommation des crédits pour paiement européens s'est élevée à 10,45 milliards d'euros (4,98 milliards d'euros de crédits annulés dans un budget rectificatif en novembre 2003 et 5,47 milliards d'euros reportés à 2004), contre 6,0 milliards d'euros anticipés lors du vote du prélèvement sur recettes. Pour la France, l'impact net de ce phénomène traditionnel tend à réduire de 741 millions d'euros sa contribution pour 2004 ;

- d'une réduction de 870 millions d'euros des dépenses à financer par rapport aux dépenses prévues lors du vote de la loi de finances initiale pour 2004, une révision à la baisse des dépenses agricoles ayant été opérée par le Conseil après sa première lecture (impact de – 160 millions d'euros sur la contribution due par la France) ;

- une révision à la hausse du montant de la correction britannique (5,4 milliards d'euros au lieu de 4,7 milliards d'euros prévus initialement) qui implique une hausse de 150 millions d'euros de la contribution française.

Les estimations retenues pour 2005 reposent sur le projet de budget adopté en première lecture par le Conseil le 16 juillet 2004, ajusté afin de tenir compte de variations prévisibles en exécution :

– les prévisions de recouvrement au titre des ressources propres traditionnelles retenues pour le projet de loi de finances sont des prévisions de l'administration française, plus précises que les prévisions communautaires dans la mesure où il est d'usage que la Commission se contente d'une prévision globale ventilée entre États membres sur la base des constatations des années précédentes ;

– un report de solde excédentaire de l'exercice 2004 est anticipé sur la base d'une analyse de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2004 : un solde de 5,9 milliards d'euros est ainsi prévu qui viendrait réduire la ressource PNB due par la France en 2005 de près de 934 millions d'euros par rapport à ce que la France devrait verser sur la base du seul budget pour 2005.

• Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont analysés dans les derniers développements du II ci-après.

II.- DES REDEPLOIEMENTS IMPORTANTS AU PROFIT D'UNE POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE VOLONTAIRE

Le bon déroulement de l'année 2004 confirme le bien-fondé des orientations générales arrêtées, en matière de finances publiques, par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. La stabilisation des crédits ouverts, en volume, sur le budget général, oblige les administrations à trouver les moyens de gérer plus efficacement les autorisations de dépense dont elles bénéficient, même si la pression structurelle sur la dépense trouve en partie un échappatoire dans la multiplication des mesures portant atténuation de recettes.

La contrainte budgétaire sur les crédits est ainsi, à la fois, une contribution essentielle au processus d'assainissement des finances publiques et une puissante incitation à réformer l'État. Elle n'empêche pas, cependant, l'expression des priorités gouvernementales, qui trouvent dans le présent projet des moyens à la hauteur des ambitions que leur fixe le Gouvernement. Le but d'une politique budgétaire responsable n'est pas de réduire à tout va le volume de la dépense, mais d'orienter les crédits vers les actions les plus utiles à nos concitoyens.

A.- LES MOYENS ALLOUES AUX PRIORITES GOUVERNEMENTALES

1.- Le budget, instrument de la cohésion sociale

En juin dernier, le Gouvernement a présenté le Plan de cohésion sociale, document programmatique établissant un plan d'action, ciblé et précis, construit sur une période de cinq ans. Ce plan part du constat que la France est l'un des pays

qui consacre l'effort financier le plus important à la protection sociale de sa population (450 milliards d'euros, soit 30% de sa richesse nationale), sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes qui minent peu à peu la cohésion sociale depuis une vingtaine d'années. Conformément aux engagements annoncés à l'époque par le Gouvernement, le projet de loi de finances pour 2005 intègre les financements nécessaires à la mise en œuvre des actions du plan de cohésion sociale devant être engagées en 2005.

Les orientations proposées dans ce plan sont les lignes de force qui structurent les crédits des quatre sections budgétaires relevant du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, étant entendu que, pour nombre de dispositifs, l'inertie naturelle des politiques publiques amène à concevoir la détermination du Gouvernement comme un moyen d'infléchir les tendances budgétaires plutôt que de bouleverser totalement l'architecture des crédits.

Compte tenu de nombreux changements de périmètre affectant les quatre sections budgétaires concernées, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a présenté la comparaison entre 2004 et 2005 en corrigeant les crédits 2004 des évolutions de structure proposées pour 2005. La stabilité relative des crédits inscrits sur la section Travail et emploi masque, en fait, un profond renouvellement des dispositifs de la politique de l'emploi.

LES CREDITS DE LA COHESION SOCIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution (en %)
Travail et emploi.....	31.648	32.213	+ 1,8%
Ville et rénovation urbaine.....	344	423	+ 22,7%
Logement.....	6.300	6.527	+ 3,6%
Solidarité.....	1.068	1.190	+ 11,4%
Total Cohésion sociale	39.360	40.353	+ 2,5%

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Votre Rapporteur général rappelle que le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale dispose en propre de 1,2 milliard d'euros de crédits sur le fascicule Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale, inscrits sur le chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion ».

a) *Le remodelage des dispositifs de la politique de l'emploi*

Le plan de cohésion sociale propose deux séries de mesures d'envergure majeure en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes : l'apprentissage est rénové ; un programme cohérent et de grande ampleur est mis en place au profit de l'insertion des jeunes sans qualification. Par ailleurs, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a réformé les formations en alternance autres que l'apprentissage. Le projet de loi de finances pour 2005 traduit cet ensemble de réformes.

• Le projet de loi de finances pour 2005 tire les conséquences, en termes de crédits, de la réforme de l'apprentissage dont les divers éléments sont répartis entre le présent projet (articles 20 et 75) et le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (section 3. Modernisation et développement de l'apprentissage ; articles 14 à 17) :

– l'augmentation de 0,06 point de la taxe d'apprentissage, sous la forme d'une contribution au développement de l'apprentissage constituée comme ressource propre des régions, permet à l'État de réduire de 198 millions d'euros le montant de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle ;

– la suppression de diverses exonérations injustifiées devrait procurer un rendement supplémentaire d'environ 123 millions d'euros pour la taxe d'apprentissage. Par ailleurs, la création d'un crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti présent au moins 6 mois pendant l'année précédente (prévue par le projet de loi de programmation sur la cohésion sociale) devrait majorer de plus de 470 millions d'euros la participation du budget de l'État au financement de l'apprentissage. Dans ces conditions, il a paru justifié de rationaliser les modalités de prise en charge par l'État des cotisations sociales patronales au titre des salaires versés aux apprentis, ce qui devrait procurer une économie de 32,6 millions d'euros ;

– l'application de l'article 134 de la loi de finances initiale pour 2003 conduit à diminuer de 245,2 millions d'euros les crédits de l'indemnité forfaitaire compensatrice, versée directement par l'État, ce mouvement étant compensé par une majoration de 245,2 millions d'euros de la dotation de décentralisation ;

LES CREDITS DE L'APPRENTISSAGE

(en millions d'euros)

	2004	2005
1.- Contrat d'apprentissage		
– indemnité compensatrice.....	265,41	15,22
– exonération charges sociales.....	791,34	773,13
Sous-total Apprentissage	1.056,75	788,35
2.- Dotation de décentralisation (extrait)		
– loi du 7 janvier 1983	556,38	383,12
– loi du 23 juillet 1987	18,46	12,71
– primes d'apprentissage.....	454,26	722,43
Sous-total Dotation de décentralisation.....	1.029,11	1.118,27
Total	2.085,86	1.906,62
<i>pour mémoire :</i>		
– suppression d'exonérations	–	123
– contribution additionnelle (0,06%).....	–	197
– crédit d'impôt.....	–	472
Total Majorations de ressources.....	–	792

– 10 millions d'euros sont inscrits au titre des compensations d'exonérations de charges sociales pour l'apprentissage dans les fonctions

publiques, qui, conformément au plan de cohésion sociale, sera fortement dynamisé avec le Parcours d'accès à la fonction publique (PACTE) ;

– en sens inverse, un recalage du salaire moyen servant de base aux prévisions budgétaires permet d'inscrire un abattement de crédits de 33,6 millions d'euros au titre des mêmes compensations

Par ailleurs, les crédits de la dotation de décentralisation sont, comme l'exige la loi, revalorisés au taux de la dotation générale de décentralisation (+ 2,68706%), ce qui représente une majoration de près de 50 millions d'euros.

- Conformément aux conclusions de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a créé un contrat de professionnalisation, exonéré de charges sociales pour les jeunes de moins de 25 ans et les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans. Le budget de l'État prend en charge la compensation de cette exonération.

Ce nouveau contrat s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par la simplification – un seul contrat, modulable, se substitue à trois types de contrats (contrat de qualification, contrat d'adaptation, contrat d'orientation) – et, d'autre part, par la réforme du financement de la formation professionnelle, bénéficiant notamment à la formation en alternance (augmentation des taux de la masse définissant les obligations financières des employeurs).

Alors que la loi de finances initiale pour 2004 était fondée sur 138.000 entrées dans les dispositifs (dont 125.000 pour les jeunes), le projet de loi de finances pour 2005 prévoit 180.000 entrées, dont 160.000 pour les jeunes et 20.000 pour les adultes. Les crédits passent de 386 à 472 millions d'euros.

LES CREDITS DES AUTRES CONTRATS DE FORMATION EN ALTERNANCE

(en millions d'euros)

	2004	2005
1.- Contrat de qualification (jeunes)		
– prime à l'embauche	–	–
– exonération charges sociales	363,34	176,00
Sous-total Qualification (jeunes).....	363,34	176,00
2.- Contrat de qualification (adultes)		
– prime à l'embauche	22,76	17,04
– exonération charges sociales	–	–
Sous-total Qualification (adultes)	22,76	17,04
3.- Contrat de professionnalisation		
– jeunes	–	240,00
– adultes	–	39,20
Sous-total Professionnalisation	–	279,20
Total	386,10	472,24

- Le plan de cohésion sociale prévoit, sur cinq ans, l'accompagnement vers l'emploi durable de 800.000 jeunes sortis du système scolaire sans

qualification. Ces jeunes sont soit déjà sortis du système scolaire, soit susceptibles d'en sortir d'ici à 2009. Le plan prévoit de mobiliser à leur profit tous les outils existants : apprentissage, apprentissage dans la fonction publique, contrat de professionnalisation, contrat jeune en entreprise, accès direct à des emplois marchands, formation professionnelle. Le plan organise également un parcours vers l'emploi durable, assorti d'un accompagnement personnalisé. Pour concrétiser ce droit nouveau à l'accompagnement vers l'emploi, le projet de loi de finances 2005 prévoit :

- des moyens supplémentaires, à hauteur de 66 millions d'euros, pour les missions locales et les permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO), afin de permettre, notamment, le recrutement de référents et de coordonnateurs ;

- une mesure nouvelle de 32 millions d'euros pour le financement de « plates-formes de vocation », destinées à orienter les jeunes vers les métiers où le potentiel de recrutement est avéré, qui seront créées au sein de l'ANPE ;

- une mesure nouvelle de 52 millions d'euros pour le financement de bourses intermédiaires, permettant aux jeunes de ne pas subir de perte complète de revenu entre deux périodes de travail, tant que l'accès à l'emploi pérenne n'est pas acquis ;

- la création d'un fonds d'insertion professionnelle des jeunes, doté de 75 millions d'euros, qui permettra de financer les actions nécessaires (formation, stages) pour les jeunes les plus en difficulté. Ce fonds sera mobilisé par les missions locales et les PAIO.

Selon les dernières données transmises par l'Unedic, qui gère le dispositif pour le compte de l'État, 177.000 entrées dans le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) ont été comptabilisées entre le 1^{er} juillet 2002 et le 31 juillet 2004. Le montant de la dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2005 (429,65 millions d'euros après 416,14 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2004) repose sur les hypothèses suivantes :

- des entrées stabilisées à 90.000 entre 2004 et 2005 ;
- un stock moyen annuel de 148.558 (en équivalent temps plein) sur 2005 au titre des entrées des années 2002, 2003 et 2004 ;
- une hypothèse de revalorisation du SMIC de 5,6% au 1^{er} juillet 2005, dans le cadre de la convergence définitive des garanties mensuelles de rémunérations et du SMIC.

Le dispositif du CIVIS – Emplois d'utilité sociale est mis en extinction, contrairement au CIVIS – Accompagnement. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre du chapitre 44-70, article 67, (volet « CIVIS – Association ») correspondent au coût en 2005 du stock des entrées réalisées avant

le 1^{er} janvier 2005, soit une prévision de 1.000 entrées bénéficiant d'une aide moyenne mensuelle de 1.073 euros pour un coût de 13 millions d'euros. La part des contrats aidés à hauteur de 66% par l'État est de 95%, celle des contrats aidés à hauteur de 33% de 5%. En outre, les articles L.4253.6 à L.4253.10 du code général des collectivités territoriales ont confié aux régions de nouvelles compétences en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Elles consistent en un transfert de compétences que l'État exerçait à travers le dispositif TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) consistant à proposer à des jeunes de 16 à 25 ans confrontés à des difficultés sociales, familiales ou professionnelles, un accompagnement personnalisé d'une durée de 18 mois s'appuyant sur les dispositifs d'emploi et de formation mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales (stages de formation, contrats aidés...) dont l'objectif est l'accès à l'emploi durable.

Le montant de la compensation financière confiée aux régions dans ce cadre est égal au montant de la dépense consacrée par l'État en 2004 à l'exercice de cette compétence. Ce montant évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement : il est fixé à 37 millions d'euros en 2005. En outre, les régions peuvent conclure avec des jeunes de 16 à 24 ans ayant des difficultés d'accès à l'emploi un contrat d'insertion dans la vie sociale d'une durée maximale de 2 ans, non renouvelable. Le contrat prévoit le versement d'une allocation d'un montant mensuel maximum de 300 euros par mois pendant les périodes durant lesquelles les intéressés ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Le montant de la compensation versée par l'État au titre de ce second dispositif est fixé à 73,7 millions d'euros en 2005 pour 60.000 jeunes concernés, dont 66 millions d'euros pour le volet « accompagnement vers d'emploi » et 7,7 millions d'euros pour le volet « création d'entreprise ».

LES CREDITS DES CONTRATS AIDES

(en millions d'euros)

	2004	2005
1.- Contrats secteur non marchand		
– contrats emploi solidarité	543,8	61,57
– contrats emploi consolidés	809,79	567,91
– CIVIS – Emplois d'utilité sociale	94,06	13,00
– contrats d'avenir.....	–	383,00
Sous-total Secteur non marchand.....	1.447,65	1.025,48
2.- Contrats secteur marchand		
– contrats initiative emploi (primes)	474,70	469,42
– contrats initiative emploi (exonérations).....	47,00	90,00
– emplois « jeunes en entreprise »	416,14	429,65
– contrats de retour à l'emploi (exonérations)	9,91	10,00
Sous-total Secteur marchand	947,75	999,07
3.- Enveloppe unique régionale		
– enveloppe unique régionale	–	438,60
– crédits du chapitre 39-01.....	–	14,24
Sous-total Enveloppe unique régionale	–	452,84

- Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit la création, au 1^{er} janvier 2005, de deux contrats uniques dans les secteurs marchand et non marchand et la suppression de la possibilité de conclure des contrats emploi solidarité, des contrats initiative emploi et des contrats emploi consolidé. Une enveloppe globale de 438,6 millions d'euros est réservée en 2005 pour ces nouveaux contrats. Ces crédits correspondent au coût en 2005 du stock des entrées réalisées avant le 1^{er} janvier 2005, soit, en moyenne sur 2005, 20.280 contrats emploi solidarité, 94.260 contrats initiative emploi et 57.880 contrats emploi consolidé.

- Le Gouvernement a décidé d'achever, en 2005, le processus d'unification des garanties mensuelles de rémunération instaurées par la loi du 19 janvier 2000, processus qui avait été posé dans son principe par la loi du 17 janvier 2003. Au total, ce sont 2,9 millions de salariés, rémunérés au SMIC ou à l'une des garanties mensuelles de ressources qui auront bénéficié, dans les deux dernières années, de la convergence des minima salariaux. Ainsi prendra fin l'un des effets secondaires négatifs des « 35 heures » : le démembrement du SMIC via la constitution de garanties mensuelles sources d'inéquité et de complexité pour le salarié comme pour l'employeur.

Pour ne pas peser sur le coût du travail, le Gouvernement a également décidé de reconduire la politique d'allègement des charges pesant sur les salaires. La dépense prévue au titre des allègements généraux de cotisations sociales devrait progresser de 600 millions d'euros environ pour atteindre 17,7 milliards d'euros en 2005. Cette charge serait couverte par les 17,1 milliards d'euros inscrits sur le budget du Travail et de l'emploi et par 600 millions d'euros de crédits reportés de 2004. La dotation de 17,1 milliards d'euros a été calibrée en fonction :

- de l'augmentation tendancielle des exonérations liée à la montée du barème au 1^{er} juillet 2005 pour les entreprises à 39 heures et à l'augmentation du SMIC à la même date pour les autres entreprises (avec une hypothèse de revalorisation de 5,6%) ;

- une économie de 1,2 milliard d'euros liée à la modification du barème des exonérations, dont le point de sortie serait désormais fixé à 1,6 SMIC au lieu de 1,7 SMIC jusqu'ici. L'article 74 du présent projet propose le dispositif juridique conduisant à ce nouveau barème et à cette économie ;

- la révision à la baisse de la prévision de dépenses pour 2004 (– 600 millions d'euros) et l'intégration d'une prévision de consommation des crédits de reports générés par la moindre dépense en 2004.

