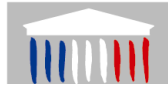


Document  
mis en distribution  
le 12 mai 2004



N° 1591

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2004 .

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 1581) de M. DIDIER MIGAUD ET PLUSIEURS DE SES COLLEGUES *tendant à la création d'une commission d'enquête sur la **dégradation des comptes publics depuis juin 2002,***

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Député.

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- DE 1997 A 2001 LE GOUVERNEMENT JOSPIN A SU MENER UNE POLITIQUE ECONOMIQUE CONJUGUANT SOUTIEN A LA CROISSANCE ET ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	9
A.- LE TOURNANT DE 1997 : SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT ET LA CONSOMMATION TOUT EN QUALIFIANT LA FRANCE POUR L'EURO.....	9
1.- La situation en 1997 : le piège du cercle vicieux .....	9
2.- Les choix du gouvernement Jospin : soutenir le pouvoir d'achat pour relancer la croissance.....	11
B.- ENCLENCHER UN CERCLE VERTUEUX : FAVORISER LA CROISSANCE POUR REDUIRE LE CHOMAGE ET LES DEFICITS (1998-2001).....	12
1.- La croissance retrouvée a permis une baisse du chômage et une élévation du niveau de vie supérieure à celle de nos voisins .....	12
<i>a) Une baisse du chômage sans précédent</i> .....	14
<i>b) Une compétitivité et une attractivité renforcées</i> .....	15
<i>c) Une hausse du pouvoir d'achat et du niveau de vie</i> .....	16
<i>d) Un recul de la pauvreté</i> .....	18
2.- Un assainissement des comptes publics .....	18
<i>a) La réduction des déficits et la maîtrise du poids des dépenses publiques dans le PIB</i> .....	19
<i>b) Les comptes de la sécurité sociale ont été rétablis</i> .....	21
<i>c) Les dépenses prioritaires ont été financées</i> .....	23
3.- L'amélioration de nos finances publiques a permis de réduire l'endettement public, d'alléger et de réformer les prélèvements obligatoires .....	23
<i>a) La répartition des fruits de la croissance</i> .....	24
<i>b) Le poids de la dette publique a baissé pour la première fois depuis 20 ans</i> .....	27
<i>c) La baisse des prélèvements obligatoires : conforter la croissance tout en renforçant la justice fiscale et la redistribution</i> .....	28
C.- 2001-2002 : ACTIVER LES STABILISATEURS AUTOMATIQUES POUR PROLONGER LE DYNAMISME DE LA CONSOMMATION ET SURMONTER LA CRISE .....	30
1.- Une réaction rapide à la dégradation de la situation économique .....	30

a) <i>Un collectif 2001 adapté à la situation</i> .....	30
b) <i>Un projet de loi de finances pour 2002 volontariste</i> .....	31
2.– L’audit des finances publiques de 2002 : un chiffrage objectif de l’héritage.....	32
a) <i>La situation de l’État</i> .....	32
b) <i>La situation des administrations de sécurité sociale</i> .....	33
c) <i>La situation globale des finances publiques en 2002 telle que prévue par l’audit ...</i>	33
<b>II.– LA POLITIQUE ECONOMIQUE MENEÉ DEPUIS 2002 SE TRADUIT PAR UNE FAIBLE CROISSANCE, UNE AGGRAVATION DES DEFICITS PUBLICS ET DE L’INSECURITE SOCIALE : LE RETOUR DU CERCLE VICIEUX</b> .....	35
A. LE GOUVERNEMENT A MULTIPLIE LES ERREURS STRATEGIQUES DE POLITIQUE ECONOMIQUE .....	35
1.– La gestion 2002 : la faute originelle de la politique budgétaire du gouvernement Raffarin .....	35
a) <i>Un déficit « abyssal »</i> .....	35
b) <i>Des dépenses qui dérapent délibérément et une diminution des recettes aggravée par la baisse de l’impôt sur le revenu</i> .....	38
2. ... confirmé par un projet de loi de finances 2003 insincère et irresponsable.....	40
a) <i>La rupture avec les pratiques de gestion responsable</i> .....	40
b) <i>Des hypothèses économiques insincères</i> .....	40
c) <i>Une exécution impossible à respecter</i> .....	42
3.– Un déficit de la sécurité sociale non maîtrisé.....	42
4.– Quelle idéologie sous tend la politique du gouvernement ?.....	44
a) <i>Une politique fiscale injuste et inefficace</i> .....	45
b) <i>Un redéploiement des dépenses économiquement stérile</i> .....	49
B LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES DE CETTE POLITIQUE SONT DESASTREUSES.....	50
1.– Une croissance atone, une situation sociale dégradée .....	50
a) <i>La situation économique en 2003 : l’économie frôle la récession...</i> .....	50
b) <i>... malgré une reprise mondiale</i> .....	51
c) <i>Le chômage repart à la hausse</i> .....	52
d) <i>Les inégalités se creusent</i> .....	54
2.– Le « crash » des finances publiques .....	54
a) <i>Un déficit public qui explose</i> .....	55
b) <i>La dette publique repart à la hausse : l’effet boule de neige est relancé</i> .....	56

<b>III.– L'INCERTITUDE SUR NOS FINANCES PUBLIQUES EN 2004 JUSTIFIE LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE ET UN CHANGEMENT DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET ECONOMIQUE</b> .....	59
A.– LES PERSPECTIVES POUR 2004 SONT PARTICULIEREMENT INCERTAINES.....	59
1. Une exécution 2004 particulièrement incertaine tant pour l'État que pour la sécurité sociale.....	59
2.– L'impossible respect du programme pluriannuel de finances publiques présenté en décembre .....	62
3.– Une commission d'enquête est donc indispensable .....	63
B.– LA REMISE EN CAUSE NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE.....	64
1.– Les propositions du gouvernement ne sont pas à la mesure de la gravité de la situation .....	64
a) <i>L'absence de stratégie de croissance</i> .....	64
b) <i>Pour une véritable politique de soutien au pouvoir d'achat</i> .....	65
c) <i>La nécessité d'une véritable ambition européenne</i> .....	69
2.– Des réformes pour assurer un pilotage plus démocratique et plus efficace des finances publiques .....	70
a). <i>Investir un membre de l'opposition à l'Assemblée nationale des pouvoirs de contrôle dont disposent le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances.</i> .....	71
b) <i>Assurer un examen contradictoire, suivi d'un débat en séance, du programme pluriannuel des finances publiques transmis à la Commission européenne.</i> .....	71
c) <i>Revoir le rôle et la composition de la Commission économique de la Nation</i> .....	72
d) <i>Instaurer un audit annuel des comptes publics réalisé par la Cour des comptes et publié en mai dans le rapport préliminaire sur l'exécution de l'année n-1.</i> .....	72
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	75
<b>ANNEXES</b> .....	81
1. Réponse du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à la demande d'analyse de votre Rapporteur quant à l'impact du « plan de relance » annoncé le 4 mai dernier.	
2. Réponse de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à la demande de votre Rapporteur quant à l'impact du « plan de relance » annoncé le 4 mai dernier par le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.	



## INTRODUCTION

Votre commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan est saisie d'une proposition de résolution (n° 1581) de MM. Didier Migaud, Augustin Bonrepaux, Jean-Marc Ayrault, François Hollande et des membres du groupe socialiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002.

Il ressort des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions :

- la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ;
- les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

La seconde condition est évidemment satisfaite : il s'agit là bien d'un débat politique, au sens noble du terme, dans lequel l'autorité judiciaire n'a, bien sûr, pas à intervenir. Le Garde des Sceaux vient d'ailleurs de notifier l'absence de poursuites.

La première condition peut également être considérée comme satisfaite. L'objet de la Commission d'enquête dont la création vous est aujourd'hui proposée a un en effet un objectif précis : faire le point sur la situation de nos finances publiques, notre capacité à respecter nos engagements européens et essayer de comprendre les raisons de cette situation.

S'il est donc clairement défini, ce champ d'investigation va néanmoins bien au-delà des strictes compétences de la commission des Finances puisqu'il apparaît indispensable de faire également le point sur nos finances sociales. La commission d'enquête que votre Rapporteur appelle de ses vœux serait bien sûr ouverte à des députés d'autres commissions.

En outre, une telle commission aurait l'avantage, puisqu'à l'initiative de l'opposition, d'avoir une direction politique bicéphale : soit le président, soit le Rapporteur serait issu de l'opposition conformément à l'article 140-1 de notre Règlement. Un tel équilibre des postes de responsabilité serait de nature à garantir une certaine objectivité et sérénité au travail de la commission, à l'image du travail de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule.

A cet égard, les propositions formulées par votre Rapporteur en conclusion du présent rapport s'inspirent du même constat qui conduit à proposer aujourd'hui la mise en place d'une commission d'enquête. L'opposition parlementaire, surtout lorsqu'elle est de gauche, ne dispose pas de réels moyens de contrôler l'évolution de l'ensemble des comptes publics. La France souffre donc d'un réel retard en la matière, par rapport à de nombreuses autres démocraties parlementaires modernes.

Nul doute que ce rapport suscitera des prises de position tranchées, en particulier parce qu'il vise à clarifier un certain nombre de polémiques qui cadrent souvent mal avec la réalité des chiffres et des faits. Votre Rapporteur est convaincu que les propositions – complémentaires à celles déjà votées récemment – qu'il formule pour la rénovation du travail parlementaire en matière économique et financière, en matière d'expertise sur les comptes publics et d'évaluation indépendante des résultats des politiques menées permettraient d'éviter, pour l'avenir, ces polémiques au profit d'un pilotage plus démocratique et, partant, plus efficace des politiques publiques.

## ***I.— De 1997 à 2001 le Gouvernement Jospin a su mener une politique économique conjuguant soutien à la croissance et assainissement des finances publiques***

La politique économique du gouvernement de Lionel Jospin mérite qu'on y revienne, à double titre, aux yeux de votre Rapporteur : c'est d'abord l'occasion de revenir sur ses succès et tenter d'en finir avec la polémique sur le bilan, complaisamment entretenue par la majorité pour masquer ses propres échecs. Plus fondamentalement, cette politique est un bon exemple de volontarisme économique : elle prouve que la croissance ne dépend pas exclusivement d'une très incertaine croissance mondiale mais aussi, et surtout, de la politique économique et budgétaire menée.

### **A.— Le tournant de 1997 : soutenir le pouvoir d'achat et la consommation tout en qualifiant la France pour l'Euro**

Revenir rapidement sur la situation budgétaire de 1997 et sur les politiques économiques menées par les deux majorités qui se sont succédées cette année-là a semblé pertinent à votre Rapporteur, tant la situation économique de l'époque est proche de celle que la France connaît aujourd'hui. Confronté à une même situation économique dégradée, le gouvernement au pouvoir au début de l'année 1997 a mené une politique de l'offre et privilégié les hauts revenus, en complet décalage avec la situation réelle et les besoins du pays. A l'opposé, le gouvernement de Lionel Jospin qui lui a succédé en juin a mené une politique de soutien à la demande et une politique fiscale qui a su combiner justice sociale et efficacité économique.

#### **1.— La situation en 1997 : le piège du cercle vicieux**

La dissolution décidée par le Président de la République, qui a avancé les élections législatives d'un an et provoqué une alternance politique deux ans après les élections présidentielles de 1995, a été décidée pour des raisons essentiellement budgétaires. Votre Rapporteur tient à rappeler qu'à l'époque de nombreuses revues économiques s'interrogent sur la « soutenabilité » de notre dette publique, craignant une rapide mise en faillite de l'État français.

La nécessité de qualifier la France pour le passage à l'euro grâce à l'accentuation de la rigueur pesant pour l'essentiel sur les ménages menée les deux années précédentes, justifiait, selon l'analyse politique du Président de la République, une dissolution de l'Assemblée nationale. A cette question, les français ont clairement répondu par la négative en choisissant une autre politique qu'une rigueur aveugle, injuste et inefficace.

La période 1993-1997 se caractérise en effet par une politique économique non seulement injuste mais en plus inefficace, deux caractéristiques, votre Rapporteur y reviendra, qui peuvent parfaitement s'appliquer à la politique économique du gouvernement depuis deux ans. Injuste car, si le déficit budgétaire a été réduit entre 1995 et 1996, cela s'est fait pour l'essentiel non par une maîtrise des dépenses (l'audit budgétaire de 1997 commandé à MM Bonnet et Nasse, magistrats



de la Cour des comptes, révèle que les dépenses nettes du budget général ont augmenté de 3,3 % en 1996 (soit davantage que la hausse du PIB en valeur), mais par une hausse des prélèvements obligatoires comme le rappelle très opportunément le directeur du budget Pierre-Mathieu Duhamel dans une très récente analyse <sup>(1)</sup>. Entre 1994 et 1997, l'Union européenne a en moyenne réduit ses déficits de 3,5 points de PIB, décomposés en 2 points de réduction des dépenses publiques et 1,5 point de hausse des prélèvements obligatoires. La France a, quant à elle, sur la même période réduit son déficit de 3 points répartis en 0,3 point de réduction des dépenses et 2,7 points de hausse des prélèvements.

Les prélèvements sociaux et fiscaux ont ainsi très fortement progressé en 1996 (+7,2 % en moyenne annuelle) pour atteindre 45,7 % du PIB, record historique à l'époque. Cette augmentation s'explique à la fois par un fort alourdissement (+9,1 %) des prélèvements fiscaux en direction des ménages, notamment de la TVA et de la TIPP, ainsi que par l'entrée en vigueur de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et une hausse sensible des cotisations sociales.

Ainsi, la réforme de l'impôt sur le revenu adoptée par le Parlement à l'automne 1996, qui devait permettre d'alléger de 3,8 milliards d'euros l'impôt sur les revenus perçus en 1996, n'a pas empêché une hausse en 1997 de la pression fiscale sur les ménages. Le taux de cet indicateur est ainsi passé de 9,1 % en 1993 à 9,9 % en 1996 et 10,1 % en 1997 <sup>(2)</sup>. Cette augmentation des prélèvements fiscaux s'explique par la hausse d'un point de la CSG et de 4,7 % du produit des quatre taxes directes locales. Ces deux évolutions ont réduit la progressivité de notre système fiscal et déplacé la pression fiscale au détriment des personnes les moins favorisées.

À cette injustice sociale s'ajoute une indéniable inefficacité économique : ce mouvement contradictoire de hausse/baisse des prélèvements obligatoires n'a pas permis de relancer la croissance. Bien au contraire, il l'a plutôt étouffée. De même, la réduction du déficit public n'a pas empêché l'explosion de l'endettement public : la dette des administrations publiques s'accroît sous l'effet d'un processus auto-entretenu ; la charge d'intérêt qu'elle génère conduit à augmenter le déficit budgétaire. Le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de la dette, ce qui se traduit par une nouvelle progression des charges d'intérêts.

