



N° 2415

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
*préalable au **débat d'orientation budgétaire pour 2006,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA POURSUITE DE LA STABILISATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	7
A.- LES CONTRAINTES PESANT SUR LE BUDGET EN 2006	7
B.- LA CONCILIATION ENTRE STABILISATION DES DEPENSES ET RESPECT DES PRIORITES POUR 2006	11
1.- Les priorités affichées par le Gouvernement	11
2.- La question des allègements de cotisations sociales	13
<i>a) La montée en puissance des allègements de cotisations sociales</i>	13
<i>b) Le traitement des allègements de cotisations sociales en moindres recettes</i>	15
C.- LA LUTTE CONTRE L'ENDETTEMENT IMPOSE DE POURSUIVRE LA STABILISATION DE LA DEPENSE	18
1.- Approfondir la pédagogie sur la dette	18
2.- Poursuivre la stabilisation de la dépense	19
II.- LA NECESSITE DE PERSEVERER DANS L'EFFORT D'ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE L'ETAT	23
A.- LES ALEAS ECONOMIQUES IMPOSENT LA PRUDENCE DANS L'EVALUATION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES	23
1.- La nécessité de reconduire une stratégie budgétaire qui porte ses fruits	23
2.- Des marges de manœuvre qui demeurent étroites.....	25
B.- LA PRIORITE DOIT ETRE DONNEE A LA POURSUITE DU RETABLISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	31
EXAMEN EN COMMISSION	39

INTRODUCTION

Le débat d'orientation budgétaire pour 2006 doit être replacé dans un double contexte.

C'est le premier DOB en « régime LOLF ». Le projet de loi de finances pour 2006 sera le premier à être soumis à la pleine application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Celle-ci ⁽¹⁾ a d'ailleurs consacré l'existence – certes facultative – de ce débat d'orientation permettant, depuis 1996, de mieux associer le Parlement aux choix budgétaires.

Sans préjuger de l'ampleur du changement qui interviendra effectivement dès 2006, une chose est sûre : la LOLF est un puissant facteur de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de la sphère budgétaire. La remarque vaut notamment pour les parlementaires qui, en cas d'inaction, n'auront désormais « plus d'excuses ». L'obstacle des services votés – aussi politiquement commode à invoquer que juridiquement facile à renverser – n'existe plus. Plus généralement, l'application de la loi organique permettra de restaurer une capacité de décision de plus en plus minorée. Dans son rapport préalable au DOB, le Gouvernement souligne ainsi que la procédure budgétaire actuelle « *a été conçue à une époque où les marges de manœuvre étaient importantes et où l'exercice de budgétisation consistait essentiellement à répartir la marge de manœuvre entre les priorités du Gouvernement. Aujourd'hui, les marges de manœuvre sont quasi nulles, une fois couvertes les charges de la dette, les charges de pension et les dépenses de personnel inéluctables. L'enjeu est ainsi, désormais, d'identifier les réformes structurelles permettant de dégager des marges de manœuvre et de restaurer ainsi la capacité d'action du Gouvernement* » ⁽²⁾.

C'est aussi l'avant-dernier DOB de la législature. Il serait prématuré de prétendre dresser, ici et maintenant, le bilan de l'effort de redressement de nos finances publiques entamé depuis 2002. Compte tenu de l'ambition des réformes engagées (réforme des retraites, réforme de l'assurance maladie, réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, etc.), les fruits ne pourront être récoltés que sur le long terme. Le présent débat constitue donc un moment privilégié pour justifier de la poursuite des grands choix opérés depuis le début de la législature. Une politique budgétaire efficace suppose, sans sacrifier à l'indispensable réactivité à la conjoncture, de faire preuve de constance dans les orientations retenues. On ne sera dès lors pas surpris de voir votre Rapporteur général défendre, pour 2006, la poursuite de la stabilisation de la dépense et l'affectation prioritaire des marges de manœuvre budgétaires, prudemment évaluées, au rétablissement des finances de l'État.

(1) *En son article 48.*

(2) *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2005, p. 30.*

I.- LA POURSUITE DE LA STABILISATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Le Gouvernement a annoncé son intention de poursuivre la politique de stabilisation en volume des dépenses de l'État. Les lettres plafonds ont été signées le 24 juin par le Premier ministre. Elles fixent le montant des crédits pour chaque mission et les plafonds d'effectifs par ministère. En retenant un taux d'inflation pour 2006 de 1,8%, les dépenses progresseraient de **4,9 milliards d'euros**.

Ce chiffre est obtenu en appliquant le taux de 1,8% aux 288,5 milliards d'euros de dépenses nettes hors recettes d'ordre et hors fonds de concours prévus en loi de finances pour 2005, diminués des 17,1 milliards d'euros compensant les allègements de charges sociales (voir ci-après). On notera que le taux d'inflation retenu s'inscrit dans la continuité : il correspond au taux observé en 2004 et aux hypothèses associées à la loi de finances pour 2005.

A.- LES CONTRAINTES PESANT SUR LE BUDGET EN 2006

Comme chaque année, deux grandes masses de dépenses particulièrement rigides pèsent sur la construction de la loi de finances pour 2006 : la charge de la dette et les charges de personnel.

• La **charge de la dette** pourrait connaître une évolution plus favorable qu'en 2004 et 2005. À la fin de l'année de l'année 2004, l'encours de la dette de l'État était de 839,9 milliards d'euros, au lieu de 798,8 milliards d'euros à la fin 2003 ⁽¹⁾. Ce stock de dette est réparti entre 6,9 milliards d'euros de dette non négociable (dont le coût est faible) et 833 milliards d'euros de dette négociable, dont :

- 552 milliards d'euros d'OAT (obligations à long terme : 10 à 30 ans) ;
- 184 milliards d'euros de BTAN (bons à moyen terme : 2 à 5 ans) ;
- 97 milliards d'euros de BTF (bons à court terme : moins d'un an).

Cette dette a généré une charge nette de 37,8 milliards d'euros ⁽²⁾ en 2004. Pour 2005, la charge nette prévue par la loi de finances pour 2005 est de 39,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 2 milliards d'euros. Compte tenu de l'« effet volume », qui traduit le coût de l'accroissement du stock de dette dans les conditions de taux d'intérêt de l'année précédente, la progression tendancielle de la charge nette devrait être du même ordre en 2006.

(1) Source : INSEE, comptes nationaux, base 2000.

(2) Voir le rapport présenté par votre Rapporteur général sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004 (n° 2354, juin 2005), p. 40.

Toutefois, le Gouvernement estime possible de réduire la charge de la dette de l'État en 2006 d'environ 650 millions d'euros. Trois facteurs concourraient à cette diminution :

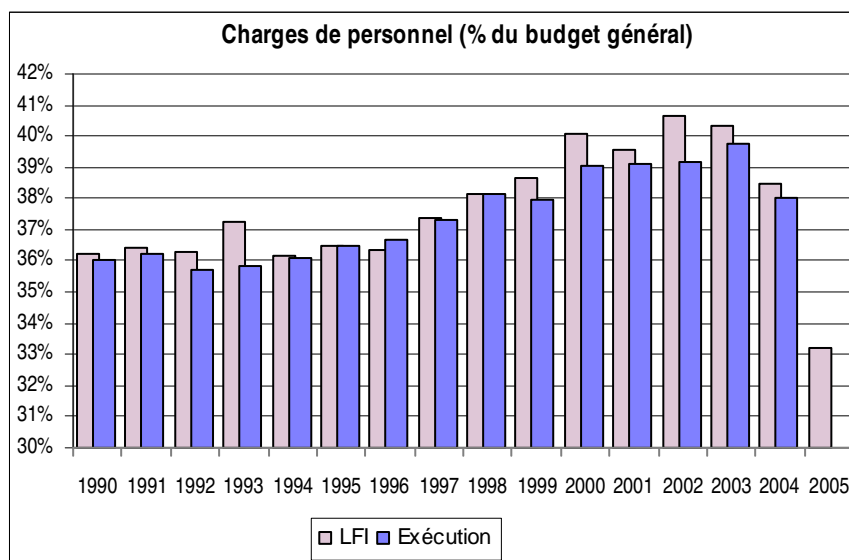
– les effets produits par l'affectation en 2004 de la totalité des surplus de recettes (9,9 milliards d'euros) à la réduction du déficit de l'État ;

– la politique menée par l'Agence France Trésor de gestion active de la dette, notamment les rachats de titres avant leur échéance ;

– la poursuite de l'ouverture du capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, qui permettrait d'affecter en 2006 environ 10 milliards d'euros du produit des cessions au désendettement (soit une réduction de la charge de la dette estimée à 450 millions d'euros).

Si ce scénario se vérifiait, les marges de manœuvre budgétaires seraient moins contraintes. Pour autant, votre Rapporteur général ne peut manquer de relever qu'au-delà de l'effet de décisions ponctuelles, une question essentielle demeure, celle de la vulnérabilité à une hausse des taux d'intérêt ⁽¹⁾. D'après les rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques préalable au DOB 2006, une hausse des taux de 2% sur 2005 se traduirait mécaniquement par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 8,7 milliards d'euros en 2009.

• Les **charges de personnel** constituent une autre masse importante de crédits au sein du budget général. Le graphique suivant rend compte de leur part au sein du budget général :



(1) Sur cette question, votre Rapporteur général se permet de renvoyer à son rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2005 (n° 1681, juin 2004), p. 16-18.

La diminution observée en 2004 et 2005 est trompeuse à un double titre. La « budgétisation » du FOREC par la loi de finances initiale pour 2004, portant sur 17,6 milliards d'euros, a atténué la part des dépenses de personnel dans le total du budget général en 2004. En outre, les années 2004 et 2005 ont vu se multiplier les globalisations de crédits au titre de l'expérimentation de l'application de la LOLF, ce qui a conduit à inscrire des crédits de personnel en parties 37, 39 et 59. Ainsi, en 2005, la réintégration de ces crédits aboutit à un total de 117,2 milliards d'euros ⁽¹⁾, soit 40,3% des crédits du budget général.

Pour 2006, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du Gouvernement, les crédits de personnel augmenteraient comme suit :

- +2.072 millions d'euros au titre des pensions et compensations ;
- +204 millions d'euros au titre des cotisations CNAF et FNAL ;
- +2.297 millions d'euros supplémentaires au titre des rémunérations, ce montant incluant notamment l'impact des revalorisations du point fonction publique décidées en décembre 2004 (+0,5% au 1^{er} février 2005 et +0,5% au 1^{er} novembre 2005, soit +812 millions d'euros) et en mars 2005 (+0,5% au 1^{er} juillet 2005 et +0,3% au 1^{er} novembre 2005, soit +650 millions d'euros).

Au total, l'ensemble des dépenses de personnel progresserait de 4,6 milliards d'euros... soit les 9/10^e de l'augmentation des dépenses autorisée par la norme de stabilisation (4,9 milliards d'euros). Ceci contraint fortement les choix budgétaires pour 2006. Ceci explique également que le Gouvernement ait annoncé une quasi-stabilisation en valeur des dépenses autres que de personnel.

