

N° 1681

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2004.

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 2005,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UN BUDGET SOUS FORTES CONTRAINTES	9
A.- LE NECESSAIRE RESPECT DE NOS ENGAGEMENTS EUROPEENS	9
B.- LA SIGNIFICATION DU GEL EN VOLUME DE LA DEPENSE	12
C.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES TRES REDUITES	25
II.- DES RÈGLES DE BONNE GESTION BUDGÉTAIRE PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRES	33
A.- LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DOIT ETRE APPROFONDIE	33
B.- IL FAUT RENFORCER NOS INSTRUMENTS DE PILOTAGE BUDGÉTAIRE	35
EXAMEN EN COMMISSION	41

INTRODUCTION

Avec le retour de la croissance, perceptible dès cette année, et sa probable accélération l'année prochaine, l'exercice du débat d'orientation budgétaire pour 2005 pourrait se dérouler dans un climat plus serein que le précédent. Ce serait oublier que nos finances publiques restent gravement malades et que les mesures de redressement, même difficiles, devront être élargies et approfondies.

Le déficit public s'est établi à 4,1% du PIB en 2003 ; l'action du Gouvernement devrait le ramener à 3,6% du PIB en 2004, puis moins de 3% en 2005. La dette publique a dépassé 60% du PIB en 2003 ; elle devrait rester supérieure à cette valeur en 2005 et pour quelques années encore, compte tenu de l'inertie affectant naturellement l'évolution du stock de dette. La France n'a donc pas fini de payer les conséquences des choix effectués, non sans légèreté, sous la législature précédente.

On sait bien, en effet, que les années 1997 à 2002 n'ont pas été mises à profit pour desserrer, dans la durée, l'étau de la contrainte financière. La croissance économique dont a bénéficié la France durant cette période a masqué cette contrainte derrière des plus-values de recettes purement conjoncturelles, alors que la dynamique des dépenses n'était que faiblement érodée : dès 2001, le Gouvernement précédent construisait le budget de l'État sur la base d'une progression en volume de 0,3%, puis de 0,5% en 2002. De plus, les dépenses afférentes à la compensation des allègements de charges sociales, logées dans le FOREC, étaient exclues de la norme de progression. Parallèlement, des allègements d'impôts étaient engagés, dopant la croissance de façon artificielle, renforçant le caractère pro-cyclique de la politique budgétaire et préparant un redoutable « effet de ciseau » sur le solde budgétaire dès lors que surviendrait un retournement conjoncturel. A partir de 2001, justement, la croissance a commencé à s'étioler et le chômage à gonfler, les recettes ont ralenti – puis reculé – mais les dépenses, elles, ont perduré... La mauvaise gestion des finances publiques en phase haute du cycle économique a obligé le Gouvernement issu des élections de juin 2002 à corriger la trajectoire budgétaire en phase basse, donc dans des conditions très défavorables, en commençant par régler les factures laissées impayées en 2002 par son prédécesseur (2,5 milliards d'euros).

Le passé n'est pas encore soldé, car l'inertie des phénomènes budgétaires est réelle, tant sur les stocks (dette) que sur les flux (dépenses et recettes). Cependant, votre Rapporteur général préfère porter son regard vers l'avenir, conformément à la vocation d'un débat d'orientation budgétaire.

La majorité actuelle a engagé un vaste mouvement de réformes structurelles, qui peuvent contribuer sérieusement au redressement des finances publiques, même si leurs effets ne se feront sentir que de façon progressive :

– la réforme des retraites allège considérablement la dette implicite ⁽¹⁾ des régimes de retraite. Selon les hypothèses macroéconomiques retenues par le conseil d'orientation des retraites et en retenant un taux d'intérêt supérieur de 2% au taux de croissance, la dette implicite s'établissait à 150 points de PIB avant réforme. Celle-ci réduit d'un tiers la dette implicite et représente, dès 2003, un gain équivalent à une mesure pérenne de réduction d'un point de PIB du déficit structurel. Si l'on estime, de plus, que l'accroissement de la population active se traduira par une augmentation de la croissance potentielle, le gain structurel supplémentaire résultant des recettes publiques nouvelles représente environ 0,5 point de PIB ;

– la réforme de l'assurance maladie, présentée le 16 juin dernier en Conseil des ministres et déposée devant l'Assemblée nationale le même jour, vise à revenir à l'équilibre financier à l'horizon 2007. Compte tenu des tendances relatives aux années 2003 et 2004, cela représente un décalage de 15 milliards d'euros à rattraper progressivement entre 2005 et 2007.

L'IMPACT FINANCIER EN 2007 DE LA REFORME DE L'ASSURANCE MALADIE

(en milliards d'euros)

1. Organisation et fonctionnement du système de soins	
♦ maîtrise médicalisée	3,5
♦ médicaments génériques et tarifs forfaitaires de responsabilité	2,3
♦ hôpital (hors revalorisation du forfait journalier)	1,6
♦ amélioration de la gestion des indemnités journalières	0,8
♦ systématisation du recours contre tiers	0,3
♦ économies sur les frais financiers (reprise de la dette par la CADES)	1,1
♦ diminution des coûts de gestion de la CNAMTS	0,2
Total Offre de soins	9,8
2.- Participation des usagers	
♦ contribution de 1 euro par acte	0,7
♦ revalorisation du forfait journalier hospitalier	0,3
Total Participation de l'usager	1,0
3. Redressement financier	
♦ transfert d'une partie des droits tabacs de l'État à la CNAMTS	1,0
♦ création d'une contribution additionnelle à la C3S	0,9
♦ relèvement de la CSG :	
- élargissement de l'assiette de la CSG des actifs	1,0
- relèvement de 0,4 point du taux de CSG des retraités imposables	0,6
- relèvement de 0,7 point du taux sur les revenus du patrimoine	0,6
- augmentation de 2 points du taux de CSG sur les jeux	0,1
Total Redressement financier	4,2
TOTAL GÉNÉRAL	15,0

Source : Ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2004

(1) La dette implicite représente la différence entre l'ensemble des prestations actualisées (c'est-à-dire exprimées en équivalent euros d'aujourd'hui) que verseront les régimes et l'ensemble des cotisations actualisées qu'ils recevront.

Encore faut-il rappeler que ces réformes ne sont pas gouvernées que par des objectifs financiers, mais qu'elles font une large place aux considérations d'équité et de justice : en matière de retraites, par exemple, il est désormais possible à tous ceux qui ont commencé à travailler jeune (avant 16 ans) de partir avant l'âge de 60 ans ; de même, les salariés modestes auront désormais la garantie que leur pension sera au moins égale à 85% du SMIC dans les prochaines années, au lieu de 60% dans le régime antérieur. En matière d'assurance maladie, le projet déposé par le Gouvernement s'attache à améliorer l'organisation et le fonctionnement du système de soins en vue de renforcer la qualité du service rendu aux Français.

Le Gouvernement œuvre également à renforcer les fondements de la croissance. Avec les assouplissements apportés au système des 35 heures et le recentrage des dispositifs de la politique de l'emploi vers l'emploi marchand, le Gouvernement a rendu plus fluide le fonctionnement du marché de l'emploi. Grâce à la loi sur l'initiative économique, le Gouvernement a donné aux créateurs d'entreprises les moyens de leur réussite : les dispositions en faveur de la création et de la transmission des entreprises et celles visant à favoriser les investissements dans la création d'entreprise commencent d'ailleurs à produire leurs effets. Les orientations définies au mois de mars dernier pour le deuxième projet de loi sur l'initiative économique complètent les réalisations de la première loi : protection de l'entrepreneur et de son conjoint, nouvelles mesures pour faciliter la transmission des entreprises, l'amélioration de l'environnement de l'entreprise personnelle et de l'accès au financement. Dans le domaine fiscal, la réforme annoncée de la taxe professionnelle vise à supprimer un frein important à l'investissement. Le statut d'EDF et GDF est en cours de modification, afin de permettre l'adaptation du service public de l'énergie à son environnement, de garantir sa pérennité et de favoriser son développement. Le Gouvernement prépare aussi deux lois d'orientation, pour la recherche et pour l'éducation, deux facteurs essentiels de la prospérité à long terme.

Ces développements en cours ou à venir ne se substituent pas à une action résolue, à horizon plus rapproché, sur les dépenses et les recettes. Pour la première fois en 2003, le montant total des crédits votés par le Parlement a été respecté en exécution (hors dépenses financées sur fonds de concours), malgré la consommation de près d'un milliard d'euros de « crédits de report » provenant de 2002. Dans son rapport préliminaire sur les résultats d'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour des comptes fait part de ses « craintes » que les opérations de fin de gestion n'aient conduit à reporter sur 2004 des dépenses qui auraient dû être réglées en 2003. Elle précise cependant que « *la fin de gestion n'a pas été utilisée pour ajuster le solde final de manière inconsidérée* »⁽¹⁾, comme l'avait déjà relevé votre Rapporteur général dans son rapport, présenté le 31 mars 2004, sur « *les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget 2003* ». L'existence de reports de charge d'un exercice sur l'autre ne doit pas surprendre, dès lors qu'il existe nécessairement un délai entre la constatation

(1) Voir notamment les pages 40 et 41 de ce rapport.

d'une dette de l'État vis-à-vis d'un tiers et son règlement effectif. Les investigations menées à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement devraient permettre de savoir si les reports de charge se sont accrus de façon significative et délibérée au passage de 2003 à 2004.

Ces réserves méthodologiques mises à part, la stabilisation de la dépense en 2003 montre que la dérive de la dépense n'est plus une fatalité. Confortée en cours d'année par une régulation budgétaire vigoureuse, voire rigoureuse, la stabilisation n'est plus aujourd'hui une chimère. La poursuivre suppose cependant de revisiter sans détour les mécanismes générateurs de dépense, car le discours sur la réduction du « train de vie de l'État » n'a plus de réel fondement, tant sont grandes les contraintes exercées aujourd'hui sur le fonctionnement quotidien de certaines administrations. La régulation infra annuelle, instrument indispensable, ne remplace pas un reformatage en profondeur des modes d'action de l'État. Les efforts à fournir sont, de ce fait, très exigeants. Pourtant, eux seuls peuvent écarter l'asphyxie qui guette les finances publiques et qui sape sournoisement l'efficacité de l'action publique, au détriment des Français que celle-ci est censée servir.

Votre Rapporteur général ne souscrit pas à une politique de déclin. Le débat d'orientation budgétaire pour 2005 doit être l'occasion de défricher les voies qui permettront de revivifier la croissance et d'assainir les comptes publics. A cette condition seulement, la France pourra préserver une prospérité qui pourrait, sinon, lui échapper.

I.- UN BUDGET SOUS FORTES CONTRAINTES

A.- LE NECESSAIRE RESPECT DE NOS ENGAGEMENTS EUROPEENS

• La première contrainte qui s'impose à la construction budgétaire pour 2005 est la **mise en œuvre de toutes les mesures raisonnablement envisageables pour respecter le pacte de stabilité**. Le déficit public au sens du Traité de Maastricht doit repasser sous le plafond des 3% du PIB, et le poids de cette nécessité pèse principalement sur le budget de l'Etat dont le déficit absorbe la quasi-intégralité du besoin de financement global des administrations publiques.

– Cette exigence s'impose tout d'abord parce qu'elle consacre un **engagement de la France vis-à-vis de ses partenaires européens**.

Le 25 novembre 2003, le Conseil ⁽¹⁾ de l'Union européenne a en effet décidé, en dépit du maintien pendant trois années consécutives d'un déficit public au-dessus des 3% de PIB ⁽²⁾, de « *tenir en suspens la procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de la France* » ⁽³⁾.

Les conclusions adoptées par le Conseil s'appuient sur « *l'engagement public pris par la France de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour que le déficit soit ramené en dessous de 3% du PIB en 2005 au plus tard* ». A défaut d'actions conformes à cet engagement, « *le Conseil se tient prêt à prendre une décision en vertu de l'article 104 ⁽⁴⁾, paragraphe 9, sur la base de la recommandation de la Commission* », c'est-à-dire à mettre en demeure la France de réduire son déficit en dessous de 3% du PIB.