La France se trouvait donc prise dans un cercle vicieux : la faiblesse de la croissance engendrait un déficit public excessif que le gouvernement tentait de réduire par des hausses d'impôts qui venaient alors étouffer la croissance. Le qualificatif de « calamiteux » qu'avait utilisé Alain Juppé pour définir le bilan de son prédécesseur n'avait rien perdu de son actualité.

---

<sup>(1)</sup> Pierre-Mathieu Duhamel « la trajectoire sur moyenne période des finances publiques françaises et les modalités du pacte de stabilité », Notes bleues de Bercy n°270

<sup>(2)</sup> Doc. AN n° 305 par Didier Migaud, Rapport général Tome 1, volume I « agir pour plus de croissance et plus de justice » projet de loi de finances pour 1998

## **2.— Les choix du gouvernement Jospin : soutenir le pouvoir d'achat pour relancer la croissance**

Le nouveau gouvernement décide d'une stratégie économique inverse de celle de la majorité précédente : favoriser la reprise de la croissance avant de réduire le déficit, tout en maîtrisant la dépense publique.

Le projet de loi de finances pour 1998 est emblématique de cette stratégie. Il repose d'abord sur le respect du critère de 3 % de déficit public mais est intégralement orienté vers un soutien à l'activité et à la consommation. Il se fonde sur l'analyse économique, qui paraît aujourd'hui évidente mais qui était très discutée à l'époque, selon laquelle l'atonie de la croissance française depuis le début des années 90 était due à une trop faible demande.

S'agissant des dépenses, leur progression est maîtrisée puisque leur évolution est limitée à 1,7 % à comparer à une inflation de 1,4 %. Pour autant, cette relative stabilité n'empêche nullement les redéploiements et une réorientation des dépenses en faveur de l'emploi et de la croissance. Ces redéploiements permettent de financer la priorité qu'est l'emploi pour le gouvernement de l'époque : les crédits consacrés à l'emploi, et en particulier les dépenses actives, augmentent de 3,6 %.

S'agissant des recettes, ce gouvernement rompt avec la régression de la progressivité de notre système fiscal. La réforme, au profit des ménages les plus aisés, de l'impôt sur le revenu est ainsi suspendue et un certain nombre de mesures ou niches fiscales inévitables sont supprimées : instauration d'un plafonnement de l'effet de la demi-part supplémentaire octroyée au titre du quotient familial aux personnes seules n'ayant plus d'enfant à charge, plafonnement de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, aménagement du régime d'aide fiscale d'aide à l'investissement.

Pour soutenir le pouvoir d'achat, un crédit d'impôt pour les dépenses d'entretien de la résidence principale est créé. Par ailleurs, l'allocation de rentrée scolaire est quadruplée (dès le collectif budgétaire de l'été 1997) et le basculement des cotisations salariales maladies vers la CSG permet une hausse du pouvoir d'achat de ceux dont l'essentiel du revenu est composé de revenus d'activité, c'est-à-dire la très grande majorité des français.

Par ailleurs, votre Rapporteur tient à rappeler que la première loi de finances rectificative pour 1997 avait fait porter sur les entreprises, hormis les PME, l'effort supplémentaire de réduction des déficits, alors que les hausses de prélèvements obligatoires du précédent gouvernement avaient, pour l'essentiel, visé les ménages. C'est ainsi qu'une majoration temporaire, à la différence de la majoration dite Juppé, de 15 % du taux de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excédait 50 millions de francs, a été introduite au titre des mesures d'urgence de l'été 1997.

Il a donc été choisi, dès 1997, de réorienter tant les dépenses que les recettes dans un sens plus favorable, au pouvoir d'achat, à la croissance et à l'emploi, sans remettre en cause les engagements européens de notre pays.

Les années qui ont suivi ont démontré le succès de cette stratégie : la France s'est qualifiée pour l'Euro et a connu une phase exceptionnelle de croissance économique et de créations d'emplois.

## **B.– Enclencher un cercle vertueux : favoriser la croissance pour réduire le chômage et les déficits (1998-2001)**

### **1.– La croissance retrouvée a permis une baisse du chômage et une élévation du niveau de vie supérieure à celle de nos voisins**

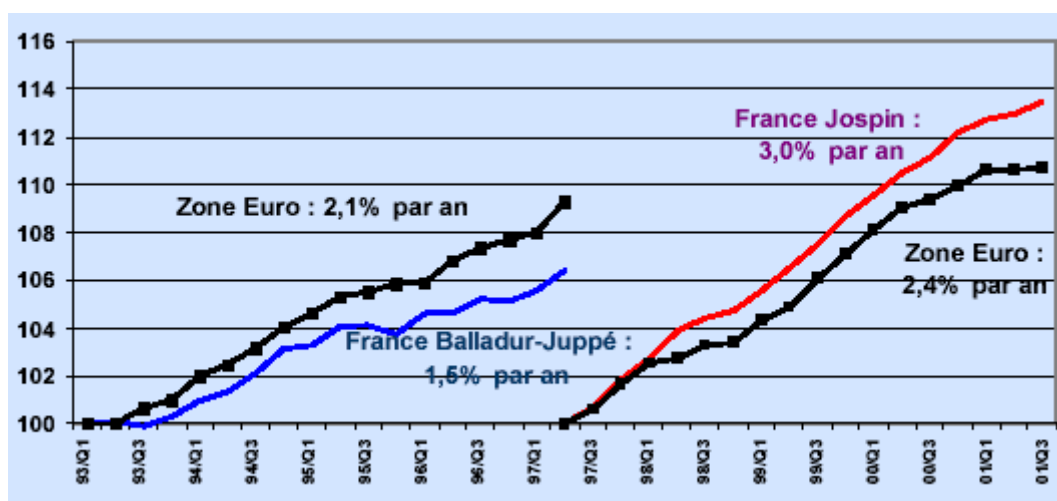
Grâce à la politique budgétaire et économique mise en place à partir de 1997, la France a bénéficié sur la période d'une croissance forte, supérieure à sa croissance potentielle, ce qui lui a permis de combler en partie le déficit de croissance accumulé sous les gouvernements précédents.

Comme l'expliquait le FMI en octobre 2001, *« l'économie française a connu un vigoureux redressement entre la fin 1997 et le début 2000. Le PIB par tête et l'emploi ont connu des taux de croissance remarquablement élevés à la fois au regard des niveaux connus historiquement et des autres grands pays de la zone Euro. L'expansion récente s'est caractérisée par une croissance sans précédent des créations d'emplois »*.

De même, l'OCDE expliquait en 2000 que *« jamais depuis 10 ans la France n'a connu une situation économique aussi favorable. Après avoir enregistré des résultats médiocres dans les années 1990-1996, l'économie française a bénéficié d'une activité en forte progression, d'une inflation faible et d'une croissance plus riche en emplois »*.

Entre 1993 et 1997, la France a connu un taux de croissance de 1,5 % par an alors que la zone euro affichait quant à elle un taux de croissance moyen de 2,1 % par an. Les performances françaises sur cette période ont donc été systématiquement inférieures à celles de la zone euro. A partir de 1997, la situation s'inverse et la France fait systématiquement mieux que le reste de la zone euro : entre 1997 et 2001, la France connaît un taux de croissance annuel moyen de 3 %, tandis que celui de la zone n'est « que » de 2,4 % par an.

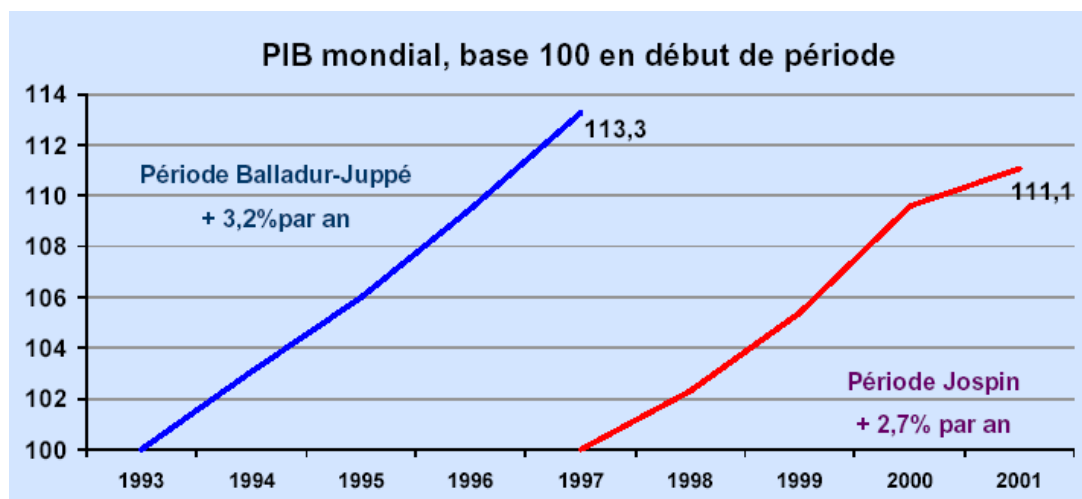
### Taux de croissance moyen France/ Zone Euro



Source : comptes trimestriels nationaux

Or, contrairement à une opinion trop répandue, cette croissance exceptionnelle ne s'est pas faite dans des conditions internationales particulièrement favorables : entre 1993 et 1997, la croissance mondiale a été supérieure (+3,2 % par an) à la période 1997-2001 (+2,7 % par an). De même, la demande mondiale adressée à la France a été plus favorable avant 1997: elle a progressé de 8,3 % par an entre 1993 et 1997 contre une progression de « seulement » 5,9 % par an entre 1997 et 2001.

Au contraire, la France a dû surmonter en 1998 une grave crise internationale, celle des pays du sud-est asiatique. Ce « trou d'air », comme l'avait qualifié le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, M. Dominique Strauss-Kahn, a été surmonté grâce à une demande intérieure particulièrement dynamique.



Source : World Economic Outlook décembre 2001

Ce résultat, propre à la France, n'est donc en rien dû à la conjoncture mondiale : ni l'Allemagne, ni l'Italie, ni le Royaume-Uni n'ont connu d'accélération de leur croissance au cours de la seconde période :

TAUX DE CROISSANCE MOYEN

(en %)

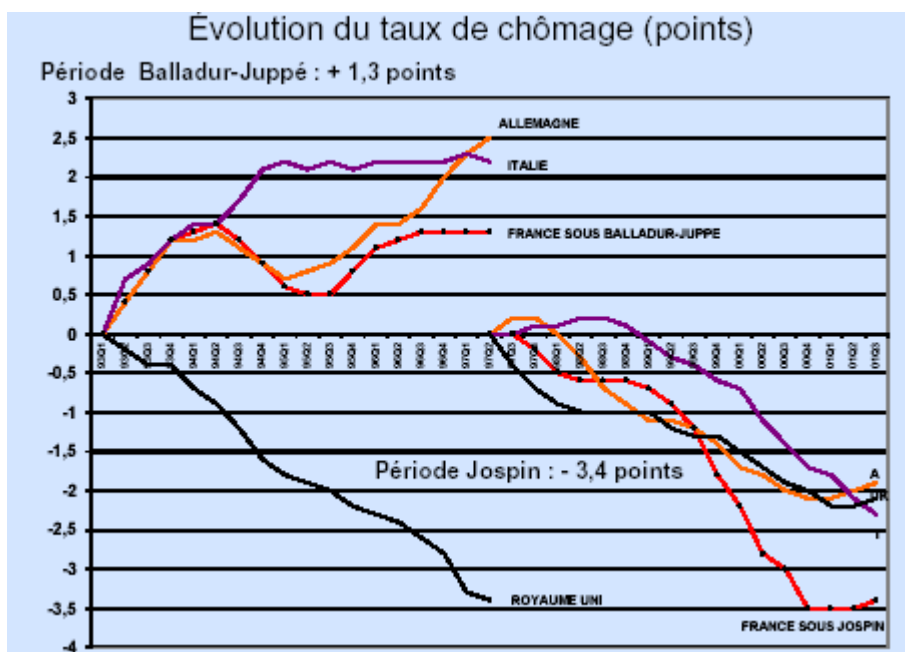
	Gouvernements Balladur-Juppé	Gouvernement Jospin
France	1,5	3,0
Allemagne	1,6	1,7
Italie	2,0	1,9
Royaume-Uni	3,4	2,7

Source : Eurostat

**a) Une baisse du chômage sans précédent**

Alors que l'emploi avait quasiment stagné entre 1993 et 1997 (+0,3 % en moyenne), il a progressé plus vite (entre 1997 et 2001) que chez nos partenaires européens (+1,8 % en moyenne). La hausse de l'emploi total, portée par celle de l'emploi marchand, a atteint un niveau historique en 2000 (+ 589.000 en glissement)

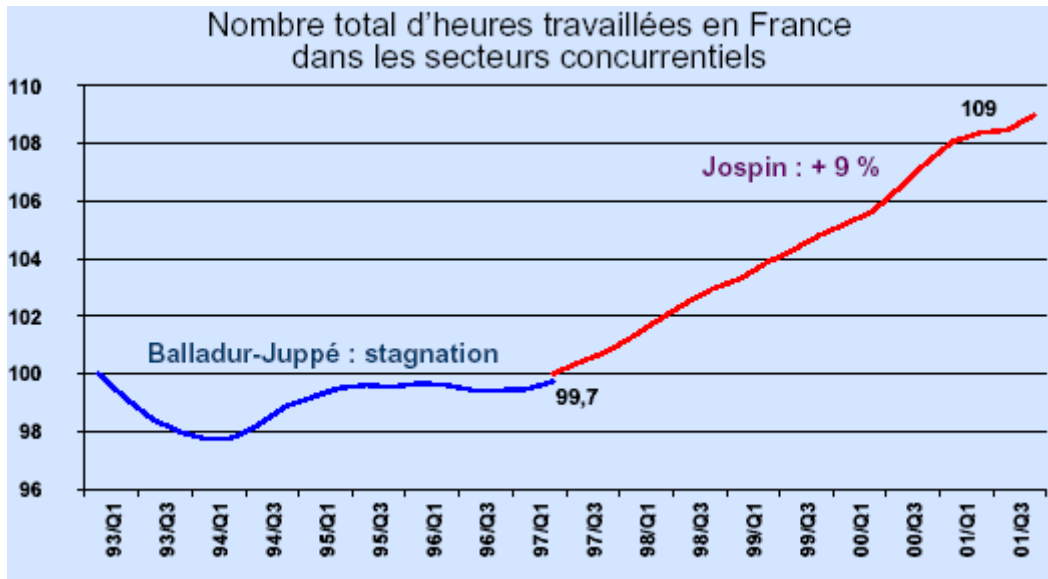
Cette progression de l'emploi a permis une baisse du chômage de 3,4 points alors qu'il avait augmenté de 1,3 point sous la période précédente. Plus remarquable encore, cette baisse a été largement supérieure à celle qu'ont connue nos principaux voisins.