Comme les années précédentes, se pose la question du taux de remplacement des départs en retraite de fonctionnaires. Les lettres de cadrage budgétaire de février 2005 faisaient état d'un niveau de recrutement de l'État pour 2006 compris entre 55.000 et 60.000 agents. Si l'on estime à environ 72.000 le nombre de départs en retraite en 2006, ce sont alors au moins 12.000 emplois qui n'auraient pas été remplacés, soit un taux de remplacement de plus de 80% ⁽²⁾.

Dans le rapport préalable au DOB, le Gouvernement retient finalement un chiffre plus modeste, présenté comme un plancher : 5.100 emplois seraient supprimés en 2006 (soit 5.312 ETPT ⁽³⁾). Ce solde global peut certes être jugé

(1) Montant issu de la loi de finances pour 2005 (voir le rapport général, n° 1863, octobre 2004, Tome 1, p. 155-162), ne prenant pas en compte l'augmentation du point fonction publique 2005 (+1,8% étalé sur l'année).

(2) Dans son rapport précité en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, votre Rapporteur général s'était essayé à mesurer l'impact des économies conséquentes à un taux de remplacement de 50% et de 75% (p. 19-22).

(3) Les plafonds d'autorisation d'emplois par ministère sont exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), unité permettant de mieux rendre compte de la réalité. Le rapport du Gouvernement préalable au DOB présente la « clef de passage » entre les ETPT et les emplois budgétaires (p. 25).

insuffisant (les emplois budgétaires supprimés étaient au nombre de 7.200 en 2005, 4.560 en 2004 et de 1.090 en 2003). Il ne doit néanmoins pas masquer les efforts substantiels réalisés par certains ministères, par exemple l'Agriculture (– 1.136 emplois), l'Équipement (– 1.733 emplois) ou l'Économie, les finances et l'industrie (– 2.848 emplois). De même, certains soldes peuvent cacher d'importants redéploiements. À titre d'illustration, le ministère de l'Enseignement scolaire voit ses emplois budgétaires réduits de 2.797, ce qui est le résultat :

– de l'adaptation à l'évolution démographique de la population scolaire :
+ 1.000 emplois dans l'enseignement primaire ; – 3.000 emplois dans l'enseignement secondaire ;

– de la réforme à venir du statut de certains personnels travaillant pour le compte d'organismes tiers (établissements publics, associations) : jusqu'ici mis à disposition, ces personnels seront désormais détachés et sortiront du plafond ministériel (– 797 emplois).

En revanche, les 6.200 emplois supplémentaires prévus à la rentrée scolaire 2006 en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école devraient être financés à « enveloppe constante », grâce à des efforts de productivité dans le domaine administratif, une meilleure gestion des effectifs des personnels enseignants et à une réforme du système des décharges horaires.

	Schéma d'emplois 2006	Traduction sur les plafonds d'emplois (en ETPT) *
Affaires étrangères	– 343	– 236
Agriculture	– 1.136	– 681
Culture.....	– 105	– 53
Défense.....	500	250
Écologie et développement durable.....	– 5	– 2
Économie, finances et industrie.....	– 2.848	– 2.608
Enseignement scolaire.....	– 2.797	– 2.232
Recherche et enseignement supérieur	3.000	633
Emploi, cohésion sociale et logement	– 127	– 64
Équipement	– 1.733	– 946
Intérieur	79	365
Jeunesse et sports	– 50	– 18
Justice	500	250
Outre-mer	– 5	– 5
Santé.....	– 150	– 61
Services du Premier ministre.....	20	20
Mission Conseil et contrôle de l'État	100	74
Total.....	– 5.100	– 5.312

* Notamment hors établissements d'enseignement et établissements de recherche dont les emplois ne figurent pas dans les plafonds d'emplois.

Source : Rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juin 2005).

B.- LA CONCILIATION ENTRE STABILISATION DES DEPENSES ET RESPECT DES PRIORITES POUR 2006

Compte tenu de l'ampleur des charges « inéluctables » évoquées ci-avant, il est d'autant plus méritoire de poursuivre l'effort de stabilisation des dépenses, tout en respectant les priorités retenues pour 2006. La montée en charge des allègements de cotisations sociales, qui illustre bien la tension entre ces deux objectifs, méritera un développement particulier.

1.- Les priorités affichées par le Gouvernement

• La priorité donnée aux **fonctions régaliennes de l'État** s'est traduite depuis le début de la législature par le vote de trois lois de programmation :

– la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ;

– la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) ;

– la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Dans son rapport préalable au DOB, le Gouvernement indique que les priorités portées par ces trois lois bénéficieront en 2006 de 1,6 milliard d'euros supplémentaires par rapport à cette année. Les dépenses contraintes « absorbant » déjà la quasi-totalité de l'enveloppe de crédits permis par la stabilisation en volume, cette somme sera essentiellement la conséquence de redéploiements de crédits.

Il convient néanmoins de souligner que le nécessaire respect des lois de programmation n'exonère en rien les administrations concernées de participer à l'effort de maîtrise et d'optimisation de la dépense. Votre Rapporteur général estime qu'un tel effort s'impose d'autant plus que ces secteurs sont « privilégiés ». À titre d'exemple, on peut noter que si 650 ETPT de policiers supplémentaires sont prévus en 2006 au titre de l'application de la LOPSI (mission Sécurité), les expérimentations de la LOLF en préfectures se traduiront par une suppression de 175 ETPT dans l'administration territoriale (mission Administration générale et territoriale de l'État).

• Depuis cette année, **l'emploi et la cohésion sociale** font également l'objet d'une loi de programmation, étalée sur la période 2005-2009 (loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale). L'application de cette loi met à contribution trois missions : Travail, Solidarité et intégration et Ville et logement.

En termes de crédits, c'est essentiellement par redéploiement que seront financées la montée en charge de la loi de programmation pour la cohésion sociale

(notamment 250.000 contrats d'avenir, 100.000 contrats d'accompagnement dans l'emploi et le développement des maisons de l'emploi) et la mise en œuvre de la future loi sur les services à la personne. D'autres dispositifs, nouveaux, relèveront du volet « recettes » de la prochaine loi de finances : deux crédits d'impôt de 1.000 euros favorisant la reprise d'emploi devraient coûter environ 130 millions d'euros au budget de l'État ; la neutralisation des effets de seuils pour les très petites entreprises entre 10 et 20 salariés est estimée à 500 millions d'euros.

• Le rapport du Gouvernement préalable au DOB présente, dans le tableau reproduit ci-après, les **plafonds de dépenses par missions** hors dépenses de personnel, ces dernières n'ayant pas encore été ventilées pour chaque mission (les plafonds d'emploi sont fixés par ministère).

PLAFONDS DE DEPENSES PAR MISSIONS
(hors dépenses de personnel)

(en millions d'euros)

Action extérieure de l'État.....	1.507
Administration générale et territoriale de l'État	688
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2.258
Aide publique au développement	2.800
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3.555
Conseil et contrôle de l'État	71
Culture	2.155
Défense (y compris Gendarmerie).....	19.240
Développement et régulation économiques.....	1.890
Direction de l'action du Gouvernement.....	350
Dotations.....	991
Écologie et développement durable.....	407
Engagements financiers de l'État	40.914
Enseignement scolaire	3.851
Gestion et contrôle des finances publiques	2.122
Justice	2.437
Médias	316
Outre-mer	1.735
Politique des territoires.....	538
Recherche et enseignement supérieur.....	12.576
Régimes sociaux et de retraite	4.291
Relations avec les collectivités territoriales.....	2.790
Santé	383
Sécurité (hors Gendarmerie).....	1.107
Sécurité civile	303
Sécurité sanitaire.....	399
Solidarité et intégration	11.464
Sport, jeunesse et vie associative.....	267
Stratégie économique et pilotage des finances publiques.....	370
Transports.....	6.377
Travail	12.787
Ville et logement	7.037
TOTAL MISSIONS.....	147.976
Dépenses de personnel..... (rémunérations + cotisations + dépenses de pensions)	128.275
TOTAL BUDGET GÉNÉRAL.....	276.251
Évolution par rapport à la LFI 2005.....	+1,8%

Source : Rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juin 2005).

2.- La question des allègements de cotisations sociales

Les compensations d'allègements de cotisations sociales patronales devraient augmenter entre 2005 et 2006 de 2,2 milliards d'euros, pour atteindre environ 19 milliards d'euros. Cette progression est la conséquence de l'augmentation des minima salariaux aboutissant à la « réunification » du SMIC au 1^{er} juillet 2005 et de la montée en charge du barème d'exonérations prévue par la loi « Fillon » n° 2003-47 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi du 17 janvier 2003.

Cette augmentation tendancielle de la dépense en 2006 est lourde et, partant, pèse fortement sur les choix budgétaires. Par ailleurs, le Gouvernement a fait part de son intention de traiter ces compensations, à partir de 2006, non plus comme des dépenses du ministère de l'Emploi et de la mission Travail, mais comme de moindres recettes de l'État. Selon le rapport préalable au DOB, « *la pérennisation des allègements généraux de charges se traduit concrètement par un transfert de recettes de l'État à la sécurité sociale* ».

Ces deux éléments ont alimenté, ces dernières semaines, une série d'interrogations et de critiques. Certains fustigent le « tour de passe-passe » consistant à extraire les allègements de cotisations du champ des charges de l'État afin de respecter plus facilement la stabilisation en volume de la dépense. D'autres – ou parfois les mêmes – regrettent l'ampleur du coût entraîné par ces allègements, dont l'augmentation en 2006 grève les marges de manœuvre budgétaires.