Les crédits pour compensations d'exonérations de cotisations sociales dans les DOM sont désormais inscrits sur le budget de l'Outre-mer (719 millions d'euros), en anticipation de la maquette budgétaire au format LOLF. Les autres exonérations évoluent en fonction de l'hypothèse de revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet et, pour les zones franches urbaines, en tenant compte de la prolongation du dispositif existant et de la création de 41 nouvelles zones.

LES CREDITS INITIAUX POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	PLF 2005
I.- Gestion de la politique de l'emploi				
Administration générale.....	586,62	595,05	614,12	631,84
ANPE.....	1.171,96	1.191,77	1.192,63	1.344,63
AFPA et autres.....	763,21	765,14	777,72	757,59
Relations du travail.....	44,48	43,77	43,97	63,81
Études et coopération internationale.....	18,51	16,29	16,02	10,03
Frais de gestion du CNASEA.....	36,66	33,58	34,57	33,67
TOTAL I.....	2.621,43	2.645,60	2.679,02	2.841,56
II.- Participation de l'État au financement de la formation professionnelle				
Formation en alternance :	2.069,09	1.964,95	1.442,85	1.260,59
- contrat d'apprentissage.....	1.610,78	1.530,26	1.056,75	788,35
- contrat de qualification (jeunes).....	423,70	411,98	363,34	176,00
- contrat de qualification (adultes).....	34,61	22,71	22,76	17,04
Actions de formation à la charge de l'État.....	529,94	582,15	616,08	554,96
Dotation générale de décentralisation.....	1.302,85	1.384,95	1.857,84	2.047,79
TOTAL II.....	3.901,89	3.932,05	3.916,77	3.863,35
III.- Action de l'État en faveur des publics prioritaires				
Action spécifique en faveur des jeunes.....	3.393,51	2.896,03	1.677,62	1.265,29
- contrats emplois-jeunes.....	3.219,71	2.777,33	1.590,70	1.012,33
- réseau d'accueil ; programme TRACE.....	89,26	93,51	82,56	12,28
- bourse d'accès à l'emploi.....	75,53	25,20	4,36	-
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté.....	3.389,78	2.459,67	2.803,72	2.763,86
- contrat emplois-solidarité.....	1.015,62	279,50	543,80	61,57
- contrat emplois-consolidé.....	999,00	959,00	809,79	567,91
- contrat d'avenir.....	-	-	-	383,00
- enveloppe régionale unique.....	-	-	-	438,60
- contrat de retour à l'emploi.....	9,91	9,91	9,91	10,00
- contrat initiative-emploi.....	781,45	483,95	521,70	559,42
- programme en faveur des chômeurs de longue durée.....	394,87	360,14	219,22	50,17
- soutien à l'insertion par l'économique.....	164,66	146,84	148,90	213,32
- contrats de plan État-régions.....	17,56	20,32	20,20	12,89
Actions en faveur des travailleurs handicapés.....	957,16	1.002,35	1.117,82	1.169,44
Dotation globale région Centre.....	-	11,02	11,36	-
Total III.....	7.740,44	6.369,07	5.610,52	5.198,59
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques				
Aide à la réduction du temps de travail.....	38,98	-	1.298,00	400,00
- loi du 11 juin 1996.....	-	-	408,00	100,00
- loi du 13 juin 1998 (exonérations).....	-	-	890,00	300,00
- loi du 13 juin 1998 (aides conseil RTT).....	38,98	-	-	-
Allègement du coût du travail.....	731,85	887,63	16.906,99	17.247,14
- ristourne bas salaires.....	-	-	15.792,0	16.730,0
- autres.....	731,85	887,63	1.114,99	517,14
Promotion de l'emploi.....	72,42	85,02	87,00	773,95
Accompagnement des restructurations.....	67,84	77,76	80,76	102,41
Divers.....	-	-	-	-
Total IV.....	911,09	1.050,41	18.382,8	18.523,5
V.- Financement de revenus de remplacement				
Dispositifs de retrait d'activité.....	458,53	424,94	316,75	468,27
Financement du chômage de solidarité.....	1.117,35	1.299,00	1.417,50	1.325,58
Divers.....	3,05	3,05	3,05	3,90
Total V.....	1.578,93	1.726,99	1.737,30	1.797,75
TOTAL EMPLOI.....	16.753,78	15.724,12	32.326,36	32.224,75

LES DEPENSES EXECUTEES POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
I.- Gestion de la politique de l'emploi			
Administration générale	503,9	556,9	597,0
ANPE	1.080,4	1.201,1	1.137,3
AFPA et autres	747,9	781,2	770,2
Relations du travail.....	36,5	29,6	30,4
Études et coopération internationale.....	7,4	6,6	6,5
Frais de gestion du CNASEA.....	35,4	33,4	46,0
TOTAL I	2.411,6	2.609,0	2.587,4
II.- Participation de l'État au financement de la formation professionnelle			
Formation en alternance :	2.055,2	1.729,2	1.824,4
- contrat d'apprentissage	1.563,0	1.316,3	1.402,8
- contrat de qualification (jeunes).....	436,5	412,9	421,6
- contrat de qualification (adultes).....	5,8	—	—
Actions de formation à la charge de l'État	786,1	523,6	541,7
Dotations générales de décentralisation.....	1.251,7	1.302,9	1.384,0
TOTAL II	4.043,1	3.555,7	3.750,1
III.- Action de l'État en faveur des publics prioritaires			
Action spécifique en faveur des jeunes	1.997,8	2.312,3	1.941,1
- contrats emplois-jeunes.....	1.911,1	2.167,9	1.663,4
- réseau d'accueil ; programme TRACE	86,7	104,6	99,8
- bourse d'accès à l'emploi.....	—	29,8	33,2
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.481,7	3.227,3	2.688,7
- contrat emplois-solidarité.....	1.023,3	884,3	803,0
- contrat emplois-consolidé	904,6	993,9	1.016,8
- contrat emplois de ville.....	10,3	3,1	0,8
- contrat de retour à l'emploi.....	—	65,3	35,2
- contrat initiative-emploi.....	1.010,5	703,9	309,5
- programme en faveur des chômeurs de longue durée	432,2	393,8	350,0
- programme en faveur des cadres.....	6,1	—	—
- soutien à l'insertion par l'économique.....	94,8	167,2	155,6
- contrats de plan État-régions.....	—	15,7	17,7
Actions en faveur des travailleurs handicapés.....	921,3	990,5	1.047,9
Dotations globales région Centre.....	—	—	11,9
Total III	6.400,8	6.530,1	5.689,6
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques			
Aide à la réduction du temps de travail	—	—	—
- loi du 11 juin 1996	—	—	—
- loi du 13 juin 1998 (exonérations).....	87,4	—	—
- loi du 13 juin 1998 (aides conseil RTT).....	—	—	—
Allègement du coût du travail	557,8	1.163,6	1.103,3
- ristourne bas salaires	—	—	—
- autres.....	557,8	1.163,6	1.103,3
Promotion de l'emploi	114,6	95,0	70,5
Accompagnement des restructurations	140,3	82,1	83,2
Divers	11,1	—	—
Total IV	911,1	1.340,7	1.257,0
V.- Financement de revenus de remplacement			
Dispositifs de retrait d'activité	895,6	736,4	735,0
Financement du chômage de solidarité.....	1.361,5	1.322,3	1.302,8
Divers	—	—	—
Total V	2.257,1	2.058,6	2.037,8
TOTAL EMPLOI	16.403,8	16.615,6	15.867,5

Par ailleurs, l'article 10 de loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement prévoit la mise en place d'un dispositif transitoire d'aide à l'emploi à destination des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants qui pourraient bénéficier, à terme, du taux réduit de TVA si les partenaires européens de la France lèvent leur opposition à cette mesure. Ce dispositif prévoit le versement aux employeurs d'une prime d'un montant maximal de 114,4 euros par salarié et par mois. Il prévoit également le versement d'une aide favorisant l'adhésion des travailleurs ayant le statut de conjoint collaborateur à un régime de retraite propre. Le calibrage des crédits (549,5 millions d'euros) repose notamment sur une évaluation des effectifs salariés concernés fixée à 565.000 emplois équivalent temps plein, en croissance annuelle de 3%.

Les 550 millions d'euros inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2005 correspondent, compte tenu d'un versement trimestriel de l'aide, à l'aide au titre des trois premiers trimestres 2005 (environ 150 millions d'euros par trimestre) et du dernier trimestre 2004 (100 millions d'euros compte tenu de la montée en charge de l'aide).

b) Un effort particulier en faveur du logement et de la ville

Le logement constitue l'un des trois piliers du plan de cohésion sociale et de la loi de programmation pour la cohésion sociale. L'objectif du gouvernement est de concrétiser le « droit au logement » et le projet de loi de finances pour 2005 propose, à cet égard, des dispositions novatrices, comme l'amélioration du prêt à taux zéro par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt. Hors les actions consacrées à la rénovation urbaine, les actions du projet de loi de finances pour 2005 reposent sur deux piliers : l'accélération de la construction de logements sociaux et l'extension de l'accession sociale à la propriété.

- Les besoins en logements sociaux sont estimés à 100.000 par an en moyenne. Or, depuis une dizaine d'années, la France n'en construit qu'environ 50.000 chaque année. Les actions entreprises par le Gouvernement devraient déjà porter leurs fruits en 2004 : une très sensible augmentation des décisions favorables accordées pour le logement locatif social est attendue, tous financements confondus. En effet, le secrétariat d'État au logement élabore actuellement, avec le mouvement HLM, une convention cadre, qui sera ensuite déclinée au plan local avec les acteurs du logement social et les collectivités territoriales afin de réaliser les objectifs nationaux de production. Cette convention précise la participation du mouvement HLM à la réalisation de ces objectifs qui concernent la production de logements et d'hébergements, la mise à niveau du parc, le service rendu aux habitants et enfin la mobilité dans le parc existant, notamment par le développement de l'accession à la propriété. Un accord avec l'Union économique et sociale du logement, gestionnaire du « 1% logement », sera également signé très prochainement. L'objectif est de dégager une enveloppe

de prêts à conditions privilégiées d'un montant supérieur à 400 millions d'euros par an, destinée à aider l'effort de construction de logements locatifs sociaux. Une organisation spécifique pour l'Île de France se met actuellement en place pour identifier les difficultés que rencontre le logement dans cette région et les pistes d'amélioration sur le foncier, le financement, l'organisation des partenariats.

Les financements nécessaires sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. L'objectif est de réaliser, hors programme national de rénovation urbaine, un programme de 90.000 logements locatifs sociaux nouveaux, dont 58.000 directement financés par une aide imputée sur le budget de l'État (PLUS et PLAI). Les crédits sont ainsi en nette augmentation. La dotation de la ligne dite « fongible » (chapitre 65-48, article 10) s'établit à 442 millions d'euros en autorisations de programme (+ 22% par rapport à 2004) et 465 millions d'euros en crédits de paiement (+ 61% par rapport à 2004).

PROGRAMME DE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL EN 2005

	2003 (réel)	2004 (LFI)	2005 (PLF)
PLUS neuf.....	26.141	35.000	53.000
PLUS dans l'ancien.....	8.447	8.000	—
<i>Total PLUS.....</i>	<i>34.588</i>	<i>43.000</i>	<i>53.000</i>
PLA-Insertion.....	5.034	5.000	5.000
Total logements financés sur l'article 10.....	39.622	48.000	58.000
PLS.....	12.659	12.000	22.000
PLS foncière.....	1.665	5.000	10.000
Total offre nouvelle.....	53.946	65.000	90.000
PLUS CD et autres PLUS financés par l'ANRU.....	4.144	15.000	15.000
Total.....	58.090	80.000	105.000

Outre cet effort considérable en faveur de la production de logements, le Gouvernement entend porter également son attention sur les opérations de réhabilitation. Les crédits budgétaires au profit de la PALULOS sont maintenus : 48 millions d'euros comme en 2004, avec le même nombre de logements concernés (40.000 hors ZUS, 60.000 en ZUS). En second lieu, le gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations ont décidé de consacrer 400 millions d'euros par an, pendant cinq ans, à des prêts à taux privilégiés permettant d'augmenter significativement le nombre des logements réhabilités chaque année. Ces 400 millions d'euros se répartissent en 200 millions d'euros de prêts à 2,95%, se substituant aux prêts à 3,45% complémentaires à la subvention de l'État (PALULOS), et 200 millions d'euros de prêts à 2,95% qui remplaceront l'enveloppe actuelle de 100 millions d'euros de « prêts amélioration » (PAM) de la CDC à 3,45%. Ce doublement de l'enveloppe permettra de financer pendant cinq ans l'amélioration de 20.000 logements supplémentaires chaque année. Les deux enveloppes de prêts seront dirigées vers les zones qui ne bénéficient pas des aides en faveur de la rénovation urbaine. Elles compléteront l'effort que le Gouvernement a décidé en faveur des quartiers de la politique de la ville où l'Agence nationale pour la rénovation urbaine verse des aides publiques majorées.

LES AIDES A LA PERSONNE ET LEUR FINANCEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
I.- ALF (Allocation de logement familiale)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	3.305	3.451	3.410
- frais de gestion	—	—	—
Sous-total Emplois	3.305	3.451	3.410
B. Ressources			
- régimes sociaux.....	3.305	3.451	3.410
Sous-total Ressources	3.305	3.451	3.410
II.- ALS (Allocation de logement sociale)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	4.038	3.887	4.131
- frais de gestion	81	78	83
- versement au FNH.....	688	662	688
Sous-total Emplois	4.807	4.627	4.902
B. Ressources (FNAL)			
- employeurs.....	1.738	1.801	1.830
- État	2.948	2.826	3.072
Sous-total Ressources	4.686	4.627	4.902
III.- APL (Aide personnalisée au logement)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	6.077	5.845	6.074
- frais de gestion	121	117	121
Sous-total Emplois	6.198	5.962	6.195
B. Ressources (FNH)			
- régimes sociaux.....	3.202	3.079	3.400
- État	2.291	2.220	2.107
- versement du FNAL.....	688	662	688
Sous-total Ressources	6.181	5.962	6.195
TOTAL Aides à la personne			
A. Emplois			
- prestations versées.....	13.420	13.142	13.615
- frais de gestion	202	195	204
Sous-total Emplois	13.622	13.337	13.819
B. Ressources			
- régimes sociaux.....	6.507	6.489	6.810
- employeurs.....	1.738	1.801	1.830
- État	5.239	5.046	5.179
Sous-total Ressources	13.484	13.336	13.819

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT (hors collectivités locales)

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2005/04 (en %)
Aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement social (ALS).....	5.336	5.234	5.239	5.046	5.179	+ 2,6%
Fonds de solidarité logement, ALT, FAAD.....	110	115	110	121	45	- 62,8%
TOTAL Aides à la personne	5.445	5.349	5.349	5.167	5.224	+ 1,1%
Anciennes aides aux HLM et à l'accession	37	31	22	17	14	- 17,6%
Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS).....	56	38	28	25	25	0%
Prêt à 0%	894	886	782	527	266	- 49,5%
Construction et amélioration de l'habitat (ligne fongible).....	457	446	506	441	563	+ 27,7%
Amélioration de l'habitat : (ANAH + PAH + RHI) (a).....	419	373	451	390	409	+ 4,9%
Aide au logement dans les DOM (a).....	145	161	173	173	173	0%
Opérations sociales et divers	55	102	112	45	44	- 2,2%
TOTAL Aides à la pierre	2.063	2.036	2.073	1.618	1.494	- 7,6%
Épargne-logement.....	1.372	1.479	1.480	1.350	1.250	- 7,4%
Compensation de l'exonération de TFPB.....	120	96	95	100	104	+ 4%
Compensation de la réduction des DMTO (part logement)	1.317	1.370	1.402	1.428	1.475	+ 3,3%
TOTAL Aides diverses	2.809	2.945	2.977	2.878	2.829	- 2,3%
TOTAL AIDES BUDGÉTAIRES	10.317	10.330	10.399	9.663	9.547	- 1,2%
Réduction d'impôt des propriétaires occupants (b).....	535	480	290	370	395	+ 6,8%
Régime TVA des travaux dans les locaux d'habitation	3.300	3.400	3.500	4.100	4.200	+ 2,4%
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs	1.967	2.055	2.025	1.845	1.835	- 0,5%
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	1.675	1.600	1.715	1.740	1.740	0%
Exonération des organismes HLM de l'IS.....	310	300	290	270	270	0%
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	44	50	50	40	40	0%
Régime TVA pour construction, aménagement ou vente de logements sociaux	660	870	870	720	720	0%
Exonération de l'IR des intérêts du livret A (part logement) ...	475	525	540	450	390	- 13,3%
TOTAL Dépenses fiscales	8.966	9.280	9.280	9.535	9.590	+ 0,6%
1 % logement (emplois à long terme).....	2.359	2.340	2.900	3.035	3.189	+ 5,1%
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL	6.212	6.496	6.510	6.649	6.697	+ 0,7%
Contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)	1.659	1.678	1.738	1.709	1.830	+ 7,1%
TOTAL AIDES NON BUDGÉTAIRES	19.196	19.794	20.428	20.928	21.306	+ 1,8%
TOTAL GÉNÉRAL	29.513	30.124	30.827	30.591	30.853	+ 0,5%

(a) A partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrites sur le budget de l'outre-mer.