Source : OCDE

Cette baisse du chômage, accentuée par la politique de réduction du temps de travail, s'est traduite par une hausse historique du volume total d'heures

travaillées entre 1997 et 2001, alors que celui-ci avait quasiment stagné entre 1993 et 1997 :



Source : DARES (base ACEMO)

### ***b) Une compétitivité et une attractivité renforcées***

Contrairement à ce qui a été dit et répété, pendant la campagne électorale et depuis, la France n'a pas connu le moindre déclin en termes de compétitivité économique entre 1997 et 2002. Dans un classement réalisé par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (UNCTAD) sur les flux d'investissement directs à l'étranger (IDE), la France était en 2001, avec 52,6 milliards de dollars d'investissements, le troisième pays d'accueil derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. En 2002, la France a même dépassé ces deux pays et est devenu le premier pays d'accueil, selon la Banque de France.

Par contre, en 2003, la France a enregistré, selon une très récente étude de la Direction de la Prévision<sup>(3)</sup>, une baisse notable des IDE, alors même que l'ensemble des flux à destination des pays développés a légèrement progressé, de 460 milliards de dollars, en 2002, à 467 milliards de dollars, en 2003. « *La France aurait donc enregistré des résultats plutôt mitigés en 2003, étant donné le contexte de sensible reprise des IDE après deux années de forte chute au niveau international* ».

L'étude de la Banque de France reproduite ci-dessous montre les gains de compétitivité faits par notre économie à partir de 1997. La progression est flagrante et, aux yeux de votre Rapporteur, devrait mettre fin à une polémique dont le seul résultat concret est de ternir la réputation et l'attractivité de la France.

Alors pourtant que, comme le rappelle la Direction de la Prévision dans la note déjà citée, « *notre territoire bénéficie de son positionnement en Europe, de la*

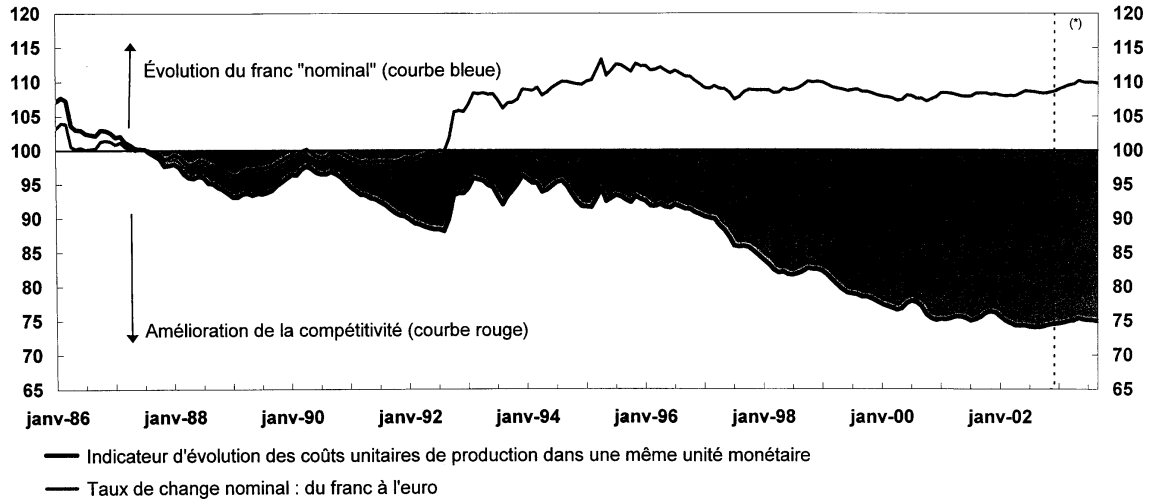
<sup>(3)</sup> Direction de la Prévision, *Analyses économiques n°36, avril 2004, « compétitivité et attractivité de l'économie française »*

*taille du marché domestique, de la qualité de ses infrastructures, de la qualification de la main d'œuvre, de la qualité de l'éducation et du cadre de vie. »*

**Compétitivité de l'économie française vis-à-vis des partenaires de l'Union européenne : du franc à l'euro**

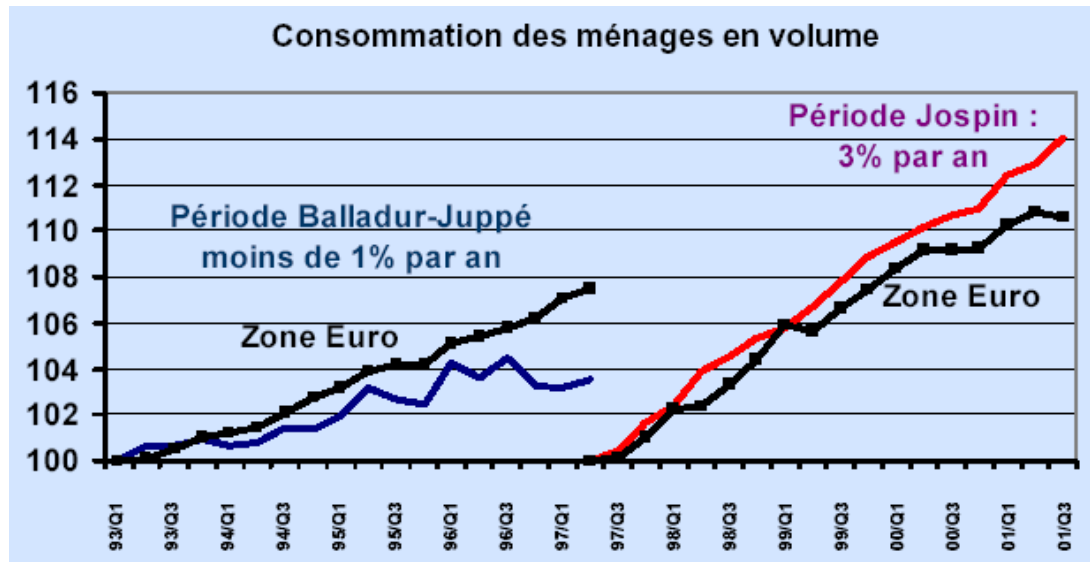
Base 100 = 1987

Septembre 2003



**c) Une hausse du pouvoir d'achat et du niveau de vie**

Grâce à ces très importantes créations d'emplois, la hausse du pouvoir d'achat des ménages a été trois fois plus forte pendant le gouvernement Jospin (+3 % par an entre 1997 et 2001) que pendant les gouvernements Balladur-Juppé (+1 % par an entre 1993 et 1997) ce qui a permis une consommation des ménages trois fois plus dynamique, supérieure à celle de la zone Euro.



Source : comptes trimestriels nationaux

Ainsi, tiré par la consommation, l'investissement croît fortement pendant le gouvernement Jospin et plus rapidement que dans la zone Euro, effaçant une fois encore la stagnation des années 1993-1997.

Votre Rapporteur considère que l'on mesure encore mieux aujourd'hui, avec le recul, les effets positifs de la politique économique menée par le gouvernement Jospin. De plus en plus de travaux statistiques sont publiés qui mettent en lumière les progrès accomplis au cours de ces cinq années de gestion.

Ainsi, une récente étude l'INSEE <sup>(4)</sup> a démontré qu'entre 1996 et 2001, le niveau de vie moyen des Français a progressé de 10 % hors inflation. Toutes les catégories de population ont connu une amélioration mais ce sont les catégories dont les revenus sont les plus sensibles à la conjoncture (les actifs et, en particulier les plus jeunes d'entre eux) qui ont le plus profité de l'amélioration. C'est le niveau de vie moyen des 10 % de personnes les plus modestes qui a le plus progressé puisque le taux est de 16 % contre 8 % pour les catégories médianes. On notera que cette amélioration est essentiellement due à la période 1998-2001 puisqu'en 1996 et 1997, le niveau de vie moyen des français est resté quasiment stable.

(en euros 2001 par an)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2001/1996
Niveau de vie moyen de la population	15.020	15.050	15.390	15.780	16.150	16.540	10,1 %

Source : Insee

Cette évolution est bien sûr due pour une grande part à la très forte diminution du chômage. Le nombre de chômeurs a diminué de 24 %, soit 900 000 chômeurs de moins, sur l'ensemble de la période considérée, tandis que l'effectif des personnes ayant une activité salariée pendant toute l'année a augmenté de 11 %. Cette recomposition de la population des salariés et chômeurs a entraîné, mécaniquement, une augmentation du niveau de vie moyen des actifs.

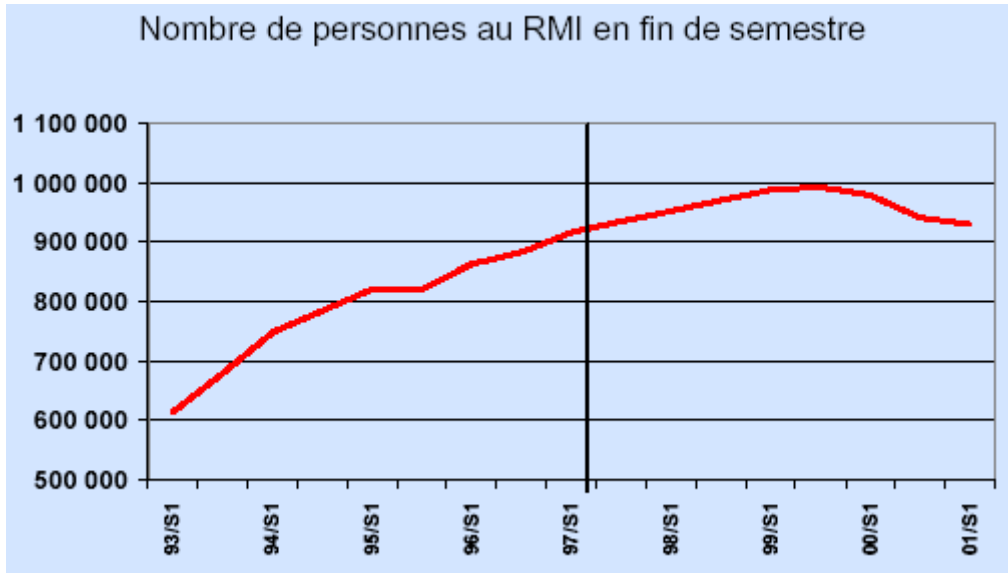
En termes de tranches d'âge, ce sont les jeunes entre 18 et 29 ans qui ont le plus profité de cette embellie. Ce sont en effet souvent les jeunes qui sont les premières victimes d'un chômage de masse important. Pour les moins qualifiés d'entre eux, il est très difficile de trouver un travail, ou alors à des conditions de rémunérations ou de précarité peu enviables. Grâce à la baisse massive du chômage, dont ils ont été les principaux bénéficiaires (le nombre de chômeurs de cet âge a été divisé par deux), les jeunes de 18 à 29 ans ont vu leur niveau de vie augmenter de 13 %, niveau inédit depuis bien longtemps.

<sup>(4)</sup> INSEE Première n° 947 – janvier 2004 : « Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 ».



#### ***d) Un recul de la pauvreté***

Grâce à la baisse du chômage et à la hausse du niveau de vie, le nombre de personnes bénéficiant du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a commencé à baisser à partir de 2000 alors qu'il avait augmenté de près de 50 % entre 1993 et 1997. Pour la première fois, le nombre d'allocataires du RMI repasse sous la barre du million.



Source : CNAF

Une autre étude récente de l'INSEE <sup>(5)</sup> démontre que la pauvreté relative a baissé de 1996 à 2000 ; la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieure à 545 euros en 1996 était de 7,2 % alors que quatre ans plus tard, 6,5 % de la population était sous le seuil de 579 euros. Si l'on observe la pauvreté « absolue » (c'est-à-dire qui ne prend pas en compte l'élévation du niveau de vie moyen des français), la proportion de pauvres passe de 7,2 %, en 1996 toujours, à 4,8 % en 2000. On sait que, malheureusement comme pour le chômage, c'est parmi les jeunes que la pauvreté est maximale. Or, on constate que la baisse de la pauvreté décrite plus haut a surtout concerné les jeunes de 20 à 25 ans, qui ont été les principaux bénéficiaires de la politique budgétaire alors menée.

## **2.- Un assainissement des comptes publics**

Même s'il peut paraître trop faible à certains, toujours prompts à relever leur niveau d'exigence quand il s'agit des autres, votre Rapporteur considère comme incontestable l'assainissement qu'ont connu nos finances publiques sur la période 1997-2001. Cet assainissement a été rendu possible par une politique de croissance forte soutenue par des politiques publiques volontaristes, mises en œuvre dans le cadre d'une maîtrise des dépenses publiques.

<sup>(5)</sup> INSEE Première n° 942 – décembre 2003 : « De 1996 à 2000, la pauvreté relative baisse puis se stabilise ».