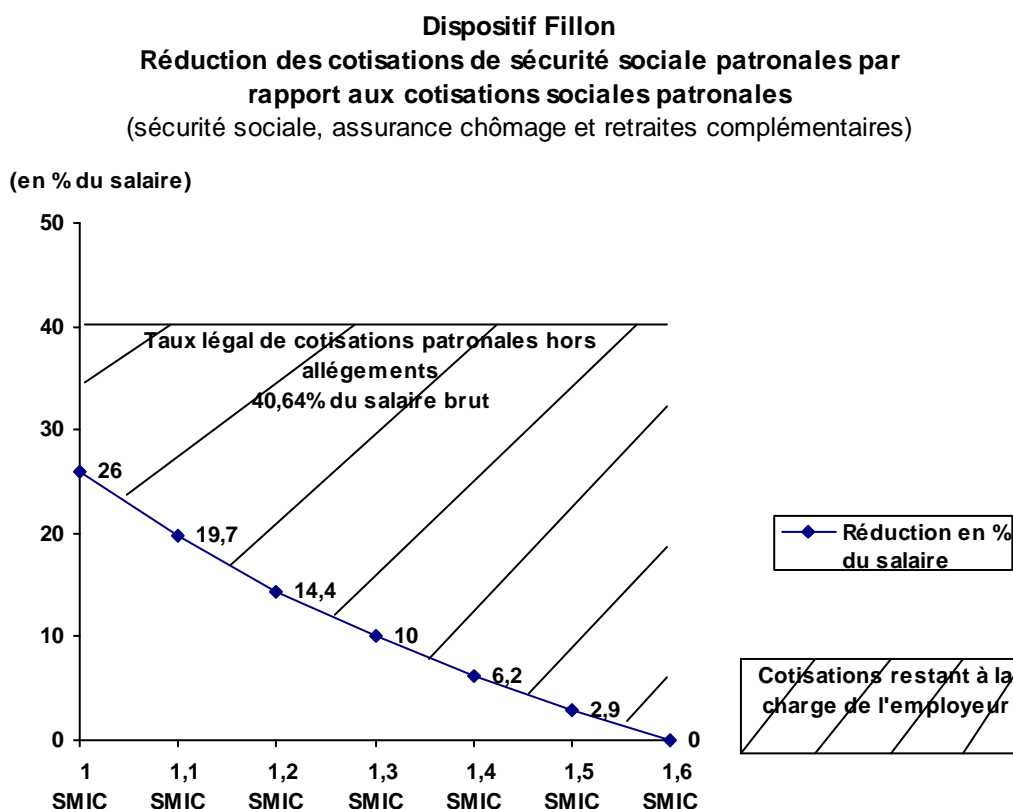
Il y a là, en réalité, deux débats qu'il convient de bien distinguer : l'un entend mettre en cause, sur le fond, la pertinence du dispositif d'allègements de cotisations, dont la montée en charge arrive à terme le 1^{er} juillet 2005 (comme prévu depuis 2003) ; l'autre porte sur le bien-fondé de la réforme – que proposera le Gouvernement dans le prochain projet de loi de finances – tendant à traiter ces compensations en moindres recettes. La rigueur commande d'examiner ces deux questions isolément.

a) La montée en puissance des allègements de cotisations sociales

L'année 2005 est celle de l'aboutissement de la convergence des minima salariaux. Pour la troisième année consécutive, le SMIC horaire a augmenté de plus de 5% (+5,5% le 1^{er} juillet). En trois ans, sa progression aura été de 18%. Les salariés rémunérés à l'une des garanties mensuelles de rémunération (GMR)⁽¹⁾ bénéficieront d'une revalorisation inférieure puisque leur niveau de rémunération,

(1) En vertu de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 dite « Aubry II », lors du passage aux 35 heures, les salariés bénéficient d'une garantie mensuelle de rémunération (GMR) dont le niveau est égal à leur salaire avant la réduction du temps de travail (RTT), et donc, par construction, d'un salaire horaire plus élevé que le SMIC. Les différentes revalorisations du SMIC intervenues chaque 1^{er} juillet depuis l'année 2000 ont conduit à la naissance de différentes « générations » de GMR, échelonnées selon la date de mise en œuvre de la RTT.

déterminé par référence au salaire qui leur était versé avant la réduction du temps de travail, était supérieur au SMIC horaire « 35 heures ». En outre, depuis le 1^{er} juillet 2003, la loi « Fillon » a instauré une nouvelle réduction de cotisations sociales, sous forme d'un allègement dégressif. Il équivaut à 26 points de cotisations patronales de sécurité sociale (sur un total de 30,49⁽¹⁾) au niveau du salaire minimum et concerne tous les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC.



L'année dernière, la loi de finances pour 2005 avait réduit le seuil d'éligibilité à l'allègement à 1,6 SMIC (au lieu de 1,7), ce qui avait permis de réaliser une économie de 1,2 milliard d'euros. En outre, la révision à la baisse du niveau des dépenses 2004 (– 600 millions d'euros) et l'utilisation de reports ainsi générés pour couvrir des cotisations exonérées en 2005 (– 600 millions d'euros) avaient rendu neutre la montée en charge de l'allègement. Pour 2006, le choix du Gouvernement n'est autre que de laisser le dispositif poursuivre ses effets. Il faut en effet rappeler qu'il s'inscrit dans une double perspective :

– une perspective « défensive », consistant à atténuer les effets négatifs des 35 heures : l'allègement est calculé en fonction du salaire horaire, afin de garantir la neutralité du coût salarial vis-à-vis du choix de la durée collective et de ne pas accroître le coût effectif des heures supplémentaires ;

(1) Auxquels s'ajoutent par ailleurs 4,45% au titre de l'assurance chômage et 5,7% au titre des retraites complémentaires.

– une perspective « offensive », consistant à favoriser les embauches en abaissant durablement le coût du travail. Au 1^{er} juillet 2005, le niveau du coût du travail (salaire brut et charges incluses) au niveau du SMIC est ainsi inférieur de 17,8% à ce qu’il aurait été en l’absence d’allègements.

Sur cette question, votre Rapporteur général estime souhaitable de retenir deux orientations pour l’année prochaine.

D’une part, il convient de stabiliser le dispositif d’allègements de charges. Son intégration au barème des cotisations sociales contribuerait d’ailleurs à cet objectif (voir ci-après). L’instabilité est un facteur d’insécurité pour les entreprises, qui les dissuade d’embaucher. Elle est aussi un puissant obstacle à la mesure des effets, souvent controversés, de cette politique publique. L’évaluation est d’autant plus délicate qu’il est difficile de dissocier les effets respectifs de la réduction du temps de travail et des allègements de cotisations, tous deux ciblés sur les bas salaires. Plusieurs récentes études de l’INSEE tendent à sérieusement minorer les créations d’emplois générées par les 35 heures, les chiffrant à 350.000 emplois au plus entre 1998 et 2002⁽¹⁾. Mais les allègements de charges sur les bas salaires, eux, ont fait l’objet d’études *ex post* aboutissant à des résultats extrêmement divers qui, de surcroît, concernent rarement la période postérieure à 2003⁽²⁾.

D’autre part, il faut continuer à s’interroger sur les phénomènes de « trappes à bas salaires », question qui dépasse les seuls allègements de charges pour toucher, aussi, à la politique fiscale. Par exemple, une comparaison – certes rudimentaire – de l’imposition entre un célibataire rémunéré au SMIC (revenu brut mensuel de 1.286 euros) et un célibataire rémunéré à 1,3 SMIC (revenu brut mensuel de 1.675 euros) montre que le premier se voit restituer 403 euros grâce la prime pour l’emploi et au dispositif de la décote, tandis que le second paie un impôt sur le revenu de 762 euros. Le très fort écart entre les traitements fiscaux fait ainsi apparaître une « double trappe » à bas salaires.

b) Le traitement des allègements de cotisations sociales en moindres recettes

Dans son rapport préalable au DOB, le Gouvernement indique que « la pérennisation des allègements généraux de charges se traduit concrètement par un transfert de recettes de l’État à la sécurité sociale, la montée en charge du dispositif prévu par la loi Fillon de 2003 étant arrivée à son terme. Cette mesure assure une efficacité maximale aux allègements de charges car elle offre aux entreprises une visibilité de long terme sur le dispositif. Il s’agit pour l’État en 2006 d’un effort supplémentaire de 2,2 milliards d’euros ».

(1) *Économie et statistique*, n° 376-377, 2005.

(2) *En ce sens, voir le Rapport annuel 2004 de la Cour des comptes*, p. 243-244.

Jusqu'à présent, et depuis la « budgétisation » du FOREC ⁽¹⁾ par la loi de finances initiale pour 2004, les compensations à la sécurité sociale des exonérations dites « générales » de cotisations sociales patronales sont constitutives de dépenses de l'État. Les crédits correspondant figurent au chapitre 44-77 du budget du ministère de l'Emploi et doivent trouver leur place dans le programme Développement de l'emploi de la mission Travail.

La réforme annoncée par le Gouvernement consiste à passer d'allègements de cotisations donnant lieu à compensation par l'État à un nouveau barème de cotisations propre aux bas salaires. Plutôt que de maintenir la fiction d'un barème ne correspondant pas à la réalité des versements effectués par les cotisants, les allègements de charges seraient « incorporés » dans le barème lui-même : les cotisations pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC seraient moindres que pour les salaires situés au-delà. En contrepartie, l'État transférerait une partie de ses recettes (vraisemblablement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale) afin de compenser la perte de recettes pour la sécurité sociale.

Cette réforme peut être critiquée au motif qu'elle modifie le « périmètre » de la norme de dépense. Or, le gel de la dépense en volume suppose une certaine stabilité de l'enveloppe des charges que l'on cherche à maîtriser ⁽²⁾.

La critique devient en revanche excessive si elle réduit la portée de cette réforme à la seule volonté du Gouvernement de « sortir » les allègements de la norme de dépense. Il est bien évident que le Gouvernement ne se plaindra pas de ce que les 2,2 milliards d'euros de compensations supplémentaires en 2006 ne soient pas pris en compte dans l'enveloppe des dépenses de l'État. Il est néanmoins tout aussi évident qu'il y a quelques difficultés à traiter comme un simple tour de « passe-passe » un choix politique qui conduit à « gager » la poursuite des allègements par le renoncement à une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu l'année prochaine.

Sur le fond, cette réforme – qui est neutre pour l'équilibre du budget de l'État et pour celui de la sécurité sociale – serait facteur de clarification. Elle mettrait en évidence le fait que les diminutions de cotisations sociales constituent, en réalité, un transfert de charge des cotisants à la sécurité sociale vers le contribuable national. Puisque les allègements de cotisations sociales s'analysent comme des réductions de prélèvements obligatoires, il serait cohérent de traiter les compensations de l'État à la sécurité sociale en recettes plutôt qu'en dépenses.

Le choix des recettes auxquelles l'État renoncerait – en tout ou partie – au bénéfice de la sécurité sociale n'est pas encore arrêté. Quelle qu'elle soit, une

(1) Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) bénéficiait de différentes recettes : droits de consommation sur les tabacs ; droits de consommation sur les alcools et boissons ; contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés ; taxe générale sur les activités polluantes ; taxe sur les véhicules de société ; taxe spéciale sur les conventions d'assurance ; taxe sur les véhicules terrestres à moteur ; taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement des prestations sociales de prévoyance.