Une telle décision serait la dernière avant que ne se pose la question de l'application des sanctions, le paragraphe 10 de l'article 104 précité disposant qu'au plus tard dans les deux mois après la mise en demeure, si l'Etat membre concerné ne s'y conforme pas, le Conseil peut imposer des sanctions comprenant un élément fixe de 0,2 point de PIB (soit 3,2 milliards d'euros pour la France) et un élément variable égal à un dixième de la différence entre le déficit constaté et 3% (soit par exemple 800 millions d'euros pour un déficit de 3,5% du PIB pour la France).

Certes, la « peur du gendarme » européen ne peut constituer, en soi, la motivation exclusive des choix budgétaires nationaux pour 2005. La probabilité de sanctions communautaires doit être mesurée à l'aune de l'évolution des déficits

(1) Conclusions adoptées avec les votes positifs de l'Allemagne, de la Belgique, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg et du Portugal.

(2) 3,2% en 2002, 4,1% en 2003 et 3,6% (prévisions) en 2004.

(3) Procès verbal du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 (15.272 / 03).

(4) Article 104 du Traité instituant la Communauté européenne, précisé par le règlement (n° 1467/97/CE) du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

publics dans l'ensemble de la zone euro. Selon les estimations de la Commission européenne, établies pour 2005 à législation constante, c'est-à-dire en prolongeant les tendances observées en 2004 et en l'absence de toute mesure budgétaire nouvelle, pas moins de quatre pays sont confrontés à un risque de dépassement du seuil des 3% en 2005, après six en 2004. Il faut aussi apprécier cette probabilité compte tenu de l'interprétation réaliste du pacte de stabilité vers laquelle semble tendre le Conseil, qui juge moins du respect strict du critère de déficit que de l'ampleur, de la qualité et de la pérennité du processus d'assainissement structurel des finances publiques mis en œuvre par les États membres ⁽¹⁾.

CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE (PROJECTIONS 2005 À LEGISLATION CONSTANTE)

(en % du PIB)

	2000	2001	2002	2003 ^(a)	2004 ^(a)	2005 ^(b)
Belgique	0,2	0,5	0,1	0,2	-0,5	-0,7
Allemagne	1,3	-2,8	-3,5	-3,9	-3,6	-2,8
Grèce	-2,0	-1,4	-1,4	-1,7	-3,2	-2,8
Espagne	-0,9	-0,4	0,0	0,3	0,4	0,6
France	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7 ^(c)	-3,6 ^(d)
Irlande	4,4	1,1	-0,2	0,2	-0,8	-1,0
Italie	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4	-3,2	-4,0
Luxembourg	6,3	6,3	2,7	-0,1	-2,0	-2,3
Pays-Bas	2,2	0,0	-1,9	-3,2	-3,5	-3,3
Autriche	-0,4	0,2	-0,2	-1,1	-1,1	-1,9
Portugal	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8	-3,4	-3,8
Finlande	7,1	5,2	4,3	2,3	2,0	2,1
Zone euro	0,2	-1,6	-2,3	-2,7	-2,7	-2,7
Danemark	2,6	3,1	1,7	1,5	1,1	1,5
Suède	5,1	2,8	0,0	0,7	0,2	0,7
Royaume-Uni	3,8	0,7	-1,6	-3,2	-2,8	-2,6
UE 15	1,0	-1,0	-2,0	-2,6	-2,6	-2,4

(a) Prévisions.

(b) Prévisions à législation inchangée.

(c) 3,6% selon les prévisions du Gouvernement français.

(d) 2,9% dans le programme de stabilité 2005-2007 déposé par le Gouvernement français en décembre 2003.

Source: Commission européenne, Prévisions de printemps, mars 2004.

Reste qu'il en va de la parole de la France. De ce point de vue, comment notre incapacité à consentir les efforts nécessaires pour nous conformer à la discipline communautaire ne pourrait-elle pas nuire à notre crédit auprès de nos partenaires européens ?

– Votre Rapporteur général doit remarquer que cette éventualité porterait en outre un coup très dur au pacte de stabilité, « **règlement de copropriété** » de **notre monnaie unique**. Or, la légitimité d'une règle budgétaire commune,

(1) En témoigne notamment la décision du Conseil Ecofin du 11 mai 2004 reportant au mois de juillet l'examen de la proposition de la Commission d'adresser un « avertissement précoce » à l'Italie afin de permettre aux autorités italiennes de lui soumettre le détail de leur programme d'assainissement budgétaire.

renforcée par la capacité d'interprétation dont ont su faire preuve les autorités communautaires et les responsables politiques des États membres, reste entière.

Il est vrai que dans la phase présente du cycle économique une certaine disproportion a pu apparaître entre la rigueur et le caractère parfois arbitraire de la règle des 3% et la réalité des conséquences dommageables qu'elle a pour objet de prévenir. Le creusement des déficits publics observés dans la zone euro depuis 2001 n'a pas contrarié le maintien de la stabilité de l'inflation et la réduction des taux d'intérêt. Entre 2000 et 2003, les déficits publics de la zone euro ont augmenté de 1,7 point de PIB avec une dégradation de 2,7 points de PIB en Allemagne comme en France. Le taux directeur de la Banque centrale européenne est passé de 4,75% début 2001 à 2% depuis juin 2003 tandis que les taux d'intérêt à long terme ne pâtissaient guère de l'évolution des finances publiques. Les inquiétudes relatives au taux de change de l'euro ont pour leur part porté sur son appréciation, symptôme improbable de la méfiance des marchés à l'égard de la politique budgétaire menée dans les pays de la zone. A l'inverse, ces derniers ont accueilli avec soulagement le choix du Conseil de l'Union à l'automne 2003 d'appliquer avec réalisme et responsabilité les dispositions du pacte de stabilité. De toute évidence, taux d'intérêt et taux de change sont beaucoup plus sensibles aux perspectives d'inflation et de croissance qu'aux évolutions des déficits publics des États membres.

Il serait cependant très imprudent de tirer des conclusions hâtives de ce constat. Le risque de conflit entre des politiques budgétaires laxistes et la politique monétaire unique ou la stabilité du taux de change de l'euro demeure présent. Les dépassements du plafond de 3% ont été, jusqu'à présent, peu fréquents et limités à la fois dans leur ampleur et dans leur durée. La Banque centrale européenne n'a jamais manqué de rappeler son attachement au respect par les États membres des disciplines auxquelles ils ont individuellement et collectivement consenti. On ne saurait d'ailleurs écarter l'hypothèse que les décisions récentes de politique monétaire aient pris en compte la dégradation des soldes publics depuis deux ans. Par ailleurs, les institutions financières privées demeurent très attentives à la constance des engagements publics en faveur de l'assainissement budgétaire. Dès lors, l'ignorance du pacte dans son esprit comme les manquements prolongés à sa lettre ne pourraient qu'être sanctionnés avec sévérité par les marchés.

• Pour autant, **une application « coûte que coûte »** du critère des 3% de déficit sans égard pour la situation économique du pays serait **gravement récessive**.

Il suffit pour s'en convaincre de prendre un exemple.

Même en appliquant la norme de gel en volume des dépenses de l'Etat, et en l'absence de tout allègement d'impôt, une croissance ne dépassant pas 1,5% en 2005 éloignerait le déficit prévisible de l'Etat⁽¹⁾ du respect de la norme

(1) En prenant pour hypothèse une élasticité des recettes fiscales à la croissance de 0,7 proche des tendances observées dans le passé pour un niveau comparable de croissance.

européenne de 0,4 point de PIB. Il faudrait ainsi dégager plus de 7,5 milliards d'euros d'économies ou de recettes supplémentaires pour se conformer au critère des 3%, sans que d'autres facteurs ne soient en cause que les moins-values conjoncturelles de recettes.

Il est admis que les stabilisateurs automatiques réduisent de 25 à 30% ⁽¹⁾ l'amplitude des cycles.

Par conséquent, dans notre exemple, contrarier leur libre jeu en prélevant ces 7,5 milliards d'euros coûterait à l'économie 0,43 point de PIB. La croissance serait dès lors non plus de 1,5% mais de moins de 1,1%. Au stade présent du cycle économique, une telle décision aurait un coût en termes d'emplois et de pouvoir d'achat tout à fait inacceptable, et il serait irresponsable d'en envisager le principe.

L'application raisonnable du pacte de stabilité ne peut donc signifier la soumission aveugle à une norme de déficit arbitraire quelle que soit la situation de l'économie nationale. Pour votre Rapporteur général, cette application raisonnable implique cependant de respecter des règles strictes de maîtrise de la dépense et responsables dans l'affectation des ressources, compatibles, à très court terme, avec le respect de nos engagements européens et, à plus long terme, avec la nécessité de maintenir durablement nos finances publiques dans une situation assainie.

B.- LA SIGNIFICATION DU GEL EN VOLUME DE LA DEPENSE

Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement annonce sa volonté de stabiliser, en volume, la dépense de l'État. Il réaffirme ainsi son engagement de développer les gains de productivité de l'administration, afin que nos concitoyens puissent bénéficier d'un service public plus efficient. Comme l'indique la lettre de cadrage adressée par le Premier ministre aux membres du Gouvernement, le 20 mai dernier, « *la capacité durable de l'État à stabiliser ses dépenses et son endettement constitue [...] un élément clef de notre politique économique. C'est à ce prix que la confiance des Français dans leur avenir pourra soutenir la consommation, élément indispensable au développement de l'activité et de l'emploi* ».

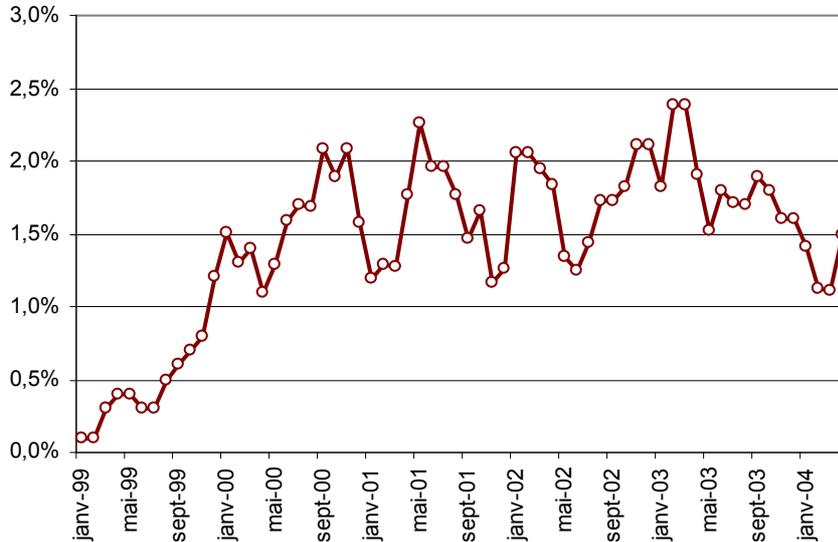
- En faisant abstraction des changements de périmètre en 2005 qui, en tout état de cause, ne sont pas retenus dans l'application de la norme de progression des dépenses, la prise en compte d'un taux d'inflation de 1,5% conduit à ce que la stabilisation en volume des dépenses de l'État en 2005 soit assurée avec une majoration des crédits de **4,2 milliards d'euros**. L'hypothèse d'un taux d'inflation inchangé à 1,5% n'est pas hors de propos : le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'INSEE est revenu au-dessous de 2% depuis le mois d'avril 2003 ; il s'est établi à 1,5% précisément au mois d'avril, après avoir touché un point bas à 1,1% les deux mois précédents. Les mouvements

(1) *Estimations de l'OCDE, modèle Interlink.*

subis par le taux de change de l'euro aident à absorber l'impact de l'augmentation du prix du pétrole.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION HORS TABAC

(en glissement annuel)



Source : INSEE (site Internet), juin 2004

En l'état actuel des informations disponibles, il ne paraît pas opportun de retenir un taux d'inflation supérieur, par exemple 2%. D'ailleurs, la marge supplémentaire que ce choix offrirait en matière de crédits (1,2 milliard d'euros environ) serait en partie compensée par les dépenses liées au niveau des prix : la majeure partie des moyens de fonctionnement des administrations, la charge des pensions (indexée sur les prix depuis la réforme de 2003), certaines dépenses d'intervention ou encore les subventions aux établissements publics. Il n'est pas non plus besoin de mentionner les répercussions, moins directes, sur la charge de la dette ou sur les déterminants de la rémunération des personnels.