***a) La réduction des déficits et la maîtrise du poids des dépenses publiques dans le PIB***

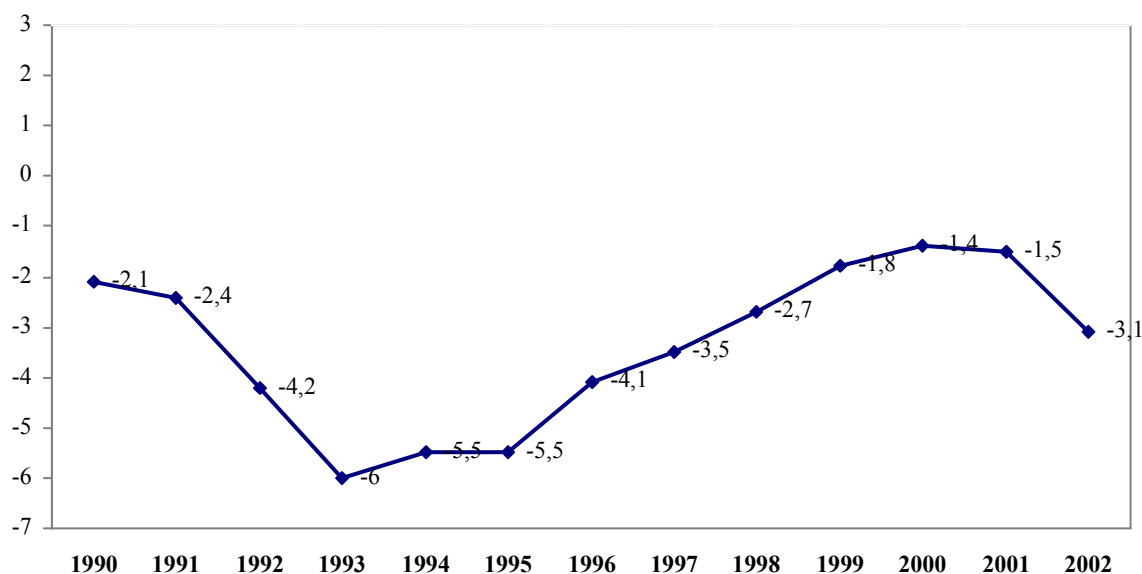
L'histoire budgétaire des années 1990, jusqu'en 1997, est celle du creusement du déficit public. Celui-ci a commencé à partir de 1991 sous l'effet du ralentissement économique (responsable d'un creusement du déficit de 2,4 points de PIB entre 1991 et 1993) et de la hausse des charges d'intérêts. Dès 1993, alors que la France s'enfonçait dans la récession, la politique budgétaire est d'abord devenue neutre (en 1993), puis franchement restrictive (de 1994 à 1997). De 1993 à 1997 la rigueur, essentiellement fiscale, a fait passer le déficit public de moins 6 points de PIB à moins 4,2 points de PIB (hors soultte de France Télécom) en 1997 (si l'on se réfère à l'évaluation de l'audit de 1997), soit une réduction de 2,3 points. Cette réduction s'est faite sans maîtrise des dépenses publiques et la hausse des prélèvements obligatoires qui l'a accompagnée a étouffé la croissance et provoqué une augmentation massive du chômage.

Sur la période 1997-2001, par contre, les déficits vont se réduire massivement grâce à la hausse des recettes provoquées par le retour de la croissance et à la maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, le déficit de l'État, exprimé en pourcentage du PIB, a-t-il été ramené d'une prévision de l'audit à 3,7 % (hors soultte) en 1997 (selon les prévisions de l'audit de 1997) à 2,9 % en 1998 pour atteindre 2,3 % en 2001.

Si l'on observe le besoin de financement des administrations publiques au sens large (c'est-à-dire y compris administrations locales et sécurité sociale), et non plus seulement celui de l'État, la progression est encore plus impressionnante puisque le déficit passe de 4,1 points du PIB en 1996 à 1,4 point en 2000 soit une amélioration de 2,7 points de PIB en l'espace de quatre ans.

### CAPACITE (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de PIB)

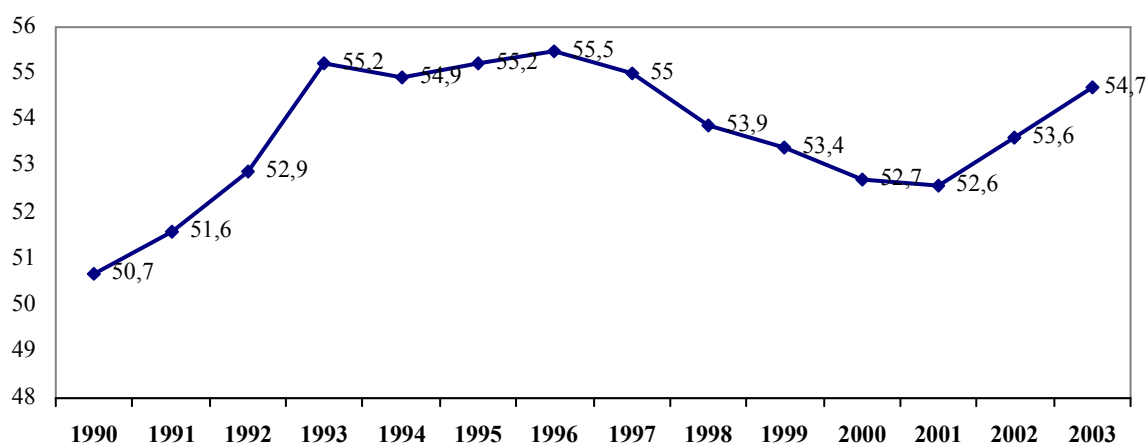


Source : INSEE, base 1995 des Comptes nationaux, calculs Direction de la Prévision.  
Le chiffre de - 3,5 de déficit de 1997 est exprimé hors soultte France Télécom

Cette réduction des déficits publics, associée à une maîtrise des dépenses et dans un contexte de forte croissance, a permis une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB. Votre Rapporteur tient à signaler que cette réduction s'est faite sans porter préjudice aux politiques menées puisque la Gouvernement a pu, grâce à des redéploiements, financer ses politiques publiques prioritaires. Entre 1997 et 2001, la part des dépenses publiques dans le PIB aura diminué chaque année passant de 55,5 % en 1996 à 52,6 % en 2001. Il s'agit du niveau le plus bas depuis 1991. La tendance à la hausse de la part des dépenses publiques dans le PIB a donc été interrompue à partir de 1997.

**PART DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB**

(en milliards d'euros et en points de PIB)



Source : Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 et Insee

**b) Les comptes de la sécurité sociale ont été rétablis**

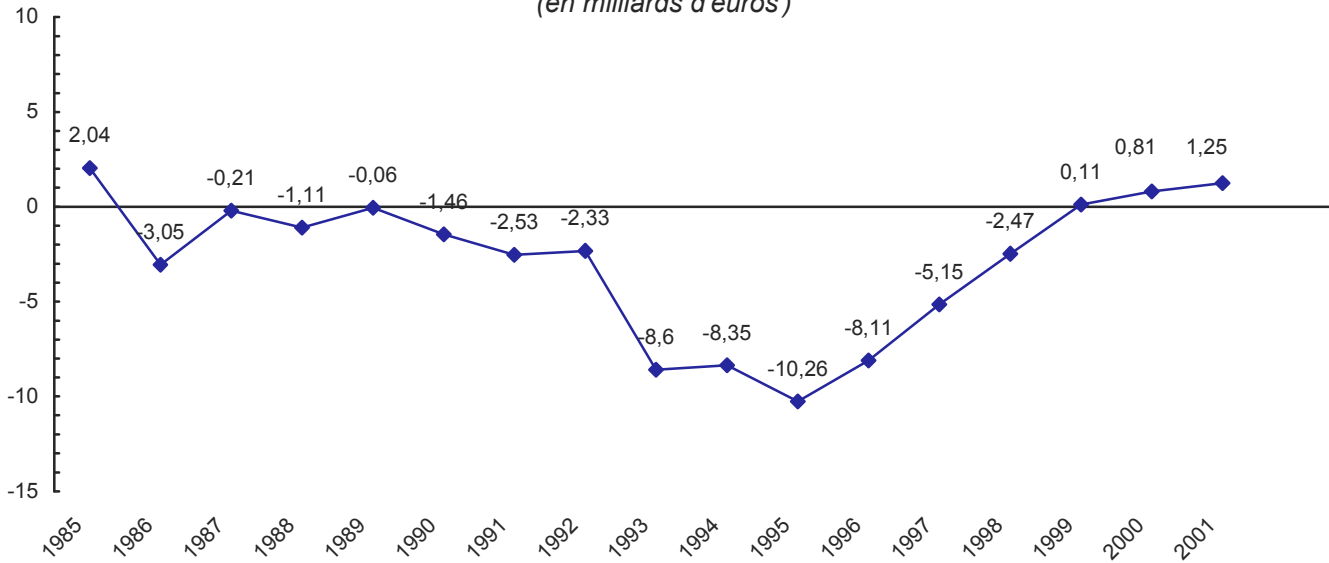
Alors que sur la période 1993-1997, le régime général avait accumulé un déficit abyssal de 40,5 milliards d'euros, le rétablissement de la croissance économique et la baisse du chômage, amplifiées par la politique menée par le gouvernement Jospin de soutien de la demande et de création d'emplois, a permis de dégager entre 1998 et 2002 un excédent cumulé de 0,95 milliards d'euros pour la sécurité sociale. Ce retour à l'excédent est la conséquence d'une augmentation des recettes, particulièrement sensibles au taux de croissance, mais aussi à une plus grande maîtrise des dépenses de sécurité sociale.

**VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT DU RÉGIME GÉNÉRAL**

(solde de l'exercice en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Maladie	- 4,16	- 4,80	- 6,05	- 5,49	- 2,20	- 2,42	- 1,36	- 0,93	- 1,27
Accidents du travail	- 0,05	- 0,02	0,17	0,03	0,05	0,24	0,05	0,37	0,24
Vieillesse	- 6,02	- 1,84	1,55	- 1,19	- 0,79	- 0,03	0,56	0,15	0,82
Famille	1,63	- 1,59	- 5,93	- 1,46	- 2,21	- 0,24	0,73	1,22	1,45
<b>Total régime général</b>	<b>- 8,60</b>	<b>- 8,35</b>	<b>- 10,26</b>	<b>- 8,11</b>	<b>- 5,15</b>	<b>- 2,47</b>	<b>0,11</b>	<b>0,81</b>	<b>1,25</b>

**Variation du fonds de roulement du régime général**  
(en milliards d'euros)



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale

Si le solde du régime général est le plus souvent commenté, il ne doit pas faire oublier que les administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale dégagent aussi depuis 1999 un excédent. Tous les régimes étaient excédentaires en 2001 (régime général, ensemble des autres régimes de base, régimes complémentaires, assurance chômage).

Ainsi la sphère des finances sociales a-t-elle apporté une contribution importante et significative au redressement des finances publiques entre 1997 et 2001. Ses excédents permettent de préparer l'avenir, avec des provisions accumulées au fonds de réserve pour les retraites et dans les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO.

Les administrations de sécurité sociale, à l'initiative du gouvernement de Lionel Jospin, ont même commencé de constituer une forme d'épargne par le biais du Fonds de Réserve pour les retraites. Les réserves de ce fonds ont été portées à près de 13 milliards d'euros à la fin 2002.

Votre Rapporteur regrette que cette dimension de la gestion responsable de la précédente majorité soit systématiquement occultée par le nouveau gouvernement, alors qu'il a lui-même fortement réduit les recettes de ce Fonds et a contribué, par ses décisions, à aggraver les déficits des comptes sociaux.

**SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**  
**AU SENS DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE**

Capacité/Besoin de financement	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>en milliards de francs</i>	- 7,99	- 8,32	- 5,43	- 1,45	3,77	8,29	5,79
<i>en % du PIB</i>	- 0,7 %	- 0,4 %	- 0,4 %	- 0,1 %	0,3 %	0,6 %	0,4 %

Source : Commission des comptes de la Sécurité Sociale

### c) Les dépenses prioritaires ont été financées

Sur l'ensemble de la XI<sup>ème</sup> législature (jusqu'à l'exécution 2001), les dépenses du budget général ont progressé de 15,9 milliards d'euros. 85 % de cette progression a été orientée vers l'éducation, la justice, la sécurité, l'emploi, la lutte contre l'exclusion, l'environnement et la culture. Ces budgets ont progressé de 14 % sur la législature, soit huit fois plus vite que les autres.

#### EVOLUTION DES BUDGETS PRIORITAIRES DEPUIS 1997

(en milliards d'euros)

	Lois de finances initiales					Variation 1997-2001	
	1997	1998	1999	2000	2001	(en %)	(en Mds€)
Éducation	49,4	51,0	52,9	55,0	56,6	14,6	7,2
Emploi et solidarité	33,5	34,9	36,9	37,9	37,8	12,8	4,3
Intérieur	7,7	8,0	8,1	8,3	8,5	10,4	0,8
Justice	3,6	3,8	4,0	4,2	4,3	19,4	0,7
Culture et communication *	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9	26	0,6
Environnement	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	33	0,1
Secteurs prioritaires (1)	96,9	100,3	104,7	108,3	110,4	13,9	13,5
Autres secteurs (2)	141,6	141,6	143,1	142,1	144,0	1,7	2,4
Budget général à structure constante 1998 (1 + 2)	238,5	241,9	247,8	250,4	254,4	6,7	15,9
Part des priorités dans le budget général (en %)	40,6	41,5	42,2	43,2	43,4		
Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (3)	- 0,1	0,0	6,9	3,5	6,5		
Budget général à structure courante (1 + 2 + 3)	238,4	241,9	254,7	253,8	260,9		

\* y/c compensation budgétaire des exonérations de redevance audiovisuelle

Source : rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2002

Le budget de l'emploi et de la solidarité a augmenté de 13 % sur la période. Les nombreux redéploiements sur le budget de l'emploi (réduction des aides aux restructurations et des pré-retraites, recentrage des contrats aidés sur les publics les plus en difficulté) ont permis de financer le dispositif emplois-jeunes, de développer les actions de formation qualifiante et d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi les plus fragiles. La progression du budget de la santé et de la solidarité a été consacré au renforcement de la lutte contre les exclusions : les minima sociaux ont été revalorisés, la couverture maladie universelle a été mise en place et les actions de santé publique ont été multipliés.