(2) Sur cette question, votre Rapporteur général renvoie aux développements ci-après (B).

affectation de recettes déterminées pourra toujours faire l'objet de critiques au motif que ce sont tels ou tels contribuables qui financent les mesures d'allègement du barème. C'est pourquoi votre Rapporteur général estimerait plus pertinente de retenir une solution concurrente, consistant à créer un nouveau prélèvement sur recettes, qui s'ajouterait aux deux prélèvements existant actuellement en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales (ce qui supposerait de modifier l'article 6 de la LOLF). Cette réforme donnerait une plus grande lisibilité à l'effort financier de l'État en faveur de la sécurité sociale, en cohérence avec les orientations du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale en cours de discussion au Parlement. En outre, elle inscrirait la relation financière entre l'État et la sécurité sociale dans une dimension quasi « contractuelle », à l'image des relations entre la France et l'Union européenne ou entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, une autre conséquence de la réforme proposée par le Gouvernement est de vider de son contenu le programme Développement de l'emploi de la mission Travail, composé à 93% des crédits destinés aux allègements généraux de cotisations. Le fait d'être privé des outils offerts par la LOLF pour apprécier l'efficacité de la dépense pourrait alors apparaître comme un recul. Pourtant, la démarche de performance convient mal à des dispositifs « automatiques » sur lesquels le responsable de programme n'a guère de leviers d'action. Il y a quelques mois, la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF avait d'ailleurs eu le sentiment, en ce domaine, de toucher « aux limites de l'exercice » consistant à déterminer des objectifs et indicateurs. Dans son dernier rapport, la Mission reconnaît qu'il « *existe une difficulté objective à la mesure de la performance des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. Il n'y a ici aucune activité administrative sur laquelle une appréciation puisse être portée* ». Citant la Cour des comptes, elle indiquait que ce dispositif « *ne se prête pas à un pilotage par l'administration. La politique d'allègements de charges ouvre un droit aux entreprises et un droit de compensation aux organismes de sécurité sociale. Il ne peut y avoir de stratégie associée à cette action dans la mesure où le "guichet" doit être ouvert pour toute entreprise concernée* »⁽¹⁾.

Ce constat ne doit aucunement conduire à renoncer à mesurer l'impact des allègements de charges. Mais la démarche de performance portée par la LOLF étant peu adaptée en la matière, c'est à une véritable évaluation économique et « scientifique » de politique publique qu'il convient de recourir⁽²⁾. Or, cette question est, on l'a vu, indifférente à la façon dont le budget de l'État traite ces allègements, en dépenses ou en recettes.

(1) Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Rapport d'information n° 2161, mars 2005, p. 313- 314.

(2) À propos des aides à l'emploi, la Cour des comptes écrit d'ailleurs que « la mesure de la performance, par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique, ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à la fois plus complexes et plus générales » (Rapport annuel 2004, p. 249).

C.- LA LUTTE CONTRE L'ENDETTEMENT IMPOSE DE POURSUIVRE LA STABILISATION DE LA DEPENSE

1.- Approfondir la pédagogie sur la dette

Votre Rapporteur général se réjouit d'observer que, depuis plusieurs mois, le constat de l'endettement insupportable de notre pays est de plus en plus partagé et de plus en plus débattu. Le cap des 1.000 milliards d'euros de dette publique franchi en 2004 a eu le mérite – c'est bien le seul – de marquer les esprits. Le chiffre de 17.000 euros par Français commence à être assez communément répandu.

S'il faut se féliciter de cette quasi-unanimité autour du « diagnostic », il importe aussi d'aller plus loin dans l'analyse. Le recours à l'image de la « boule de neige »⁽¹⁾ pour décrire la spirale de l'endettement a le mérite de marquer les consciences. Mais insuffisamment expliquée, cette image peut avoir pour effet pervers de masquer les ressorts réels de l'endettement en faisant accroire que celui-ci serait proprement incontrôlable. Ce peut être, *in fine*, une invitation à l'inaction et à la résignation.

Deux éléments ne doivent donc pas être perdus de vue.

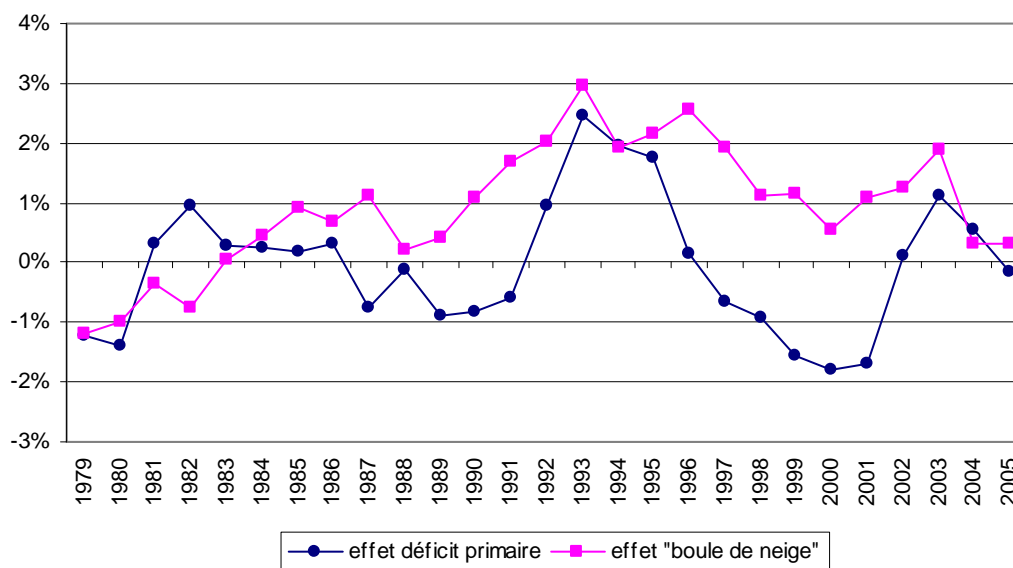
D'une part, la dette publique dépasse le seul cas de l'État. Ce dernier est certes le premier contributeur à son accroissement : la dette de l'État représente 79% de la dette publique au 31 décembre 2004. Mais, ainsi que la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, « *de nouvelles sources d'endettement* » se développent. La dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC) a fortement augmenté en 2004 (90,2 milliards d'euros, au lieu de 55,3 milliards d'euros en 2003), sous l'effet de la reprise de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. La dette des administrations de sécurité sociale (ASSO) a décru, s'établissant à 24,5 milliards d'euros fin 2004, sous l'effet de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 qui a transféré les déficits de la branche assurance maladie du régime général vers la CADES. Mais, en raison du déficit de ces administrations, la diminution n'a été que de 7,2 milliards d'euros. Elle « *masque le quasi-doublement de la dette de l'UNEDIC (10,3 milliards d'euros contre 5,8 milliards d'euros), qui est garantie à hauteur de 60% par l'État* »⁽²⁾. Enfin, la dette des administrations publiques locales (APUL) a progressé, passant de 109,8 milliards d'euros en 2003 à 112,4 milliards d'euros en 2004, traduisant le choix des collectivités territoriales de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses d'investissement.

(1) Lorsque le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB, le paiement des intérêts sur le stock de dette existant dégrade à lui seul le taux d'endettement, donnant ainsi à la dette une dynamique autonome.

(2) Cour des comptes, Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, juin 2005, p. 27.

D'autre part, sinon surtout, à côté de sa composante « automatique » (le fameux effet « boule de neige »), la variation de dette d'une année sur l'autre dépend aussi d'une composante « discrétionnaire », qui repose sur le seul déficit ou excédent primaire⁽¹⁾. Le tableau suivant rend compte de ces deux composantes :

**LES DEUX COMPOSANTES DETERMINANT LA VARIATION
DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC
(hors flux nets de dettes et créances)**



Lorsque l'effet « boule de neige » est défavorable, seul un excédent primaire suffisamment élevé permet de stabiliser la dette. Lorsque la croissance est forte, l'excédent primaire stabilisant est moins élevé. Mais au-delà des chiffres rassurants que procure la croissance, l'occasion doit alors être saisie pour assainir durablement les finances publiques. Plutôt que de regretter, une fois de plus, que ce choix n'ait pas été fait pendant les années de croissance 1997-2001, il convient de retenir la leçon en vue des prochaines périodes plus favorables. En tout état de cause, il importe de ne pas faiblir dans la lutte pour réduire le déficit public. On ne saurait à la fois prétendre que l'endettement de la France est insoutenable et être tenté de laisser « filer » les déficits, au soutien d'une improbable « relance ».

2.- Poursuivre la stabilisation de la dépense

Depuis quelques semaines, la question de la stabilisation en volume des dépenses de l'État suscite nombre d'interrogations et de critiques, voire de contre-vérités. Or, le respect de cette norme de dépense est l'un des piliers de la politique budgétaire suivie par la majorité depuis le début de cette législature. Afin de faire le point sur cette question, votre Rapporteur général se propose donc de répondre aux critiques les plus fréquentes.

(1) Sur la question du déficit primaire, voir les développements en partie II du présent rapport.

- *La norme de dépense n'aurait pas été respectée en 2004.*

Cette affirmation prétend s'appuyer sur le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004. L'exécution du budget 2004 s'est traduite par un gel de la dépense en volume et une progression de 1,3% en valeur. Pourtant, le chiffre d'une progression de « + 3,6% » entre 2003 et 2004 a été plusieurs fois avancé par des lecteurs – plus ou moins attentifs – du rapport de la Cour. En réalité, ce chiffre apparaît à deux reprises. En page 14, il désigne la progression en valeur des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements à *périmètre non constant* (ainsi que l'indique le titre du tableau en cause). Cette prétendue progression ne tient donc pas compte des changements de périmètre entre 2003 et 2004, qui portent pourtant sur 6,2 milliards d'euros (sous l'effet notamment de la budgétisation du FOREC). En page 17, il est fait état, à nouveau, d'une « *augmentation de 3,6%* ». Mais, ainsi que le précise une note de bas de page, ce chiffre englobe, cette fois, les dépenses financées par voie de fonds de concours. Or, ces dernières ne sont jamais prises en compte dans la « norme zéro », car elles sont conditionnelles à des recettes affectées de montant équivalent. Déduction faite des fonds de concours, la dépense a diminué de 0,2% en volume (tableau page 56) et, comme l'écrit la Cour, « *la norme a été tenue* » (page 18).

- *La norme de dépense serait insuffisamment rigoureuse.*

Cette critique est formulée par la Cour des comptes dans son rapport précité. Elle s'appuie sur l'exemple de l'Allemagne, où la stabilisation des crédits est faite en valeur, et non en volume. Mais l'absence de pertinence de la comparaison apparaît immédiatement, la Cour écrivant elle-même que « *le budget fédéral allemand supporte une part plus faible de dépenses de personnel du fait que les Länder exercent certaines compétences décentralisées* »⁽¹⁾.

Le reproche fondé sur l'absence de prise en compte dans la norme des « *autres catégories de dépenses, consommées par d'autres canaux, que sont les prélèvements sur recettes, les remboursements et dégrèvements d'impôts et les dépenses fiscales* »⁽²⁾ mérite d'être pris en compte.

Il est vrai que l'on pourrait retenir un agrégat plus large que les seules dépenses du budget général hors recettes en atténuation de la charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements. Votre Rapporteur général a d'ailleurs lui-même défendu ce point de vue à plusieurs reprises. Depuis le projet de loi de finances pour 2003, le Rapport général a ainsi été enrichi d'un nouvel « *agrégat élargi des charges budgétaires* » incluant : les crédits du budget général (nets des recettes en atténuation des charges de la dette et des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État), les charges définitives des comptes d'affectation

(1) Page 18, note 28.

(2) Page 18.

spéciale, la charge nette des opérations temporaires, les prélèvements sur recettes et les dégrèvements d'impositions locales ⁽¹⁾.