(b) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu en nature des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le coût total des dépenses d'aides personnelles, y compris la part financée par les régimes de prestations familiales, devrait s'élever en 2005 à environ 13,6 milliards d'euros. La participation de l'État est fixée à 5.179 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Le nombre des bénéficiaires de ces aides est estimé en 2003 à 6 millions. La dotation est déterminée en tenant compte d'une évolution tendancielle résultant des cotisations employeurs, de l'évolution des ressources des allocataires et du nombre de demandeurs d'emplois. Pour 2005, cette évolution est estimée à environ + 298 millions d'euros pour le budget. Une provision pour l'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 2005 est retenue pour un montant de 50 millions d'euros. En outre, afin de maintenir l'égalité de traitement entre RMI et petits salaires, le revenu en deçà duquel l'aide est maximale sera augmenté, conformément aux textes en vigueur.

Diverses mesures d'économies sur le barème des prestations et la base ressources sont retenues à hauteur de 65 millions d'euros. Enfin, les clés répartissant le financement de l'APL entre l'État et les régimes sociaux seront modifiées, assurant ainsi un transfert de charge de 200 millions d'euros de l'État vers la branche famille.

Les crédits inscrits sur la section Ville et rénovation urbaine augmentent de 22,7%, ce qui reflète trois grandes orientations données à la politique de la ville :

– une montée en charge des actions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui est désormais pleinement opérationnelle. Très vite, l'ANRU a été sollicitée pour appuyer financièrement une centaine de projets globaux de rénovation des quartiers prioritaires : 51 de ces projets, concernant 72 quartiers, ont déjà bénéficié d'un avis favorable du comité d'engagement. 42 conventions pluriannuelles sont prêtes à être signées avec les villes porteuses des projets et les maîtres d'ouvrage (collectivités locales et bailleurs sociaux) et financeurs concernés (conseils généraux, conseils régionaux, Union européenne et Caisse des dépôts et consignations). Le coût total des projets approuvés par le comité d'engagement s'élève à près de 5,3 milliards d'euros soit, compte tenu des taux de subvention de l'agence, 1,5 milliard d'euros de subventions engageables. En six mois d'activité, le quart des moyens prévus par la loi de programmation du 1^{er} août est d'ores et déjà mobilisé ;

– l'inscription d'une mesure nouvelle de 62 millions d'euros pour financer les programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale, à savoir « accompagner les enfants en fragilité » et « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire ». Ces 62 millions d'euros seront utilisés au profit des équipes de réussite éducative et des internats éducatifs ;

– une réduction des autres crédits d'intervention, accompagnée de redéploiements importants. Votre Rapporteur général se réjouit de ce que les moyens nouveaux accordés au budget de la Ville et de la rénovation urbaine

n'aient pas été pris comme prétexte à une inertie en matière de redéploiement. Les moyens nouveaux sont affectés aux priorités identifiées – ce qui est légitime – mais cela n'exclut pas le travail de réflexion et d'introspection dont doivent faire preuve tous les ministères, qu'ils soient prioritaires ou non. Indépendamment des redéploiements, la diminution est, en masse, essentiellement due à la suppression de la dotation de 20 millions d'euros destinée aux villes en grande difficulté, le Gouvernement ayant estimé que la réforme de la dotation du régime de la dotation de solidarité urbaine, prévue dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, répond aux objectifs qui avaient, en leur temps, motivé l'inscription de cette ligne budgétaire. Selon le ministère de la cohésion sociale, la forte majoration, pendant plusieurs années, de la dotation de solidarité urbaine bénéficiera en priorité aux villes jusqu'ici concernées par les crédits budgétaires supprimés.

2.- Le déroulement de la loi de programmation militaire 2003-2008

• Bien que quelque peu contrainte, en termes de moyens, par le précédent Gouvernement, la loi de programmation militaire 1997-2002 a réussi ses deux objectifs principaux : la redéfinition d'un modèle d'armée – à construire dans un délai de 15 ans – et le passage d'une armée de conscription à une armée de métier. L'actuelle loi de programmation militaire s'attache à rétablir l'efficacité de l'instrument militaire national et à améliorer ses performances, tout en poursuivant les adaptations nécessaires en vue de construire le modèle défini antérieurement. Elle vise donc trois objectifs prioritaires :

- restaurer la disponibilité des matériels ;
- moderniser les équipements et préparer l'avenir pour faire face aux menaces et permettre à la France de jouer un rôle moteur dans la construction de la politique européenne de sécurité et de défense ;
- consolider la professionnalisation des armées en ajustant les effectifs et en garantissant l'attractivité des métiers de la défense.

La loi de programmation militaire 2003-2008 implique un engagement financier conséquent. Tout d'abord, elle définit précisément la périmètre de la programmation : celui-ci exclut les compensations versées à la Polynésie à la suite de l'arrêt des activités nucléaires du centre d'expérimentation du Pacifique (les crédits ont été, depuis, inscrits sur le budget des Charges communes), ainsi que les dépenses nécessitées par la recapitalisation des entreprises publiques, notamment du GIAT et de DCN ; le démantèlement des installations de production de matières fissiles (Marcoule et Pierrelatte) doit être financé par un fonds spécial ; enfin, la part du budget civil de recherche et développement qui relève de la défense, ainsi que les charges afférentes à la restructuration de la direction des constructions navales (transformée depuis en société anonyme) doivent être évoquées dans le cadre de conférences budgétaires spécifiques.

Les effectifs civils et militaires du ministère de la défense doivent être portés de 436.221 emplois (loi de finances initiale pour 2002) à 446.653 emplois en 2008, soit une augmentation de 10.432 emplois, dont 7.000 au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). En matière de dépenses ordinaires, la loi de programmation militaire prévoit la création d'un fonds de consolidation de la professionnalisation, doté de 572,58 millions d'euros en valeur 2003, qui a vocation à financer les mesures destinées à renforcer la fidélisation du personnel militaire et l'attractivité du recrutement. Par ailleurs, un dispositif destiné à développer l'attractivité de l'engagement dans la réserve opérationnelle est mis en place et doté de 85,83 millions d'euros sur la période de programmation.

Les crédits d'équipement, déterminés en termes de crédits de paiement, sont fixés à 14,64 milliards d'euros constants en valeur 2003, en moyenne annuelle sur la durée de la loi. Le profil d'ouverture de ces crédits n'est cependant pas linéaire : l'annuité 2003 a été fixée à 13,65 milliards d'euros ; un effort supplémentaire a été réalisé en 2004, avec une annuité portée à 14,60 milliards d'euros ; au-delà, une progression régulière au taux de + 0,8% par an est inscrite dans un « échancier », faisant l'objet de l'article 2 de la loi. Il faut noter que la loi de programmation militaire ne prévoit pas de mécanisme de « rattrapage » au cas où la dérive des prix serait, une année donnée, supérieure à la prévision inscrite dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année. Cela devrait être le cas en 2004.

ÉCHEANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En euros 2003	13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08
En euros courants.....	13,65	14,82	15,21	n.d.	n.d.	n.d.

A ces crédits s'ajoutent, pour la gendarmerie nationale, ceux que prévoit la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

- Dans le projet de loi de finances pour 2005, le budget de la Défense augmente de 859,4 millions d'euros (+ 2,1%), y compris l'effet du transfert de 209 millions d'euros de prestations familiales vers le budget des Charges communes. Les crédits de dépenses ordinaires augmentent de 559,3 millions d'euros, soit 768,3 millions d'euros hors effet du transfert précité (+ 2,9%) ; les crédits de dépenses en capital (titres V et VI) sont supérieurs de 300,1 millions d'euros à ceux de la loi de finances initiale pour 2004.

Les 42,42 milliards d'euros inscrits sur le fascicule de la Défense se décomposent en :

- 9,5 milliards d'euros de crédits de pensions, que le ministère exclut, généralement, de ses présentations. En effet, comme tous les autres crédits de même nature, ces crédits sont transférés, en début d'année, sur le budget des

Charges communes pour obéir aux contraintes de gestion fixées par le code des pensions civiles et militaires ;

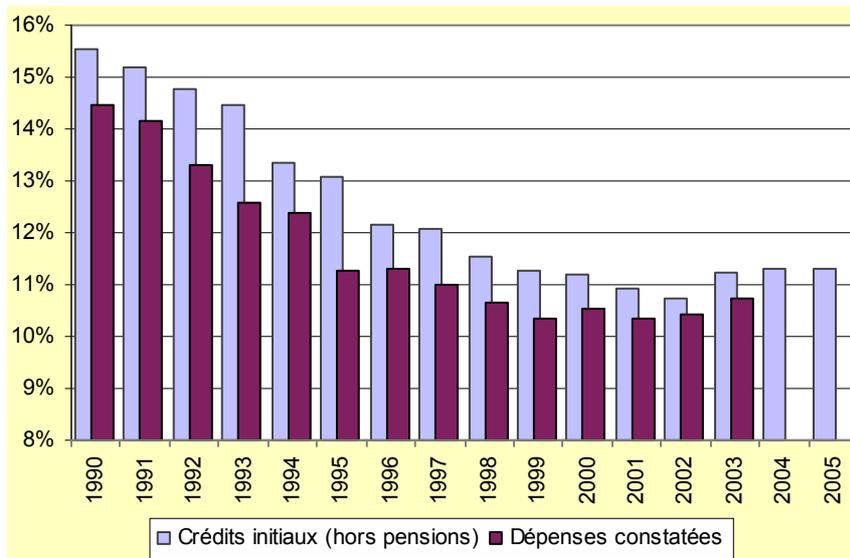
– 15,2 milliards d’euros pour l’équipement et la recherche, montant prévu par la loi de programmation militaire (46,2% du total hors pensions) ;

– 17,72 milliards d’euros pour les rémunérations et charges sociales ainsi que le fonctionnement des armées, directions et services (53,83% du total).

Les majorations de crédits les plus importantes prévues par la loi de programmation militaire ayant impacté les lois de finances initiale pour 2003 et 2004, le poids du budget de la défense (hors pensions) dans le budget général est stabilisé entre 2004 et 2005. Il faut cependant relever que, depuis 2004, la part du budget de la défense est diluée de façon significative par la budgétisation du FOREC, qui a majoré de 17 milliards d’euros les crédits du budget général.

ÉVOLUTION DE LA PART DU BUDGET DE LA DEFENSE DANS LE BUDGET GENERAL

(crédits nets de remboursements et dégrèvements)



Votre Rapporteur général rappelle qu’hormis le cas des crédits de pension, le décalage entre crédits initiaux et dépenses exécutées s’explique aussi en partie par le transfert vers le budget de la recherche des crédits destinés à la recherche duale (environ 200 millions d’euros chaque année) et vers le budget de l’industrie des crédits destinés au financement des activités de la direction des applications militaires du CEA (environ 1 milliard d’euros chaque année).

• Le redressement de la disponibilité des matériels reste, depuis plus de deux ans, une priorité majeure de la politique suivie par le ministère de la défense en matière de préparation des forces. C’est, en effet, la condition essentielle de la performance des armées et un élément de garantie que les moyens consacrés par la collectivité nationale à sa défense ne sont pas gaspillés. La bonne gestion des crédits ouverts dans le cadre de la loi de programmation militaire bénéficie des

structures mises en place, il y a quelques années, pour améliorer l'efficacité du maintien en condition opérationnelle des matériels.

Il faut peut-être voir dans cette efficacité accrue la raison de la légère diminution des crédits d'entretien programmé du matériel, qui reviennent de 2.104,4 millions d'euros en 2004 à 2.003,8 millions d'euros en 2005. L'essentiel de ce repli affecte les dotations du SFF, qui passeraient de 489,6 millions d'euros en 2004 à 384,1 millions d'euros en 2005. En revanche, les dotations demandées pour la SIMMAD sont globalement orientées à la hausse : + 11 millions d'euros pour l'armée de terre (à 162 millions d'euros), + 19,7 millions d'euros pour la marine (à 275,6 millions d'euros), mais – 8 millions d'euros pour l'armée de l'air (à 795,8 millions d'euros).

LA SIMMAD ET LE SSF

♦ Placée sous l'autorité du délégué général pour l'armement, des chefs d'états-majors d'armées et du directeur général de la gendarmerie nationale, la **Structure de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense** (SIMMAD) assure le maintien en condition opérationnelle des aéronefs de la défense. Elle regroupe du personnel des trois armées, de la gendarmerie et de la DGA qui, chargé de la même mission, était dispersé au sein de ces cinq entités. Au service de la marine, elle est l'héritière du service de l'aéronautique navale (S.AÉRO) et du service des programmes aéronautiques. Son fonctionnement repose sur la conduite du maintien en condition opérationnelle en temps réel au travers de flottes regroupant des aéronefs ou des matériels selon leur type, leur mission ou leur mode de support contractuel. Chaque flotte dispose de spécialistes de ces domaines détachés à temps complet ou à temps partiel. Le service de l'aéronautique navale (S.AÉRO) implanté à Toussus-le-Noble poursuivra son activité jusqu'en 2006.

♦ Placé sous l'autorité du chef d'état-major de la marine et composé de personnel de la marine et de la délégation générale pour l'armement, le **Service de soutien de la flotte** (SSF) est chargé du soutien technique et logistique des bâtiments de surface et des sous-marins. Ce service pilote toute la maintenance effectuée par les équipages des bâtiments, par du personnel des ateliers militaires de la flotte et des bâtiments de soutien ou par l'industrie, dont DCN. Le service de soutien de la flotte a la responsabilité :

- du soutien logistique du matériel naval et des munitions depuis l'approvisionnement, la réparation jusqu'au ravitaillement des unités ;
- du recueil et de l'exploitation du retour d'expérience ;
- de la gestion de la configuration des bâtiments et des matériels associés.

Source : Ministère de la défense.

Le ministère de la défense estime que « *les résultats acquis sont globalement en amélioration, même si des progrès sont encore indispensables, notamment pour les matériels dont le vieillissement renchérit fortement les coûts de maintenance. Dans l'armée de terre, la chute de la disponibilité a été enrayée. Tous les besoins liés aux opérations extérieures sont satisfaits avec une disponibilité des matériels engagés supérieure à 90%. Des difficultés concernent les matériels les plus anciens comme les AMX 10 P et AMX 10 RC ainsi que ceux dont l'utilisation est particulièrement élevée, comme les Puma. Pour la marine, le redressement de la disponibilité résulte notamment de la réorganisation des*

soutiens. En juin 2004, la disponibilité des unités majeures était de 65%, comparée à un taux de 57% en 2003. La disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque s'améliore également et devrait atteindre 60% à la fin de l'année 2004. Pour l'aviation navale le taux de disponibilité est passé de 52% en 2002 à 55% en 2003, l'objectif étant de 70% en 2008. Cette amélioration est liée à la montée en puissance de la SIMMAD. Dans l'armée de l'air, la disponibilité des aéronefs a été maintenue à 63% en moyenne. Les aéronefs de combat ont une disponibilité de 70% au premier trimestre 2004, contre 65% en 2003. La disponibilité des avions de transport tactique est stable à 56%. Enfin, pour la gendarmerie, à l'exception des blindés dont le remplacement est prévu à partir de 2006, la disponibilité technique des matériels reste très satisfaisante ».

• En matière de crédits d'équipements, le projet de loi de finances pour 2005 consolide l'effort consenti en 2003 et 2004, dans un domaine d'action fondamental de la loi de programmation militaire. Ainsi, 5,98 milliards d'euros de crédits de paiement seraient consacrés aux programmes d'armement pour les livraisons prévues en 2005, tandis que 6,28 milliards d'euros d'autorisations de programme couvriraient les commandes de systèmes et matériels.

Dans le domaine spatial, Syracuse 3A serait le premier satellite de la nouvelle génération à être mis en service. En service depuis 1985, le système Syracuse permet d'assurer les communications militaires entre la métropole et les unités déployées sur les théâtres d'opérations. Le programme Syracuse III a été lancé à la fin de l'année 2000, afin de doter le pays de la troisième génération de satellites de télécommunications militaires. Le satellite Syracuse 3B a été commandé à la fin de l'année 2003. Un premier « bâtiment de projection et de commandement » devrait être livré à la marine. Ce type de bâtiment est conçu pour servir de poste de commandement, de prépositionnement et de soutien des forces dans le cadre d'opérations interarmées et interalliées, avec une capacité accrue d'emport et de mise en œuvre d'hélicoptères, une meilleure interopérabilité avec les moyens nautiques de débarquement, des capacités de commandement évoluées et une capacité hospitalière. L'armée de l'air prendrait livraison de 10 Rafale Air. 40 missiles AS 30 Laser et 70 missiles SACLPEG viendraient accroître les capacités de frappe dans la profondeur. L'amélioration de la maîtrise du milieu aéroterrestre serait assurée avec la mise en service de 8 hélicoptères Tigre, 65 chars Leclerc, 66 véhicules blindés légers, 30 chars AMX 10 rénovés et 330 véhicules de l'avant blindés valorisés. Ce panorama n'est, bien sûr, pas exhaustif.