### 3.– L'amélioration de nos finances publiques a permis de réduire l'endettement public, d'alléger et de réformer les prélèvements obligatoires

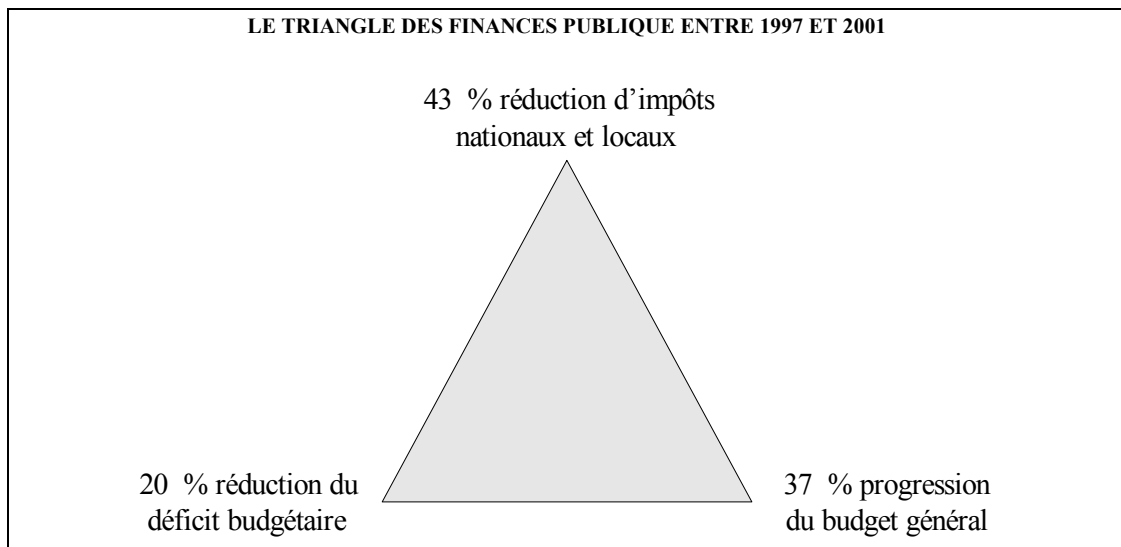
**a) La répartition des fruits de la croissance**

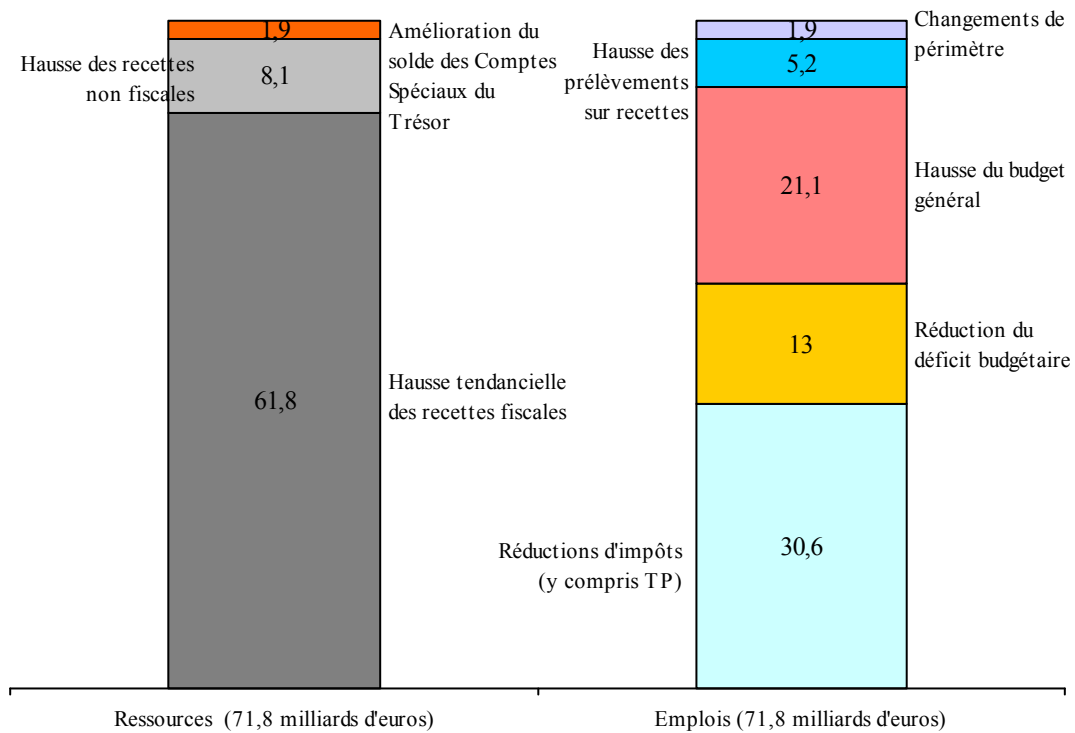
Le partage des « fruits budgétaires de la croissance » a été cohérent avec la politique d'ensemble menée par le gouvernement tout au long de la législature 1997-2002.

Le meilleur parti a en effet été tiré de la croissance exceptionnelle de la France, puisque les impôts et prélèvements de tous les Français ont été réduits dans des proportions sans précédent, les priorités budgétaires ont été financées et le déficit budgétaire a été réduit.

La répartition de la marge de manœuvre (71,8 milliards d'euros) procurée par la croissance des recettes fiscales et non fiscales entre 1997 et 2002 (prévisions de la loi de finances initiale) a été répartie de la manière suivante :

- 43 % pour les réductions de prélèvements au bénéfice de l'ensemble des contribuables;
- 37 % pour le financement des politiques publiques par le budget général (+2 % en volume sur cinq ans) ainsi que pour les prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités locales ;
- 20 % pour la réduction du déficit budgétaire :





Cette répartition des fruits de la croissance ne n'est pas faite selon une clef stable tout au long de la législature. Au contraire, le pilotage a été mené en fonction d'un critère objectif servant de cap précis. Dans un premier temps, jusqu'en 1999, dans le cadre d'une politique visant à relancer et à renforcer la croissance, l'accent a été mis sur l'assainissement de nos finances publiques : l'objectif était d'atteindre le fameux solde primaire d'équilibre pour stabiliser l'encours de la dette publique puis la faire baisser.

Ceci a été atteint, grâce à l'affectation au désendettement de la quasi-totalité des surplus de recettes tirés de la croissance en 1999. Et malgré la pression irresponsable et démagogique du Président de la République pour que soit « rendue aux Français » la prétendue « cagnotte ».



L'affaire de la « cagnotte »

Le 14 juillet 1999, le Président de la République, qui a connaissance des situations budgétaires hebdomadaires et mensuelles, déclare lors de son traditionnel entretien télévisé : « Il y a aujourd'hui énormément d'argent qui rentre dans les caisses, même si le ministère des finances déploie « tout son talent pour masquer ce phénomène », ce qui devrait permettre selon lui de faire baisser les impôts et les charges sociales.

Ainsi, bien que Jacques Chirac s'inquiète lors de ce même entretien de l'évolution du poids de la dette publique, qui se rapproche alors du critère de 60% du PIB, ce qui selon lui est « malsain » et représente « un mauvais signe », on remarque qu'il propose d'utiliser les rentrées d'argent à la seule baisse des impôts.

Ces deux affirmations, dont la cohérence échappe à votre Rapporteur, connaîtront un succès médiatique certain, du moins pour la première qui sera symbolisée sous la forme de la prétendue « cagnotte ».

La difficulté est née de la volonté du Gouvernement de conduire une stratégie des finances publiques responsable et déterminée mais peut-être sans avoir suffisamment su la rendre suffisamment explicite pour les Français.

La stratégie était en effet de rétablir dans un premier temps l'équilibre du solde primaire, condition d'une diminution du poids de l'endettement public, afin de dégager des marges budgétaires pour le financement des politiques publiques et l'allègement des prélèvements obligatoires.

La révision à la hausse des recettes fiscales, principalement de l'impôt sur les sociétés, portant sur un total de 3,4 milliards d'euros, aura été affectée :

– à hauteur de 1,5 milliard au remboursement par l'Etat d'un emprunt contracté en 1994 par l'UNEDIC,

– à hauteur de 1,26 milliard d'euros à la réduction du déficit.

82% des recettes fiscales supplémentaires constatées en 1999 en exécution par rapport à la prévision auront ainsi été affectées au désendettement et à la réduction du déficit, soit largement plus que la proportion de 50% aujourd'hui proposée comme symbole d'une gestion responsable par le ministre des Finances, Nicolas Sarkozy.

Grâce à cette stratégie, l'équilibre du solde primaire a pu être atteint dès 1999, permettant à compter de cette année une réduction du poids de la dette publique dans le PIB, pour la première fois depuis 20 ans.

Une fois l'équilibre du solde primaire atteint, à partir de 2000, les excédents de recettes ont pu être orientés prioritairement à la baisse des prélèvements obligatoires, sans remettre en cause la diminution de notre endettement public et le financement des priorités gouvernementales.

Votre Rapporteur considère que cette notion de retour à l'équilibre du solde primaire, condition d'une maîtrise de l'endettement public, est la clef de voûte d'une conduite des finances publiques responsable.

### Solde stabilisant de la dette publique

*La dette des administrations publiques s'accroît sous l'effet d'un processus auto entretenu : la charge d'intérêts qu'elle génère conduit à augmenter le déficit budgétaire. Le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de la dette, ce qui se traduit par une nouvelle progression des charges d'intérêts.*

*Quand le taux d'intérêt réel moyen de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la stabilisation de l'endettement, en part de PIB, suppose que budget dégage un excédent primaire. Ceci signifie que les recettes doivent excéder les dépenses hors charges d'intérêt. L'excédent primaire doit être d'autant plus élevé que l'encours de la dette est important et que les taux d'intérêt sont élevés par rapport au taux de croissance. Formellement, à encours de dette et taux d'intérêt donné, il existe un excédent primaire qui conduit à stabiliser la part de la dette dans le PIB. Cet excédent primaire, que l'on qualifie de stabilisant, dépend de la croissance nominale du PIB ; il est d'autant plus faible que la croissance est forte (avec une croissance nulle, cet excédent serait strictement égal à la charge d'intérêt).*

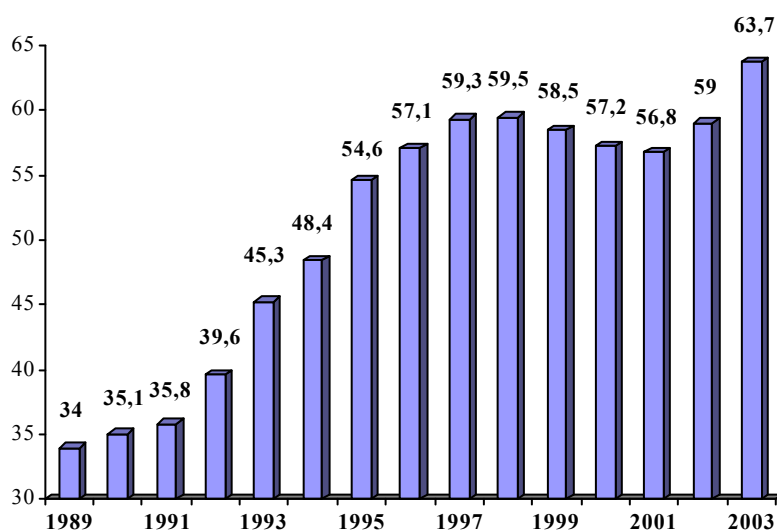
*Entre 1997 et 2002, les administrations ont réalisé des excédents primaires, excédents qui, à partir de 1999, ont dépassé l'excédent primaire stabilisant. En 2000 et en 2001, cet excédent primaire a de nouveau été supérieur à l'excédent primaire stabilisant ce qui a permis de poursuivre la baisse de l'endettement public pendant trois années consécutives.*

### ***b) Le poids de la dette publique a baissé pour la première fois depuis 20 ans***

Alors que la dette des administrations publiques était de 39,6 % du PIB en 1992, elle atteint 59,3 % en 1997 soit une progression de près de 20 points.

A partir de 1997, et pour la première fois, le phénomène inverse se produit et le ratio dette publique sur PIB se stabilise avant de commencer à baisser en 1999. Il se réduit ainsi de 2,6 points en 3 ans, jusqu'en 2001. C'est la première fois depuis 20 ans que la dette publique diminue.

**DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en points de PIB)**



**DYNAMIQUE DE LA DETTE**

	(en %)			
	1998	1999	2000	2001
Ratio d'endettement	59,5	58,5	57,2	56,8
Taux apparent de la dette	6,3	5,8	5,8	5,9
Taux de croissance nominale du PIB	4,4	3,4	4,0	3,9
Solde primaire	0,9	1,7	1,9	1,8
Solde primaire stabilisant	1,1	1,4	1,0	1,1
Solde effectif	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4
Solde stabilisant	- 2,5	- 2,0	- 2,3	- 2,2
Charge de la dette	3,6	3,3	3,3	3,2

*Estimations réalisées hors UMTS et hors flux de créances.*

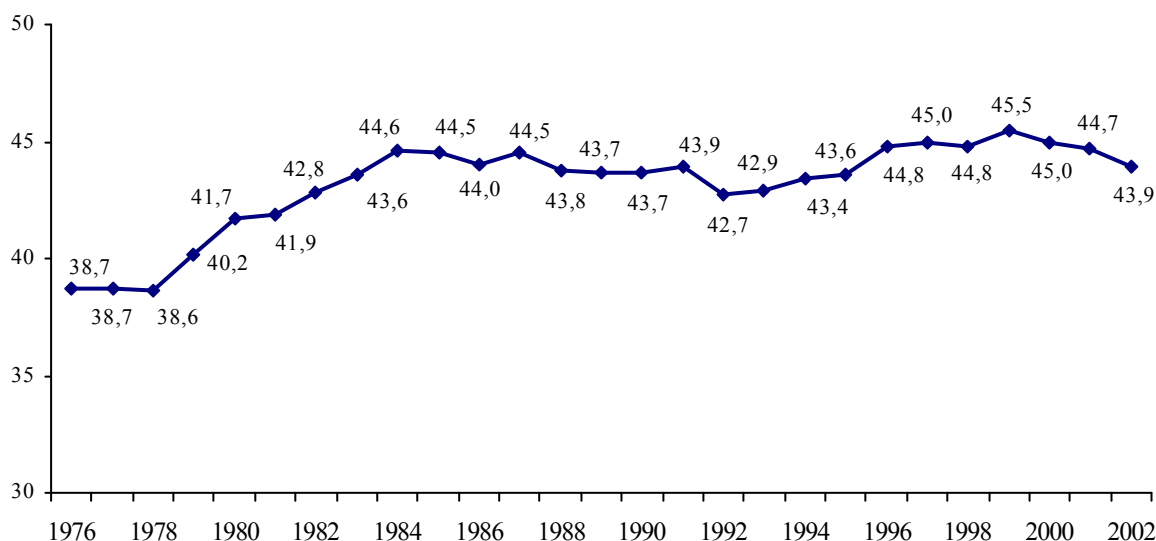
***c) La baisse des prélèvements obligatoires : conforter la croissance tout en renforçant la justice fiscale et la redistribution***

Alors que le taux de prélèvements obligatoires avait augmenté de façon continue entre 1992 et 1997 pour atteindre 45 % du PIB, le gouvernement Jospin est parvenu, dans un premier temps, à stabiliser ce taux, puis à le réduire, puisqu'en 2002, il est redescendu à 43,9 %.

La courbe ci-dessous illustre ces évolutions récentes et permet également de relativiser le discours selon lequel les prélèvements obligatoires auraient « explosé » après 1981. Le taux des prélèvements obligatoires a franchi, sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, la barre des 40 % dès 1979. Entre 1979 et 2002, les prélèvements obligatoires ont en fait augmenté de 3,7 points de PIB.