Pour autant, dans l'esprit de votre Rapporteur général, l'utilité de cet agrégat élargi résiderait avant tout dans la meilleure vision donnée, à un instant précis, des charges pesant sur l'État. C'est l'aspect « statique » de la dépense qui est ici en jeu. En revanche, il serait sans doute présomptueux d'escompter de l'élargissement du périmètre de la norme des résultats sur l'aspect « dynamique » de la dépense, c'est-à-dire quant à la maîtrise concrète de l'évolution des charges de l'État. Imagine-t-on par exemple que, par le seul effet de leur inclusion dans la norme de dépense, les concours financiers en faveur des collectivités territoriales puissent être stabilisés ? On sait que les modalités d'indexation de ces dotations sont moins contraignantes que la norme que s'est fixée l'État lui-même ⁽²⁾. Si elles devaient être revues, c'est au terme d'un débat étranger à celui de la question du respect par l'État de ses propres dépenses.

Il est donc peu probable que l'élargissement du périmètre de la norme présente un intérêt supérieur pour mesurer l'évolution des charges de l'État. Votre Rapporteur général l'a d'ailleurs déjà souligné : « *l'agrégat du Gouvernement et l'agrégat élargi des charges budgétaires sont plus complémentaires que concurrents. Le premier (...) vise à apprécier l'évolution tendancielle des charges budgétaires afin de guider l'élaboration et la formulation de la politique budgétaire. Le second peut être affecté par des phénomènes transitoires, qui ne reflètent pas la dynamique à moyen terme du budget* » ⁽³⁾.

En revanche, votre Rapporteur général estime qu'il convient d'être particulièrement vigilant à l'égard des « dépenses fiscales ». Leur multiplication peut devenir un moyen commode de contournement de la norme de dépense, qu'il convient de combattre.

• *La norme serait inutile, car respectée grâce à des moyens de court terme.*

À plusieurs occasions, votre Rapporteur général a regretté que la norme de dépense ait été tenue en 2004 au prix d'importants reports de crédits vers la gestion 2005, conséquence de l'élévation du plafond de dépenses en collectif de fin d'année.

En revanche, les critiques portant sur la régulation budgétaire apparaissent injustes. La politique de stabilisation de la dépense en volume doit, sans les opposer, combiner stratégie pluri-annuelle et action infra-annuelle. Dans cette optique, une régulation budgétaire vigoureuse en cours d'année est un moyen

(1) Pour davantage de développements, voir le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005, n° 1863, Tome 1, p. 35-40.

(2) L'enveloppe normée des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales est indexée sur l'évolution des prix à la consommation et sur 33% de celle du PIB en vertu du « contrat de croissance et de solidarité ».

(3) Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005, n° 1863, Tome 1, p. 39.

légitime de contribuer à la stabilisation de la dépense. N'y voir que de simples « ajustements conjoncturels »⁽¹⁾ serait négliger une dimension dont s'était efforcé de rendre compte votre Rapporteur général lors du règlement définitif du budget 2003 : le régulation oblige les gestionnaires « à renforcer la capacité d'expertise visant à distinguer les dépenses obligatoires et inéluctables des dépenses qui sont moins nécessaires. Elle apprend, peu à peu, à agir en amont, au niveau de la source de la dépense, afin d'infléchir réellement la pression qui s'exerce sur les finances publiques. Elle constitue donc le premier étage – certes, le plus fruste et le plus brutal – d'une réforme de l'État qui vise à améliorer le rapport coût / bénéfice des politiques publiques »⁽²⁾.

En définitive, la norme de stabilisation permet une double « mise sous tension » des dépenses :

– dans la construction de la loi de finances, la stabilité globale de la dépense d'une année sur l'autre oblige à opérer des arbitrages dans l'allocation des crédits ;

– dans l'exécution de la loi de finances, le respect de l'enveloppe votée par le Parlement nécessite un pilotage rigoureux.

À cette action, qui s'effectue à l'échelon macro-budgétaire – celui du « plafond global de dépenses »⁽³⁾ – devraient désormais s'ajouter les effets vertueux, sur le plan micro-budgétaire, de l'optimisation de chaque dépense, entraînés par l'application de la LOLF.

(1) Rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, juin 2005, p. 21

(2) Rapport sur le règlement définitif du budget de 2003, n° 1789, septembre 2004, p. 29.

(3) Votre Rapporteur général se félicite d'ailleurs que cette expression de « plafond global des dépenses » soit désormais appelée à figurer expressément dans la LOLF. Aux termes de l'article 9 du projet de loi organique modifiant cette dernière, actuellement en instance d'examen par le Sénat en deuxième lecture, le projet de loi de finances devra comporter une « présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres » (4° bis de l'article 51 de la loi organique).

II.- LA NECESSITE DE PERSEVERER DANS L'EFFORT D'ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE L'ETAT

A.- LES ALEAS ECONOMIQUES IMPOSENT LA PRUDENCE DANS L'EVALUATION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES

1.- La nécessité de reconduire une stratégie budgétaire qui porte ses fruits

• Le débat d'orientation budgétaire pour 2006 intervient à un moment décisif de la politique budgétaire de la majorité. Des premiers résultats prometteurs confortent en effet la **pertinence des choix opérés depuis l'alternance**. La contrainte impérieuse d'un déficit hors de contrôle est désormais levée. Avec une réduction de près d'un quart, la plus forte intervenue depuis 1976, le déficit de l'État est revenu à un niveau inférieur à celui qui a été légué par la précédente majorité : 44,0 milliards d'euros en 2004 contre 46,7 milliards d'euros en 2002 en excluant la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu mise en œuvre à l'été 2002. Dès lors, nos choix sont clairement balisés par les trois repères essentiels de notre stratégie budgétaire :

– la **restauration des marges de manœuvre de l'État**, par la reprise en main de la dépense publique et la rupture avec son inexorable accroissement qui tendait à asphyxier depuis près d'un quart de siècle la politique budgétaire. La stabilisation en volume des charges de l'État, dont on a vu plus haut tout ce qu'elle suppose d'exigences, de détermination et d'efforts, est seule de nature à nous permettre de rompre avec la préférence désastreuse pour la dépense publique – et pour le report de son financement sur le futur – et de dégager des marges pour financer de nouvelles priorités. Cette « révolution » budgétaire est en chemin : pour la quatrième année consécutive, la dépense de l'État ne progressera pas plus vite que l'inflation en 2006 ;

– la **responsabilité à l'égard des générations futures**, par le refus du recours inconsidéré à l'endettement public et par la réduction déterminée du déficit. Là encore, la voie est désormais clairement tracée, les résultats étant éloquents en 2004, année durant laquelle près des deux tiers (62%) des recettes supplémentaires par rapport à 2003 ont été consacrées à diminuer le déficit, lorsque la précédente majorité ne jugeait bon que d'y affecter 14% des 70 milliards d'euros de plus-values que lui a apportés une conjoncture économique exceptionnelle ;

– la **levée des contraintes qui pèsent sur les agents économiques**, en particulier celles qui, directement ou indirectement, nuisent à l'emploi en décourageant le travail et l'initiative. Comme votre Rapporteur général l'a montré dans son rapport sur les premiers éléments de l'exécution du budget 2004, ce ne sont pas moins de 13,4 milliards d'euros entre 2002 et 2006 qui ont été ou sont en passe d'être, *via* des baisses d'impôts, rendus aux Français, ce montant passant à 18,5 milliards d'euros en y incluant les allègements de charges sur les bas salaires.

Cet important effort d'allégement fiscal couvre tous les domaines susceptibles de participer à l'indispensable revalorisation du travail, que ce soit à destination des ménages (avec en particulier, pour 5,1 milliards d'euros, la baisse de 10% de l'impôt sur le revenu et un effort budgétaire sur la prime pour l'emploi de 740 millions d'euros, soit 29% de son montant en 2002) ou à destination des entreprises (allégements et adaptation de la taxe professionnelle qui, à ce stade, totalisent 3,4 milliards d'euros entre 2002 et 2006, allégements de charges sociales sur les bas salaires pour plus de 5 milliards d'euros, suppression progressive de la surcontribution d'impôt sur les sociétés, etc.).

• Des progrès réalisés dans la marche vers l'assainissement de notre économie et de nos finances publiques, votre Rapporteur général retient quelques enseignements qui sont autant de règles qui doivent s'imposer à la construction budgétaire pour 2006.

Tout d'abord, on l'a vu, **la norme de progression « zéro en volume » des dépenses est intangible**. Elle est la condition *sine qua non* de la soutenabilité de nos finances publiques, c'est-à-dire de leur viabilité à moyen terme.

Ensuite, **les marges de manœuvre budgétaires annuelles doivent être évaluées avec la plus grande prudence**.

L'expérience de 2004 est à cet égard éclairante. Au terme de trois années durant lesquelles sont nettement apparues les limites du « volontarisme » en matière de scénario économique sous-jacent à la loi de finances, le Gouvernement a assis la construction de la loi de finances sur des hypothèses économiques extrêmement prudentes en retenant, s'agissant de la croissance anticipée, le niveau moyen des prévisions des instituts de conjoncture qui s'établissait à 1,7%, tablant sur un redémarrage très progressif de la croissance. Surtout, à 0,7, la prévision d'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB était la plus faible jamais retenue dans les prévisions jointes aux lois de finances initiales. Dès lors, les bonnes surprises conjoncturelles liées à une reprise affermie durant le second semestre 2003 et le premier semestre 2004 ont apporté une plus-value de recettes de près de 10 milliards d'euros intégralement consacrée à réduire le déficit de l'État.

Il faut d'ailleurs remarquer que la définition, dans la loi de finances de l'année, d'une règle de gestion des éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations initiales, comme prévu à l'article premier du projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001), adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 20 juin 2005, n'a de sens que s'il existe une réelle possibilité de voir apparaître ces « bonnes surprises fiscales », possibilité indissociable, comme l'écrivait votre Rapporteur général dans le rapport relatif à ce projet de loi, « *d'une discipline sans faille, voire d'une prudence assumée, dans l'évaluation initiale des ressources fiscales* ». Cette discipline est loin d'être acquise, puisque, entre 1991 et 2003, seules quatre années ont vu l'apparition de plus-values non anticipées, et ce pour

des montants modestes puisqu'en moyenne les recettes fiscales nettes effectives se sont inscrites en retrait de 4,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales.

Enfin, la répartition de ces marges de manœuvre prudemment évaluées entre la réduction du déficit et les allègements d'impôts **doit tenir pleinement compte de la situation structurelle des finances publiques.**

2.- Des marges de manœuvre qui demeurent étroites

La première étape du débat d'orientation budgétaire est par conséquent l'appréciation des marges de manœuvre budgétaires qui déterminent le « champ des possibles ». Comme l'année dernière, votre Rapporteur général propose de recourir à des simulations très simplifiées permettant de dessiner les éventuels équilibres de la loi de finances, *avant la définition de toute mesure nouvelle en matière fiscale*, selon quelques grandes hypothèses structurantes sur le rythme de la reprise économique.

- Les simulations sont construites à partir des hypothèses suivantes.

L'inflation atteindrait 1,8% en 2006.