En matière de commandes, il est prévu de poursuivre le développement du missile M 51 dans le cadre d'une commande globale de 0,6 milliard d'euros. Pour assurer une bonne capacité de projection et de mobilité, une commande de deux avions de transport à long rayon d'action devrait être passée. L'ouverture, comme en 2004, de 1,7 milliard d'euros d'autorisations de programme permettrait de porter la provision constituée à ce titre à 4,4 milliards d'euros et de notifier la commande de huit frégates FREMM (frégates européennes multi-missions) dans le cadre d'une commande globale.

Après avoir reculé sensiblement en 2004, les crédits consacrés aux études et recherches amont progresseraient notablement. Les crédits de paiement passeraient de 376 millions d'euros en 2004 à 460,7 millions d'euros en 2005. L'essentiel de cette augmentation bénéficierait aux études amont hors espace et nucléaire, dont la dotation atteindrait 361,6 millions d'euros en 2005 au lieu de 277,9 millions d'euros en 2004. Les études amont relatives à l'espace récupérerait, en 2005, les 8,5 millions d'euros qu'elles avaient perdus en 2004 et mobiliseraient ainsi des crédits de 44 millions d'euros au total. Un léger abattement serait opéré sur la dotation destinée aux études amont dans le domaine nucléaire, les crédits revenant de 41,2 millions d'euros en 2004 à 35,9 millions d'euros en 2005.

Le panorama serait légèrement différent pour les autorisations de programme. Les autorisations de programme consacrées aux études amont hors espace et nucléaire reculeraient fortement, passant de 340,1 millions d'euros en 2004 à 196,3 millions d'euros en 2005. Le même mouvement serait observé pour les autorisations de programme destinées à la recherche amont dans le nucléaire, revenant de 34,9 millions d'euros en 2004 à 15 millions d'euros en 2005. En revanche, un effort significatif serait consenti au profit des études amont Espace, dont les autorisations de programme passeraient de 31,6 millions d'euros en 2004 à 80 millions d'euros en 2005.

La dotation ouverte, en 2004, sur le chapitre nouveau « Fonds pour la recherche duale » du titre VI serait reconduite, à hauteur de 200 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

- Le ministère de la défense participe à l'effort de maîtrise des effectifs puisque ses emplois budgétaires diminuent de 1.168 personnes. Il est vrai qu'une partie importante de cette diminution repose sur la catégorie des ouvriers de l'État (- 764 emplois) alors que les emplois de contractuels reculeraient de 255 unités. On relèvera que 252 emplois budgétaires d'ouvriers sont supprimés au titre des agents de DCN ayant opté pour le statut privé et que près de 550 emplois d'ouvriers sont supprimés au titre d'une adaptation des emplois civils aux besoins des services.

Les mesures nouvelles intéressant la situation du personnel militaire en 2005 sont contenues dans le fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) et le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM). L'ensemble de ces mesures nouvelles représente 53,65 millions d'euros répartis entre 11 millions d'euros au profit du fonds de consolidation de la professionnalisation et 42,65 millions d'euros au titre du plan d'amélioration de la condition militaire.

Le fonds de consolidation de la professionnalisation met notamment en œuvre la prime d'attractivité modulable à l'engagement initial et permet la poursuite du programme immobilier d'accueil des jeunes engagés chargés de famille, ainsi que celle du plan « médecins praticiens des armées ». L'évolution de la pyramide indiciaire des militaires mise en œuvre progressivement et financée

sur le fonds porte sur un montant total de près de 8,9 millions d'euros, dont 7,6 millions d'euros de revalorisations au bénéfice des majors, des sous-officiers et des caporaux-chefs. Pour 2005, le plan d'amélioration de la condition militaire prévoit 3 millions d'euros pour le volet social (création de nouvelles structures de gardes d'enfants, augmentation du nombre de prêts logement, aide au financement des études supérieures ou techniques des enfants des ressortissants militaires et civils de la défense). Il dégage aussi 14,1 millions d'euros pour la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires, 6,4 millions d'euros pour la revalorisation de l'indemnité de service en campagne et 6,0 millions d'euros pour la revalorisation du taux de la prime de qualification des officiers diplômés. L'adaptation des effectifs de la gendarmerie à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure se traduira en 2005 par la mise en œuvre de la première annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées, qui prévoit notamment un repyramidage de 1.000 emplois de sous-officiers en officiers (20,6 millions d'euros).

La reconversion est devenue un élément indissociable du parcours professionnel des militaires. Elle participe pleinement au succès de la fidélisation. Chaque année, près de 30.000 militaires quittent l'institution, dont près de 18.000 ont effectué plus de quatre ans de service. Ils peuvent donc prétendre au bénéfice des prestations de reconversion. Ces prestations permettent aux intéressés, dans un premier temps, de définir un projet professionnel par une orientation adaptée, puis, dans un deuxième temps, de réaliser celui-ci, à l'aide d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi. Les congés de reconversion, période pendant laquelle les militaires se consacrent totalement à la réalisation de leur projet tout en continuant à être rémunérés par les armées, représentent une aide indispensable et très efficace. L'effort engagé au profit des militaires sous contrat ne disposant pas d'acquis directement transposables dans un métier civil reste prioritaire et sera poursuivi en 2005. Par ailleurs, la convention qui lie le ministère de la défense au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est en cours de renégociation. Elle devra permettre, entre autres, à près de 1.500 militaires de suivre des formations dans les centres de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Enfin, le service de santé des armées poursuit sa montée en puissance. Tout en maintenant les mesures préparatoires à l'accréditation commune à l'ensemble du secteur hospitalier, le service de santé renforce la présence médicale dans les forces. Il augmentera le taux d'encadrement paramédical au sein des établissements du service de santé des armées, avec la création de postes d'élèves officiers et de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées, conformément à la loi de programmation militaire. En particulier, 58 emplois sont créés à cette fin.

Une dotation nouvelle de 15 millions d'euros, dont 3 millions d'euros de crédits dédiés à la formation militaire initiale du réserviste, confirme la montée en puissance de la réserve militaire et permet d'atteindre un montant total de

120 millions d'euros de crédits de rémunérations, de charges sociales et de fonctionnement.

3.- Un effort moins intense pour le budget de la Justice

• 2005 est la troisième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) publiée le 9 septembre 2002 au *Journal officiel*. Votre Rapporteur général rappelle que la LOPJ fixe quatre grands objectifs à l'administration de la justice :

– améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens et rapprocher la justice des justiciables. L'administration doit pour cela chercher à réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales, créer une véritable justice de proximité afin de résoudre plus efficacement les litiges de la vie quotidienne, améliorer la célérité de la justice administrative et renforcer l'efficacité de ses services centraux ;

– adapter le droit pénal à l'évolution de la délinquance et développer l'effectivité de la réponse pénale. Sur ce dernier point, la LOPJ prévoit d'accroître le soutien aux associations œuvrant en amont des condamnations pénales (enquêtes sociales, enquêtes de personnalité, etc.) et de réduire le délai d'exécution des peines. La capacité d'exécution des peines en milieu pénitentiaire devrait également être améliorée, ainsi que le niveau de sécurité des établissements, la prise en charge des détenus ou leur accès aux soins psychologiques et médicaux ;

– prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs, notamment en renforçant et encadrant le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents par le recours à des centres éducatifs fermés et par le développement de la prévention de la récidive (intervention du juge de proximité, institution d'une nouvelle procédure de jugement à délai rapproché, etc.) ;

– améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice. La LOPJ prévoit la mise en place d'un plan d'aide aux victimes ainsi que la rationalisation de l'implantation des différentes structures œuvrant en faveur de l'accès au droit, en les complétant en cas de besoin.

La LOPJ fixe également les moyens nécessaires, en personnels, moyens de fonctionnement et investissements, pour réaliser les objectifs ambitieux qu'elle détermine. Dans une démarche originale, l'allocation des moyens est présentée à la fois selon l'axe des objectifs et selon l'axe des structures administratives.

On peut déduire du tableau ci-après, pour chaque ligne, une « annuité » théorique qui permet de comparer les décisions prises chaque année en loi de finances au cheminement normal de la progression des moyens prévue par la LOPJ.

LA PROGRAMMATION 2003-2007 DES MOYENS DE LA JUSTICE

(en unités ou en millions d'euros)

	Emplois	Dépenses ordinaires	Autorisations de programme
Répartition par objectifs			
1. Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens	4.397	1.329	382
2. Développer l'effectivité de la réponse pénale.....	3.600	762	1.198
3. Prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs.....	1.988	423	170
4. Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice	115	262	0
Total.....	10.100	2.775	1.750
Répartition par services			
a. Services judiciaires.....	4.450	1.207	277
b. Services pénitentiaires.....	3.740	801	1.313
c. Protection judiciaire de la jeunesse.....	1.250	293	55
d. Justice administrative.....	480	114	60
e. Administration centrale et CNIL.....	180	360	45
Total.....	10.100	2.775	1.750

• Le projet de loi de finances pour 2005 marque un net ralentissement dans l'effort budgétaire supplémentaire consenti au profit du budget de la Justice. Certes, les créations d'emplois atteignent 1.070 au total, dont 311 pour les services judiciaires, 45 pour la justice administrative, 497 pour les services pénitentiaires, 88 pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse et 129 pour l'administration générale. Mais le niveau annuel des créations d'emplois est bien en deçà de ce qu'impliquerait une mise en œuvre linéaire des exigences de la LOPJ. En matière d'emploi, l'annuité théorique s'établit à 2.020 postes. La situation est différente selon les services concernés.

Seuls les services pénitentiaires sont, pour l'heure, « en avance » sur le calendrier implicite de la LOPJ : les créations nettes d'emplois s'élèvent, en cumulé depuis 2003, à 2.442 alors qu'une exécution linéaire de la LOPJ donne comme cible d'emplois 2.244. Il est vrai qu'à juste titre le ministère de la Justice a consenti un effort tout particulier, dans les deux premières années de la programmation, en vue d'apporter très vite une réponse aux problèmes causés par la surpopulation carcérale. Mais après avoir gagné 835 emplois en 2003, puis 1.110 emplois en 2004, les services pénitentiaires n'ont obtenu que 497 emplois supplémentaires dans le présent projet.

La décélération est encore plus brutale pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Alors que l'annuité théorique déduite de la LOPJ atteint 250 unités, ces services ne gagneraient de 88 emplois en 2005 après 203 en 2004 et, il est vrai, 314 en 2003. L'écart le plus important est dû, cependant, aux services judiciaires. Pour une annuité théorique de 890 emplois, ils n'ont obtenu que 626 emplois en 2003, 662 en 2004 et 311 en 2005.

Intervenant récemment devant la presse, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, Garde des Sceaux, a indiqué que priorité avait été donnée cette année à la « *consolidation* » des évolutions antérieures. Il faut, effectivement, se réjouir de ce que l'action du ministère ne se soit pas tournée vers une épreuve de force pour obtenir coûte que coûte l'inscription des emplois susceptibles d'être dégagés dans le cadre de la LOPJ. Une bonne politique des ressources humaines cherche d'abord à tirer le meilleur parti des personnes dont elle dispose. Par ailleurs, le ministre a mis en exergue les évolutions majeures qui vont prochainement modifier le fonctionnement du service public de la justice. Le déploiement effectif des juges de proximité, le développement de la formule des magistrats et greffiers placés et le transfert des dossiers pénaux les plus complexes vers huit pôles spécialisés dans le grande criminalité ont incité à préférer une pause dans l'accroissement des effectifs, plus propice à la réussite des réformes. Dans cette perspective, le Gouvernement a fait le choix de concentrer les créations d'emplois sur les métiers de « soutien », autour de 100 greffiers et greffiers en chef, 20 secrétaires administratifs et 125 adjoints administratifs des services déconcentrés.

Les services pénitentiaires bénéficient de 533 créations au titre de la LOPJ, atténuées par les autres évolutions apportées à la structure et au volume global des emplois, qui ramène la progression entre 2004 et 2005 à 497. Les créations d'emplois portent sur 210 personnels de surveillance, 123 personnels administratifs et techniques et 200 personnels d'insertion et de probation. Par ailleurs, 3,7 millions d'euros permettront le recrutement de 120 agents contractuels, assistants de formation auprès des personnels de l'Éducation nationale exerçant en milieu pénitentiaire en vue de renforcer la vue contre l'illettrisme et de compenser le départ des emplois jeunes. Votre Rapporteur général se réjouit de constater que le Gouvernement a choisi, dans un contexte contraint, des orientations en matière d'emplois qui montrent que son objectif est de rendre la justice à la fois plus efficace et plus à l'écoute des besoins des détenus.

L'effort fait en direction des emplois de la protection judiciaire de la jeunesse mêle de façon heureuse le renforcement des capacités d'intervention sur le terrain, avec près de 90 postes supplémentaires pour des éducateurs ou des attachés de la protection judiciaire de la jeunesse, et le soutien administratif indispensable au bon fonctionnement du service public.

Sur les trois premières années de la programmation, l'administration centrale de la justice n'a pas eu à se plaindre du traitement budgétaire qui lui a été réservé en matière d'emplois. Alors que la LOPJ prévoit 180 créations au total sur l'ensemble de la période de programmation, les effectifs budgétaires de l'administration centrale se sont accrus de 405 unités. Il est vrai que, comme l'indique le ministère de la justice, ces créations ont pour but de « *renforcer les capacités d'expertise, d'administration et de gestion des services* », ce qui n'est pas un objectif contestable en soi. Il faudra cependant veiller à maintenir les équilibres fondamentaux prévu par la LOPJ. L'Agence de maîtrise d'ouvrage des

travaux du ministère portera son effectif de 66 à 71 personnes pour assurer la bonne réalisation du programme de modernisation immobilière fixé par la loi.

- La LOPJ prévoit également une amélioration générale des conditions de rémunération et de fonctionnement général dans les services du ministère. Votre Rapporteur général a noté, entre autres, un crédit supplémentaire de 10,3 millions d'euros pour absorber les conséquences de la revalorisation indemnitaire intervenue en 2004 et un crédit – plus modeste – de 3,6 millions d'euros pour financer des mesures similaires dont certaines interviendront dans le courant de l'année. Les crédits de vacation progresseraient de 5,8 millions d'euros, dont 1,5 million d'euros pour les juges de proximité.

Une majoration globale de 36,8 millions d'euros est prévue au profit des moyens généraux des services. On peut y noter les 7,1 millions d'euros consacrés au matériel de placement sous surveillance électronique, les 6,1 millions d'euros alloués dans le cadre des expérimentations de crédits globalisés par « pré-programme », ou encore les 11,9 millions d'euros de dépenses générales de fonctionnement liées à la prise en charge de l'augmentation de la population carcérale.

- Les autorisations de programme demandées sont inférieures de 442,3 millions d'euros à celles ouvertes en 2004. Derrière ce fort recul, il faut voir les conséquences d'une politique délibérée tendant à ouvrir de façon précoce une grande partie du stock d'autorisations de programme prévues par la LOPJ. En vertu de celle-ci, 1.750 millions d'euros d'autorisations de programme devront être ouvertes en plus des dotations structurelles de 2002, d'ici à la fin de période de programmation. On peut considérer que près de 1.300 millions d'euros seraient déjà ouverts (après prise en compte des crédits demandés pour 2005).

En matière d'autorisations de programme, il n'y a donc pas à s'inquiéter de l'évolution négative observée en 2005. Le ministère dispose manifestement de la capacité d'engager ses dépenses. Il lui reste surtout à s'atteler à maîtriser le bon déroulement de ses programmes immobiliers afin d'éviter un trop grand décalage entre la mise en place des autorisations de programme ouvertes et la consommation des crédits de paiement inscrits sur les chapitres correspondants.

En tendance, le léger recul des crédits de paiement demandés pour 2005 s'efface derrière le fait que le niveau des crédits à ouvrir reste supérieur de 120 millions d'euros au « socle » des crédits en 2002. Il n'y a donc pas de dérapage de la LOPJ, même si, pour l'heure, le rythme d'ouverture des crédits de paiement est très en deçà du stock d'autorisations de programme ouverts au titre de la LOPJ. Votre Rapporteur général rappelle que la LOPJ programme, au total, 1.750 millions d'euros d'ouvertures d'autorisations de programme mais 875 millions d'euros seulement d'ouvertures de crédits de paiement. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que « *les crédits octroyés en 2005 portent la consommation de l'enveloppe LOPJ à 621 millions d'euros. Ainsi,*

plus de 70% des crédits alloués par la loi de programmation ont déjà été accordés ».

L'administration pénitentiaire disposerait de 438 millions d'euros d'autorisations de programme pour permettre notamment le lancement de quatre établissements en conception-réalisation, de quatre établissements en maîtrise d'ouvrage privée, la rénovation, la maintenance lourde et le renforcement de la sécurisation des établissements (37 millions d'euros), la maintenance des dispositifs de sécurité (5 millions d'euros), la poursuite du dispositif d'accroissement des capacités pénitentiaires (30 millions d'euros) et la réalisation de centres de semi-liberté (12 millions d'euros). Pour sa part, la protection judiciaire de la jeunesse disposerait de 20 millions d'euros d'autorisations de programme à répartir entre la construction de centrales éducatifs fermés (4,5 millions d'euros), la rénovation et la mise en sécurité du parc immobilier (7,5 million d'euros), un complément de financement des programmes en cours (2 millions d'euros) et l'installation du centre national de formation à Roubaix (6 millions d'euros).