L'enveloppe de 4,2 milliards d'euros sera d'ores et déjà consommée par un certain nombre de **dépenses inéluctables ou répondant à des engagements formulés par le Gouvernement**.

- Au premier chef, la **charge de la dette** pourrait s'inscrire sur une trajectoire plus dynamique que ces dernières années. A la fin de l'année 2003, le stock de dette de l'État évalué en valeur nominale s'élevait à 827 milliards d'euros environ, répartis entre 39 milliards d'euros de dette non négociable (dont le coût est faible) et 788 milliards d'euros de dette négociable, dont :

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

Cette dette devrait générer en 2004 une charge de 38,3 milliards d'euros, dont 30,8 milliards d'euros au titre des OAT, 7,3 milliards d'euros au titre des BTAN, 2,4 milliards d'euros au titre des BTF et 480 millions d'euros au titre de la dette non négociable et des frais de gestion, montants compensés en partie par l'encaissement de recettes liées à la gestion de la dette et de la trésorerie (2,4 milliards d'euros) et par l'excédent de 290 millions d'euros attendu sur le compte spécial n° 902-22.

En première approximation, l'évolution de la charge de la dette d'une année sur l'autre est constituée de deux composantes :

– 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 ;

– l'« effet taux », qui traduit le renchérissement ou les économies résultant de la variation du taux d'intérêt pertinent portant sur l'encours de dette en début d'année. L'effet coût provient donc du refinancement à de nouvelles conditions de taux des titres arrivés à échéance pendant l'année.

Compte tenu du mécanisme de paiement des intérêts (à l'émission pour les BTF ; à la première date d'échéance du coupon pour les BTAN et les OAT), les effets volume et taux pour les BTF sont entièrement déterminés par la comparaison entre 2004 et 2005, alors que les effets volume et taux pour les BTAN et les OAT sont déterminés par les refinancement intervenus en 2004 et par l'accroissement de leur stock en 2004 :

– dans un communiqué du 16 décembre 2003, l'agence France Trésor a indiqué que la liquidité du marché des BTF « *donne satisfaction* » et qu'en conséquence, l'encours des BTF serait stabilisé en 2004. A l'heure actuelle, il n'y a pas de raison visible pour que cette politique soit abandonnée en 2005⁽¹⁾. On peut donc retenir, à titre d'hypothèse conventionnelle, que l'effet volume pour les BTF sera nul en 2005. L'évolution de la charge des BTF serait alors uniquement due aux variations des taux d'intérêt à court terme entre 2004 et 2005 ;

– en 2004, quatre lignes d'OAT arriveront à échéance, portant intérêt à des taux de 8,25%, 5,5%, 6% et 6,75%, pour un montant total de 36 milliards d'euros. Sur la base des adjudications déjà réalisées à la mi-année, ces OAT seraient, dans l'ensemble, refinancées à un taux d'intérêt que l'on peut estimer à 4,4% environ. L'économie qui pourra être observée en 2005 est d'environ 775 millions d'euros ;

– en 2004, deux lignes de BTAN arriveront à échéance, portant intérêt à des taux de 4% et 3,5% respectivement, pour un montant total de 30,4 milliards d'euros. Sur la base des adjudications déjà réalisées à la mi-année et des tendances récentes en matière de taux d'intérêt, ces BTAN seraient, dans l'ensemble,

(1) Votre Rapporteur général souligne que cette appréciation est purement personnelle, formulée à titre d'hypothèse, et ne constitue en aucun cas une indication sur les intentions de l'Agence France Trésor quant à sa politique d'émission de BTF pour l'année 2005.

refinancés à un taux que l'on peut estimer à 3% environ. L'économie qui pourra être observée en 2005 est d'environ 216 millions d'euros ;

– les autres émissions d'OAT et de BTAN en 2004 financent le déficit, évalué à 55,5 milliards d'euros dans la loi de finances. Selon les informations données par l'Agence France Trésor dans son communiqué du 16 décembre dernier, ces émissions se répartiront, pour l'année toute entière, entre au moins 31,1 milliards d'euros d'OAT (à taux fixe, variable ou indexé) et au plus 24,4 milliards d'euros de BTAN. Les conditions de taux d'intérêt évoquées dans les alinéas précédents montrent que la charge supplémentaire en 2005 résultant de l'accroissement du stock de dette en 2004 s'élèvera à 1,4 milliard d'euros pour les OAT et à 736 millions d'euros pour les BTAN.

Au total, la charge à moyen et long terme de la dette de l'État devrait s'accroître de 1,1 milliard d'euros en 2005, soit une augmentation de 2,1 milliards d'euros au titre de l'effet volume et une économie de 990 millions d'euros au titre de l'effet taux.

Votre Rapporteur général souligne que cette évaluation ne prend pas en compte les effets calendaires (charges d'intérêt et/ou recettes de coupon couru) dus aux décalages entre les dates d'émission et les dates d'échéance des coupons. Elle ne prend pas non plus en compte les éventuels rachats avant échéance que pourrait décider l'Agence France Trésor. Ces deux facteurs peuvent aggraver ou réduire la charge de la dette de plusieurs centaines de millions d'euros. Cependant, l'évaluation sommaire qui précède rappelle bien les ordres de grandeur de la *dérive tendancielle* de la charge de la dette : un déficit de 55 milliards d'euros financé au taux moyen de 3,8% ⁽¹⁾ génère 2 milliards d'euros environ de charges supplémentaires. Si ce déficit persiste, ce sont 2 milliards d'euros qui s'ajoutent alors *chaque année* à la charge de la dette... à supposer que les conditions de taux restent toujours aussi favorables.

Justement, l'année 2005 pourrait voir un retournement de tendance sur les marchés de taux d'intérêt. La croissance américaine devrait trouver dans l'amélioration désormais patente du marché de l'emploi la source d'une plus grande autonomie, même si la consommation semble marquer le pas, peut-être en liaison avec la flambée du prix de l'essence et l'évolution de la situation en Irak, qui peut affecter la confiance des ménages. La « normalisation » de la politique monétaire américaine et des conditions de taux sur les marchés, y compris à long terme, pourrait donc s'engager dès cette année. D'ores et déjà, la Réserve fédérale a fait savoir que le temps d'une politique « accommodante pour longtemps » est passé. Les marchés en ont tiré les conséquences : les taux d'intérêt se sont tendus assez fortement, les taux à 10 ans passant de 3,8% en mars 2004 à près de 4,8% dans le courant de mai, avant de se détendre vers 4,7% à la mi-juin.

(1) Moyenne des conditions de taux susceptibles d'être observées en 2004 sur les OAT (4,4%) et sur les BTAN (3%), déjà évoquées dans les développements antérieurs.

Malgré la lenteur de la reprise en Europe, ces mouvements se sont en partie propagés sur les marchés européens.

Alors que la Banque centrale européenne fait toujours montre d'une grande prudence dans son appréciation des récents développements économiques, les intervenants de marché anticipent désormais clairement un resserrement de la politique monétaire à l'horizon de quelques mois : depuis le début du mois d'avril, les taux futurs de l'EONIA ⁽¹⁾ se sont éloignés du taux directeur de la BCE de façon sensible, notamment le taux futur à 1 an, passé entre avril et juin de 2% à 2,5%. Les mêmes anticipations sont formulées par les marchés en ce qui concerne le taux interbancaire à 3 mois (EURIBOR), actuellement placé à 2,1% environ : le taux futur à 1 an a été porté à 2,9% ⁽²⁾ ; le taux futur à échéance décembre 2005 atteint 3,3%.

Pour l'heure, les taux payés par le Trésor sur ses BTF à 3 mois restent stables aux environs de 2%, mais la plupart des économistes prévoient une augmentation progressive des taux sur ces échéances dans les mois à venir. Il n'est naturellement pas possible de dresser un panorama exhaustif des prévisions des banques ou instituts de conjoncture, mais on peut noter que JP Morgan, Morgan Stanley et Goldman Sachs envisagent un taux à 3 mois à 3% en juin 2005 ; les banques françaises sont plus modérées, le taux à 3 mois envisagé pour juin 2005 étant plus proche de 2,5% ; CDC Ixis se démarque en prévoyant une stabilité de l'EURIBOR, résultant, dans son scénario, du maintien de la politique actuelle de la BCE.

Sur le segment obligataire, les taux d'intérêt ont augmenté d'environ 50 points de base entre début avril et juin : pour l'échéance 10 ans, ils s'établissent à 4,5% environ. Ils pourraient augmenter encore et atteindre près de 5% au mois de juin 2005, selon la plupart des prévisions dont votre Rapporteur général a pu prendre connaissance ⁽³⁾.

Dès lors, la question de la **sensibilité de la charge de la dette aux taux d'intérêt** se trouve posée avec plus d'acuité que les années précédentes, la thématique de la hausse des taux remplaçant désormais celle de leur baisse. Elle permettra, incidemment, d'évaluer la variation de la charge des BTF et de compléter ainsi l'analyse développée ci-avant sur la variation de la charge des OAT et des BTAN.

(1) L'EONIA est un indice du taux interbancaire au jour le jour. Le taux futur de l'EONIA est le taux implicite des contrats à terme (3, 6, 9 ou 12 mois) sur l'EONIA.

(2) Source : JP Morgan, Global Markets Outlook & Strategy, 9 juin 2004

(3) Là encore, CDC Ixis se démarque en limitant à 4,6% le taux d'intérêt à 10 ans à l'horizon juin 2005.

Pour modéliser de façon simple la sensibilité de la charge de la dette à une variation de taux d'intérêt, il convient de fixer quelques hypothèses fondamentales :

– l'analyse se développe sur un stock constant, c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu compte de la dette engendrée, chaque année, par le déficit, mais seulement de la dette présente au début de la période de projection. On procède donc à l'analyse d'un « effet taux » pur ;

– la variation des taux est supposée uniforme sur tous les segments (court, moyen et long terme) et pérenne pendant toute la durée de la projection ;

– les « durées de vie » du stock de BTAN, d'une part, du stock d'OAT, d'autre part, sont prises constantes sur toute la période de projection. Il s'agit des durées moyennes à l'issue desquelles les titres parviennent à échéance et doivent être refinancés, intégrant donc à ce moment la variation des taux d'intérêt.

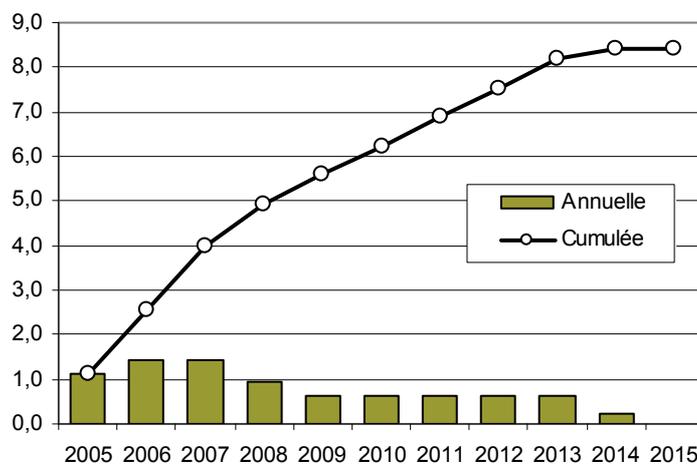
Il apparaît que, sur la base du stock de dette (BTF, BTAN et OAT) estimé à fin 2004 et des durées de vie moyennes des BTAN (2 ans et 144 jours) et des OAT (8 ans et 128 jours) calculées au 31 mars 2004, une augmentation pérenne de 100 points de base, uniforme sur toute la courbe des taux, provoquerait une augmentation de la charge de la dette de :

- 1,1 milliard d'euros dès la première année, entièrement dus aux BTF ;
- 1,4 milliard d'euros supplémentaires les deuxième et troisième années, dus au renouvellement annuel de 40% des BTAN et de 12% des OAT ;
- 1 milliard d'euros la quatrième année, dus au renouvellement des 20% restant du stock de BTAN et de 12% des OAT ;
- 650 millions d'euros supplémentaires chaque année pendant 5 ans, dus au renouvellement de 12% des OAT, ;
- 230 millions d'euros la dixième année, dus au renouvellement des 4 derniers pour-cent d'OAT.