Le solde des autres administrations publiques serait conforme aux prévisions établies dans la note de conjoncture établie par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en mars 2005.

Les prélèvements sur recettes évolueraient en 2006 au rythme des dotations aux collectivités territoriales, en particulier la dotation générale de fonctionnement, c'est-à-dire à celui de l'inflation plus un tiers de la croissance de l'économie en 2005, tandis que les comptes spéciaux du Trésor dégageraient arbitrairement un excédent de 500 millions d'euros.

Les éventuelles affectations de recettes de privatisation à l'amélioration du solde budgétaire ne sont pas prises en compte dans la mesure où, d'une part, elles ne sont pas comptabilisées pour le calcul du déficit au sens de nos engagements européens (parce qu'elles sont la contrepartie d'une perte d'actifs publics) et, d'autre part, leur caractère exceptionnel ne reflète pas une amélioration structurelle des finances publiques.

S'agissant des allègements de charges sur les bas salaires, les simulations retiennent l'hypothèse d'une « sortie » de l'ensemble du dispositif des dépenses du budget général de l'État. Par conséquent, la « base » 2005 sur laquelle sont calculées les scénarii pour 2006 est réajustée de leur montant, soit 17,1 milliards d'euros, en moindres dépenses et en moindres recettes.

Les dépenses de l'État seraient stabilisées en volume en 2006 à partir d'un niveau en 2005 conforme au plafond voté par le Parlement mais réduit du montant des allègements de charges sociales.

Les ressources de l'État seraient pour leur part affectées, *ex ante*, par divers facteurs.

– En premier lieu, l'intégration des allègements de charges sociales en moindres recettes du budget général fait peser l'augmentation de leur montant de 2,2 milliards d'euros sur le niveau des ressources du budget de l'État.

– En outre, les versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) effectués en compensation des 16,77 milliards d'euros de dette sociale repris à son compte par l'État en 1993, arrivent à leur terme en 2005, conformément à l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) qui avait raccourci l'échéancier initialement fixé jusqu'à 2008 et porté en conséquence les remboursements annuels à 3 milliards d'euros entre 2002 et 2005. Par conséquent, les recettes non fiscales (qui, dans les simulations, progresseraient au même rythme que l'inflation) seraient réduites de 3 milliards d'euros en 2006 par rapport à 2005. Il convient néanmoins de souligner que cette moindre recette n'affecte quasiment pas le déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht. Dans la compatibilité communautaire, les remboursements en capital des prêts accordés par l'État ne sont en effet pas considérés comme des ressources publiques, dans la mesure où ils s'accompagnent, d'un point de vue patrimonial, d'une diminution des créances financières, et donc des actifs de l'État. Seuls les versements d'intérêts (0,4 milliard d'euros sur les 3 milliards d'euros de remboursements annuels) ont une incidence sur le déficit notifié aux autorités communautaires.

– Enfin, il convient de tenir compte du coût des diverses mesures fiscales adoptées à ce jour ayant un impact *nouveau ou supplémentaire* sur les recettes du budget 2006. Votre Rapporteur général s'est à cet égard inquiété à plusieurs reprises du développement de la pratique consistant à adopter des allègements fiscaux très substantiels dont les effets sur les finances publiques se font sentir avec une, deux, voire plusieurs années de retard. Cette pratique « *contraint fortement la répartition future des marges de manœuvre budgétaires à laquelle il appartient à la discussion budgétaire de présider. A titre d'exemple, ce n'est pas moins de 2,6 milliards d'euros de baisses d'impôts d'ores et déjà votées qui avaient limité le champ des possibles avant même la construction et l'adoption de la loi de finances initiale pour 2005. Les débats se concentrant sur les mesures nouvelles proposées dans chaque loi de finances, le risque s'accroît d'un décalage entre la perception de la politique fiscale dans les médias et l'opinion, à bien des égards « amnésiques », et ses effets réels sur les finances publiques, voire sur l'économie elle-même, l'efficacité des baisses d'impôt étant fortement conditionnée par leur perception par les agents économiques* »⁽¹⁾. Or, force est de constater que ce phénomène devrait s'accroître puisque le coût des diverses mesures adoptées à ce jour et ayant un impact nouveau ou supplémentaire en 2006 devrait dépasser les trois milliards d'euros.

(1) Rapport d'information de votre Rapporteur général n° 2554 relatif à l'exécution du budget 2004 : premiers éléments, juin 2005.

LES MESURES FISCALES « A EFFET RETARDE »

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006
Mesures adoptées par l'actuelle majorité dans d'autres textes que les lois de finances de l'année ayant un impact sur les recettes fiscales nettes.....	- 0,8	- 2,6	- 3,0

Dès avant la construction du budget pour 2006, les recettes de l'État sont en effet minorées de 3,0 milliards d'euros dont principalement :

- 1,2 milliard d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2005), avec 500 millions d'euros liés à la suppression progressive de la surcontribution d'impôt sur les sociétés, 350 millions d'euros d'incidence de la mise en place du crédit d'impôt en faveur de l'accession à la propriété et 65 millions d'euros pour le relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile ;

- 0,1 milliard d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), dont 35 millions d'euros liés à l'extension du dispositif du crédit d'impôt recherche ;

- 1,6 milliard d'euros au titre de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, dont 1,4 milliard d'euros liés aux dégrèvements de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux et 0,2 milliard d'euros liés à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts à la consommation.

• Divers scénarii économiques, très « illustratifs », permettent de dresser les bornes du débat budgétaire. Les **variables** sont le **taux de croissance** de l'économie en 2005 et 2006 et **l'élasticité des recettes fiscales nettes** à l'évolution de la richesse nationale, elle-même étroitement corrélée à la croissance du PIB, l'assise de près de 40% des recettes de l'année n sur les résultats économiques de l'année n - 1 introduisant une forte corrélation entre l'élasticité anticipée pour l'année n à la croissance prévue pour l'année n - 1.

– Le premier **scénario, pessimiste**, teste l’impact sur le budget d’une matérialisation des aléas conjoncturels négatifs en 2005 et une reprise très progressive en 2006.

SCENARIO PESSIMISTE

(en milliards d'euros)

	2005	2006
Croissance de l'économie	1,4%	1,75%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,2	x 0,8
Plus ou moins-values fiscales en 2005 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale.....	- 3,9	-

	Budget 2005	Budget 2006 ⁽¹⁾ Scénario pessimiste
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 49,4	- 56,2
Charges nettes	288,5	276,2
Recettes nettes	239,0	220,0
Solde des comptes spéciaux	0,6	0,5
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 48,9	- 55,7
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht	- 3,2%	- 3,4%
Solde des administrations locales	- 0,1%	- 0,1%
Solde des administrations de sécurité sociale	- 0,3%	- 0,4%
Solde des ODAC	0,4%	0,3%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	- 3,2%	- 3,6%
Écart entre le déficit effectif et le plafond de 3%	- 3,5	- 9,7

Dans ce contexte défavorable, le **déficit du budget de l'État se creuserait spontanément de 3,9 milliards d'euros en 2005 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale puis de 6,8 milliards d'euros supplémentaires en 2006 pour dépasser 55,7 milliards d'euros**. Le déficit public atteindrait 3,6%, supérieur de près de 10 milliards d'euros au niveau nécessaire pour respecter le « plafond » des 3% imposé par le Pacte de stabilité. Cette simulation illustre la **grande vulnérabilité des finances de l'État à un ralentissement prolongé de l'activité économique**. Cette fragilité est d'autant plus inquiétante que le pessimisme de ce scénario doit être tempéré par le fait que les hypothèses de taux de croissance retenues sont équivalentes à la moyenne de la croissance de l'économie française constatée entre 2001 et 2004 (1,55%).

(1) Compte tenu du réajustement affectant la compensation des allègements des charges sociales sur les bas salaires.

– A l'inverse, un **scénario optimiste** simule les effets d'une **reprise vigoureuse** au second semestre 2005 et d'une forte accélération de l'activité en 2006 qui s'accompagnerait du rattrapage du retard de demande constaté depuis 2001.

SCENARIO OPTIMISTE

(en milliards d'euros)

	2005	2006
Croissance de l'économie.....	2,25%	2,75%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,7	x 1,5
Plus ou moins-values fiscales en 2005 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale	+ 4,2	–

	Budget 2005	Budget 2006 ⁽¹⁾ Scénario optimiste
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	– 41,3	– 36,9
Charges nettes	288,5	276,2
Recettes nettes	247,1	238,5
Solde des comptes spéciaux	0,6	0,5
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	– 40,8	– 37,2
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht	– 2,7%	– 2,3%
Solde des administrations locales	– 0,1%	– 0,1%
Solde des administrations de sécurité sociale	– 0,3%	– 0,4%
Solde des ODAC	0,4%	0,3%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	– 2,7%	– 2,5%
Écart entre le déficit effectif et le plafond de 3%	4,9	9,5

Une embellie conjoncturelle de cette ampleur aurait de fortes répercussions sur le déficit de l'État qui, en dehors de toute baisse d'impôt supplémentaire, se replierait de 4,2 milliards d'euros par rapport au déficit prévu en loi de finances initiale pour 2005, puis de 3,6 milliards d'euros supplémentaires en 2006. Cependant, **ce contexte très favorable ne permettrait pas d'atteindre l'équilibre primaire en 2005 et, en 2006, la décreue de la dette de l'État serait très faible** (l'excédent primaire, de moins de 5 milliards d'euros, serait très légèrement supérieur au solde primaire stabilisant l'endettement), ce qui donne la mesure de l'effort encore nécessaire pour placer durablement nos finances publiques sur une trajectoire soutenable.

(1) Compte tenu du réajustement affectant la compensation des allègements des charges sociales sur les bas salaires.

– Enfin, un **scénario médian** teste une **reprise progressive** en 2005 confortée en 2006 par l’alignement de la croissance sur son potentiel de long terme sans résorption immédiate du retard de demande.