4.- La programmation en faveur de la sécurité intérieure

La loi n° 2002-1064 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 prévoit de consacrer 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2003-2007 qui permettront, notamment, de recruter des personnels supplémentaires dans la police et la gendarmerie.

Comme de coutume dans les lois de programmation, les moyens prévus par ces lois doivent s'ajouter à la reconduction annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et aux crédits nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation (notamment du fait de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique) et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels.

LES MOYENS DEFINIS PAR LA LOPSI

(en unités ou millions d'euros)

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Total
Emplois créés 2003-2007	6.500	7.000	13.500
Crédits :			
♦ Rebasage des crédits 2002 de la gendarmerie nationale...	—	700,0	700,0
♦ Emplois et mesures catégorielles.....	1.570,0	1.130,0	2.700,0
♦ Programme d'équipement (dépenses ordinaires + crédits de paiement)	1.180,0	1.020,0	2.200,0
Total Crédits	2.750,0	2.850,0	5.600,0

Les mesures relatives à la situation des personnels qui devront être prises durant la période de programmation doivent répondre à quatre priorités : améliorer

les capacités d'action judiciaires des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'officier de police judiciaire ; mieux inciter les personnels à rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité accrue des métiers de la sécurité intérieure ; renforcer l'encadrement supérieur des forces.

• Pour le budget de la gendarmerie, la LOPSI prévoit d'adapter les effectifs à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine du renforcement de la protection de la population, du territoire et des institutions. Cette adaptation permettra également, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Union européenne, d'assurer une participation accrue aux opérations extérieures. Plus précisément, le ministère de la défense prévoit d'affecter les 7.000 effectifs supplémentaires accordés dans le cadre de la LOPSI « *au renforcement des capacités d'investigation, à la lutte contre le terrorisme et la grande délinquance, à la protection des frontières, à la lutte contre l'insécurité routière et à l'amélioration des capacités d'administration, de formation et de contrôle* ».

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit également le renforcement des effectifs de la gendarmerie et mobilise à et effet 31,9 millions d'euros supplémentaires, destinés à financer la création de 29 emplois d'officiers et de 671 emplois de sous-officiers.

S'agissant des équipements, après les 94 millions d'euros ouverts dans les budgets 2003 et 2004, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un accroissement des crédits de 120 millions d'euros, pour la partie de la LOPSI prise en charge sur le budget de la défense. Ainsi, ce sera plus de 30% de l'enveloppe globale prévue par la LOPSI qui aura été mise en place au cours des trois premières annuités. Parmi les programmes en cours, on peut noter les suivants :

– *Nouvelle tenue* : l'acquisition de 120.000 nouvelles tenues, pour un coût total de 49 millions d'euros (valeur 2002), a été programmée. 90.000 auront été commandées fin 2005. Des livraisons pour un total de 35.000 équipements sont attendues en 2004 (15.000 sont déjà en cours de distribution aux unités). La livraison prévue pour l'année 2005 porte sur 55.000 tenues ;

– *Gilet pare-balles à port discret* : ce programme, relatif à l'acquisition de 73.000 gilets pour un coût de 22,6 millions d'euros (valeur 2002), arrive à son terme. Au cours du premier trimestre 2004, 13.600 gilets ont été livrés et distribués aux unités. Fin 2004, la gendarmerie disposera d'un total de 63.000 gilets pare-balles à port discret. Le solde sera livré en 2005 ;

– *Nouveau pistolet automatique* : 120.000 équipements, pour un coût de 72 millions d'euros (valeur 2002), seront acquis. Fin 2005, 90.000 auront été commandés et près de 70.000 seront livrés ;

– *Nouveau pistolet mitrailleur* : l'achat de 22.160 pièces, pour un coût de 22,16 millions d'euros (valeur 2002), est programmé. Une première tranche ferme

de commande a été réalisée en 2004 pour 5.160 pistolets mitrailleurs. Une deuxième tranche, pour un volume de 2.528 pièces, doit être initiée en 2005 ;

– *Nouveau véhicule d'intervention de la gendarmerie mobile* : la commande a porté sur 204 équipements en 2004, sur un total de 1.016, pour un coût total de 93 millions d'euros (valeur 2002). Une deuxième commande de 250 véhicules doit intervenir en 2005.

– *Nouveau véhicule logistique de la gendarmerie* : le programme, initié pour un montant de 31 millions d'euros (valeur 2002), se concrétise par des commandes de 128 véhicules pour chacune des années 2004 et 2005. Les premiers véhicules seront livrés fin 2004.

• Pour le budget de la police (5.876,6 millions d'euros en 2005 au lieu de 5.764,3 millions d'euros en 2004), la troisième tranche de la LOPSI amène à créer 1.000 emplois nouveaux, dont 486 emplois de gardiens de la paix, échelonnés en quatre vagues d'entrées en fonction, 493 emplois de personnels administratifs, techniques et scientifiques et 10 emplois de contrôleurs généraux. Les moyens dégagés pour faire face à ces créations de postes s'élèvent à 9,9 millions d'euros, montant modeste qui s'explique par le fait que nombre de ces créations ne comptent que pour une faible fraction d'année. Le processus de « déflation dzes corps », axé sur la transformation d'emplois existants, procure 8,1 millions d'euros d'économies.

Comme en 2004, diverses mesures catégorielles viennent améliorer la condition des personnels, pour un coût total de 30,1 millions d'euros. Il faut également remarquer la très forte majoration des crédits de fonctionnement (+ 106,2 millions d'euros), sous l'effet de diverses mesures sociales en direction des personnels (aide au logement, développement des crèches, espaces sociaux de restauration).

Les crédits d'équipement s'organisent autour de trois grandes composantes :

– l'équipement informatique et de transmissions : doté de 126,8 millions d'euros en autorisations de programme (montant identique à celui de 2004) et de 119 millions d'euros en crédits de paiement (au lieu de 99 millions d'euros en 2004), les crédits devraient financer la poursuite du déploiement du programme de transmissions chiffrées ACROPOL à hauteur de 63,7 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Votre Rapporteur général rappelle que 493,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 425,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts, de 1993 à 2003, pour les dépenses relatives à ACROPOL. Le programme d'emploi des crédits 2005 (77,1 millions d'euros en autorisations de programme et 73,3 millions d'euros en crédits de paiement) prévoit de couvrir les besoins liés au déploiement d'Acropol dans 350 sites et ceux liés à la préparation du déploiement dans 300 sites supplémentaires en 2006 ;

– l'équipement matériel : doté de 97,7 millions d'euros en autorisations de programme et 125,5 millions d'euros en crédits de paiement, le chapitre servira à financer l'achat de matériels techniques au profit de la sécurité civile ainsi que l'acquisition et la maintenance d'aéronefs, pour un total de 78,4 millions d'euros en autorisations de programme et 109,5 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, 19,3 millions d'euros d'autorisations de programme et 16 millions d'euros de crédits de paiement seront ouverts au bénéfice de la police nationale pour l'achat de véhicules lourds ;

– l'équipement immobilier : doté de 209,5 millions d'euros en autorisations de programme et de 222,5 millions d'euros en crédits de paiement, il finance les projets de rénovation et d'extension du parc immobilier du ministère de l'intérieur.

**ACROPOL : LES GRANDES ECHEANCES 2005, 2006, 2007 – MOYENS FINANCIERS
ET RESSOURCES HUMAINES NECESSAIRES**

La bonne réalisation des objectifs 2005 et 2006 est conditionnée, en particulier, par une anticipation correcte des recherches et négociations de sites. Ces recherches et négociations doivent être lancées 16 mois avant la date prévisionnelle de mise en service technique du réseau de base concerné, après la réalisation d'une première étude d'ingénierie.

A fin juin 2004, toutes les études d'ingénierie pour tous les réseaux de base dont l'ouverture technique est prévue avant fin 2005 sont achevées, permettant ainsi de mettre en recherche les sites. Le programme de mise en service de sites 2005 est en phase avec le programme d'ouverture technique des réseaux de base. Les objectifs de mises en service de sites pour les années 2005 et 2006 sont, respectivement, de 350 et 300 sites.

Bilan de l'utilisation :

A fin 2003, sont, d'ores et déjà, déployés les réseaux de base des départements suivants :

- ◆ Région Picardie : Aisne, Somme et Oise ;
- ◆ Région Rhône-Alpes : Loire, Rhône, Isère et Haute-Savoie mis en service en 2003 ;
- ◆ Région Ile-de-France : Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val de Marne et Paris, dont l'ensemble a été optimisé par le rajout d'une quinzaine de sites d'émission au cours de l'année 2003 ;
- ◆ Corse : ce département avait été mis en service opérationnel fin 2002 ;
- ◆ Région Ouest : l'ouverture du département de l'Eure-et-Loir a été acquise en 2003 ;
- ◆ Région sud-ouest : l'agglomération de Bordeaux : depuis fin 2003.

Au total, sur l'ensemble des réseaux, 15 200 terminaux portatifs et 5 600 mobiles sont en service.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B.- LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR LA CONSTRUCTION BUDGETAIRE

1.- Des crédits stabilisés pour les dépenses de personnel

- La majorité actuelle n'a jamais considéré que l'augmentation de l'emploi public était un gage d'amélioration du service rendu au public. Au contraire, le gonflement des effectifs peut être le signe d'un dysfonctionnement mal géré – sauf à refléter l'engagement de moyens au profit d'une priorité déterminée. Depuis la loi de finances initiale pour 2003, le Gouvernement a voulu marquer sa volonté d'infléchir l'une des tendances lourdes de la gestion publique : l'augmentation tendancielle des emplois de l'État.

En 2003, le nombre d'emplois budgétaires avait été réduit de 1.089, cette diminution étant partiellement atténuée par l'augmentation de 268 emplois sur crédits (principalement sur les budgets de la Justice et de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire). En 2004, une nouvelle impulsion a été donnée, avec la suppression nette de 4.561 emplois. A cette occasion, le Gouvernement a décidé d'inscrire en emplois budgétaires près de 3.800 maîtres-auxiliaires, 13.350 professeurs contractuels et 33.000 assistants d'éducation, précédemment rémunérés sur crédits, donc non portés dans les tableaux d'emplois des budgets ministériels (en l'espèce, l'Éducation nationale).

En 2005, le mouvement de réduction du nombre des emplois budgétaires se poursuivrait, avec plus d'intensité que les deux années précédentes. Le Gouvernement propose de diminuer de 7.188 unités le nombre des emplois inscrits sur les fascicules budgétaires, soit – 0,3%. En y ajoutant un abattement de 265 emplois non budgétaires, la diminution totale réelle des effectifs financés par l'État atteindrait 7.453.

Continuant la démarche de transparence développée avec vigueur dans la loi de finances initiale pour 2004, le Gouvernement procède également à des mouvements d'emplois – en suppression comme en création – constitutif de mesures d'ordre, c'est-à-dire sans effet sur les effectifs réellement financés par l'État. Il peut s'agir, comme sur le budget des Services communs de l'Équipement, de 15 emplois nouveaux liés à l'accueil sur emplois budgétaires de 15 agents déjà en poste (à Mayotte). De même, le budget de l'Enseignement scolaire verrait la création de près de 400 emplois d'agents titulaires rémunérés sur des ressources propres de divers établissements publics, cette décision étant naturellement neutre pour le budget. Au total, les mesures d'ordre majorent les emplois inscrits au budget de 341 unités

Il est vrai que la seule prise en compte des emplois budgétaires ne suffit pas à déterminer la réalité de l'effectif employé par l'État. Votre Rapporteur général avait indiqué, dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, qu'il aurait peut-être été souhaitable d'inscrire en emplois budgétaires les

11.000 adjoints de sécurité. Le Gouvernement avait indiqué que le transfert des crédits correspondants sur le budget de l'Intérieur était la traduction de leur pérennisation. Dans le projet de loi de finances pour 2005, ces 11.000 agents publics restent rémunérés sur les crédits du chapitre 31-96 – Emplois de proximité. Dépenses de personnel.

Il est vrai que ces sempiternelles discussions n'auront plus lieu d'être à partir du projet de loi de finances pour 2006, puisque la LOLF a fort opportunément écarté la notion d'emploi budgétaire – qui correspond, en quelque sorte, aux cases de l'organigramme de l'administration – au profit de celle d'« emploi rémunéré par l'État », plus vaste et indifférente au statut juridique de la personne employée. Il est à souhaiter que le débat sur l'emploi public y gagne en clarté, ce qui sera le cas si les informations données au Parlement dans le cadre des projets annuels de performance sont suffisamment détaillées pour éclairer les chiffres très globaux des plafonds d'autorisation d'emplois et leur donner du sens.

En décidant un repli – modeste – de près de 7.500 unités, le Gouvernement a voulu poursuivre la démarche de productivité dans laquelle il souhaite engager l'administration française. Il met à profit le mouvement naturel des départs en retraite, qui a commencé à accélérer et ne devrait plafonner, à un niveau élevé, qu'à partir de 2009. Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites, près de 71.000 agents civils et militaires devraient partir en retraite en 2005, ce nombre montant à 81.000 en 2008 et 2009 avant de se replier lentement. En 2015, les départs en retraite resteraient quand même supérieurs à ceux prévus pour 2005, à hauteur de 73.300 personnes.

La stabilité de l'emploi public, et particulièrement de l'emploi de l'État, masque en fait l'existence de flux entrants et sortants, qui seuls donnent la véritable mesure des degrés de liberté dont peut disposer un ministre pour faire évoluer le format de l'administration à la tête de laquelle il exerce ses fonctions. L'accélération des départs en retraite, déjà perceptible depuis quelques années, offre à cet égard, une fenêtre d'opportunité aux pouvoirs publics pour mettre au point, de façon concertée et sur la base d'une vision de long terme, des orientations globales sur le format idéal de la fonction publique.

Le débat public s'est orienté en partie, ces derniers trimestres, sur la possibilité d'instaurer une « norme » de remplacement des départs en retraite. La proportion d'un remplacement pour un départ, pour séduisante qu'elle soit, est rapidement apparu comme un objectif vers lequel tendre peu à peu plutôt que comme un couperet à respecter absolument. Il va de soi que la mise en œuvre des moyens nécessaires aux priorités gouvernementales nécessite, éventuellement, de ne pas respecter ce ratio et même, le cas échéant, d'augmenter les effectifs. La contrainte serait alors d'autant plus lourde pour les autres ministères si la norme de 50% de remplacement devait en tout état de cause être retrouvée au niveau du budget général dans son ensemble.

Au demeurant, il ne faut pas compter sur la réduction des effectifs par non remplacement d'un départ en retraite sur deux pour résoudre, à court et même moyen terme, le déséquilibre du budget de l'État. Les simulations effectuées dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des retraites montrent que, même dans ce cas qui apparaît aujourd'hui comme extrême, l'économie annuelle maximale par rapport à une situation où tous les départs en retraite seraient remplacés atteint un milliard d'euros environ. Il va de soi que les économies annuelles se cumulent et qu'au bout de 10 ans, la réduction de crédits initiaux par rapport à la « base » atteint le montant respectable de 10 milliards d'euros environ. Il est vrai que dans le cas de figure considéré, l'effectif des emplois public aura été amputé d'un cinquième en fin de période par rapport à la situation initiale.

La démarche progressive retenue par le Gouvernement paraît bien plus adéquate à votre Rapporteur général. Au fil des budgets, la décrue régulière et toujours plus intense des effectifs budgétaires peut amorcer des évolutions qui rendront plus facile, par la suite, un approfondissement du mouvement. Une réduction très progressive des emplois peut acclimater l'idée qu'elle ne se fait pas au détriment du service public et qu'il est possible, en s'adaptant, d'utiliser cette contrainte apparente pour rénover un métier, améliorer des gestions de carrière, accroître l'intérêt des fonctions exercées, etc. On peut même envisager qu'il devienne possible, un jour, de « recycler » auprès des agents en place une partie des gains de productivité qui apparaîtront du fait de l'adaptation du format aux besoins.

- Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2005, la valeur du point « fonction publique » retenue pour calibrer les crédits de rémunérations et de charges sociales correspond à la valeur moyenne du point sur l'année 2005, soit 52,7558 euros. Il s'agit de la valeur du point au 1^{er} janvier 2004, aucune augmentation n'étant intervenue depuis et aucune augmentation n'ayant été annoncée par le Gouvernement. Pour cette même raison, la provision de 200 millions d'euros inscrite, dans la loi de finances initiale pour 2004 sur le chapitre-réservoir du budget des Charges communes n'est pas reconduite en 2005.

A titre indicatif, l'augmentation de 1% du point de la fonction publique aurait, en année pleine, un impact de l'ordre de 825 millions d'euros, se décomposant de la façon suivante :

- 620,2 millions d'euros (75,1%) au titre des rémunérations ;
- 99 millions d'euros (12%) au titre des charges sociales ;
- 5,1 millions d'euros (0,6%) au titre des prestations sociales ;
- 65,8 millions d'euros (8%) au titre de l'enseignement privé ;
- 28,6 millions d'euros (3,5%) au titre des pensions des anciens combattants ;

– 6,8 millions d’euros (0,8%) au titre des autres charges induites.