**PART DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LE PIB**

(en milliards d'euros)



Source Comptes de la nation – INSEE, bases 1980 et 1995 des comptes nationaux, Direction de la Prévision et de l'analyse économique

L'engagement pris par Lionel Jospin de stabiliser puis de diminuer le taux des prélèvements obligatoires a été respecté : la droite a quitté le Gouvernement avec un taux de prélèvements obligatoires de 45 %, elle y revient avec un taux de 44,6 %. Entre temps, pratiquement tous les impôts ont baissé et ils ont baissé pour tous.

On constate en effet clairement, à travers les données fournies par le rapport économique et financier pour 2003, l'ampleur des efforts accomplis à partir de 1999, puisque la différence très marquée entre l'évolution spontanée et l'évolution volontariste atteint 2,5 point de PIB en 2001. Cet écart représente les 38 milliards d'euros d'allègements votés.

Surtout, il faut rappeler que non seulement le précédent gouvernement a réduit les prélèvements, mais qu'il a également profondément modifié leur structure. Trois principes ont guidé cette action.

D'abord la **simplification** du système de prélèvements en réduisant les obligations fiscales, comme avec la création du régime micro-foncier, et en supprimant des « petits » impôts – plus de 50 en tout – dont la vignette pour les particuliers et des entreprises et le droit de timbre sur les permis de conduire et les cartes d'identité.

Ensuite, dans un contexte d'allègements, en renforçant la **progressivité** des prélèvements afin d'améliorer la justice sociale et fiscale.

Enfin le **soutien à la croissance** en améliorant l'efficacité des prélèvements et en les rendant plus incitatifs à l'égard de l'emploi.

Comme l'explique l'audit Bonnet-Nasse de 2002, sur lequel votre Rapporteur reviendra, « *durant la période de vive croissance des années 1998 à 2001, l'extraordinaire dynamisme des recettes fiscales a permis la mise en place d'une politique publique visant à prolonger cette phase de croissance grâce à des baisses de prélèvements obligatoires importantes. (...) Cette politique a permis de soutenir avec succès la croissance du PIB, notamment par la croissance du revenu disponible des ménages et donc de la consommation, plaçant la France dans une meilleure situation que les moyennes de l'Europe* »

### **C.– 2001-2002 : Activer les stabilisateurs automatiques pour prolonger le dynamisme de la consommation et surmonter la crise**

Après plusieurs années de croissance soutenue, l'économie française a traversé à partir de 2001 une phase de décélération. Les retombées du coup de frein américain et la hausse des prix du pétrole et de l'alimentaire expliquent en grande partie cette situation, encore aggravée par les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Face à cette situation, le gouvernement Jospin fait preuve de volontarisme, en privilégiant une politique budgétaire « contra cyclique » soutenue par un « plan de consolidation de la croissance » présenté par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, M. Laurent Fabius, et en décidant de faire une « pause » dans la réduction du déficit, afin de ne pas casser le ressort de la croissance.

Le choix, assumé, a donc clairement été d'activer les stabilisateurs automatiques afin de leur permettre de jouer pleinement leur effet, sans toutefois, remettre en cause les règles du jeu européen.

#### **1.– Une réaction rapide à la dégradation de la situation économique**

##### ***a) Un collectif 2001 adapté à la situation***

Dès l'automne 2001, le ministre de l'économie a annoncé des mesures de soutien économique, pour un montant total de 1,4 milliards d'euros. La prime pour l'emploi versée pour 2001 est doublée : les ménages ont perçu en janvier 2002 l'équivalent de ce qu'ils ont déjà reçu en septembre 2001 pour un coût de 1,2 milliards d'euros.

D'autres mesures destinées à soutenir l'investissement sont également mises en place : l'amortissement dégressif des biens acquis entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002 est accru de 30 % la première année. Le gouvernement accélère le remboursement à 15.000 entreprises de la créance non négociable qu'elles détiennent sur l'État suite à la suppression du décalage d'un mois dans le remboursement de la TVA en 1993. Par ailleurs, des mesures sont mises en place en faveur des PME, des transports aériens (300 millions d'euros), des assurances et du tourisme, secteurs directement touchés par les attentats. Pour reprendre les termes de

l'OFCE à l'époque<sup>(6)</sup>, « ces mesures transitoires constituent un soutien utile et peu coûteux de l'activité économique en période d'incertitude conjoncturelle ».

En outre, le gouvernement a annoncé une diminution du prix des licences UMTS, combinée à un allongement de 15 à 20 ans de leur durée. Le coût fixe d'acquisition de la licence est divisé par 8 passant de 4,95 milliards d'euros à 619 millions d'euros. Dès 2001, l'ampleur de cette mesure qui venait soutenir un secteur subissant un ajustement boursier important était de 1,24 milliards d'euros.

### **b) Un projet de loi de finances pour 2002 volontariste**

*A posteriori*, l'hypothèse de 2,5 % de croissance pour 2002 qui sous-tend le projet de loi finances apparaît très optimiste. En réalité, à l'automne 2001, au moment où fut débattu le projet de loi de finances, la plupart des économistes tablaient sur une hypothèse de croissance légèrement supérieure à 2 %, L'OFCE, par exemple, prévoyait une croissance 2002 à 2,2 %. En outre, cette hypothèse, calendrier budgétaire oblige, a été fixée au mois d'août 2001 et ne prend donc pas en compte les conséquences économiques des attentats du 11 septembre, sur lesquelles il n'y avait d'ailleurs pas de consensus. C'est dans ce contexte très incertain que le gouvernement décide de prolonger en 2002 la politique contra-cyclique qu'il a engagée au cours de l'exercice 2001. Les baisses de prélèvements atteignent 0,6 % du PIB et les dépenses actives des administrations augmentent (+2 % en volume alors que la hausse moyenne était de 1,7 % entre 1997 et 2000). Les principales baisses de prélèvements portent sur les impôts d'État, avec un effort marqué en direction des ménages modestes à travers la prime pour l'emploi, qui bénéficie de l'effort le plus important. La poursuite de la baisse de la taxe professionnelle fait l'objet d'une compensation par l'État envers les collectivités locales. Ménages et entreprises bénéficient *grosso modo* de réductions à part égale.

#### LES PRINCIPALES MESURES FISCALES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002

(en milliards d'euros)

<b>Ménages</b>	<b>-5,0</b>	<b>Entreprises</b>	<b>-4,7</b>
		<i>Hors 35 heures</i>	-3,3
Impôt sur le revenu	-2,0	Impôt sur les sociétés	-1,4
Prime pour l'emploi	-2,2	Contribution entreprises pétrolières	0,2
Autres impôts	-0,2	Taxe professionnelle	-1,3
Cotisations Unedic	-0,5	Autres impôts	-0,2
		Cotisations Unedic	-0,5
		Exonérations 35 heures	-1,4
Total général			-9,7 (-8,3 hors 35 heures)
Total en % du PIB			-0,6 (-0,5 hors 35 heures)

Sources : projet de loi de finances pour 2002 et Unedic

<sup>(6)</sup> Lettre de l'OFCE n°212, 5 décembre 2001 : « Quelle politique budgétaire en période d'incertitude » ?

## 2.– L’audit des finances publiques de 2002 : un chiffrage objectif de l’héritage

A l’issue des élections législatives de juin 2002, le nouveau gouvernement a demandé aux magistrats de la Cour des comptes, MM. Nasse et Bonnet d’établir, comme ils l’avaient fait en 1997, un audit de la situation des finances publiques. Cette procédure semble d’autant plus saine aux yeux de votre Rapporteur qu’il préconisera, dans une troisième partie, sa généralisation.

Cet audit a permis de faire un point aussi objectif et précis que possible sur la situation des finances publiques. Il a d’abord procédé à un réexamen des hypothèses macro-économiques qui, rappelons-le, avaient été fixées en août 2001 et ne pouvaient donc prendre en compte l’aggravation de la dégradation économique mondiale provoquée par les attentats du 11 septembre. Pour autant, dès le mois de février 2002, le ministre de l’économie, Laurent Fabius, avait publiquement fait état d’une nécessaire révision à la baisse des hypothèses de croissance, autour de 1,4 % à 1,6 % en moyenne annuelle) et avancé en conséquence une nouvelle hypothèse de déficit public, à hauteur de 1,8 % du PIB.

Le tableau ci-dessous retrace les révisions des hypothèses :

	Loi de finances initiale	Audit (consensus des économistes)
PIB en volume	2,5	1,3
Prix à la consommation	1,5	1,7
Masse salariale privée	5,0	3,9
Emploi salarié	1,7	0,9

### a) La situation de l’État

En raison de cette moindre croissance, les rentrées fiscales sont bien sûr revues à la baisse par les auditeurs, la fourchette oscillant entre *moins* 3,7 milliards d’euros et *moins* 5,4 milliards d’euros. Les incertitudes lourdes sur le produit de l’impôt sur les sociétés expliquent en grande partie l’ampleur de cette fourchette. La baisse des recettes non fiscales est, quant à elle, évaluée dans une fourchette entre *moins* 2,8 et *moins* 3,3 milliards d’euros. Signalons que, de façon surprenante puisque contraire à la méthode décrite au début de l’audit, cette révision tient compte de la décision prise par M. Raffarin de reporter de 2002 à 2003 le versement par l’Unedic à l’État d’une créance de 1,2 milliard d’euros.

S’agissant des dépenses, l’exercice de l’audit fait apparaître un « *indéniable dérapage de la dépense* ». Celui-ci s’explique pour l’essentiel par les difficultés sociales générées par la croissance, plus lente qu’espérée. Ainsi les dépenses d’aide à l’emploi, à l’emploi des jeunes notamment, à la charge de l’État sont plus élevées que prévues. Au total, l’écart, net des économies réalisables, est évalué entre 6,9 et 7,4 milliards d’euros, dont 5 milliards d’euros au titre du seul budget général.

Ainsi, le déficit de l'État, en comptabilité nationale, passerait des 30,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale à un montant compris entre 45,8 et 48,5 milliards d'euros, soit entre *moins* 3,0 et *moins* 3,2 points de PIB, à comparer au chiffre de *moins* 2,4 points de PIB retenu à l'automne 2001.

***b) La situation des administrations de sécurité sociale***

L'audit note que, par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale 2002 et à la partie sociale de la loi de finances initiale 2002, les écarts les plus importants concernent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), les recettes assises sur la masse salariale privée et le coût du chômage.

De façon malheureusement plus traditionnelle, l'ONDAM a été sous estimé, selon les auditeurs, dans la loi de financement pour 2002 et il est proposé de remplacer l'objectif de 3,8 % voté à l'automne 2001 par un taux de 6 % plus conforme à la réalité et correspondant à un accroissement des dépenses d'environ 2,9 milliards d'euros.

Compte tenu des révisions portant sur les hypothèses de cadrage et des informations spécifiques disponibles, le déficit des administrations sociales en 2002 est évalué par l'audit à un montant compris entre zéro et 1,1 milliards d'euros, soit *moins* 0,1 point de PIB.

***c) La situation globale des finances publiques en 2002 telle que prévue par l'audit***

Il est utile de comparer les prévisions, en points de PIB, inscrites au projet de loi de finances pour 2002 aux conclusions, basses et hautes, de l'audit public afin d'établir un bilan clair et précis de la législature 1997-2002.

	<b>Projet de loi de finances pour 2002</b>	<b>Audit (Borne basse)</b>	<b>Audit (Borne haute)</b>
État	-2,4	-3,03	-3,2
ODAC	0,2	+0,63	+0,62
ASSO	0,3	0	-0,07
APUL	0,5	+0,14	+0,12
<b>Total APU</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,26</b>	<b>-2,55</b>

On constate donc une dégradation du solde des administrations publiques oscillant entre 0,86 et 1,15 point de PIB entre les prévisions, volontaristes, liées au projet de loi de finances pour 2002 et les résultats de l'audit. Cette dégradation, qui affecte principalement l'État, est due pour l'essentiel à une croissance moins forte qu'espérée ce qui a, très logiquement, provoqué une baisse des recettes et une hausse des dépenses sociales, enclenchant ainsi les stabilisateurs automatiques.



Ainsi, le déficit public reçu « en héritage » par le gouvernement Raffarin se situe entre une fourchette de 2,3 % et 2,6 % de PIB. C'est le véritable bilan, arrêté par les auditeurs Nasse et Bonnet, du gouvernement de Lionel Jospin. C'est l'état des lieux de la France au moment du changement de majorité.

En conclusion, les magistrats de la Cour des comptes précisent que leurs « *évaluations ne constituent pas une prévision de ce que l'on observera lorsque les comptes de 2002 seront définitivement établis. D'ici là, en effet, une politique économique aura été mise en œuvre : elle modifiera la situation dans un sens et avec une ampleur qu' (ils n'étaient) pas chargés de préjuger* ».

Votre Rapporteur ne saurait mieux dire au regard de la réalité des comptes en 2004.

## ***II.– La politique économique menée depuis 2002 se traduit par une faible croissance, une aggravation des déficits publics et de l'insécurité sociale : le retour du cercle vicieux***

Au moment où la nouvelle majorité prend les rênes du pouvoir, la France est dans une situation incertaine qui appelle des décisions stratégiques fortes et adaptées : il s'agit, comme en 1997, de soutenir la croissance, encourager la demande interne étant donné l'atonie de la croissance mondiale, mais sans remettre en cause les engagements européens de la France.

Il subsiste une différence de taille : en 1997, le déficit public était évalué à 4,2 % du PIB par l'audit (hors soulte de France Télécom), les prélèvements avaient fortement augmenté ainsi que le poids de la dette publique ; en 2002, le déficit public est situé entre 2,3 et 2,6 %, la dette recule et les baisses de prélèvements ont soutenu le pouvoir d'achat et la consommation.

Malheureusement pour les Françaises et les Français, le gouvernement a multiplié les erreurs de politique économique : creusement du déficit au détriment de la justice sociale et sans efficacité économique, explosion de la dette publique, résignation devant la hausse du chômage et, surtout, devant l'atonie de la croissance avec un risque réel de passer à côté de la reprise mondiale.

Pour votre Rapporteur, la situation actuelle ressemble décidément beaucoup au cercle vicieux dans lequel s'était enfermée la France avant 1997

### **A. Le gouvernement a multiplié les erreurs stratégiques de politique économique**

#### **1.– La gestion 2002 : la faute originelle de la politique budgétaire du gouvernement Raffarin...**

En conclusion de leur dernier audit, les magistrats de la Cour des comptes rappelaient que l'exécution 2002 serait fortement dépendante des choix économiques et budgétaires du nouveau gouvernement. Un peu moins d'un an plus tard, la Cour des comptes rendait un verdict pour le moins implacable sur l'exécution budgétaire : en 2002, le gouvernement a « laissé filer » le déficit budgétaire de l'État, sans aucun effet bénéfique majeur sur l'activité.