SCENARIO MEDIAN

(en milliards d'euros)

	2005	2006
Croissance de l'économie.....	1,75%	2,25%
Élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB	x 1,5	x 1,0
Plus ou moins-values fiscales en 2005 par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale.....	0,0	–

	Budget 2005	Budget 2006 ⁽¹⁾ Scénario médian
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	– 45,7	– 49,0
Charges nettes	288,5	276,2
Recettes nettes	242,8	226,9
Solde des comptes spéciaux	0,6	0,5
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT	– 45,1	– 48,8
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht	– 3,0%	– 2,9%
Solde des administrations locales	– 0,1%	– 0,1%
Solde des administrations de sécurité sociale	– 0,3%	– 0,4%
Solde des ODAC	0,4%	0,3%
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	– 3,0%	– 3,1%
Écart entre le déficit effectif et le plafond de 3%	0,4	– 2,5

Ce scénario raisonnablement prudent est le plus révélateur. Une croissance modérée mais ferme atteignant 2% en moyenne en 2005 et 2006, et une élasticité des recettes fiscales plutôt favorable (1,25) permettraient de dégager une marge de manœuvre budgétaire (évolution spontanée des recettes de l'État avant mesures nouvelles) de l'ordre de 10 milliards d'euros. Or, l'augmentation des dépenses liées à l'application de la norme « zéro volume », qui préempte 4,9 milliards d'euros, et l'incidence sur les ressources des mesures déjà votées à ce jour (3,0 milliards d'euros de baisses supplémentaires d'impôts + 2,2 milliards d'euros d'allègements nouveaux de charges sociales) suffisent à « consommer » l'intégralité des marges budgétaires. Par conséquent, *en l'absence de toute nouvelle baisse d'impôt*, le déficit se dégraderait mécaniquement du montant du versement de la CADES interrompu en 2005, c'est-à-dire de 3 milliards d'euros. En outre, sous la réserve du respect des prévisions de solde des autres administrations publiques, le déficit public au sens du Traité de Maastricht (qui ne tient pas compte de l'interruption des remboursements de la CADES comme

(1) Compte tenu du réajustement affectant la compensation des allègements des charges sociales sur les bas salaires.

expliqué plus haut) serait *spontanément* supérieur de 2,5 milliards d'euros à nos engagements européens.

Les conclusions de ces simulations, qui n'ont de vertu qu'illustratives dans la mesure où l'expérience a montré les grandes difficultés qui s'attachent aux prévisions d'évolution des ressources de l'État, sont néanmoins sans appel : **les marges de manœuvre budgétaires en 2006 demeureront très étroites.** Dans la plus favorable des hypothèses, la plus-value de recettes en 2006 par rapport à l'équilibre défini dans la loi de finances initiale pour 2005 pourrait atteindre près de 17 milliards d'euros dont, on l'a vu, 10,1 milliards d'euros (4,9 milliards d'euros de hausse de charges + 5,1 milliards d'euros d'allègements de prélèvements déjà votés) sont « préemptés » et 3 milliards d'euros (versements CADES) viennent mécaniquement augmenter le déficit. Dans un contexte moins favorable mais néanmoins positif (scénario médian), les marges de manœuvre seraient d'ores et déjà intégralement consommées, sans que la soutenabilité des finances publiques (qui peut s'apprécier, on le verra, en recourant à la notion de solde primaire stabilisant la dette) ne soit en aucune manière assurée. La question de la nécessité de franchir une nouvelle étape dans la baisse des prélèvements obligatoires apparaît dès lors, pour 2006, très largement contrainte.

B.- LA PRIORITE DOIT ETRE DONNEE A LA POURSUITE DU RETABLISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

La question de la répartition des marges de manœuvre, pour étroites que soient ces dernières, impose au préalable un examen de l'état structurel des finances de l'État.

- Le niveau excessif et la tendance nettement haussière de la dette publique, portée à près de neuf dixièmes par l'État, rendent nécessaires de recourir à l'un des indicateurs les plus pertinents ⁽¹⁾ pour apprécier la santé des finances publiques, le **solde primaire**, qui reflète le solde du budget de l'État en excluant la charge nette de la dette. Il mesure ainsi la capacité de l'État à couvrir ses dépenses « actives » par des ressources pérennes, avant l'imputation du poids du passé. Son rapprochement avec le solde primaire stabilisant la dette permet en outre de porter un jugement sur la soutenabilité, dans la durée, de la politique budgétaire.

Or, force est de constater que les finances de l'État n'ont jamais été placées sur une trajectoire soutenable à moyen terme depuis 1980, le phénomène s'amplifiant au cours de la dernière décennie.

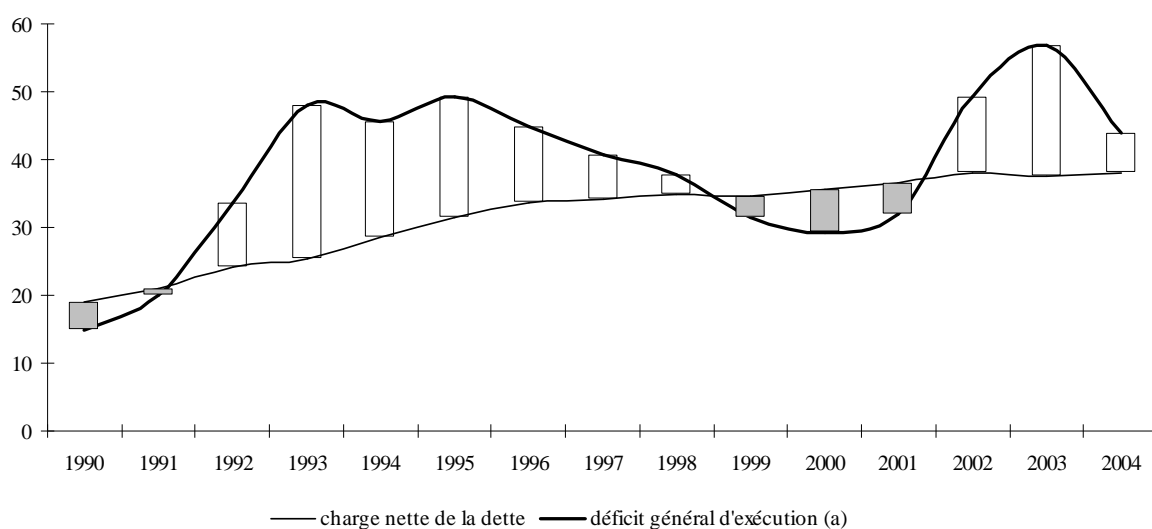
Le graphique et le tableau ci-dessous montrent en effet que **l'État s'est trouvé, depuis 1990, presque constamment contraint d'emprunter pour financer ses charges d'intérêts.**

(1) Le recours à la notion de solde de la section de fonctionnement est aussi éclairant : il n'est pas indifférent de considérer qu'en 2004, l'État n'est toujours pas parvenu à couvrir l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement, le déficit de la section de fonctionnement s'établissant à 13,2 milliards d'euros, soit près d'un tiers du déficit total.

Le solde primaire n'a été positif – et de manière très modeste – que dans les années de conjoncture exceptionnelle (1990 et 1991 puis 1999 à 2001), les excédents primaires très modérés constatés au tournant du siècle s'expliquant d'ailleurs principalement par une nette décrue des charges de la dette (le taux d'intérêt apparent de la dette de l'État passant de 8,5% en 1993 à 5,5% en 2000). **En 2004**, en dépit d'une conjoncture économique favorable et de conditions de taux d'intérêt qui sont restées exceptionnellement positives (taux apparent de la dette de l'État passant de 4,9% à 4,6% entre 2003 et 2004), **le budget de l'État a accusé un déficit primaire de 5,9 milliards d'euros**, la loi de finances initiale pour 2005 tablant pour sa part sur un déficit primaire de 5,1 milliards d'euros.

EVOLUTION DU SOLDE PRIMAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 1990 ^(a)

(en milliards d'euros courants)



(solde primaire annuel)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3,99	1,14	-9,67	-22,80	-17,25	-17,66	-11,29	-6,61	-2,83	3,30	6,54	4,64	-11,22	-19,37	-5,89

(a) Hors opérations avec le FMI, hors fonds de stabilisation des changes.

Le solde primaire stabilisant est le solde primaire qu'il convient de dégager pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans l'économie.

Lorsque le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la dette de l'État tend en effet mécaniquement à s'accroître.

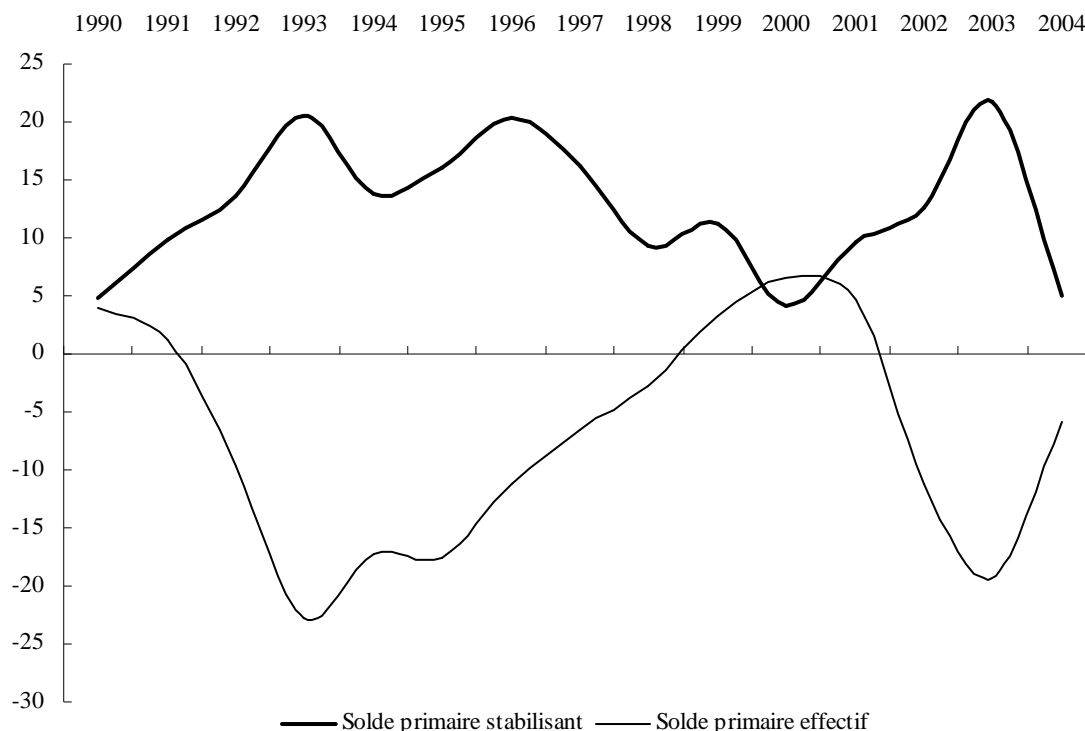
Dans ces conditions, l'écart entre le taux d'intérêt apparent de la dette publique et le taux de croissance effectif permet d'évaluer le niveau du solde primaire, c'est-à-dire l'excédent de recettes par rapport aux dépenses hors charges de la dette, qu'il convient de dégager pour « geler » la dette en proportion du PIB.

Le graphique ci-dessous compare le solde primaire constaté chaque année en exécution au solde stabilisant la dette de l'État. Il apparaît sans appel que **le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale tend à s'accroître mécaniquement, inéluctablement**, ce qui signifie en dernière analyse que la dette

s'« autoalimente » et que le service de ses intérêts grève une part toujours croissante de ressources disponibles.

COMPARAISON DU SOLDE PRIMAIRE STABILISANT LA DETTE DE L'ÉTAT ET DU SOLDE PRIMAIRE EFFECTIF DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



Le graphique ci-dessus permet par ailleurs de dégager quelques repères de soutenabilité des finances publiques.