Le glissement vieillesse-technicité (GVT) est un autre facteur important d’évolution des rémunérations publiques. Deux effets agissant en sens contraire se conjuguent : l’effet de carrière, dû aux avancements d’échelons et aux promotions de grades ou de corps, conduit à faire évoluer les agents en place vers le haut de l’échelle indiciaire ; l’effet entrées-sorties modère la croissance de la masse indiciaire, les agents partant en retraite étant remplacés par des agents en début de carrière, situés au bas de l’échelle indiciaire. Le GVT est un instrument permettant d’évaluer l’impact de ces deux phénomènes sur les crédits et les dépenses.

Jusqu’en 1999, le GVT positif (effet de carrière) était estimé à + 2,2% alors que le GVT négatif (effet entrées-sorties) était estimé à – 1,35%, soit un GVT-solde égal à + 0,8% environ. Une nouvelle estimation a été réalisée en 1999, qui a porté le niveau du GVT positif à + 2% et celui du GVT négatif à – 1,5%, ramenant le GVT-solde à + 0,5%. Récemment, les composantes du GVT ont été à nouveau évaluées et l’estimation du GVT négatif a été relevée à – 2%, en raison de l’accélération déjà perceptible des départs en retraite. En conséquence, le GVT-solde ressort égal à zéro. Sur cette base, l’évolution démographique naturelle de la fonction publique n’a donc pas d’impact sur le volume des rémunérations en 2005.

Des mesures d’ordre catégoriel ont également une influence sur les crédits de rémunérations et charges sociales. Les principaux plans catégoriels sont : le plan Lang (Éducation nationale), à hauteur de 135 millions d’euros en 2004 et 125 millions d’euros en 2005 ; le plan d’amélioration de la condition militaire et la LOPSI (budget de la Défense), à hauteur, respectivement, de 53,1 millions d’euros en 2004 et 42,7 millions d’euros en 2005 ainsi que 15,1 millions d’euros en 2004 et 0 million d’euros en 2005, auxquels s’ajoutent le fonds de consolidation de la professionnalisation (27 millions d’euros en 2004 et 11 millions d’euros en 2005) ; la LOPSI au ministère de l’Intérieur, à hauteur de 27 millions d’euros en 2004 et 22 millions d’euros en 2005 ; la LOPJ au ministère de la Justice (33 millions d’euros en 2004 et 21 millions d’euros en 2005).

Enfin, s’agissant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a indiqué à votre Rapporteur général que *« la nouvelle bonification indiciaire prévue par le protocole d’accord du 9 février 1990 relatif à la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques a été mise en place dans le cadre d’une enveloppe de 3.319.210 points (soit 175,1 millions d’euros). Les nouveaux projets de NBI ont concerné en 2002 et 2003 la politique en faveur de la ville et la revalorisation de l’encadrement supérieur. Ces dispositifs ont conduit à l’attribution de plus de 620.000 points d’indice supplémentaires pour 32,7 millions d’euros. Les dotations devraient être stabilisées en 2005 »*.

• Depuis l’année 2000, la loi de finances évalue l’ensemble des **charges de pension** qui sont supportées par le budget de l’État. Auparavant, les charges de

pension des fonctionnaires de la Poste et des fonctionnaires détachés dans des organismes publics étaient rattachées par voie de fonds de concours, ce qui soustrayait près de 3 milliards d'euros à l'autorisation parlementaire.

Le total des crédits budgétaires inscrits sur les différents fascicules dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre des pensions civiles et militaires s'élève à 35,8 milliards d'euros, dont 85,7 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile et 6,9 milliards d'euros sur le budget des Charges communes.

En application des dispositions de la loi portant réforme des retraites, les pensions sont désormais indexées sur les prix. Le supplément de crédits nécessaires à ce titre est évaluable à 480 millions d'euros environ. Votre Rapporteur général expliquait l'an passé que *« le maintien du système antérieur d'indexation sur le point « fonction publique » aurait procuré une économie équivalente, compte tenu de la stabilité du point prévue en 2003 et 2004 [ici, 2004 et 2005]. Néanmoins, votre Rapporteur général rappelle qu'à plus long terme, l'évolution des règles d'indexation devrait procurer des économies au budget. Au demeurant, il y aurait quelque paradoxe à faire de la préservation du pouvoir d'achat des retraites un principe fondamental, codifié dans le code des pensions civiles et militaires, et de maintenir sur une longue période de temps la stabilité en valeur du point « fonction publique », gouvernant l'évolution de la rémunération des actifs. La réforme du mode d'indexation a été conçue pour « déconnecter » la dynamique du prix des pensions de celle des rémunérations qui, dès lors que l'on croit au progrès technique et aux gains tendanciels de productivité, doit être tendanciellement supérieure à l'inflation. La nouvelle règle, saine à long terme, fait peser aujourd'hui une charge spécifique sur le budget 2004 »*. Cette analyse n'a pas changé depuis.

Interrogé par votre Rapporteur général sur l'impact budgétaire, en 2004, de la loi portant réforme des retraites, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait parvenir la réponse suivante : *« concernant l'impact financier de la réforme du régime de retraite de la fonction publique d'État, un exercice de chiffrage précis d'impact pour l'année 2005 s'avère difficile à ce stade du fait de problèmes de mesure fine des changements effectifs de comportements individuels. De plus un nouvel exercice de projection financière pour les régimes de retraite sera conduit courant 2005 sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites (COR). L'entrée en vigueur de la décote à partir de 2006 s'accompagnera à l'avenir d'une accélération des effets de la réforme. L'impact de la modification du dispositif de cessation progressive d'activité a été pris en compte sur les montants des chapitres de rémunération (chapitre en 31) »*. Votre Rapporteur général relève cependant une dotation de 70 millions d'euros inscrite à titre provisionnel sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes au titre de *« l'incidence de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une carrière longue »*.

Par ailleurs, l'article 76 de la loi portant réforme des retraites a créé un *« régime public de retraite additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et*

par points, destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite, assis sur une fraction maximale [...] de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite». Ce régime sera géré par un établissement public administratif sous tutelle de l'État. Le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 est venu préciser les modalités de fonctionnement du régime, notamment sur les éléments suivants :

– l'assiette est constituée par les éléments de rémunération de toute nature (référence à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale), à l'exception de ceux qui entrent dans l'assiette de calcul des pensions dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite ou dans le régime de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Ces éléments sont pris en compte dans la limite de 20% du traitement indiciaire brut total ;

– le taux de cotisation, réparti à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire par la loi, est fixé à 10% du montant de l'assiette ;

– les conjoints survivants ont droit à une prestation de réversion égale à 50% de la prestation obtenue par le bénéficiaire (en cas d'unions successives, la prestation de réversion est calculée au *pro rata* de la durée des différentes unions) et chaque orphelin a droit jusqu'à l'âge de vingt et un ans à une prestation égale à 10% de la prestation obtenue par le bénéficiaire.

Un examen des fascicules budgétaires montre qu'un montant total de 359 millions d'euros a été inscrit au titre des cotisations à verser par l'État à l'établissement public gestionnaire du régime additionnel obligatoire. La contribution du budget de l'Enseignement scolaire est, naturellement, la plus forte (133 millions d'euros), suivie par celle du budget de la défense (79,5 millions d'euros), puis le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (52 millions d'euros) et le budget de l'Intérieur (28,3 millions d'euros).

Enfin, l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État est également affecté par la participation de l'État aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse. En raison de sa situation démographique comparativement plus favorable, il est un contributeur net aux mécanismes de compensation, de même que la CNRACL.

Pour couvrir les charges de compensations dues par l'État, le présent projet prévoit un montant de crédits de 2.081 millions d'euros, en retrait de 10% par rapport à 2004. En effet, les charges prévisibles sont soumises à une conjonction de facteurs agissant en sens contraire :

– une hausse de la prise en charge par l'État de la dérive structurelle des pensions de la Poste, dans la lignée des décisions inscrites dans le précédent contrat de plan. Cette prise en charge passe de 261 millions d'euros en 2004 à 371 millions d'euros en 2005 ;

– une diminution du taux de surcompensation, qui passerait de 24% à 21%, avec un impact négatif de 45 millions d’euros. Selon le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, « *cette mesure s’inscrit dans le cadre d’un effort partagé de redressement de la CNRACL, incluant également une hausse des taux de cotisation des employeurs (+ 0,4 point en 2003 et 2004)* » ;

– la « dé cristallisation » d’une partie des pensions militaires, qui a un impact négatif d’environ 70 millions d’euros. Selon le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, « *la prise en compte de pensions supplémentaires, autrefois qualifiées d’indemnités, augmente, en effet, le nombre de pensionnés civils et militaires pris en compte dans les calculs de compensation à la charge de l’État* » ;

– un nombre de départs en retraite plus important des dernières années qu’au régime général et une masse salariale moins dynamique (diminution des effectifs et hausse du point inférieure à l’inflation) qui dégradent la situation du régime des fonctionnaires et diminuent par conséquent ses charges de compensation.

• En définitive, les charges directes de personnel s’établiraient, en 2005, à 117,2 milliards d’euros au lieu de 115,3 milliards d’euros en 2004. Ces montants proviennent d’une analyse détaillée des crédits budgétaires, visant à réintégrer dans les crédits de personnel ceux d’entre eux qui sont « logés » sur des supports autres que les parties 31 à 33, en particulier les parties 37, 39, 59 et 69, en tenant compte de l’imprécision de la nomenclature, dans un projet de loi de finances qui marque la transition entre l’ancienne et la nouvelle architecture budgétaire.

DEPENSES DE PERSONNEL TOTALES

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
1. Dépenses civiles			
a. Rémunérations d'activité.....	53.786,4	50.891,2	35.883,7
b. Pensions			
– pensions civiles (y compris Transports 32-91)	24.294,0	25.760,4	27.449,6
– FSPOEIE.....	100,0	109,7	111,9
– compensations interrégimes.....	2.287,0	2.321,0	2.081,0
c. Charges sociales			
– budgets ministériels	6.897,4	6.452,8	6.082,7
– apurement CNAF	1.653,0	1.636,0	2.362,4
<i>p.m. cotisations sociales</i>	<i>6.741,2</i>	<i>6.376,0</i>	<i>7.314,2</i>
<i>p.m. prestations sociales</i>	<i>1.391,5</i>	<i>1.298,8</i>	<i>777,0</i>
<i>p.m. aide sociale et autres</i>	<i>417,7</i>	<i>414,0</i>	<i>353,9</i>
d. Autres supports			
Partie 37.....	811,2	3.234,0	2.628,3
Partie 39.....	0,0	1.843,1	16.900,3
Partie 59.....	–	–	213,7
Total Dépenses civiles	89.829,0	92.248,3	93.713,7
2. Dépenses militaires			
a. Rémunérations d'activité.....	12.592,1	12.544,3	12.203,4
b. Pensions			
– pensions militaires	7.769,0	8.019,1	8.307,7
– FSPOEIE.....	886,9	970,3	978,2
c. Charges sociales			
– budget Défense	1.388,6	1.383,2	1.245,0
<i>p.m. cotisations sociales</i>	<i>936,6</i>	<i>929,0</i>	<i>991,2</i>
<i>p.m. prestations sociales</i>	<i>352,1</i>	<i>352,1</i>	<i>146,7</i>
<i>p.m. aide sociale et autres</i>	<i>99,9</i>	<i>102,1</i>	<i>107,1</i>
d. Autres supports			
Partie 37.....	0,0	127,2	719,7
Partie 59.....	–	–	33,9
Total Dépenses militaires	22.636,6	23.044,1	23.487,9
TOTAL Général	112.465,6	115.292,4	117.201,6

2.- Les concours de l'État aux régimes de sécurité sociale

Les concours budgétaires directs de l'État aux régimes de sécurité sociale, en 2005, atteindraient 40,1 milliards d'euros, en progression de 1,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Celle-ci avait subi les effets de sens contraire résultant, d'une part, de l'intégration au sein du budget de l'État de dépenses financées jusqu'en 2003 par le FOREC (+ 17,2 milliards d'euros), et, d'autre part, du transfert aux départements de la gestion du revenu minimum d'insertion (- 5,1 milliards d'euros). Aucun mouvement similaire ne peut être rattaché à 2005. Les évolutions comparées des subventions aux régimes, des concours prenant la forme de compensations d'exonérations de charges sociales et de ceux constitués de prestations prises en charge par l'État sont, en fait, très contrastées.

• Les **subventions de l'État** à plusieurs régimes de sécurité sociale sont directement fonction des conditions d'équilibre financier de ces régimes. Elles dépendent donc des niveaux comparés des prestations et des cotisations ainsi que de l'effet des transferts qui peuvent, le cas échéant, majorer ou minorer les ressources ou les dépenses des régimes. La forme même des concours de l'État n'est pas unique : la plupart sont constitués sous forme de subventions budgétaires, mais, jusqu'en 2003, le BAPSA a bénéficié aussi d'une fraction du produit de la TVA, dont le taux a pu être ajusté, dans les années passées, pour contribuer à garantir l'équilibre du régime.

Après avoir progressé de façon très dynamique de 2002 à 2004, la subvention versée au régime des Mines reculerait de 72 millions d'euros en 2005 (soit - 11,1%). La situation démographique du régime reste très déséquilibrée : en 2005, il devrait compter 17.750 cotisants pour 383.175 pensionnés. De ce fait, les cotisations ne représentent plus qu'environ 3% de ses ressources.

En contrepoint, les transferts d'autres personnes publiques occupent une part importante au sein des ressources. En 2005, le montant total des produits est évalué à 1.871,5 millions d'euros⁽¹⁾, celui des transferts de compensation à 1.179,8 millions d'euros, soit 63% du montant total des produits ; la subvention de l'État, fixée à 576 millions d'euros, représente 30,8% des produits dont bénéficie le régime. Dès lors, toute variation un tant soit peu importante des transferts de compensation se traduit quasi mécaniquement par une variation inverse de la subvention d'équilibre de l'État. Or, justement, le transfert de compensation reviendrait de 1.324,1 millions d'euros en 2004 à 1.179,8 millions d'euros en 2005, soit une diminution de 144,3 millions d'euros. L'ajustement de la subvention de l'État compenserait en partie seulement ce repli. Compte tenu des évolutions respectives de l'ensemble des ressources et des charges du régime, le résultat de celui-ci se dégraderait de près de 70 millions d'euros en 2005.

(1) Source : *Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2004.*

**EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX PRINCIPAUX RÉGIMES
DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	Exécution 2003	LFI 2004	PLF 2005	PLF 2005/ LFI 2004
I. Subventions					
. TVA nette affectée au BAPSA.....	4.223,0	4.353,6	—	—	—
. Droits tabacs affectés au BAPSA/FFPSA.....	—	—	5.197,4	4.947,0	– 4,8%
. BAPSA (y/c FCATA)	615,2	542,7	—	—	—
. Régime des mineurs (CANSSM)	452,5	528,0	648,0	576,0	– 11,1%
. Régime des cheminots (SNCF)	2.282,4	2.315,5	2.431,0	2.515,0	+ 3,5%
. Régime des marins (ENIM)	687,5	744,9	777,8	822,0	+ 5,7%
. Divers régimes (CAMR, SEITA).....	98,3	104,6	107,0	117,0	+ 9,3%
Sous-total I	8.358,9	8.589,3	9.161,2	8.977,0	– 2,0%
<i>Part des subventions</i>	<i>30,2%</i>	<i>31,9%</i>	<i>23,1%</i>	<i>22,4%</i>	<i>-</i>
II. Exonérations de charges compensées par l'État					
. Exonérations des contrats aidés	1.601,6	1.312,6	1.275,3	1.372,4	+ 7,6%
. Allègements de charges	571,0	382,0	17.536,0	17.647,0	+ 0,6%
. Allègements de charges DOM	592,6	722,0	745,0	754,0	+ 1,3%
Sous-total II.....	2.765,2	2.416,6	19.556,3	19.773,4	+ 1,1%
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>10,0%</i>	<i>9,0%</i>	<i>49,3%</i>	<i>49,3%</i>	<i>—</i>
III. Prestations prises en charge par l'État					
. Allocation de RMI	5.342,6	4.901,3	—	—	—
. Allocation parent isolé	805,0	806,8	769,7	862,8	+ 12,1%
. Fonds spécial d'invalidité	259,2	263,6	271,6	299,6	+ 10,3%
. Remboursement de l'IVG	24,7	18,6	—	—	—
. Prestations maladies des GIG ^(a)	171,3	184,8	170,0	186,0	+ 9,4%
. Allocation aux adultes handicapés (AAH).....	4.420,5	4.526,3	4.661,4	4.846,7	+ 4,0%
. Aides au logement (FNAL + APL).....	5.378,9	5.239,0	5.046,0	5.179,0	+ 2,6%
Sous-total III	16.512,0	15.940,4	10.918,7	11.374,1	+ 4,2%
<i>Part des interventions directes</i>	<i>59,7%</i>	<i>59,2%</i>	<i>27,5%</i>	<i>28,3%</i>	<i>—</i>
TOTAL Général	27.636,1	26.946,3	39.636,2	40.124,5	+ 1,2%

(a) Grands invalides de guerre.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le montant prévisionnel de la dotation au titre des charges de pensions SNCF pour 2005 (2.515 millions d'euros) a été établi sur la base d'une évolution de la masse des pensions de l'ordre de 1,25% intégrant la diminution du nombre de pensionnés, l'effet entrée-sortie positif du flux des nouvelles liquidations ainsi qu'une revalorisation générale des pensions. L'évolution de la masse des cotisations serait légèrement positive (+ 0,32%) : elle résulte de l'effet contrasté de la diminution des effectifs de la SNCF, de l'intégration d'un demi-point de l'indemnité de résidence dans l'assiette de liquidation et de cotisation du régime SNCF (impact de + 0,42% sur la masse salariale) ainsi que de l'effet de l'évolution des salaires. L'impact de la baisse du taux de la compensation spécifique de 24% à 21% conduit, comme les années précédentes, à une diminution des flux de compensation en faveur de la SNCF (– 50 millions d'euros

en 2005 sur les acomptes de la compensation spécifique) et donc, mécaniquement, à un accroissement de la subvention de l'État.