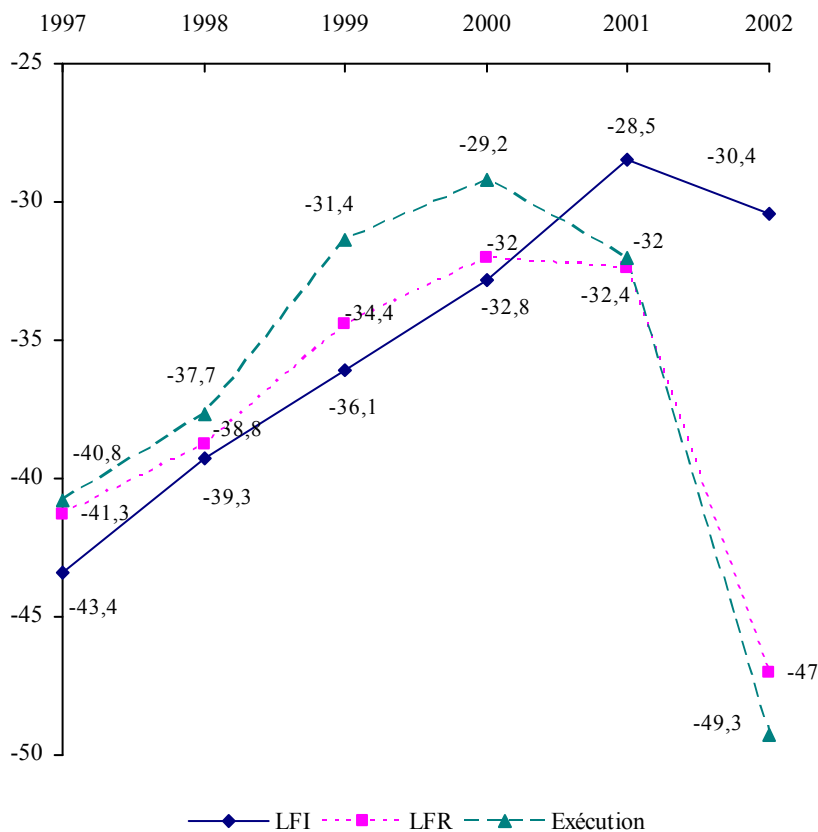
##### ***a) Un déficit « abyssal »***

Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et publié en mai 2003, la Cour des comptes dresse un bilan particulièrement critique de l'exécution 2002.

L'exécution 2002 a été marquée par une dégradation délibérée et se résume finalement à un chiffre. Alors que le déficit budgétaire avait été réduit en proportion du PIB, et son montant en valeur contenu, de 1999 à 2001, autour de 30 milliards d'euros (31,4 en 1999, 29,1 en 2000 et 32 en 2001), il a été porté en 2002 à 49,3 milliards d'euros en exercice, et même à 50,8 milliards d'euros si l'on intègre la période complémentaire. Le solde présenté dans la loi de règlement atteint lui le chiffre «abyssal» de 52,1 milliards d'euros. Le déficit budgétaire s'est donc dégradé de 55 % en 2002 !

La Cour des comptes est limpide à ce sujet : « en pourcentage, le déficit s'est creusé de plus de 50 % par rapport à l'exécution de 2001, de plus de 60 % par rapport à la prévision initiale et près de 5 % par rapport au dernier objectif fixé dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 »<sup>(7)</sup>

**RESULTATS BUDGETAIRES HORS RECETTES DE PRIVATISATION  
AFFECTEES AU BUDGET GENERAL  
- HORS FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI)  
- HORS FONDS DE STABILISATION DES CHANGES (FSC)**



Source : Cour des comptes.

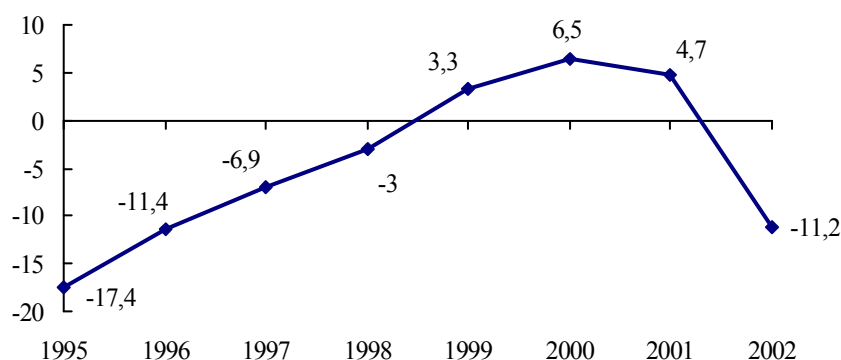
<sup>(7)</sup> Cour des comptes : « Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 » mai 2003 ; p 6.

Cette dégradation du solde budgétaire est encore plus frappante si l'on observe le solde primaire. Votre Rapporteur a rappelé précédemment que l'un des principaux succès de la précédente législature avait été d'atteindre dès 1999 un excédent primaire suffisamment élevé pour entamer une décrue de l'endettement public.

L'exécution 2002 annihile ces efforts en dégradant ce solde primaire de près de 15 milliards d'euros. Pour la première fois depuis 1999, le solde primaire est donc de nouveau négatif et revient au niveau qui était le sien en 1996. Ce faisant, le déclenchement de « l'effet boule de neige » sur la dette publique est inéluctable, la France empruntant à nouveau pour rembourser sa dette.

#### SOLDE PRIMAIRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



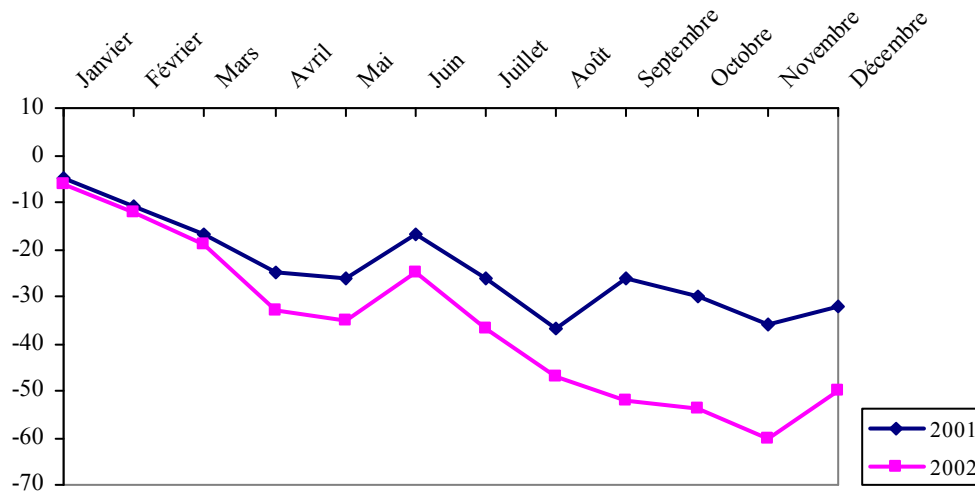
Source : Cour des comptes.

Si le nouveau gouvernement et la nouvelle majorité peuvent estimer que la responsabilité totale de cette dégradation ne peut leur être imputée, il est incontestable que les décisions prises dans le « collectif » d'été pour 2002, à leur initiative, ont pesé sensiblement et négativement sur le solde budgétaire.

S'agissant du profil de l'évolution mensuelle comparée (2002 et 2001) du solde d'exécution, deux décrochages apparaissent : le premier, constaté par l'audit, apparaît en avril et tient, à la fois à un plus grand dynamisme des dépenses de toutes natures et à un ralentissement dans l'encaissement des recettes. Il s'agit de la traduction, dans le solde budgétaire, de l'activation des stabilisateurs automatiques.

Le deuxième décrochage du déficit d'exécution cumulé constaté en septembre illustre un retournement net des tendances des années passées : le déficit s'aggrave de 4,1 milliards d'euros en 2002 alors qu'à cette période de l'année, il s'était réduit de 10 milliards d'euros en 2001.

EVOLUTION DU SOLDE MENSUEL D'EXECUTION (en Md€ cumulés)



Source : Cour des comptes.

Ce deuxième décrochage est entièrement imputable au gouvernement en place depuis le mois de juin. Il tient selon la Cour des comptes « *d'une part, au règlement au cours de ce mois de l'essentiel des dépenses relatives aux ouvertures de crédits du collectif d'été et à l'atonie des recettes, et d'autre part, à l'absence de d'une véritable limitation de la dépense, en dépit de l'affichage d'un dispositif de régulation* »<sup>(8)</sup>.

Ce second décrochage est bien la traduction de la volonté délibérée de dégrader le solde budgétaire en 2002, mise en œuvre à partir de l'été 2002 par le nouveau gouvernement.

### ***b) Des dépenses qui dérapent délibérément et une diminution des recettes aggravée par la baisse de l'impôt sur le revenu***

Au niveau des recettes, l'audit avait rappelé que le fait que la croissance de l'économie se soit limitée à 1,2 % au lieu des 2,5 % escomptés initialement, s'est notamment traduit par une évolution moins dynamique des recettes fiscales (notamment celles de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés), qui ne compense plus l'impact des baisses de prélèvements engagées. C'est ainsi que la baisse supplémentaire de 5 % de l'impôt sur le revenu décidée en collectif d'été a accentué le tassement des recettes fiscales nettes, qui s'établissent à 240,2 milliards d'euros, contre 244,9 milliards d'euros, soit une diminution de 1,9 %.

Comme l'explique la Cour des comptes : « *cette politique, qui peut être facilement absorbée en période de forte croissance ou de consolidation de la croissance (comme dans les années 1999-2001) devient très délicate dans un contexte économique défavorable puisqu'elle conduit, à défaut d'un effort parallèle sur les dépenses, à aggraver mécaniquement un déficit, dont le niveau absolu reste élevé* »<sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Cour des comptes : « Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 », mai 2003 ; p. 38

<sup>(9)</sup> Cour des comptes : « Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, » mai 2003 ; p.7

Le gouvernement a donc lui-même déclenché un effet de ciseau en découplant l'évolution des dépenses et des recettes.

En définitive, les recettes nettes du budget général ont diminué de 2,9 % en 2002 alors qu'elles avaient augmenté de près de 1,5 % par an sur la période 1998-2002.

**EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL  
ET DES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE NETTES DES REMBOURSEMENTS  
ET DEGREVEMENTS D'IMPOTS**

(variation en % et en volume par rapport à l'année précédente)

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Recettes définitives	+ 2,3	+ 4,4	- 0,6	+ 2,1	+ 0,1
Dépenses définitives	+ 0,9	+ 1,7	- 1,7	+ 2,8	+ 5,4

Source : Cour des comptes.

En 2002, le gouvernement nouvellement nommé n'a pas cherché à maîtriser la progression des dépenses publiques. Les dépenses de l'État ont ainsi progressé de 5,4 %, soit un rythme près de deux fois supérieur aux années précédentes. Les dépenses qui ont le plus progressé sont celles du titre III (moyens des services), avec une croissance de 4,7 % par rapport à 2001. On notera en particulier la progression des dépenses de fonctionnement courant de 6,2 %, soit un rythme de progression deux fois plus élevée qu'en 2000 et 2001, ainsi que la progression déraisonnable de 5,3 % des dépenses militaires.

Le gouvernement a donc été incapable de maîtriser la dépense publique en 2002 : les annulations (hors opérations sur crédits évaluatifs) n'ont porté « que » pour 2,5 milliards d'euros sur les moyens ordinaires et d'investissement des services civils et militaires, soit en fait moins qu'en 2001, 2000 ou 1999 (respectivement 2,8, 3,6 et 3,7 milliards d'euros dans le même périmètre). Au total, les annulations n'ont couvert que 33 % des ouvertures de crédits.

Selon la Cour des comptes: « *alors que l'audit des finances publiques évaluait à 3,4 milliards d'euros les économies réalisables sur l'exercice 2002, les annulations effectives ont porté sur un total de 2,5 milliards d'euros, à comparer également avec le niveau du gel d'août 2002 qui atteignait 3,8 milliards d'euros et à celui des ouvertures qui s'élevaient à 7,5 milliards d'euros. Ce choix de limiter le niveau des annulations, au même titre que ceux faits à l'occasion du collectif d'été qui ont consisté à retenir les hypothèses de l'audit les plus défavorables en matière de recettes et de dépenses, ces dernières étant majorées par les ouvertures du collectif d'automne, ont eu pour conséquence de favoriser la dégradation du déficit et donc de remettre à plus tard les décisions visant à assainir les finances publiques.* »<sup>(10)</sup>

<sup>(10)</sup> Cour des comptes : « Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 » n mai 2003 ; p.35

Ainsi, le gouvernement Raffarin a délibérément dégradé les comptes de l'État en 2002, à hauteur d'environ 9 milliards d'euros, soit environ 0,6 point de PIB. Ces 9 milliards d'euros se décomposent comme suit :

- 1,81 milliard d'apurement de dettes sociales ;
- 3,2 milliards de minoration de recettes non fiscales (dont le report de l'encaissement d'une dette de l'Unedic de 1,2 milliard d'euros) ;
- majoration de 800 millions d'euros des crédits militaires ;
- ouverture de 700 millions d'euros sur la charge de la dette ;
- et baisse supplémentaire de l'impôt sur le revenu à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

## **2. ... confirmé par un projet de loi de finances 2003 insincère et irresponsable**

Après avoir dégradé l'exécution 2002 pour mieux « charger la barque » et exploiter autant que possible la thématique de « l'héritage », le gouvernement présente à l'automne un projet de loi de finances pour 2003 fondé sur des hypothèses de croissance totalement insincères.

### ***a) La rupture avec les pratiques de gestion responsable***

Dans le droit fil de l'exécution 2002, le gouvernement a poursuivi avec le projet de loi de finances pour 2003 sa politique déterminée de présentation faussée des comptes dénoncée, à l'époque, par votre Rapporteur.

Ainsi, la norme d'évolution de la dépense publique pour 2003 a été calculée à partir des dépenses du projet de loi de finances pour 2002 *majorées* de celles du collectif budgétaire d'été, et non à partir de la loi de finances initiale, comme c'est l'usage. En conséquence, la véritable norme de progression de la dépense en 2003 n'a pas été de 0,2 % mais de 1,2 % ! Le gouvernement a ainsi fait franchir à la dépense publique une marche d'escalier dont elle n'est toujours pas redescendue, qui se traduit par la forte augmentation du poids de la dépense publique dans le PIB depuis le point bas de 2001. C'est la même erreur que celle qui avait été commise en 1993. En agissant ainsi, le gouvernement a voulu se donner des marges de manœuvre, en chargeant l'héritage de son prédécesseur. Mais, en fait, il ne fait qu'entraver lui-même sa politique budgétaire, en enclenchant une spirale infernale de la dette.