La « **marge de sécurité** » du budget de l'État peut être appréciée par le niveau du déficit qui est compatible avec la stabilisation de la dette de l'État (au niveau constaté fin 2004) dans des circonstances économiques « naturelles », c'est-à-dire lorsque la croissance est conforme à son potentiel (2,25% en volume + 1,75% d'inflation) et que les conditions de taux d'intérêt de la dette sont plutôt favorables (4,5% en valeur). Dans ce contexte, le solde primaire stabilisant s'établit à environ 5 milliards d'euros, et le **déficit de l'État stabilisant la dette atteint 36 milliards d'euros** (soit environ 2,25% du PIB). Au-delà de cette valeur, la dette de l'État tend *structurellement* à s'accroître, et les finances publiques ne sont pas installées sur un sentier soutenable à moyen terme.

Les exigences posées à l'existence d'une « **marge de confort** », qui traduirait le rétablissement pérenne du budget de l'État, sont supérieures. Pour faire face à un ralentissement économique modéré (1,25% de croissance en volume) dans des conditions monétaires plus difficiles (5,5% de taux d'intérêt en valeur), l'État ne doit pas accuser un **déficit** supérieur à **20 milliards d'euros** (de l'ordre de 1,25% du PIB) afin de ne pas aggraver le poids de sa dette dans la richesse nationale.

Dès lors, au-delà de 36 milliards d'euros de déficit, l'accroissement de la dette est, à long terme, inéluctable. A l'inverse, en deçà de 20 milliards d'euros de déficit, la dette publique est clairement sous contrôle et sa réduction, dont le rythme dépend alors de la conjoncture économique, est « sur les rails ».

La situation des finances publiques et son évolution prévisible en 2005 et en 2006 montrent la mesure du chemin qui reste à accomplir.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que la **modernisation du Pacte de stabilité et de croissance** approuvée par le Conseil européen des 22 et 23 mars dernier prend tout son sens. Sans remettre en cause l'objectif de consolidation des finances publiques, sanctionné par le respect des deux critères des 60% de dette publique et 3% de déficit public, ce dernier étant d'ailleurs très supérieur au niveau de déficit public « acceptable » en France pour freiner durablement l'accroissement de la dette, le nouveau cadre de surveillance des politiques nationales prendra désormais mieux en compte la notion d'amélioration structurelle des finances publiques.

A cette fin, en premier lieu, les circonstances économiques éclaireront pleinement les jugements portés sur la situation des finances des États membres. La conception extrêmement restrictive des circonstances « exceptionnelles » qui suspendent la procédure relative aux déficits excessifs (automatique en deçà de 2% de récession du PIB, possible à partir d'une contraction économique de 0,75% du PIB) sera assouplie afin de prendre en compte un ralentissement prolongé de l'activité. De même, lors du lancement d'une procédure pour déficit excessif, le délai imparti à l'État membre pour corriger la trajectoire de ses finances publiques sera adapté à sa situation économique et l'appréciation des efforts consentis tiendra mieux compte des moyens mis en œuvre, en particulier lorsqu'ils assurent un assainissement à moyen ou long terme, au-delà des seuls résultats (la réduction « aveugle » de 0,5 point de PIB par an du déficit structurel actuellement exigée par la Commission), qui sont très vulnérables à la nature de la croissance.

En second lieu, est corrigée la dimension « asymétrique » du Pacte, sévère lorsque les circonstances économiques induisent un dérapage difficilement contrôlable des déficits mais inopérant lorsque les embellies conjoncturelles impriment un rétablissement purement optique des soldes publics et rendent plus aisées – et plus déterminantes – les mesures d'assainissement. Le Pacte rénové incite les États membres à développer des « règles de bonne gestion » en phase haute du cycle, la Commission européenne se voyant confier la faculté de prononcer des recommandations politiques pour encourager les États membres à tirer partie des années de forte croissance pour consentir des efforts pérennes d'ajustement des finances publiques.

Ces progrès rejoignent pleinement les préoccupations exprimées par votre Rapporteur général ⁽¹⁾. L'essentiel est en effet d'**intégrer la politique budgétaire dans la perspective de long terme de l'assainissement structurel des finances publiques**. Dans cet esprit, les règles européennes, loin de constituer un « carcan » arbitraire limitant abusivement les choix budgétaires nationaux, sont à l'inverse un « règlement de copropriété *a minima* » de notre monnaie unique, le seuil des 3% de déficit apparaissant en dernière analyse comme un « garde-fou » indispensable. **On a vu, en effet, que la soutenabilité des finances de l'État rend nécessaire le respect de règles budgétaires beaucoup plus exigeantes que la simple conformité aux critères synthétiques mais parfois trompeurs du Pacte de stabilité**. La responsabilité envers les générations futures impose d'aller beaucoup plus loin dans l'assainissement des finances publiques. Et **ce débat reste strictement français**.

• Dans ce contexte, les simulations présentées plus haut montrent que, même dans des circonstances économiques favorables, **les finances de l'État ne seront pas encore placées sur une trajectoire soutenable en 2006**. Dès lors, compte tenu de l'étroitesse des marges de manœuvre et des engagements déjà pris, il ne semble pas possible d'avancer au-delà des mesures d'ores et déjà votées dont on a vu qu'elles induisent un allègement de plus de 5 milliards d'euros des prélèvements obligatoires.

L'impossibilité d'ouvrir de nouveaux chantiers fiscaux dès la discussion budgétaire pour 2006 **ne signifie en aucune manière que la tâche impérieuse de correction des imperfections et des excès de notre système fiscal doit être abandonnée**. On a pu mesurer plus haut, à l'inverse, l'ampleur de ce qui a déjà été réalisé (18,5 milliards d'euros d'allègements de prélèvements obligatoires en incluant les baisses de charges sociales sur les bas salaires, 13,4 milliards d'euros de baisses d'impôts d'État). La priorité doit maintenant être donnée à la consolidation des progrès accomplis en donnant leur pleine cohérence aux réformes engagées.

Le premier axe de cette cohérence fiscale est la réforme de la taxe professionnelle. Après la suppression de la part « salaires » de cet impôt, menée à son terme par la majorité, la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a concrétisé l'engagement du Président de la République en exonérant les investissements nouveaux. Une réforme à plus long terme s'impose désormais, qui concilie les principes de responsabilité budgétaire pour l'État, d'autonomie financière des collectivités territoriales et d'encouragement de l'initiative et de l'emploi. Les pistes évoquées par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, l'une conduisant à garantir un plafonnement effectif de la taxe professionnelle à 3,5% par l'actualisation des taux pris en compte pour intégrer

(1) Voir notamment les pages 9 à 12 du rapport d'information n° 1681 de votre Rapporteur général sur le débat d'orientation budgétaire pour 2005, juin 2004.

l'augmentation de la pression fiscale entre 1995 et 2004, l'autre associant plus fermement le paiement de la taxe à la rentabilité effective des investissements, par exemple au moyen d'une exonération temporaire de chaque génération d'investissement, posent en pratique le débat dans des termes acceptables par tous.

Une deuxième réforme à achever concerne les modalités d'imposition des plus-values professionnelles. L'attractivité de notre territoire, les nécessités de stabilité de l'actionnariat des sociétés et l'importance de favoriser le développement et la transmission harmonieuse et non pénalisante des entreprises ont motivé l'engagement d'un vaste débat sur cette question décisive pour le dynamisme de notre économie. Là encore, beaucoup a été fait.

En direction des PME, la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique dite « loi Dutreil » a étendu le champ de l'exonération des plus-values professionnelles aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250.000 euros ou 90.000 euros selon la nature de l'activité (ce qui vise principalement les fonds de commerce) et mis en place un régime dégressif au-delà de ces seuils jusqu'à respectivement 350.000 euros et 126.000 euros. La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, dite « loi Sarkozy », a, en revanche, retenu une référence à la valeur de l'entreprise hors immobilier, puisque les cessions d'entreprises dont la valeur n'excède pas 300.000 euros ont été exonérées, pour une période temporaire, de l'imposition des plus-values. Il apparaît dès lors nécessaire d'unifier le régime fiscal applicable à la transmission des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu en amplifiant son caractère incitatif pour les PME. C'est pourquoi votre Rapporteur général a proposé une piste de réflexion, lors de l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie, dit « projet de loi Breton », pour rétablir la cohérence et la simplicité de ces mesures en exonérant, de manière pérenne, les plus-values professionnelles au titre des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, en retenant, par exemple, une valeur inférieure à 300.000 euros assortie d'un régime d'imposition progressif pour les entreprises dont la valeur se situe entre 300.000 et 500.000 euros.

S'agissant des actionnaires, des aménagements décisifs ont été mis en œuvre, au bénéfice de ceux d'entre eux possédant un plan d'épargne en actions et au bénéfice des actionnaires « familiaux » qui détiennent jusqu'au quart du capital d'une entreprise. Reste aujourd'hui posé le problème des actionnaires « familiaux » détenant plus de 25% d'une entreprise, dont les plus-values subissent aujourd'hui une imposition plus importante que celle applicable aux autres formes de détention, en dépit du rôle majeur que jouent ces actionnaires stables dans le développement des PME. Votre Rapporteur général a, là encore, proposé de réfléchir à la transposition d'un régime d'imposition inspiré de celui applicable aux plus-values immobilières (exonération après 15 ans, et imposition dégressive de 10% par an après la sixième année de détention des titres).

L'attention de l'opinion a en outre été tout récemment attirée sur l'impôt de solidarité sur la fortune au regard de certaines conséquences de l'inflation de la valeur des résidences principales sur le champ des redevables et sur leur contribution. Votre Rapporteur général tient cependant à souligner l'acuité des problèmes économiques posés par cet impôt concernant la transmission et la pérennité des entreprises, tout particulièrement celles détenues par un actionnariat familial. De trop nombreuses entreprises sont vendues à des groupes étrangers pour des raisons en liaison avec cet impôt, ce qui ne manque pas d'être de plus en plus préoccupant au regard des conséquences de ces ventes en termes de maintien de la valeur ajoutée et des emplois en France. Cette question devra trouver une solution.

S'agissant enfin des droits de donation et de succession, deux questions restent ouvertes. Tout d'abord, il faudra s'interroger sur l'opportunité de prolonger l'exonération des donations exceptionnelles jusqu'à 20.000 euros, qu'il est proposé dans le projet de loi sur la confiance et la modernisation de l'économie de porter à 30.000 euros et de reconduire jusqu'au 31 décembre 2005, en s'appuyant sur une évaluation de l'efficacité du dispositif. En outre, il conviendra sans doute de débattre de l'opportunité de modifier la fiscalité des successions, en parallèle avec l'examen prochain du projet de loi sur les successions.

D'autres débats pourront utilement naître lors du débat budgétaire. L'essentiel, aux yeux de votre Rapporteur général, est de prendre la mesure des progrès déjà accomplis et de tout faire pour conforter le rétablissement de nos finances publiques. C'est à ce prix, à ce prix seulement, que l'État retrouvera les voies d'une politique budgétaire viable à long terme.

EXAMEN EN COMMISSION

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a *autorisé* la publication du rapport.

N° 2415 – Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006 (M. Gilles Carrez)