Les mécanismes de compensation et de surcompensation agissent sur les finances de l'État par l'intermédiaire de deux canaux :

– gestionnaire du régime des pensions civiles et militaires, l'État participe au mécanisme de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, selon les règles applicables à tous les régimes ;

– garant de l'équilibre financier de certains régimes, par le biais de subventions, l'État ajuste ses dotations en fonction de l'évolution des transferts de compensation dont bénéficient ou que doivent supporter lesdits régimes.

INCIDENCE DE L'AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE LA SURCOMPENSATION SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT ^(a)

(crédits initiaux, en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Taux	34%	30%	30%	27%	24%	21%
I.- ACCROISSEMENT DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (régime débiteur)						
<i>Charges communes</i> : Chapitre 33-91.- Pensions civiles et militaires	+ 319,7	+ 211,3	+ 215,0	+ 109,8	+ 33,0	- 14,0
II.- DIMINUTION DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (ajustement des subventions d'équilibre aux régimes créditeurs)						
<i>Mer</i> : Chapitre 47-23.- Subvention à l'ENIM	- 102,5	- 70,0	- 75,8	- 47,9	- 19,8	+ 10,2
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la SEITA	- 11,1	- 7,5	- 9,2	- 5,3	- 2,1	+ 0,9
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la Caisse des Mines	- 484,8	- 325,8	- 333,7	- 206,7	- 82,9	+ 40,7
<i>Transports</i> : chapitre 47-41.- Charges de retraites de la SNCF	- 201,1	- 130,0	- 131,8	- 79,4	- 51,7	+ 25,3
TOTAL Ajustements des subventions	- 799,5	- 533,3	- 550,5	- 339,3	- 156,5	+ 77,3
SOLDE	- 479,8	- 322,0	- 335,5	- 229,5	- 123,5	+ 63,3

(a) Écarts par rapport au maintien du taux de réalisation de la surcompensation à 22%.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Par rapport aux taux « normal » (22%) de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les flux financiers entre l'État et ces régimes sont affectés par le niveau effectif du taux de réalisation, qui a d'ailleurs été revu à la baisse depuis 2000. En 2005, le taux de réalisation de la surcompensation serait encore abaissé, pour être fixé à 21%. Le décalage avec le taux « normal » (22%) entraînerait pour l'État :

– une réduction de sa contribution de 14 millions d'euros, par rapport à ce qu'elle aurait été si le taux était maintenu à sa valeur « normale » de 22% ;

– une augmentation des subventions d'équilibre versées aux différents régimes, pour un montant total de 77,3 millions d'euros.

In fine, la fixation à 21% du taux de réalisation de la compensation spécifique occasionne pour l'État une charge supplémentaire de 63,3 millions

d'euros. Tant que le taux de réalisation de la surcompensation était supérieur au taux normal, l'État faisait une économie sur l'ensemble des postes concernés. En effet, la CNRACL est contributeur net aux charges de compensation : plus le mécanisme de compensation est intense, plus la CNRACL contribue à l'équilibre des régimes déficitaires. En 2005, l'effort de l'État allège d'autant la charge pesant sur la CNRACL.

- **La compensation par l'État d'exonérations de cotisations sociales** nécessiterait des crédits estimés à 19,77 milliards d'euros en 2005, le FOREC ayant été réintégré au budget en 2004. Les allègements de charges au titre des contrats aidés, dont les crédits diminuaient depuis plusieurs années, se redresseraient en 2005, essentiellement sous l'effet des mesures décidées dans le cadre du plan de cohésion sociale (+ 7,6% en 2005). Les allègements de cotisations sociales dans les DOM se stabiliseraient quelque peu, après avoir progressé à un rythme soutenu pendant plusieurs années, en raison des mesures législatives prises régulièrement en faveur de l'emploi outre-mer.

- Les prestations prises en charge par l'État ne comprennent plus le RMI depuis 2004, transféré aux départements.

L'allocation de parent isolé mobiliserait des crédits supérieurs de 93,1 millions d'euros (+ 12,1%) à ceux de 2004 ; ils atteindraient ainsi 862,8 millions d'euros. Cette dotation tient compte de l'évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires, évaluée à 4% en 2004 comme en 2005).

Les crédits nécessaires au financement de l'allocation pour adulte handicapé progressent de 185,3 millions d'euros (+ 2,6%) par rapport à 2004 et atteignent 4.846,7 millions d'euros. Cette majoration résulte de la prise en compte de l'évolution tendancielle du nombre de bénéficiaires (+ 1,4% dans le régime général) et de l'inflation prévisionnelle associée au projet de loi de finances.

3.- Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Le montant total des concours de l'Etat aux collectivités territoriales s'élève à 62,3 milliards d'euros en 2005 contre 59,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004.

Ce montant total est calculé hors fiscalité transférée et tient compte des sommes versées en contrepartie d'allègements fiscaux décidés par l'Etat en faveur de certains contribuables locaux et de la compensation financière des transferts de compétences.

a) La réforme des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Le Gouvernement avait annoncé à l'été 2003 sa décision d'engager une vaste réforme des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales en deux étapes distinctes.

Une première étape a été franchie par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) qui a refondu l'architecture des dotations dans le but d'améliorer globalement la lisibilité du système tout en créant les conditions d'un accroissement des flux financiers annuels alimentant la péréquation.

L'élargissement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à plusieurs dotations et compensations fiscales auparavant autonomes s'est accompagné d'une réorganisation des masses internes de cette dotation. Une part nouvelle a été créée au profit des régions qui ne bénéficiaient pas jusqu'alors d'une DGF. Chacune des trois parts de la DGF (la DGF des communes et groupements de communes, celle des départements et celle des régions) a par ailleurs été structurée selon le même principe : un ensemble « forfaitaire » destiné à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre, et une fraction de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées. L'élément central de cette nouvelle architecture consiste à assurer, pour chaque niveau de collectivité, une alimentation pérenne de la péréquation, ce qui est rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence venant majorer chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

La rénovation des règles internes de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, en vue notamment d'en améliorer l'intensité péréquatrice, constitue le deuxième volet de cette réforme.

A la lumière des propositions du Comité des finances locales, présentées dans son rapport du 28 avril 2004, le projet de loi de finances pour 2005 propose d'aménager les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, de leurs groupements et des départements.

• La réforme de la DGF des communes

La réforme de la dotation forfaitaire des communes vise tout d'abord à rendre plus lisible la répartition de cette dotation, par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie.

La dotation forfaitaire des communes, fruit de la sédimentation de dotations anciennes, souffre en effet d'un certain manque de lisibilité. Sa répartition n'obéit à aucune logique clairement identifiable et donne lieu à des écarts importants de dotation forfaitaire par habitant entre communes.

Il s'agirait avant tout, par l'introduction de critères de répartition objectifs, de rendre plus cohérente la répartition de cette dotation en l'inscrivant dans une logique fondée principalement sur l'importance de la population. La dotation forfaitaire des communes deviendrait ainsi une dotation « critérisée » : elle n'évoluerait plus de façon mécanique par application à la dotation de l'année précédente de toutes les communes d'un taux uniforme fixé par le Comité des finances locales.

A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque commune comprendrait quatre composantes :

– les montants correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) observées entre 1999 et 2001, isolés en tant que tels au sein de la dotation forfaitaire. Cette composante évoluerait à un taux fixé par le Comité des finances locales égal au plus à 50% du taux de croissance de l'ensemble de la DGF ;

– une dotation de base calculée en fonction de l'importance de la population. Pour 2005, cette dotation de base serait égale, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant variant linéairement de 50 à 125 euros par habitant en fonction croissante de sa population. A compter de 2006, elle augmenterait selon un taux fixé par le Comité des finances locales plafonné à 75% du taux de progression du volume global de la DGF ;

– une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3 euros par hectare en 2005. A compter de 2006, la part « superficie » évoluerait selon le même taux d'indexation que la dotation de base, taux fixé par le Comité des finances locales à au plus 75% du taux de progression de l'ensemble de la DGF. Afin d'éviter la concentration de sommes extrêmement importantes sur un nombre restreint de communes très étendues, cette dotation ferait l'objet d'un plafonnement : elle ne pourrait excéder pour chaque commune concernée le montant de la dotation de base ;

– le cas échéant, un complément de garantie, dotation compensatoire destinée à assurer que chaque commune perçoive en 2005 un montant au moins égal à sa dotation forfaitaire 2004. En 2005, pour les communes concernées, cette garantie serait égale à la différence entre la dotation forfaitaire perçue par ces dernières en 2004, hors montants correspondant aux compensations « part salaires » et « baisses de DCTP », et la somme des parts « population » et « superficie » de la dotation forfaitaire rénovée. A compter de 2006, le montant du complément de garantie évoluerait selon un taux égal à 25% du taux de progression de l'ensemble de la DGF.

La réforme propose par ailleurs une réforme des règles de répartition des dotations de péréquation communale (dotation nationale de péréquation, dotation

de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine) afin de mieux cibler les collectivités les plus défavorisées.

Il s'agirait pour ces trois dotations de substituer au potentiel fiscal, reflet de la seule capacité d'une collectivité à lever des ressources fiscales, un indicateur plus complet prenant en compte, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires », compte tenu de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et de l'importance des masses concernées, en particulier depuis la globalisation de cette dotation opérée par la loi de finances pour 2004.

Le montant ainsi obtenu serait minoré du montant de deux prélèvements éventuellement opérés sur le produit des impôts directs communaux :

– le prélèvement fiscal au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale en application de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle ;

– et le prélèvement fiscal au titre de la compensation de la perte de recette induite pour l'Etat par la restitution des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom aux collectivités territoriales en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

Les modifications proposées, s'agissant de la dotation nationale de péréquation, consisteraient principalement à atténuer les effets de la substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal sur l'attribution des concours de cette dotation. En outre, la réforme s'accompagnerait de la mise en place de mécanismes de garantie de baisse limitée à deux tiers et de perte d'éligibilité.

S'agissant de la dotation de solidarité rurale (DSR), le Gouvernement propose de cibler la croissance de la DSR « bourgs-centres » sur les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). L'attribution revenant aux bourgs-centres situées en ZRR serait multipliée par un coefficient de majoration égal à 1,5.

Parallèlement à la réforme proposée par le projet de loi de finances pour 2005, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, pour la dotation de solidarité urbaine, d'accroître les montants destinés aux communes comprenant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU). Cet objectif s'accompagnerait d'une croissance de la DSU de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans.

Enfin, la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer serait renforcée. La quote-part revenant aux communes d'outre-mer au titre de la DSR et de la DSU est actuellement calculée par prélèvement sur ces dotations d'une part proportionnelle à la part de la population d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est

actuellement majorée de 10%. S'y ajoute la nouvelle quote-part prélevée sur les crédits alimentant la DNP, actuellement réservée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte et calculée selon les mêmes modalités que la quote-part DSU-DSR. Il est proposé de rehausser le coefficient de majoration de la population d'outre-mer de 10 à 20%.

Le projet de loi de finances pour 2005 propose en outre d'exercer, pour 2005, une contrainte spécifique sur la croissance de la dotation forfaitaire, afin de dégager, la première année de mise en œuvre de la réforme, les meilleures marges possibles pour la péréquation. Le Comité des finances locales ne retrouverait ses marges d'appréciation qu'en 2006.

• La réforme de la DGF des départements

Comme pour la DGF des communes, la réforme proposée pour la dotation forfaitaire des départements vise à mieux prendre en compte la population dans le calcul de la dotation forfaitaire. Elle aboutirait à distinguer deux composantes au sein de la dotation forfaitaire des départements :

- une dotation de base égale à 70 euros par habitant ;
- et un complément de garantie destiné à compenser la perte subie par certains départements du fait de ce nouveau mode de calcul, dans la limite de la dotation forfaitaire perçue en 2004 par les départements concernés, indexée à hauteur de 60 % du taux de progression de la DGF.

La réforme proposée tient également compte des critiques formulées à l'encontre des dotations de péréquation départementale, notamment par le Comité des finances locales qui souligne la faible pertinence du potentiel fiscal, la faible intensité péréquatrice de la dotation de péréquation, les effets de seuils induits par la faible sélectivité de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ainsi que l'absence de prise en compte des difficultés propres aux départements urbains.

Il est donc proposé d'améliorer la péréquation départementale à travers deux mesures principales.

La première consiste à substituer au potentiel fiscal un critère de potentiel financier permettant de mieux prendre en compte la richesse réelle des départements. Outre les ressources fiscales potentielles liées aux quatre taxes directes locales, seraient pris en compte dans le calcul de ce nouvel indicateur :

- des ressources non fiscales versées aux départements de manière régulière et automatique, à savoir la dotation forfaitaire et la dotation de compensation ;
- et la richesse fiscale potentielle liée aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et à la taxe de publicité foncière, compte tenu à la fois de la masse financière qu'ils représentent et de leur inégale répartition.

En second lieu, le projet de loi de finances propose une réorganisation de l'architecture des dotations de péréquation départementale autour d'une composante urbaine (la « dotation de péréquation urbaine » créée à partir des montants de dotation de péréquation actuellement perçus par les départements urbains) et d'une composante rurale (l'actuelle dotation de fonctionnement minimale à laquelle viendraient s'ajouter les montants de dotation de péréquation perçus actuellement par les départements ruraux, et dont le bénéfice serait étendu à d'autres qu'eux. La dotation de péréquation serait supprimée.

Les départements dits « urbains » seraient ceux dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et la densité supérieure à 100 habitants par kilomètre carré. L'éligibilité des départements urbains à la dotation de péréquation urbaine serait déterminée en fonction du potentiel financier. Le montant de dotation attribué à chaque département serait ensuite déterminé en fonction de sa population et d'un indice synthétique de ressources et de charges, prenant en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement, la proportion de bénéficiaires du RMI ainsi que le revenu moyen par habitant.

La dotation de fonctionnement minimale serait réservée aux départements qui ne sont pas considérés comme urbains. L'éligibilité à la DFM serait ensuite déterminée en fonction d'un critère souple de potentiel financier permettant de rendre éligibles en 2005 tous les départements non urbains. Le projet de loi de finances propose d'instaurer une garantie de progression minimale (de 6%) des attributions perçues au titre de la DFM assortie d'un mécanisme d'écèlement des attributions enregistrant parallèlement les plus fortes progressions (supérieures à 30%), la première ayant vocation à être financée par le second.

• La réforme de la dotation d'intercommunalité

S'agissant de la DGF des groupements de communes, le projet de loi de finances pour 2005 propose une réforme des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité en poursuivant deux objectifs principaux.

Il prévoit d'une part des mesures favorables aux communautés de communes.

Le taux de croissance de la dotation par habitant des communautés de communes serait désormais compris entre 120% et 140% du taux retenu pour les communautés d'agglomération, fixé par le Comité des finances locales, et dont il faut rappeler qu'il doit lui-même évoluer au moins comme l'inflation.

En outre, l'écèlement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité augmente de plus de 20% serait supprimé.

Enfin, il est prévu de supprimer la notion de dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle. Il s'avère en effet que les dépenses de transfert ne corrigent

que marginalement le CIF de cette catégorie de groupements. Elles constituent néanmoins un élément d'incertitude et d'instabilité, compte tenu des difficultés liées à leur recensement.

La réforme proposée permettrait d'autre part, de renforcer la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité à travers trois mesures :

– la simplification du CIF : l'une des principales sources de variabilité de la dotation d'intercommunalité tient à la minoration qui est effectuée à raison des dépenses de transfert. Celle-ci serait supprimée pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. Pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) et les communautés d'agglomération, conformément au souhait du Comité des finances locales, la définition des dépenses de transfert serait concentrée sur les deux dépenses de transfert les plus importantes : l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC). Il est proposé une mise en œuvre progressive en deux ans de cette nouvelle définition des dépenses de transfert pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération (75% des dépenses de transfert prises en compte en 2005, 100% en 2006). Cette mesure consisterait donc à accélérer la déduction des dépenses de transfert actuellement effectuée par dixième supplémentaire chaque année, mécanisme prévu par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;

– l'augmentation du poids de la dotation de base : actuellement, la dotation de base représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85%. Le rééquilibrage souhaité par le Comité des finances locales serait opéré : la dotation de base représenterait désormais 30 % de la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation, 70% ;

– l'aménagement des règles d'éligibilité à la garantie liée à l'atteinte d'un certain niveau de CIF en valeur relative : il existe actuellement une garantie d'indexation de la dotation par habitant sur le taux de progression de la dotation forfaitaire pour les EPCI dont le CIF est supérieur au double de la moyenne du CIF de leur catégorie. Du fait des règles d'éligibilité à cette garantie sous condition de CIF, des EPCI très intégrés peuvent subir actuellement des baisses importantes de leur dotation d'intercommunalité d'une année sur l'autre si leur niveau d'intégration fiscale par rapport à la moyenne de la catégorie à laquelle ils appartiennent évolue défavorablement. Pour remédier à ce phénomène, il est prévu d'attribuer la garantie aux EPCI qui atteignent un certain niveau de CIF en valeur absolue.

b) La reconduction du contrat de croissance et de solidarité

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Ce contrat a été reconduit en 2002, par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), en 2003, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), et en 2004 par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Il vise à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, et à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

En dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, l'article 32 du présent projet de loi de finances propose de reconduire le contrat de croissance et de solidarité selon des règles d'indexation identiques à celles retenues en 2004 (soit une progression de l'enveloppe normée selon un taux égal à l'inflation plus 33% du PIB), ce qui permettrait de garantir aux collectivités territoriales une progression de 1 223 millions d'euros de leurs ressources. Notons que cet effort est d'autant plus remarquable qu'une règle de progression limitée à la seule inflation est appliquée aux dépenses de l'Etat.