Au terme de 10 ans, la variation des taux d'intérêt est entièrement intégrée au stock de dette, qui a été totalement refinancé : la charge supplémentaire annuelle par rapport à la situation initiale est de 8,4 milliards d'euros.

SENSIBILITE DE LA CHARGE DE LA DETTE AUX TAUX D'INTERET

(augmentation pérenne de 1% des taux d'intérêt)



Source : Commission des finances, juin 2004

Cette étude de sensibilité, pour sommaire qu'elle soit, montre que l'augmentation des taux d'intérêt prévue en 2005 par les prévisionnistes pourrait majorer d'environ 500 millions d'euros la charge de la dette à court terme (si l'on suppose que la montée est progressive tout au long de l'année et non acquise en totalité dès le début d'année).

- Une autre masse importante de crédits au sein du budget général est mobilisée par les **charges de personnel**. La budgétisation du FOREC dans la loi de finances initiale pour 2004, pour 17,6 milliards d'euros, a légèrement atténué la part des dépenses de personnel dans le total du budget général : elle ne représente plus que **38,5% des crédits** en 2004 au lieu de 40,3% en 2003. Encore faut-il tenir compte, également, des crédits de personnel inscrits sur les parties 37 et 39, qui échappent à cette comptabilisation et faussent, de ce fait, les analyses. De même, les crédits de rémunération des enseignants de l'enseignement privé sont comptabilisés dans le titre IV, parmi les « interventions », alors qu'ils touchent au fonctionnement du service public de l'éducation.

Les crédits de pension seront majorés de plus de 1,8 milliard d'euros en 2005 : la circulaire n° 1BLF-04-1295 du 21 mai 2004 a informé les ministères des dotations, calculées par la direction du budget, qui seront inscrites sur les chapitres idoines des sections budgétaires. La dotation à inscrire sur le budget des Charges communes n'est pas encore connue et pourrait encore majorer le montant précité. Votre Rapporteur général rappelle qu'en vertu de l'article L. 16 nouveau du code des pensions civiles et militaires, les pensions de retraite des agents relevant de ce code sont désormais indexées sur les prix. Ceci représente une majoration des crédits de 500 millions d'euros environ par rapport à 2004. Le solde, soit 1,3 milliard d'euros, résulte de l'augmentation du nombre de pensionnés, qui pourrait donc progresser à un rythme légèrement supérieur à celui retenu pour calibrer les crédits 2004 (+ 3,6%).

La progression des dépenses de personnel découle, avant tout, de celle de la masse salariale. Entre 1991 et 2000, celle-ci a progressé de 3,6% par an (en termes de crédits LFI). Ce rythme s'est quelque peu ralenti dans la période plus récente : entre 1999 et 2002, le glissement annuel moyen est revenu à 3,3% (en termes de dépenses exécutées). Il faut chercher la cause de ce dynamisme dans l'évolution des deux composantes de la masse salariale : les effectifs et la politique de rémunération.

Mesurés en équivalent temps plein, les effectifs de l'État ont augmenté sensiblement dans la dernière décennie : ils sont passés de 2.082,6 milliers en 1990 à 2.189,9 milliers en 2001 ⁽¹⁾, ce qui représente une progression absolue de 107,7 milliers de personnes et un glissement annuel moyen de 0,46% environ. Entre 2000 et 2001, le rythme de progression marque cependant une accélération puisqu'il s'établit à 0,7%. En apparence, les effectifs budgétaires n'ont augmenté que modérément sous la précédente législature. En fait, la professionnalisation des armées a conduit à supprimer, sur cette période, les emplois budgétaires correspondant aux appelés : hors appelés, les effectifs budgétaires se sont accrus de près de 100.000. Le Gouvernement a commencé par stopper la dérive en 2003, avec une diminution symbolique de 308 emplois. Le mouvement a été amplifié dans la loi de finances initiale pour 2004, puisque 4.561 emplois budgétaires ont été supprimés ⁽²⁾.

Mais le pilotage de l'emploi public doit se faire en raisonnant non pas seulement sur les stocks, mais aussi sur les flux. Comme l'an dernier, à pareille époque, les interrogations sur les modalités de remplacement des départs en retraite occupent une place importante dans le débat public.

Avec l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses issues de l'immédiat après-guerre, les départs ont commencé à s'accroître et devraient passer progressivement de 50.000 par an dans les années 1990 à près de 70.000 à l'horizon 2007. L'augmentation des flux de nouveaux pensionnés va, bien entendu, exercer une pression plus forte sur les charges de retraite, mais elle offre l'opportunité unique de remodeler le format de la fonction publique d'État et de procéder à des redéploiements, pour peu qu'une stratégie globale soit définie et appliquée. Les ministères fournissant les « gros bataillons » de la fonction publique sont en première ligne : économie, finances et industrie, intérieur, équipement, justice, mais surtout éducation nationale.

(1) Source : INSEE, « Les agents de l'État : évolutions entre 1990 et 2000 », INSEE Première, n° 865, août 2002 et INSEE, « Les agents de l'État au 31 décembre 2001 », INSEE Première, n° 922, septembre 2003.

(2) Ces suppressions sont masquées par la création de 48.578 emplois nouveaux correspondant, pour l'essentiel, à l'inscription sur emplois budgétaires de 3.800 maîtres-auxiliaires, 13.350 professeurs contractuels et 33.000 assistant d'éducation, auparavant rémunérés sur crédits. Ces créations, pures mesures d'ordre, traduisent le fait que les agents ainsi employés occupent des « emplois permanents » : elles améliorent la transparence du budget sans refléter une augmentation des effectifs rémunérés par l'État. En sens contraire, le Gouvernement n'a pas pu traduire dans les emplois de l'État la suppression, en 2004, de 11.070 emplois sur crédits rémunérés par le ministère de l'éducation nationale.

Le principe du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, qui ouvre la porte à une diminution de 30.000 à 35.000 emplois chaque année, soit 1,5% de l'effectif global, constitue une référence séduisante. Votre Rapporteur général ne disconvient pas qu'elle soit, dans les faits, délicate à appliquer de façon uniforme. Une telle réduction, en tendance, des effectifs employés par l'État impose de se placer dans une perspective de moyen terme, où la remise en cause doit porter aussi sur les missions exercées et sur les modes de gestion. Dans le cas contraire, la démarche risque de conduire très vite à une paralysie de l'administration. Pour autant, il existe des domaines où les gains de productivité générés, par exemple, grâce à la généralisation des technologies de l'information et de la communication, permettent d'envisager une politique résolue d'ajustement et de redéploiement des effectifs. Les bonnes performances enregistrées, en 2003 et en 2004, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en matière de télédéclaration des revenus en sont un exemple parmi d'autres. Il va de soi, cependant, que l'implication du ministère de l'éducation nationale sera déterminante pour obtenir une inflexion majeure dans le format des effectifs publics : la France n'échappera peut-être pas à une redéfinition des enseignements.

Une modélisation « rustique » permet d'évaluer, à partir des informations publiées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique ⁽¹⁾ et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – reproduites dans le rapport général établi par M. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2004 ⁽²⁾, les économies qui pourraient résulter du non-remplacement d'une proportion déterminée de fonctionnaires civils.

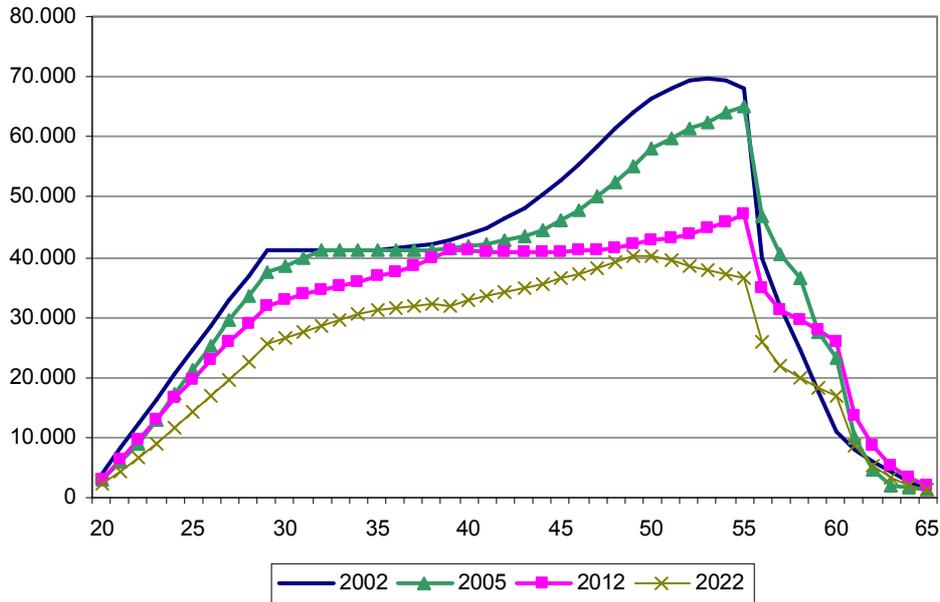
L'économie résultant du non-remplacement d'un agent partant est égale au coût de son remplaçant, estimé à partir des fichiers de paie des agents de l'État. Elle est évaluée en année pleine et ne prend donc en compte ni les dates de départ, ni les dates de recrutement. Afin de donner tout son sens à cette estimation, les économies sont calculées hors évolution du point de la fonction publique et hors mesures catégorielles. La partie la plus délicate concerne naturellement la construction d'une pyramide des âges de la fonction publique paramétrée sur l'existant et la détermination du mécanisme de « propagation » de cette pyramide sur la période d'analyse (2002 – 2022).

(1) DGAFP, « Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif », Points Stat, n° 02.02, avril 2002, ainsi que DGAFP, Situation et perspectives démographiques de la fonction publique de l'État, juin 2002.

(2) Voir notamment les pages 60 et 61.

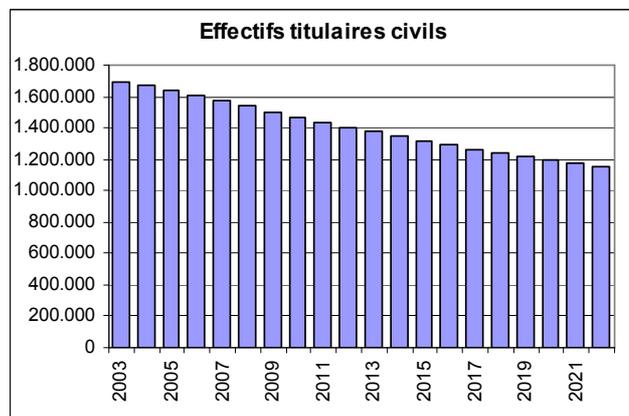
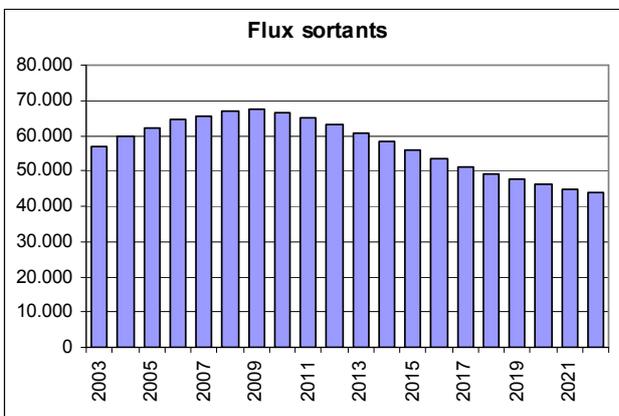
PYRAMIDE DES AGES : EVOLUTION SUR 20 ANS

(base = effectifs civils 2002 par classe d'âge modélisés, taux de remplacement = 50%)

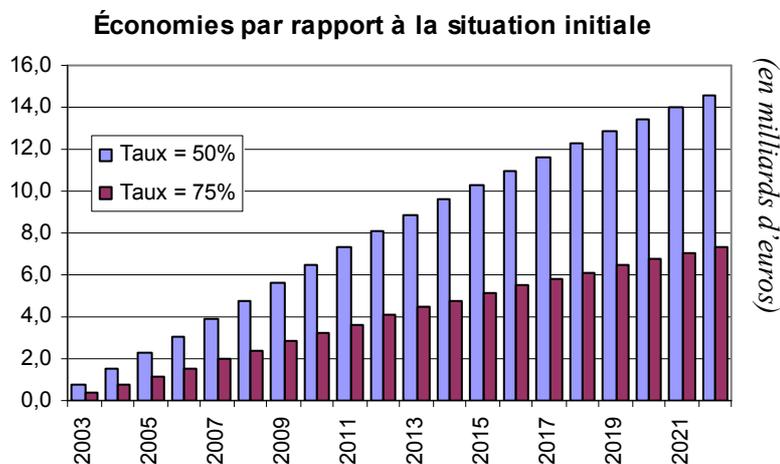


Les recrutements se produisent entre 20 ans et 30 ans
 Les départs en retraite se produisent à partir de 40 ans ; une première rupture se produit à 55 ans (personnels « actifs »), une seconde à 60 ans (droit commun)

L'arrivée à l'âge de la retraite des actifs nombreux formant la « bosse » de la pyramide des âges provoque une augmentation des flux de retraités jusque vers 2009, date à partir de laquelle le nombre annuel de pensionnés nouveaux se met à diminuer tendanciuellement. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux se traduit par une réduction de l'effectif total, d'environ 28.000 personnes en 2003 et croissant chaque année jusqu'à 33.700 personnes en 2009. Par la suite, le reflux des effectifs se ralentit peu à peu et revient à 24.600 en 2018.



L'économie par agent non remplacé ayant été évaluée par le Gouvernement, à l'automne 2003, à 25.390 euros, le montant des économies s'en déduit aisément. Chaque année, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux permettrait de pratiquer un abattement allant de 724 millions d'euros (en 2003) à 855 millions d'euros (en 2009) sur le montant des crédits à inscrire en loi de finances initiale. Le graphique ci-après montre le montant cumulé des abattements de crédits initiaux, par rapport à une situation où 100% des partants seraient remplacés, dans deux hypothèses de taux de remplacement : 50% et 75%. Dès 2012, le décalage atteint 8 milliards d'euros dans le cas où le taux de remplacement est de 50%. Il est deux fois moindre dans le cas où le taux de remplacement est porté à 75%.



Il va de soi que la simulation présentée ici ne vise qu'à donner des ordres de grandeur, afin de cadrer le débat politique sur des bases objectives. Elle ne doit pas être considérée comme une estimation fine des conséquences financières d'une politique rénovée des effectifs de la fonction publique.

De la même façon, la rénovation nécessaire de la politique salariale dans la fonction publique ne peut faire l'objet, de la part de votre Rapporteur général, d'estimations budgétaires précises, ne serait-ce que parce que les réflexions n'en sont encore qu'à un stade très exploratoire. La rigidité extrême de la grille salariale a conduit les administrations, chacun le sait, à trouver au fil des années quelque souplesse dans l'octroi de primes et indemnités à leurs agents, comme dans la mise en place de mesures catégorielles qui, dans leur ensemble, sont du même ordre de grandeur que les mesures générales touchant au point d'indice de la fonction publique. La Cour des comptes a œuvré avec constance pour démêler un tant soit peu l'écheveau embrouillé des rémunérations publiques ⁽¹⁾. Dans ce « système adaptatif » d'où l'hypocrisie n'est pas absente, les vertus de la grille indiciaire ont fini par être dépassées par ses inconvénients.

(1) Voir *Cour des comptes, La fonction publique de l'État, tome I (décembre 1999) et tome II (avril 2001)*.

Clarifier et moderniser le mode de rémunération des agents publics passe, aux yeux de votre Rapporteur général, par l'organisation de cette rémunération en plusieurs éléments. On peut, par exemple, envisager un élément global, commun à tous les agents, qui traduirait l'appartenance à la fonction publique et pourrait servir, notamment, de point de référence pour la comparaison de l'évolution des rémunérations et de l'évolution des prix : cette composante serait en quelque sorte l'héritière de la grille indiciaire. Un second élément de rémunération pourrait être lié à la fonction occupée, indépendamment de la position statutaire de l'agent. Un troisième élément pourrait prendre en compte la performance et les résultats, étant entendu que des règles précises devraient être édictées pour que cette composante ne soit pas gouvernée par l'arbitraire, mais s'accroche à des paramètres facilement mesurables. Il va de soi que la performance et les résultats devraient, à titre principal, être évalués au niveau de l'unité administrative pertinente dont relève l'agent, et non pas d'une performance évaluée au seul plan individuel, beaucoup plus impalpable. Seuls quelques catégories d'emplois paraissent, à ce stade, susceptibles de faire l'objet d'une appréciation individuelle. Le ministère de la fonction publique a d'ailleurs récemment annoncé la mise en place d'une « rémunération au mérite » dans plusieurs ministères pour les hauts fonctionnaires des administrations centrales. Il conviendra d'en suivre attentivement les développements pour en tirer les enseignements indispensables avant une éventuelle extension de ce dispositif.

S'agissant plus précisément de l'année 2005, le Gouvernement n'a fait, pour l'heure, aucune annonce et n'a pris aucun engagement quant à la politique salariale dans la fonction publique. Le chiffre de 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires a circulé dans la presse, sans que votre Rapporteur général dispose d'informations lui permettant de confirmer ou d'infirmer cette rumeur.

- Il n'est pas aisé de déterminer les éléments autres que la charge de la dette ou celle des pensions qui pourraient grever la construction du budget 2005. L'aide à l'emploi dans le secteur de la restauration, proposée par l'article 4 du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement déposé, le 16 juin dernier, sur le bureau de l'Assemblée nationale, pourrait coûter au budget jusqu'à 700 millions d'euros.

La suspension de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) a également un coût. Le gain de la réforme, mise en œuvre par un décret du 31 décembre 2003, avait été évalué à 170 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004. Les trois volets essentiels de la réforme apportaient une contribution différenciée à ces économies :

- la réduction à 2 ans de la durée de versement de l'allocation pour les nouveaux entrants et les modifications apportées au titre du renouvellement semestriel des droits des bénéficiaires en stock au 31 décembre 2003 devaient réduire les dépenses du fonds de solidarité de 135 millions d'euros ;

– l’uniformisation des plafonds de ressources applicables aux couples, que leur entrée dans le dispositif soit désormais antérieure ou postérieure à 1997, devait permettre d’économiser 35 millions d’euros ;

– la suppression de la majoration de 40% de l’allocation pour les nouveaux entrants dans le dispositif de majoration n’était pas chiffrée.

Seul le volet concernant la réduction de la durée de versement de l’allocation a été suspendu. En conséquence, comme les sorties du dispositif de l’ASS devaient intervenir à partir du second semestre seulement, les 135 millions d’euros chiffrés en 2004 représentent le quart du coût en année pleine de la suspension de la réforme. Celui-ci peut donc être évalué à 600 millions d’euros environ, qui nécessiteront des crédits équivalents en 2005 ⁽¹⁾.

L’évaluation des charges résultant, pour l’État, de la compensation de la revalorisation des SMIC est délicate, tant les masses en jeu sont importantes et sensibles aux valeurs retenues pour les paramètres du chiffrage. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les derniers travaux conduits par les administrations et organismes concernés suggèrent que le coût serait d’environ 2,4 milliards d’euros, alors que des montants allant jusqu’à 3 milliards d’euros ont été évoqués dans la presse.

Les lois de programmation auront également une incidence supplémentaire en 2005, car leur montée en charge n’est pas achevée. La loi de programmation militaire devrait nécessiter 370 millions d’euros de crédits nouveaux, compte tenu des échéanciers définis en termes de recrutements et d’équipement. Les crédits sont plus difficiles à cerner pour les lois d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et pour la justice, car elles ne comportent pas d’échéancier précis pour le déploiement des moyens nouveaux. En fonction des objectifs fixés pour la fin de la période de programmation et des réalisations déjà effectuées, votre Rapporteur général estime que le volet « Gendarmerie » de la LOPSI pourrait amener à ouvrir 200 millions d’euros supplémentaires (notamment pour financer 1.400 emplois supplémentaires) ; le volet « Police » de la LOPSI porterait sur 300 millions d’euros pour 1.300 emplois supplémentaires ; enfin, la LOPJ pourrait mobiliser 200 millions d’euros de plus qu’en 2004, accompagnant 2.000 emplois supplémentaires environ. Là encore, l’exercice d’évaluation préalable est rendu difficile par le fait que les crédits visés par les lois d’orientation sont souvent traduits, au moment de la construction budgétaire, en termes de moyens d’engagement, donc d’autorisations de programme pour les crédits d’équipement, et non pas en moyens de paiement, qui impactent directement l’équilibre du budget.

(1) S’agissant de la gestion 2004, les dépenses supplémentaires issues de la suspension de la réforme pourront être partiellement ou totalement absorbées par la réintégration dans le dispositif de l’assurance chômage des personnes qui en avaient été exclues à compter du 1^{er} janvier 2004 (problème des « recalculés »). Ces personnes avaient basculé dans le régime de solidarité. Une proposition de loi en cours de discussion au Sénat prévoit la mise en place d’un mécanisme de récupération des versements indus d’ASS une fois acquis le retour de l’intéressé dans le régime d’assurance.

L'ensemble des engagements d'ores et déjà constatés ou envisagés dépasse – et de très loin – les marges de manœuvre offertes par les 4,2 milliards d'euros de crédits servant à maintenir constant le volume des dépenses de l'État. C'est dire si l'effort de chaque ministère pour « entrer dans l'épure » sera important, cette année peut-être plus qu'avant.

Le temps n'est plus où quelques économies sur le fonctionnement courant de l'administration pouvaient suffire à « boucler » le budget. A juste titre, le Premier ministre a demandé à chaque ministre, dans les lettres de cadrage, d'engager « *une révision exigeante des politiques publiques [conduites par les ministères] au regard des moyens alloués et des résultats obtenus* ». En particulier, les dispositifs sociaux « à guichet ouvert » ne sauraient rester à l'écart de cet exercice. Leur dynamique a été si forte, ces dernières années, qu'il convient de définir les moyens de maîtriser leur impact budgétaire tout en préservant leur vocation essentielle.

La réforme devient donc la compagne obligée du redressement financier, car elle seule amène à se poser les questions essentielles et utiles. En effet, il ne faut pas attendre de l'évolution des recettes une potion miracle qui permettrait, en 2005 comme au-delà, d'atténuer la rigueur des remises en causes trop longtemps différées.

C.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES TRES REDUITES

Le débat d'orientation a pour objet d'explorer le champ des possibles pour le budget de l'année à venir. Les trois premiers objectifs de la stratégie budgétaire de la majorité étant définis – maîtrise de la dépense par son gel en volume, libre jeu des stabilisateurs automatiques par le refus de compenser les moins-values cycliques en matière de recettes par des mesures récessives et reprise en main de la dette publique sous l'aiguillon du respect de nos engagements européens – il convient d'apprécier dans quelle mesure il nous est possible d'avancer dans la réalisation de notre quatrième objectif : la baisse des prélèvements.