Les mécanismes du contrat de croissance et de solidarité proposé pour 2005 reposent, comme en 2004, sur :

– la distinction entre les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales « sous enveloppe » et les dotations « hors enveloppe », qui ne sont pas intégrées dans le contrat de croissance et de solidarité ;

– le partage des fruits de la croissance avec les collectivités territoriales. L'enveloppe normée des dotations de l'Etat est **indexée sur l'évolution des prix à la consommation et sur 33 % de celle du PIB** ;

– l'existence d'une **variable d'ajustement**, constituée par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui permet de respecter la norme d'évolution du contrat de croissance et de solidarité.

LE CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

(les sommes sont en millions d'euros)	LFI 2004 (a)	LFI 2004 révisée (b)	PLF 2005 (c)	Évolution en % sur LFI 2004 révisée (c/a)	Évolution en % sur LFI 2004 (c/b)
I. ENVELOPPE NORMEE					
DGF	36.740,187	36.825,693	37.948,877	3,05	3,29
Dotation spéciale instituteur	199,295	214,295	221,345	3,29	
Dotation élu local	47,163	47,163	48,715	3,29	3,29
Compensation part salaire de la TP pour les FDPTP	109,158	109,158	112,749	3,29	3,29
DGE des départements et des communes AP	909,469	904,469	931,602	3,00	3,00
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) AP	597,784	597,784	615,718	3,00	3,00
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) AP	296,856	296,856	305,762	3,00	3,00
DGD (1)	797,162	797,162	823,387	3,29	3,29
DGD Corse (1)	245,004	245,004	253,064	3,29	3,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.372,12	1.372,12	1.417,26	3,29	3,29
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors RCE	1.370,171	1.370,171	1.124,367	- 10,64	- 10,64
Sous-total I	42.679,369	42.779,875	43.902,846	2,625	2,867
II. AJUSTEMENTS					
DSI - Ajustements liés à la transformation des instituteurs en PE			- 47,278		
DSI - Reliquats du CNFPT			- 9,152		
DGD Intérieur (2)			13,507		
DGD Intérieur - loi relative aux libertés et responsabilités locales (3)			21,246		
DGD Corse (4)			4,001		
DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)	454,266	454,266	722,435		
DGD formation professionnelle (Civis)	36,020	36,020	110,734		
DGD formation professionnelle - réforme de la taxe d'apprentissage			- 197,919		
Minoration de la DGF correspondant au transfert de la TCA			- 880		
Sous-total II	43.169,655	43.270,161	43.640,060	0,855	1,090
III. MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES					
Maj. excep. de la dotation d'aménagement (5)	51,000	51,000	9,512		
Maj. excep. au titre du contentieux Pantin	35,580	35,580	17,790		
Sous-total III	86,58	86,58	27,302	- 68,466	
Total I + II + III	43.256,235	43.356,74	43.667,362	0,716	0,950

(1) Y compris les crédits inscrits sur le budget de la Culture.

(2) Loi du 11 octobre 1985, du 2 décembre 1992 et transports scolaires à Mayotte.

(3) Compensation en DGD prévus par les articles spécifiques de la loi.

(4) Loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(5) Ces 9,512 millions d'euros sont issus des reliquats du CNFPT.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

• **Le calcul du montant de l'enveloppe normée**

Compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2005 (1,8 %) et du taux de croissance du PIB en 2004 (2,5 %), le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établit en 2005 à **2,625 %**.

TAUX D'ÉVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ DEPUIS 1999

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1,82	1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,625

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait donc dans la loi de finances pour 2005 par une progression de **1.223 millions d'euros**, de l'enveloppe normée qui s'établirait ainsi à **43.903 millions d'euros**.

Toutefois, si l'on tient compte des ajustements de gestion, ainsi que des majorations exceptionnelles proposées par le Gouvernement, l'enveloppe normée s'établirait en 2005 à 43.667,362 millions d'euros, en hausse de 0,716 % par rapport à 2004.

• L'indexation et le montant des composantes de l'enveloppe normée

- La dotation globale de fonctionnement

Le montant de la DGF 2005 est calculé à partir du montant de la DGF 2004 « révisé », afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2003, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

En loi de finances initiale pour 2004, la DGF 2004 a été calculée à partir des indices économiques retenus par le Gouvernement (soit 0,5 % pour le taux de croissance de PIB en 2003 et 1,5 % pour le taux d'évolution des prix en 2004). Le « recalage » a porté sur l'indice des prix qui est de 1,7 % (en non de 1,5 %, selon les estimations du PLF 2004), le taux d'évolution du PIB en volume au titre de l'année 2003 demeurant de 0,5 %, tel que prévu en loi de finances initiale.

Le taux de progression de la DGF 2004 s'élève donc à 1,95 % (1,7 % + $\frac{1}{2}$ x 0,5 %) et non à 1,75 % (1,5 % + $\frac{1}{2}$ x 0,5 %), et le montant de la DGF 2004 « recalée », devant servir de base de calcul à la DGF 2005 s'établit à **36.825,693 millions d'euros**.

RECALAGE DE LA DGF 2004

	LFI 2004	Opérations de recalage
DGF 2003 en base	36.108,293 M€	36.121,327
Taux de croissance du PIB en 2003	0,5 %	0,5 %
Taux d'évolution des prix en 2004	1,5 %	1,7 %
Taux de progression de la DGF 2004	1,75 %	1,95 %
DGF 2004 en base	36.740,187	36.825,693

Le montant prévisionnel de la DGF 2005 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF 2005 au montant recalé de la DGF 2004, hors majorations exceptionnelles.

Le taux de progression de la DGF 2005 résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2005, estimé à 1,8% et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5%. L'indice de progression de la DGF 2004 s'élève donc à + 3,05 %.

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'établit dès lors à 37.948,877 millions d'euros, en hausse de 3,29 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004.

Après prise en compte du remplacement d'une partie de la DGF des départements (880 millions d'euros), proposée par l'article 34 du présent projet de loi, par une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance, et d'un abondement de 10 millions d'euros des dotations de péréquation communale afin de contribuer à la hausse des dotations de péréquation, le montant de la DGF pour 2005 s'élèverait à 37.078,877 millions d'euros.

– Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF, à savoir 3,29 %.

Tel est le cas de la dotation spéciale instituteurs qui évolue comme la DGF, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation de la DGF. La DSI s'élèverait ainsi en 2005 à 221,345 millions d'euros.

Ce montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient en outre de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs des écoles. Cet ajustement s'élève à 47,278 millions d'euros. Par ailleurs, un abattement de 9,512 millions d'euros est imputé sur le montant de la DSI au titre de reliquats de gestion du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Le IV de l'article 29 du présent projet de loi prévoit d'affecter ce reliquat comptable à la dotation d'aménagement pour 2005.

En tenant compte de ces ajustements, la DSI s'établirait en 2005 à 164,915 millions d'euros, en diminution de 17,4 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004.

La dotation élu local est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière, en 1996. Cette dotation particulière réservée aux petites communes rurales a été créée par la loi n° 92-208 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, afin de leur assurer les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la loi. Elle est plus

particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Son montant s'établirait à 49 millions d'euros en 2005.

– Les dotations d'équipement

La dotation globale d'équipement des départements et des communes est **indexée sur la formation brute de capital fixe (FBCF)** des administrations publiques, c'est-à-dire sur l'ensemble des investissements de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, y compris les établissements sanitaires et sociaux. La FBCF augmenterait de 3 % en 2005. Le montant de la DGE en 2005 s'établit par conséquent à **932 millions d'euros** en AP (contre 904 millions d'euros en 2004).

– Les financements des transferts de compétences

En 1983, les conseils généraux et régionaux ont reçu respectivement compétence pour la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges et des lycées. En matière de fonctionnement, le transfert de compétences des établissements est compensé dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. En revanche, les charges d'investissement ont été compensées par la **dotations départementales d'équipement des collèges** pour les départements (DDEC) et par la **dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)** pour les régions.

La DRES et la DDEC sont indexées sur la FBCF des APU, qui progresse de 3%. Leurs montants s'établiraient, respectivement, en autorisations de programme à 615,718 millions d'euros et 305,762 millions d'euros en 2005 (contre 597,784 millions d'euros et 296,856 millions d'euros en 2004).

La **dotations générale de décentralisation** évolue comme la DGF, soit de 3,29 % et son montant s'établirait en 2005 à **823,387 millions d'euros**.

La DGD ferait l'objet de deux abondements pour un montant de **34,753 millions d'euros**. Ils correspondent à la compensation de divers transferts de compétence liés à l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'État et les collectivités territoriales.

La collectivité territoriale de Corse reçoit, chaque année, une DGD (« **DGD Corse** ») dont une part est destinée à la compensation des charges résultant des transferts de compétences et l'autre part est une dotation de continuité territoriale. Cette dotation qui évolue chaque année comme la DGF **s'élèverait à 253,064 millions d'euros** en 2005.

Les nouvelles compétences confiées à la Corse par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, ont été compensées par des ressources pour l'essentiel fiscales, constituées par l'attribution d'une fraction supplémentaire de

la TIPP sur les carburants mis à la consommation en Corse (**30 millions d'euros**) et **pour le solde, par des crédits budgétaires sous forme de DGD. L'abondement de DGD** versé à la collectivité territoriale de Corse s'élèverait à 4 millions d'euros et porterait le montant total de la DGD Corse à **257 millions d'euros**.

Le montant de DGD formation professionnelle s'établirait en 2005 à **1417,26 millions d'euros**. Il ferait l'objet de deux abondements :

– un **abondement de 722,435 millions d'euros**, au titre, principalement de la compensation du transfert aux régions des primes d'apprentissage prévu par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

– et un **abondement de 110,734 millions d'euros** au titre de la **mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**.

La réforme de la taxe d'apprentissage entraînerait enfin une minoration de 197,919 millions d'euros de la DGD formation professionnelle, dont le montant final s'établirait à **2.053 millions d'euros**.

- L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la dotation de compensation de la taxe professionnelle

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant le contrat de croissance et de solidarité, le respect en 2005, de la norme de progression de 2,625 % du contrat implique une baisse **de la DCTP de 10,64 %**, dont le montant s'établirait à **1.224 millions d'euros**.

Cette baisse est inéluctable dès lors qu'à l'exception de la DDEC, de la DREC, de la DGE des départements et des communes, et de la compensation versée aux FDPTP, les dotations évoluent comme la DGF, c'est-à-dire selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, alors que l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 a prévu de majorer la DCTP, de 2002 à 2005, afin de compenser partiellement, pour les collectivités territoriales concernées, l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16 % appliquée aux bases de la taxe professionnelle suite à l'arrêt « Commune de Pantin » du Conseil d'Etat.

Si l'on tient compte de cet **abondement de 17,790 millions d'euros** en 2005, la baisse réelle de DCTP, hors réduction pour création d'entreprise, serait de 9,34 %.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

(en millions d'euros)

	LFI 2004	2004 révisé	PLF 2005	Évolution PLF 2005/ LFI révisée à structure constante (en %)
I.- Dotations sous enveloppe				
♦ Dotation globale de fonctionnement :	36.791	36.803	37.949	3,3%
– dont majoration exceptionnelle DSU et DSR.....	36	36		
– dont majoration exceptionnelle de la dotation d'aménagement	15	15	10	
– effet de l'affectation aux départements de la taxe sur les conventions d'assurance			-880	
– transfert depuis la DSI (« démocratie de proximité »).....	12			
♦ Régularisation de la DGF au titre de 2003		77 (1)		
♦ Dotation spéciale instituteurs :	199	188	165	-12,4%
– transfert vers la DGF (« démocratie de proximité »).....	-12			
♦ Dotation élu local	47	47	49	3,3%
♦ Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	904	904	932	3%
♦ Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	895	895	921	3%
♦ Dotation générale de décentralisation.....	797	797	858	7,6%
♦ Dotation générale de décentralisation (Corse).....	245	245	257	4,9%
♦ Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.862	1.862	2.053	10,2%
♦ Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE).....	1.370	1.370	1.224	-10,6%
♦ Majoration exceptionnelle au titre du règlement de « Pantin ».....	36	36	18	-50%
♦ Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	109	109	113	3,3%
♦ Majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS.....				
Total Dotations sous enveloppe	43.256	43.333	43.667	2,8%
II.- Dotations hors enveloppe				
♦ Fonds de compensation pour la TVA	3.710	3.710	3.791	2,2%
♦ Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation..	430	500	560	12%
♦ Reversement de TIPP à la Corse	29	29	30	1,8%
♦ Dotation de développement rural (AP).....	116	116	120	3%
♦ Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
– subventions de fonctionnement de divers ministères.....	889	892	902	1,1%
– subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	992	1.123	1.006	-10,4%
– comptes spéciaux du Trésor (AP).....	37	37	37	0%
♦ Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
– réduction pour création d'entreprise (DCTP)	122	122	78 (2)	-35,9%
– compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	2.177	2.207	2.485	12,6%
– compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines (ex-FNPTP)	138	138	138	0%
– contrepartie de divers dégrèvements législatifs	7.603	8.028	8.625	7,4%
Total Dotations hors enveloppe	16.243	16.902	17.771	5,1%
TOTAL GÉNÉRAL I + II.....	59.499	60.235	62.318	3,5%
Compensation des réformes fiscales (pour mémoire) (3)				
♦ Suppression de la part « salaires » des bases de la TP (hors FDPTP).....	8.989	9.007	9.282	3,3%
♦ Suppression de la part régionale de la TH.....	1.017	1.019	1.050	3,3%
♦ Suppression de la part régionale des DMTO	877	878	905	3,3%
♦ Baisse de la part départementale des DMTO.....	1.397	1.400	1.443	3,3%
♦ Suppression partielle de la vignette automobile	2.264	2.268	2.337	3,3%
TOTAL Compensation des réformes fiscales	14.544	14.572	15.017	3,3%

- (1) La régularisation positive de la DGF au titre de 2003, dont le montant sera établi dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, s'élèverait à 77 millions d'euros.
- (2) La majoration au titre de la compensation prévue par la loi de finances pour 2002 (« contentieux Pantin ») est versée selon un échéancier qui s'achève en 2004.
- (3) Les compensations relatives à la suppression de la part salariale de la TP, à la suppression de la part régionale de la TH et des DMTO ont été intégrées dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de 2004, de même que la compensation relative à la réduction de la part départementale des DMTO et à la suppression partielle de la vignette automobile, à la suite de l'intégration d'une part de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la DGF.

c) L'évolution des dotations hors enveloppe

La dotation inscrite au **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** (FCTVA) est fixée à 3.791 millions d'euros dans le PLF 2005, en hausse de 2,18 % (3.710 millions d'euros en 2004).

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes, sur les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujetties à la TVA.

Le FCTVA est la principale contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Il est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2005 pourrait donc être supérieur aux prévisions.

Le **prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation** s'élèverait en 2005 à 560 millions d'euros, en hausse de 30,23 %, par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004.

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. La répartition du produit des amendes de police est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

La **dotation de développement rural** s'élèverait en 2005 à 120 millions d'euros, en hausse de 3 %. Elle a pour objet de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural et est réservée aux EPCI à fiscalité propre.

Les **subventions de fonctionnement des différents ministères** s'inscrivent en légère hausse (1,5%), pour s'établir à 902 millions d'euros en 2005. Les **subventions d'équipement** de différents ministères seraient également en hausse, de 1,4% et s'élèveraient en 2005 à 1.006 millions d'euros.

Les **compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale** versées par l'Etat s'établiraient, en hausse de **14,1%** par rapport à la LFI pour 2004, à **2.485 millions d'euros** en 2005 dont :

- 708 millions d'euros au titre du foncier bâti et non bâti ;
- 1.181 millions d'euros au titre de la taxe d'habitation ;

– 65 millions d’euros au titre des compensations en Corse des allègements de base de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties et au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de la zone franche, ;

– 82 millions d’euros au titre des compensations d’exonérations prévues par la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire et par la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ;

– et 448 millions d’euros au titre de la compensation de la réduction progressive à compter de 2003 de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires des bénéfices non commerciaux.

Les **compensations de dégrèvements** législatifs, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient **8.625 millions d’euros** en hausse de 13,4%.

La compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP et la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle s’élèveraient respectivement à 78 et 138 millions d’euros en 2005.

[Suite du rapport](#)