A cette fin, il est possible d'apprécier les marges de manœuvre probables pour 2005 à partir d'une simulation de l'évolution des ressources de l'Etat en fonction de diverses hypothèses sur le rythme de la reprise économique. La soustraction des dépenses ajustées à la seule inflation permet d'en déduire le déficit prévisible de l'Etat, *en l'absence de toute mesure nouvelle d'allègement d'impôt*, et d'apprécier l'écart qui le sépare du respect du pacte de stabilité.

- Les simulations sont construites à partir des hypothèses suivantes :

– la **base de départ des simulations est la loi de finances initiale pour 2004**, dont il n'apparaît pas nécessaire de réviser l'équilibre. La « norme zéro » de la dépense sera tenue. S'agissant des ressources de l'Etat, il est vrai que la constatation de recettes fiscales en 2003 légèrement inférieures aux prévisions révisées lors du débat budgétaire de cet automne imprime un risque de moins-

value en 2004 de l'ordre de 1,5 milliard d'euros (« effet de rebasage »⁽¹⁾). Cependant, il faut rappeler la grande prudence des hypothèses associées au budget pour 2004 : une prévision de croissance de 1,7% et des recettes fiscales progressant 0,6 fois moins vite que l'économie dans son ensemble. Au regard de la très bonne tenue de la croissance (3,2% en rythme annualisé) au premier trimestre 2004⁽²⁾ et des recouvrements constatés au 30 avril dernier⁽³⁾, cette prudence renforce la crédibilité des prévisions pour cette année ;

– la charge de l'ajustement au plafond des 3% de déficit public revient exclusivement au budget général de l'Etat⁽⁴⁾, les estimations des soldes des autres administrations publiques révisés en mars 2004 par le Gouvernement étant reprises en l'état⁽⁵⁾ ;

– **les dépenses de l'Etat sont gelées** en volume ;

– quel que soit le scénario envisagé, **les recettes potentielles sont minorées du coût des mesures votées par le Parlement ou proposées par le Gouvernement au 17 juin 2004 qui auront une incidence nouvelle en 2005**. La loi de finances initiale pour 2003 (suppression progressive de la contribution des institutions financières pour – 200 millions d'euros), la loi de finances initiale pour 2004 (incidence en 2005 de la réforme du crédit impôt recherche pour – 180 millions d'euros, et possibilité de report en avant illimité des pertes pour – 50 millions d'euros), la loi (n° 2003-721 du 1^{er} août 2003) sur l'initiative économique (– 380 millions d'euros) et la loi (n° 2003-660 du 21 juillet 2003) d'orientation pour l'outre-mer (– 250 millions d'euros) conjuguent leurs effets pour réduire de 1,57 milliard d'euros le niveau des recettes fiscales de l'Etat en 2005. En outre, **l'incidence des mesures fiscales proposées dans le projet de loi pour le soutien de la consommation et de l'investissement** est évaluée à – 350 millions d'euros⁽⁶⁾, portant l'allégement total pour 2005 à 1,92 milliard d'euros ;

(1) Cette moins-value est évaluée en appliquant au niveau des recettes fiscales nettes constatées en exécution les rythmes d'évolution tendancielle déterminés lors du vote de la loi de finances initiale pour 2004, et en confrontant ce résultat aux prévisions effectivement approuvées par le Parlement.

(2) Les phases de reprise sont en général accompagnées d'un rétablissement marqué de l'élasticité des recettes fiscales au PIB. Les « effets de rebasage » de 2003 à 2004 rendent nécessaires de parvenir à une élasticité de 0,85 pour 2004 pour respecter les prévisions de la loi de finances initiale pour 2004, ce qui est cohérent avec l'hypothèse d'un retournement progressif de la conjoncture.

(3) Les recettes fiscales nettes ont progressé de 9,6% par rapport à la même période un an plus tôt (pour une cible en loi de finances initiale de 7,0%), portées en particulier par le dynamisme des impôts assis sur la consommation des ménages (à périmètre constant, les produits de TVA nette et de TIPP progressent de respectivement de 8,3% et 3,6%). D'importants effets calendaires rendent cependant très prématurée d'en inférer toute conclusion à ce stade précoce de l'année.

(4) Les comptes spéciaux du Trésor étant supposés, par prudence, à l'équilibre en 2005.

(5) Selon ces prévisions, le déficit des administrations sociales, fortement entamé par la mise en œuvre de la réforme de l'assurance-maladie qui sera bientôt discutée par la représentation nationale, se replierait de 0,6 point de PIB en 2003 à 0,1 point de PIB en 2005, les excédents des organismes divers d'administration centrale et des collectivités locales restant modérés à, respectivement, 0,4 et 0,1 point de PIB, soit les niveaux constatés en 2003.

(6) Premières estimations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

– les prélèvements sur recettes évoluent au même rythme que les transferts aux collectivités locales (soit, conformément aux dispositions du contrat de croissance et de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, à celui de l'inflation anticipée pour 2005 plus un tiers de la croissance en 2004).

• Trois scénarios sont définis, selon le rythme de la croissance en 2005 :

– le **scénario pessimiste** confronte l'évolution du solde à une reprise lente (2% de croissance) accompagnée d'une faible élasticité des recettes fiscales (0,7). En outre, les recettes non fiscales sont ramenées à un niveau modéré (– 5% par rapport à 2004). Dans ce contexte, la plupart des voyants budgétaires seraient maintenus dans le rouge ;

– le **scénario optimiste** prend un parti inverse, matérialisant la borne haute du débat budgétaire. La croissance accélérerait jusqu'à 3%, entraînant, comme il est observé en phase ascendante du cycle économique, une sur-réaction des recettes fiscales (élasticité au PIB de 1,2). Les recettes non fiscales suivraient ce dynamisme d'ensemble (+ 5,0%) ;

– entre ces deux bornes, un **scénario médian** constitue aux yeux de votre Rapporteur général la référence pertinente du présent débat budgétaire. La croissance y atteindrait son niveau potentiel (2,5%) sans rattraper le retard de demande apparu depuis trois ans dans notre pays. Les recettes fiscales évolueraient au même rythme que l'économie, tandis que les recettes non fiscales se stabiliseraient à un niveau modéré après le fort ressaut anticipé pour 2004.

• Les résultats de ces simulations montrent bien la difficulté singulière de l'exercice budgétaire pour 2005 :

– dans le cas du scénario pessimiste dont il faut convenir qu'il l'est modérément – au regard des performances passées de notre économie, une croissance de 2% n'est pas un résultat exceptionnellement mauvais, tandis que la maîtrise de la dépense constitue en soi une performance remarquable – le faible dynamisme des recettes creuse spontanément le déficit de l'Etat à 3,8% du PIB. Ce dernier est ainsi supérieur de 6,52 milliards d'euros au niveau nécessaire pour respecter la lettre du pacte de stabilité ;

– le scénario optimiste offre pour sa part des « marges de manœuvres », dont le niveau (4,89 milliards d'euros d'écart entre le déficit spontané et celui respectant la norme des 3%) reste modeste au regard du passé. Rappelons en effet qu'en 1999, 2000 et 2001, la précédente majorité a disposé de 71,77 milliards d'euros de surplus spontané de recettes lié à la croissance. Le parti qu'elle en a tiré doit aussi être rappelé : 41% de ces ressources ont nourri une dérive marquée des dépenses, 46%, des allègements d'impôt non financés et seulement 13% ont été affectés à la réduction du déficit et de la dette, contribuant de manière déterminante à placer nos finances publiques dans la situation difficile dans laquelle elles se trouvent aujourd'hui ;

SIMULATION D'EVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005				
	Loi de finances initiale pour 2004	Scénario médian (croissance de 2,5%)	Scénario pessimiste (croissance de 2%)	Scénario optimiste (croissance de 3%)	Seuil des 3% de déficit public (croissance de 2,5%)
Charges nettes	283,69	287,95	287,95	287,95	
Recettes fiscales nettes	256,49	264,82	260,85	268,42	
Recettes non fiscales	33,37	33,87	31,70	35,04	
Prélèvements sur recettes	-61,56	-62,83	-62,83	-62,83	
Recettes nettes	228,30	235,86	229,72	240,62	
SOLDE DU BUDGET DE L'ETAT ^(a)	-55,08	-52,08	-58,23	-47,33	-51,96
PIB	1.611,75	1.676,22	1.668,16	1.684,28	1.676,22
Déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht ^{(b)(c)}	-3,70%	-3,41%	-3,79%	-3,11%	-3,40%
Solde des administrations locales ^(c)	0,10%	0,10%			
Solde des administrations de sécurité sociale ^(c)	-0,40%	-0,10%			
Solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ^(c)	0,30%	0,40%			
Déficit public au sens du Traité de Maastricht	-3,70%	-3,01%	-3,39%	-2,71%	-3,00%
Ecart au respect des 3% de déficit public (en milliards d'euros)	-11,24	-0,12	-6,52	4,89	

(a) Comptes spéciaux du Trésor à l'équilibre en 2005 (excédent de 0,31 milliard d'euros anticipé pour 2004).

(b) Clef de passage du déficit budgétaire au déficit au sens du Traité fixée à - 0,30 point de PIB, soit un niveau proche de ceux observés en 2003 (-0,34 point de PIB) et en 2004 (- 0,28 point de PIB).

(c) En pourcentage du PIB.

HYPOTHESES ASSOCIEES AUX SCENARIOS

	Scénario médian	Scénario pessimiste	Scénario optimiste	Seuil des 3% de déficit public
Hypothèses macroéconomiques				
Croissance du PIB en volume	2,5%	2,0%	3,0%	2,5%
Indice des prix	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Hypothèses budgétaires				
Evolution des dépenses du budget général en volume	0,0%	0,0%	0,0%	
Elasticité des recettes fiscales au PIB	1,0	0,7	1,2	
Evolution des recettes non fiscales en valeur	1,5%	-5,0%	5,0%	
Evolution des prélèvements sur recettes en valeur	2,1%	2,1%	2,1%	
Incidence fiscale des mesures nouvelles déjà votées (en milliards d'euros)	-1,92	1,92	-1,92	

– le scénario optimiste offre pour sa part des « marges de manœuvres », dont le niveau (4,89 milliards d'euros d'écart entre le déficit spontané et celui respectant la norme des 3%) reste modeste au regard du passé. Rappelons en effet qu'en 1999, 2000 et 2001, la précédente majorité a disposé de 71,77 milliards

d'euros de surplus spontané de recettes lié à la croissance. Le parti qu'elle en a tiré doit aussi être rappelé : 41% de ces ressources ont nourri une dérive marquée des dépenses, 46%, des allègements d'impôt non financés et seulement 13% ont été affectés à la réduction du déficit et de la dette, contribuant de manière déterminante à placer nos finances publiques dans la situation difficile dans laquelle elles se trouvent aujourd'hui ;

– le scénario médian est le plus explicite : même dans le cas d'une croissance relativement robuste à 2,5%, l'évolution spontanée des ressources de l'Etat ne permet qu'avec difficulté de se conformer à la discipline européenne (manquent 120 millions d'euros pour atteindre le seuil des 3%). L'affectation de l'intégralité des ressources procurées par la croissance et par conséquent l'absence de tout allègement supplémentaire d'impôt est, dans ce contexte, la condition *sine qua non* de notre retour dans la discipline commune européenne.

Cette condition, pour être nécessaire, n'est pas suffisante dans la mesure où son respect n'apporte qu'une garantie relative à la réduction des déficits publics en deçà des 3% de PIB. Les simulations suivantes testent à cet effet la sensibilité du scénario de croissance à 2,5% à la réalisation de certains risques :

– une élasticité de recettes fiscales (0,8) tardant à retrouver son niveau de long terme ;

– un tarissement des recettes non fiscales (– 5%) ou un ressaut des prélèvements sur recettes (+ 5,5%) ;

– l'éventualité d'un échec à respecter la norme d'évolution « zéro en volume » de la dépense, par exemple par la sortie des allègements de charges sociales de l'enveloppe globale des charges de l'Etat. Votre Rapporteur général remarque à cet égard que les conséquences d'une telle décision en termes de déficits publics devraient conduire à en écarter définitivement l'hypothèse.

L'ampleur des différents écarts à la norme européenne qui apparaissent selon la survenance de ces risques doit inviter à la plus grande prudence dans le choix des mesures susceptibles d'affecter l'équilibre de la loi de finances initiale pour 2005.

SENSIBILITÉ DU SCÉNARIO MÉDIAN (CROISSANCE DE 2,5%)

(en milliards d'euros)

Loi de finances initiale pour 2005					
Faible élasticité des recettes fiscales	Tarissement des recettes non fiscales	Baisses de charges sociales non intégrées à la norme de dépense	Ressaut des prélèvements sur recettes		Loi de finances initiale pour 2004
287,95	287,95	290,78	287,95	Charges nettes	283,60
262,77	264,82	264,82	264,82	Recettes fiscales nettes	256,49
33,87	31,70	33,87	33,87	Recettes non fiscales	33,37
-62,83	-62,83	-62,83	-64,94	Prélèvements sur recettes	-61,56
233,81	233,69	235,86	233,75	Recettes nettes	228,30
-54,14	-54,25	-54,92	-54,20	SOLDE DU BUDGET DE L'ETAT ^(a)	-55,08
1.676,22	1.676,22	1.676,22	1.676,22	PIB	1.611,75
-3,53%	-3,54%	-3,58%	-3,53%	Déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht ^{(b) (c)}	-3,70%
	0,10%			Solde des administrations locales ^(c)	0,10%
	-0,10%			Solde des administrations de sécurité sociale ^(c)	-0,40%
	0,40%			Solde des organisations d'administration centrale (ODAC) ^(c)	0,30%
-3,13%	-3,14%	-3,18%	-3,13%	Déficit public au sens du Traité de Maastricht	-3,70%
-2,17	-2,29	-2,96	-2,24	Ecart au respect des 3% de déficit public	-11,24

(a) Comptes spéciaux du Trésor à l'équilibre en 2005 (excédent de 0,31 milliard d'euros anticipé pour 2004).

(b) Clef de passage du déficit budgétaire au déficit au sens du Traité fixée à - 0,30 point de PIB, soit un niveau proche de ceux observés en 2003 (- 0,34 point de PIB) et en 2004 (- 0,28 point de PIB).

(c) En pourcentage du PIB.

HYPOTHÈSES ASSOCIÉES AUX SCÉNARIOS

Faible élasticité des recettes fiscales	Tarissement des recettes non fiscales	Baisses de charges sociales non intégrées à la norme de dépense	Ressaut des prélèvements sur recettes	
2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	Hypothèses macroéconomiques
1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	Croissance du PIB en volume
				Indice des prix
0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	Hypothèses budgétaires
0,8	1,0	1,0	1,0	Evolution des dépenses du budget général en volume
1,5%	-5,0%	1,5%	1,5%	Elasticité des recettes fiscales au PIB
2,1%	2,1%	2,1%	5,5%	Evolution des recettes non fiscales en valeur
				Evolution des prélèvements sur recettes

• De ces simulations, certes soumises à trop d'hypothèses pour être érigées en bornes incontournables du débat d'orientation budgétaire, votre Rapporteur

général retient une conclusion essentielle. Les principes de prudence et de responsabilité qui inspirent la stratégie budgétaire de la majorité imposent d'ajuster le rythme des baisses d'impôts aux capacités financières de l'Etat.

Dès à présent, plus de 1,92 milliard d'euros d'allègements fiscaux ⁽¹⁾ s'additionnent aux 2,75 milliards d'euros d'allègements de charges sociales programmées ⁽²⁾ pour réduire de 4,62 milliards d'euros les prélèvements obligatoires en 2005. Il ne semble guère possible d'aller plus loin dans cette voie sans compromettre le respect de nos engagements communautaires.

Cette constatation ne signifie pas pour autant que le budget 2005 soit un budget « fermé » à l'initiative et à la discussion. Peu éloigné dans son esprit de l'examen minutieux des charges publiques et du défi de la modernisation de l'Etat, et proche en pratique de celui de la baisse des prélèvements se situe le chantier exigeant de la réforme fiscale qui consiste à réduire la complexité de notre taxation et aussi à mettre fin à de trop nombreuses dérogations et niches fiscales aussi coûteuses que nuisibles non seulement au rendement de l'impôt et à la simplicité de la contribution publique mais parfois même à la pleine efficacité des mécanismes économiques.

L'année 2005, en limitant singulièrement les marges de manœuvre ouvertes aux baisses d'impôts, offre sans doute l'opportunité de s'y investir résolument.

(1) Dont 350 millions d'euros au titre des dispositions du projet de loi pour le soutien de la consommation et de l'investissement (voir plus haut).

(2) Intégrés à la norme d'évolution de la dépense (voir plus haut).

II.- DES RÈGLES DE BONNE GESTION BUDGÉTAIRE PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRES

A.- LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DOIT ETRE APPROFONDIE

La discipline budgétaire est, aux yeux de votre Rapporteur général, un ensemble complexe, mais cohérent de principes, de règles, de comportements, dont certains ont déjà été évoqués dans le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2004. Cet ensemble doit se voir intériorisé par l'ensemble des acteurs de la scène budgétaire et ne doit pas être vécu par ces derniers comme une contrainte appliquée de l'extérieur (c'est-à-dire par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie...) qui ne fait que les placer dans une logique de conflit.

• Le premier principe de la discipline budgétaire est que les moyens ne sont plus désormais une fin mais doivent être explicitement mis au service d'objectifs identifiés, mesurables, comparables. De ce fait, **l'évaluation doit devenir un principe cardinal de l'action publique**. Elle a un double objet : apprécier l'utilité des actions entreprises ou projetées ; apprécier l'utilisation des moyens respectifs qui leur sont alloués.

Naturellement, l'évaluation doit être mise en œuvre par les administrations responsables de la dépense. Mais elle doit aussi s'inscrire au cœur des préoccupations de chaque ministre, à qui il revient de s'impliquer personnellement dans ce chantier. En ce sens, le ministre devrait se considérer comme devant « instruire à charge et à décharge » le dossier de chaque politique publique dont il est responsable au lieu, trop souvent, de se faire le porte-parole de ses services.

A cet exercice d'évaluation, le Parlement doit aussi participer pleinement. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'appelle-t-elle pas les représentants du peuple à « *constater la nécessité de la contribution publique* », c'est-à-dire à évaluer les besoins qu'il revient à la collectivité nationale de satisfaire ? Individuellement ou collectivement, dans le cadre des rapports spéciaux ou d'une mission d'évaluation et de contrôle, au moyen d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête, les élus ont pour tâche de défendre l'intérêt public et de porter l'exigence d'efficacité. Dès lors que peuvent s'effacer la logique majoritaire – qui conduit souvent à une trop grande complaisance vis-à-vis du pouvoir exécutif – ou la logique d'opposition – qui peut parfois troubler la sérénité des approches, il apparaît que la contribution du Parlement à la recherche de l'efficacité peut rencontrer des succès certains.

Dans cette perspective, il serait souhaitable que puissent être systématiquement analysées les conséquences budgétaires des mesures proposées, soit par le Gouvernement, soit par des membres du Parlement, dans des textes dispersés et sans lien direct avec les lois de finances. La Commission des finances a, en ce domaine, un devoir de vigilance qui dépasse largement celui du contrôle

de la recevabilité financière des amendements. De même, la création de nouvelles « niches fiscales » pourrait désormais revêtir une forme expérimentale ou, à tout le moins, temporaire. Cela obligerait à évaluer les bénéfices et les inconvénients desdites niches avant de les reconduire pour un nouveau terme. Enfin, il serait éminemment souhaitable que soit entrepris un réexamen d'ensemble de la fiscalité générale et de la fiscalité dérogatoire, à la lumière des premières analyses conduites par le Conseil des impôts, tant il est vrai que l'« enrichissement » de la fiscalité dérogatoire n'est souvent qu'une façon détournée de pallier certains défauts de la fiscalité générale. Ainsi, on pourrait envisager de conditionner une modification du régime de base d'un impôt à une simplification du système de niches fiscales qui est greffé sur lui.

• Une fois acquise la certitude du bon emploi des deniers publics, il faut s'attacher à **présenter une construction budgétaire robuste**, qui laisse plus de place aux aléas positifs qu'aux aléas négatifs. Votre Rapporteur général se contentera ici de rappeler brièvement les quelques règles de conduite qui lui semblent garantir le respect de ce principe de prudence :

– il n'y a pas de scénario alternatif à une croissance « zéro en volume » des dépenses de l'État, pour plusieurs années encore. La situation des finances publiques en général et de celles de l'État en particulier est si critique qu'il ne serait pas responsable de s'écarter de cette norme. Le programme de stabilité remis en décembre dernier par la France aux autorités communautaires est bâti sur une telle norme, à reconduire sur chacune des années 2005 à 2007. La « *projection à moyen terme des dépenses de l'État* », jointe au rapport présenté par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, explicite le comportement des grandes composantes de la dépense. Elle montre l'ampleur des redéploiements qui devront être effectués pour respecter, dans la durée, la stabilité des dépenses en volume.

PROJECTION A MOYEN TERME DES DEPENSES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2004	2007	% (en volume)
Dette.....	35,6	46,6	+ 4,9%
Personnels de l'État	122,5	129,3	+ 0,3%
Fonctionnement	15,8	15,6	- 1,9%
Interventions économiques et sociales.....	56,9	54,8	- 2,6%
Autres dépenses	49,9	50,4	- 1,2%
Budget général	283,7	296,6	0,0%

Source : Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, juin 2004

– le Parlement doit être mis à même d'apprécier l'intégralité des charges pesant sur les finances de l'État, quelle que soit leur forme. A cet égard, l'analyse d'un agrégat plus large que celui habituellement retenu par le Gouvernement devrait être privilégiée. Le budget général net des remboursements et dégrèvements et des recettes en atténuation des charges de la dette constitue, certes, le

« noyau dur » des phénomènes budgétaires. Cependant, chacun sait que les dépenses pour dégrèvements d'impositions locales sont des quasi-subsidies aux collectivités locales et qu'elles ont vocation, de ce fait, à être intégrées dans l'agrégat large des charges budgétaires alors qu'elles restent traitées, classiquement, en « atténuation de recettes ». De même, les prélèvements sur recettes sont arbitrairement analysés avec les recettes alors qu'il ne s'agit, ni plus, ni moins, que de charges publiques, d'ailleurs classées comme telles dans le système de comptabilité nationale ;

– les recettes doivent être évaluées de façon prudente, notamment en associant au projet de loi de finances un scénario économique qui ne fasse pas la part belle au « volontarisme ». La loi de finances initiale pour 2004 est, de ce point de vue, très satisfaisante : l'exercice de prévision macroéconomique organisé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans le courant du mois de mars 2004 n'a pas amené le Gouvernement à réviser à la baisse l'objectif de croissance pour 2004 mais, au contraire, a suggéré que les aléas étaient plutôt orientés à la hausse. Une fois le scénario prudent bouclé, le passage aux recettes fiscales – où intervient la notion d'élasticité – doit également se faire de façon réaliste, voire prudente.

B.- IL FAUT RENFORCER NOS INSTRUMENTS DE PILOTAGE BUDGÉTAIRE

Défis et contraintes marquent l'équation budgétaire pour 2005. Cette situation a des racines anciennes : une véritable préférence collective pour l'endettement qui semble avoir inspiré la politique budgétaire depuis maintenant plus de deux décennies et qui traduit sans doute une forme d'égoïsme générationnel. Les débats sur les responsabilités propres de chacun dans cet état de fait, pour importants qu'ils soient, ont déjà eu lieu et ne doivent pas fournir de prétexte à l'immobilisme et à la résignation.

Il est désormais plus urgent de s'interroger sur les moyens de contrarier cette propension à considérer l'endettement comme un pis-aller somme toute acceptable, en fermant les yeux sur le fardeau bientôt insupportable qui hypothèque de plus en plus nettement les choix collectifs.

Si les efforts courageux consentis par la majorité pour assainir de manière pérenne nos finances publiques ne sont pas relayés par une volonté collective la plus large possible de poursuivre avec constance le redressement des comptes de l'Etat, il est à craindre que les tensions qui président à l'élaboration du budget pour 2005 n'apparaissent bien légères à ceux qui, confrontés au choc démographique et payant au prix fort dans une économie mondialisée les handicaps liés à des prélèvements obligatoires excessifs ou inadaptés, devront résoudre les équations budgétaires de la France dans un futur moins éloigné qu'on ne le pense trop souvent.

Cette mobilisation exige, aux yeux de votre Rapporteur général, de chercher à moderniser le pilotage de nos finances publiques et, afin de prévenir le

retour des errements du passé, de franchir un saut qualitatif dans la définition de nos règles budgétaires.

La clef de voûte de notre stratégie budgétaire est la maîtrise de la dépense. Cette ambition ne fait en aucune manière de la réduction des dépenses publiques une fin en soi, pas plus qu'elle ne vise à la paupérisation de l'autorité publique. Elle découle du constat qu'au cœur de notre système économique et social, toute charge publique a un coût, matérialisé dans les prélèvements ou masqué dans la dette (qui nourrit les impôts de demain⁽¹⁾). De ce coût, il faut rapprocher l'efficacité des actions menées pour en apprécier l'opportunité. Toute analyse lucide des menaces financières qui pèsent sur l'Etat conclut par ailleurs à la nécessité de maîtriser la dépense. Les marges de manœuvre de l'action publique se réduisent de plus en plus. L'éviction croissante des dépenses d'investissement par les charges de fonctionnement en témoigne, et seule une discipline budgétaire sans faille peut permettre d'inverser cette tendance.

Dans ce contexte, le respect de **la norme d'« évolution zéro » de la dépense de l'Etat** accompagné des réformes structurelles portant sur les autres domaines de l'action publique sont la condition décisive de l'assainissement budgétaire et de la modernisation de notre pays.

Cette norme ne peut cependant réduire que très progressivement les déficits et l'endettement si elle n'est pas complétée par une règle de conduite s'agissant des recettes de l'Etat. Les périodes de croissance, par leur effet de levier sur les ressources fiscales qui surréagissent, parfois de manière spectaculaire, à l'accroissement de la richesse nationale, offrent un puissant accélérateur au rétablissement financier des finances publiques. Comme votre Rapporteur général l'avait montré dans son rapport relatif à l'exécution du budget pour 2003⁽²⁾, une croissance de 2,25% prolongée pendant six années permettrait, à condition de geler les dépenses en volume et d'affecter l'intégralité des surplus de recettes à la réduction des déficits, de rétablir l'équilibre du budget de l'Etat. L'expérience du passé, en particulier la négligence de la précédente majorité à saisir une telle opportunité lorsqu'elle s'est présentée entre 1998 et 2001, montre qu'il est probablement nécessaire de renforcer l'objectif politique du désendettement de l'Etat par la définition d'une règle formelle de pilotage des ressources.

Dans cet esprit, votre Rapporteur général avait proposé, dans le rapport précité, une **règle d'affectation des fruits de la croissance** articulée autour de deux principes :

– les **dividendes « exceptionnels » de la croissance**, qui résultent d'une progression du PIB supérieur à son potentiel et d'une élasticité des recettes fiscales dépassant l'unité, **doivent être intégralement affectés à la réduction du déficit** parce qu'ils ont vocation à être compensés par des moins-values fiscales en

(1) Dès à présent, pas moins de 17% du produit des impôts (soit, par exemple, le produit total de l'impôt sur les sociétés net) financent la charge de la dette, c'est-à-dire les déficits d'hier.

(2) Rapport Assemblée nationale n° 1507, 31 mars 2004.

phase basse du cycle⁽¹⁾. Si la croissance avait été de 2,25% et l'élasticité des recettes fiscales de 1 en 2002 et 2003, le niveau des ressources (avant mesures nouvelles) de l'Etat aurait été supérieur de 19,6 milliards d'euros à celui constaté en 2003. Cette moins-value doit être rapprochée de la plus-value cyclique constatée entre 1998 et 2001 : en l'absence de toute baisse d'impôt, les ressources du budget de l'Etat en 2001 auraient été supérieures de 33,5 milliards d'euros à celles qui auraient résulté d'une croissance maintenue pendant cette période à 2,25% et d'une élasticité unitaire des recettes fiscales. On le voit donc bien : les dividendes cycliques d'un jour sont exceptionnels et ils sont inéluctablement suivis le lendemain de moins-values comparables ;

– la redistribution éventuelle (que ce soit par des baisses d'impôts ou par la création de nouvelles charges publiques) des **surplus « durables »** de recettes (apportés par une croissance conforme à son potentiel et une élasticité des recettes fiscales nettes égale à l'unité, sa valeur de long terme) doit être pour sa part envisagée avec grande prudence. Il serait possible de **définir des niveaux de redistribution en fonction d'indicateurs de la santé des finances publiques**. A titre d'exemple, on pourrait imposer d'affecter l'intégralité des excédents pérennes à la réduction des déficits si la dette est supérieure à 60% du PIB, 75% de ces excédents pour une dette publique entre 50 et 60% du PIB, 50% pour une dette inférieure à 50% du PIB, etc.

Quelles que soient les références et les valeurs retenues, nos finances publiques gagneraient beaucoup à l'adoption d'une règle claire susceptible de contenir les pressions dépensières et de prévenir la mise en œuvre de baisses d'impôt non financées. L'écho favorable suscité par les propositions de votre Rapporteur général doit inciter à réfléchir dès à présent aux modalités concrètes qu'elle pourrait revêtir.

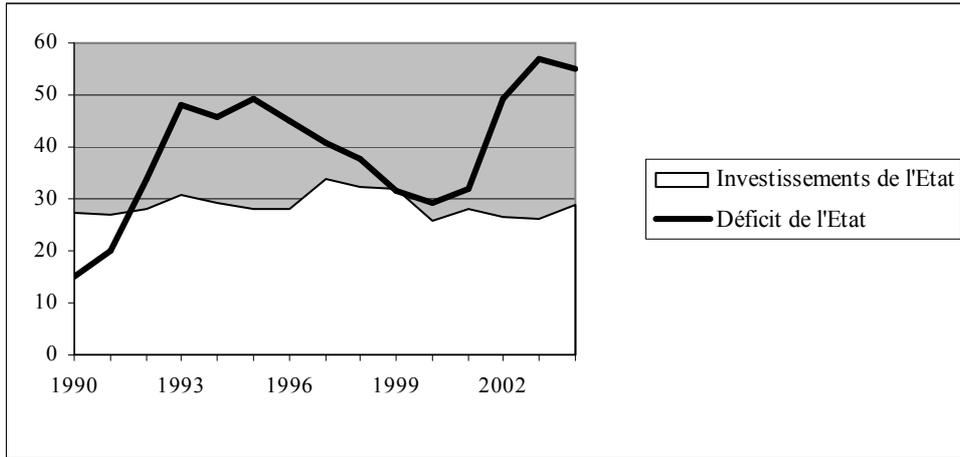
S'agissant enfin du déficit, comme il a été dit plus haut, la définition de seuils formels, à l'image du critère des 3%, est assortie d'un biais procyclique. Les périodes de croissance, en apportant une aisance budgétaire largement factice parce que non durable, peuvent favoriser le refus de regarder en face la dégradation réelle des finances publiques en s'en tenant au simple constat d'une réduction des déficits, même si cette dernière demeure purement optique du point de vue de la soutenabilité à long terme des finances publiques. Parallèlement, les périodes de récession peuvent entraîner une dégradation tout aussi trompeuse des soldes publics, tirés vers le bas par les moins-values conjoncturelles de recettes. Le recours aux concepts de déficit ou d'endettement structurels, plus pertinents pour éliminer ce biais, présente cependant le double inconvénient d'être complexe et donc moins propice à mobiliser nos concitoyens, tout en étant soumis à des aléas d'estimation économique laissant libre champ aux innovations comptables.

(1) Comme le montre notamment l'évolution de l'élasticité des recettes fiscales nettes entre 1998 et 2004 : atteignant 2,1 en 1999, puis 1,9 en 2000 et 1,8 en 2001, elle s'est par suite effondrée à moins de 0,1 en 2002 et 0,2 en 2003 pour se redresser progressivement en 2004 (0,6 anticipé dans la loi de finances initiale).

Votre Rapporteur général souligne cependant que la **comparaison entre le niveau du déficit et le montant des investissements** financés par le budget de l'Etat pourrait constituer un indicateur pertinent de l'état des finances publiques. Le graphique ci-après rapproche ces deux valeurs depuis 1990. Le constat est éloquent : le déficit sert de moins en moins à financer les dépenses du futur et de plus en plus à combler la dégradation du solde de fonctionnement de l'Etat (c'est-à-dire la partie située entre les deux courbes du graphique).

DEFICIT ET INVESTISSEMENTS ^(a) DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros et à euro courant)



(a) Dont fonds de concours.

INVESTISSEMENTS ^(b) DE L'ETAT ET SOLDE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	LFI 2004	2003 à 2004	2002 à 2003	2001 à 2002
DEFICIT DU BUDGET DE L'ETAT ^(a)	31.442	49.289	56.959	55.081	-3,3%	15,6%	56,8%
INVESTISSEMENTS ^(b)							
Dépenses civiles en capital ^(c)	13.2	13.81	13.08	13.88	6,	-5,3	4,0
Dépenses militaires en capital ^(c)	11.71	12.42	12.96	14.89	14,9	4,4	6,0
Dépenses en capital des comptes d'affectation spéciale nettes des recettes de privatisation	210	202	204	6	-67,2	1,3	-3,8
Total des investissements de l'Etat	25.12	26.43	26.25	28.84	9,	-0,7	5,2
DEFICIT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT (solde général - investissements de l'Etat)	6.3	22.85	30.70	26.23	-14,6	34,4	262,0%

(a) Hors FMI/FSC.

(b) Hors fonds de concours, afin d'autoriser une comparaison pertinente avec les données de la loi de finances initiale pour 2004, dans laquelle les fonds de concours ne sont pas évalués.

(c) Pour les données d'exécution : rétablissement des crédits transférés des dépenses militaires aux dépenses civiles (dépenses conjointes de recherche nucléaire en particulier).

La déconnection croissante entre l'évolution du déficit et celle des investissements apparaît nettement. Au début des années 90, la section de fonctionnement était équilibrée sur la durée du cycle. Ainsi, les périodes de forte croissance permettaient de dégager un excédent de fonctionnement (14 milliards d'euros en 1990), proche du déficit de fonctionnement constaté en phase basse du cycle (14,6 milliards d'euros en 1993). La valeur moyenne sur la durée du cycle du déficit de l'Etat était ainsi globalement proche du niveau des investissements. Ce

n'est désormais plus le cas. Au mieux, au terme d'années exceptionnelles de forte croissance, la section de fonctionnement ne parvient qu'à un équilibre précaire (470 millions d'euros en 1999 en incluant les fonds de concours dans les investissements), tandis que les périodes de ralentissement la dégradent brutalement (déficit multiplié par presque quatre entre 2001 et 2002).

Il faut certes se garder de tirer des conclusions hâtives de ce constat, les investissements publics étant majoritairement financés par les collectivités locales et l'Etat assumant, au sein de sa section de fonctionnement, le rôle d'« assureur en dernier recours » et de principal contributeur des autres administrations publiques. Toutefois, une attention vigilante accordée aux dérives de la section de fonctionnement permettrait de prendre la pleine mesure des déséquilibres de nos finances publiques.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, d'*autoriser* la publication du rapport.

N° 1681 – Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire (M. Gilles Carrez)