L'orthodoxie budgétaire recommandait plutôt de fixer la norme de progression de la dépense publique à partir du projet de loi de finances initial.

### ***b) Des hypothèses économiques insincères***

Votre Rapporteur considère que, dès la présentation du projet de loi de finances pour 2003, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement ne tenait pas compte des informations disponibles. Ce scénario de croissance est décrit par le gouvernement en page 11 du rapport économique et financier : « *la croissance*

*française retrouverait au cours du second semestre [2002] un rythme de croissance annualisé compris entre 2 % et 2,5 %. Elle n'accélérait par la suite que très modérément, ce qui conduirait à une croissance en moyenne annuelle de 2,5 % en 2003.* ». Ce scénario était donc en deux temps, vive accélération au second semestre 2002 qui permet d'atteindre le rythme de 2,5 %, puis stabilisation à ce niveau sur l'ensemble de 2003.

Pourtant, le gouvernement a refusé de tenir compte des informations officielles dont la publication a été préalable ou parallèle à la présentation du projet de loi de finances pour 2003 en Conseil des ministres. Il avait pourtant expliqué le report d'une semaine de la présentation du projet de loi de finances en conseil des ministres, du 18 au 25 septembre 2002, par son souci de prendre en compte les dernières données disponibles. Or, le gouvernement, qui attendait en réalité de connaître la note de conjoncture de l'INSEE rendue publique le 27 septembre 2002, a délibérément choisi de ne pas en tenir compte.

Cette note indiquait en effet que, contrairement au scénario retenu par le gouvernement, « *la croissance serait plus faible au second semestre 2002 qu'au premier* ». L'INSEE retenait en effet un rythme de progression du PIB de seulement 1,5 % au second semestre 2002. Surtout, ce rythme très faible de la croissance en 2002 par rapport aux hypothèses du gouvernement induisait que l'acquis de croissance pour 2003 (la croissance effective du PIB, avec une croissance nulle en 2003, obtenue grâce à l'inertie de la croissance 2002) serait beaucoup plus faible que celui escompté par le gouvernement. C'est-à-dire qu'il faudrait une très forte accélération de la croissance en 2003 (un rythme annuel de 3,2 %, soit une croissance de 0,8 % par trimestre, et non de 0,8 % en rythme annuel !) pour atteindre le niveau retenu par le Gouvernement. Or cette accélération de la croissance en 2003 n'était pas envisagée.

Ainsi, le refus manifeste et constant du Gouvernement, pour la loi de finances pour 2003, de tenir compte des informations publiques et privées disponibles, et le consensus de l'ensemble des observateurs pour considérer les chiffres du gouvernement comme erronés permettent de constater que le débat budgétaire a été faussé par des prévisions sciemment inexacts. Le gouvernement a présenté, à dessein, un scénario d'évolution macroéconomique manifestement erroné, ne permettant pas au Parlement d'exercer ses prérogatives et faussant les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

Les nombreuses déclarations des ministres pendant le débat budgétaire ou dans la presse montrent, en effet, qu'ils avaient parfaitement conscience de l'inexactitude manifeste des hypothèses de croissance retenues.

Ainsi, M. Alain Lambert, alors ministre du budget, a annoncé, à l'occasion de la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi, et donc avant même l'examen des dépenses, la mise en place dès janvier d'une régulation budgétaire portant sur les dépenses, afin de faire face à une probable dégradation du déficit résultant d'une croissance moindre que prévue. Cette annonce établissait clairement que les ministres considéraient que les recettes étaient surévaluées dans le budget



initial, et qu'il faudrait donc ajuster les recettes et les dépenses dès le début de l'année.

Il est particulièrement éclairant de noter à cet égard que, par son ampleur, la surestimation des recettes fiscales à laquelle a procédé volontairement le gouvernement était, à elle seule, de nature à aggraver le déficit de l'État, et par conséquence des administrations publiques, dans une mesure telle que le critère du Pacte de stabilité et de croissance relatif au plafond de déficit public à hauteur de 3 % du PIB ne serait plus respecté.

### ***c) Une exécution impossible à respecter***

Si nous ne disposons malheureusement pas encore du rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances 2003, la Cour avait, dès son rapport sur l'exécution 2002 déjà abondamment cité par votre Rapporteur, émis un certain nombre de remarques quant aux perspectives d'exécution 2003. Ceux-ci étaient peu amènes.

Selon la Cour des comptes, dès mai 2003, « *la prévision initiale pour 2003 paraît impossible à tenir* :

– *l'hypothèse repose sur un solde budgétaire de l'État de 44,6 milliards d'euros, soit un niveau nettement inférieur à l'exécution 2002* ;

– *par ailleurs, la loi de finances initiale est bâtie sur un scénario de croissance de 2,5 % hors de portée* ;

– *enfin, la progression des dépenses n'est pas revue à la baisse.* »

Ainsi, fin mars 2003, le solde général d'exécution s'établissait à -21,5 milliards d'euros contre -18,4 milliards d'euros l'année dernière à la même date et les recettes fiscales étaient en repli de 1,4 %.

## **3.– Un déficit de la sécurité sociale non maîtrisé**

L'irresponsabilité dans la gestion de nos finances publiques, manifeste en ce qui concerne le budget de l'État, se retrouve au niveau de la Sécurité sociale. Alors que le régime général avait retrouvé l'équilibre en 1999, à partir de 2002, le déficit a commencé de se creuser de presque 5 milliards d'euros par an.

En 2003, le déficit du régime général s'est élevé à 10,2 milliards d'euros et s'est donc creusé de 6,7 milliards par rapport à 2002. Il s'agit là du plus fort déficit enregistré depuis 1995, année où il avait également dépassé les 10 milliards d'euros.

Cette dégradation du solde de la sécurité sociale est bien sûr en partie la conséquence d'une croissance ralentie. Très sensible à la conjoncture, et plus précisément à l'évolution de la masse salariale, les cotisations sociales ont connu un net ralentissement ces dernières années. Alors qu'elles connaissaient un rythme annuel de progression de près de 6% jusqu'en 2002, celui-ci est tombé à presque 2% à partir de cette date, conséquence logique de la remontée du chômage. Ici encore le

gouvernement paie le prix d'une politique économique qui néglige la croissance et l'emploi. En 2003, le taux de croissance de la masse salariale s'est établi à 1,9% d'après les dernières évaluations de l'ACOSS. Il faut remonter à 1994 pour retrouver une croissance de la masse salariale plus faible (1,7%)

Mais l'évolution des recettes n'explique néanmoins pas l'intégralité du déficit : l'explosion des dépenses, et en particulier celle des dépenses d'assurance maladie, en est l'explication principale. Le déficit de l'assurance maladie explique en effet, pour l'essentiel, le déficit de la sécurité sociale. La simple lecture du tableau suivant suffit à prendre la mesure du dérapage :

ÉVOLUTION DU SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL (en droits constatés)

	(en milliards d'euros)			
	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
Branche Maladie	- 2,1	- 6,10	- 11,11	- 14,1
Régime général	1,1	- 3,46	- 10,20	- 13,6

(1) prévisions.

(2) prévisions, compte non tenu des mesures adoptées dans la loi de financement pour 2004.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

Comme le soulignait François Goulard dans son rapport consacré au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004<sup>(11)</sup>, « le déficit de l'assurance maladie, soit 11,1 milliards d'euros en 2003, représente déjà presque 10 % de ses dépenses annuelles de prestations, l'équivalent de 1,2 mois de ces dépenses. La branche maladie est la principale responsable de la dégradation de la situation du régime général et a concentré jusqu'en 2003 l'intégralité de son déficit ».

Les termes employés dans le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2003 pour qualifier la gestion des dépenses de la branche Maladie en 2002 sont particulièrement durs :

« L'exercice 2002 s'est en réalité déroulé hors de tout système de régulation et même hors de tout cadre de référence, aucune loi de financement rectificative n'étant venue, en cours d'année, adapter les objectifs et les moyens à l'évolution des dépenses, de la conjoncture économique et de la politique des pouvoirs publics. »

Le Gouvernement disposait pourtant, avec l'audit qu'il avait lui-même commandé, d'un document établissant la nécessité de prendre en compte les effets sur les comptes sociaux du ralentissement conjoncturel, comme il l'a en partie fait, en ce qui concernait les comptes de l'Etat, à travers le collectif budgétaire à l'été 2002.

Au total, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 avait fixé un ONDAM à 112,8 milliards d'euros, en augmentation de 4 % par rapport à la base 2001 alors estimée. Bien que cette augmentation ait été prévue à un niveau plus élevé que les années antérieures, le dépassement constaté en exécution est le plus élevé depuis la création de l'ONDAM, avec 116,7 milliards d'euros de dépenses, soit une hausse de 7,2 %. La dérive constatée *in fine* est en réalité due pour un large part aux signaux adressés aux prescripteurs de soins et au renoncement affiché par le gouvernement à la

<sup>(11)</sup> Doc. AN n° 1156 par M. François Goulard « Financement de la sécurité sociale pour 2004 », octobre 2003, p.48.

maîtrise des dépenses médicales. La mesure la plus emblématique de cette négligence est constituée par l'ensemble des mesures tarifaires accordées aux professions de santé sans que soit instauré, en échange, un système de régulation de l'offre de soins un peu plus efficace que celui mis en place en 1996.

**COÛT POUR L'ASSURANCE MALADIE DES MESURES TARIFAIRES EN FAVEUR DES PROFESSIONS DE SANTÉ LIBÉRALE EN 2002 ET 2003**

(en millions d'euros)

	2002	2003	Total (2002 et 2003)	En % des honoraires remboursés
Omnipraticiens	618	70	688	12,6 %
Spécialistes	110	219	329	4,1 %
Chirurgiens-dentistes	0	74	74	2,6 %
Sages-femmes	2	0	2	2,5 %
Infirmières	200	130	330	10,7 %
Masseurs-kinésithérapeutes	55	41	96	4,2 %
Orthophonistes	25	3	27	7,3 %
Orthoptistes	4	0	4	10,7
Biologistes	90	0	90	3,1 %
Transports sanitaires	44	40	84	3,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.148</b>	<b>576</b>	<b>1.724</b>	<b>6,3 %</b>

Comme l'explique la Cour des comptes, « l'accord du 5 juin 2002 avec les généralistes induit à lui seul, (...), un effet en année pleine de 690 millions d'euros, soit une majoration de 17,7% par rapport au total des honoraires de généralistes remboursés en 2001 »<sup>(12)</sup>

Par ces décisions, le gouvernement a clairement envoyé un signal négatif aux professions de santé, qui, s'il n'explique pas l'intégralité de la dérive des dépenses, y a fortement contribué.

#### **4.– Quelle idéologie sous tend la politique du gouvernement ?**

En 2002 comme en 2003, le Gouvernement a donc laissé filer les déficits tant budgétaires que sociaux sans que cela se traduise par une reprise de la croissance, bien au contraire. Votre Rapporteur y reviendra.

Sur le plan de la politique budgétaire comme sur celui de la politique fiscale, le Gouvernement a mené une politique idéologique, reposant sur une grille d'analyse économique erronée et dépassée, et dont les résultats économiques sont médiocres. Votre Rapporteur tient à rappeler que pour lui, le déficit budgétaire et la dette publique ne constituent pas un mal en soi. L'endettement peut être nécessaire, et même économiquement pertinent pour couvrir un certain nombre de dépenses d'investissement et d'avenir (au sens large du terme qui peut inclure également les dépenses d'éducation) qu'il est concevable de financer par emprunt. Les politiques

<sup>(12)</sup> Cour des comptes « la Sécurité sociale » septembre 2003, p 194

publiques, même financées par l'endettement, possèdent une légitimité et une efficacité qu'une certaine idéologie économique malheureusement encore trop répandue refuse d'admettre.

Sur un plan conjoncturel, un déficit peut également être souhaitable, à condition qu'il permette de faire jouer les stabilisateurs automatiques dans un sens qui soutienne les revenus des ménages et la demande intérieure.

Tout autant que le niveau du déficit, votre Rapporteur estime que sa composition importe également pour apprécier une politique : le gouvernement Jospin l'a prouvé, en 1997, quand il est parvenu à réduire le déficit budgétaire tout en réorientant tant les dépenses que les recettes dans une perspective de soutien à l'emploi et à la croissance.

Depuis deux ans, votre Rapporteur considère que le Gouvernement a aggravé le déficit public en redéployant les recettes et les dépenses dans un sens *défavorable* à l'emploi et à la croissance et s'en remettant totalement à la reprise de la croissance mondiale.

#### ***a) Une politique fiscale injuste et inefficace***

Le premier geste fiscal du gouvernement aura été, lors du collectif de l'été 2002, de procéder à une réduction supplémentaire de 5 % de l'impôt sur le revenu. Contrairement au plan de réductions d'impôts mis en place par le précédent gouvernement, cette réduction, qui ne s'accompagne pas de mesures en direction des ménages non imposables à l'impôt sur le revenu, s'applique de façon uniforme quel que soit la tranche d'imposition et le niveau de revenu et profite donc en priorité aux revenus les plus favorisés tout en réduisant la progressivité du barème.

Compte tenu de la concentration du produit de l'impôt sur le revenu, une baisse uniforme est captée à 70 % par les 10 % de foyers les plus aisés, et à 30 % par 1 % des foyers les plus aisés. Les baisses d'impôts du Gouvernement sont donc ciblées sur quelques dizaines de milliers de foyers aisés, dont un certain nombre sera d'ailleurs purement et simplement dispensé du paiement de l'impôt sur le revenu grâce au relèvement parallèle du plafond de la réduction d'impôt pour emploi à domicile. Au contraire, les millions de ménages qui ne bénéficient pas de ces mesures voient leur pouvoir d'achat amputé par les hausses des tarifs publics, des carburants et du fioul domestique.

La mesure qui illustre bien le caractère injuste de la politique fiscale du gouvernement est, selon votre Rapporteur, le relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour emploi à domicile. Sa justification au nom de l'emploi est en outre infondée. Le récent rapport du Conseil des Impôts sur la fiscalité dérogatoire démontre en effet que cette mesure est délibérément ciblée sur les 70 000 foyers les plus imposés alors que 900 000 foyers, non imposables, auraient pu prétendre à une mesure équivalente. Cette « ségrégation fiscale », il n'y a pas d'autre mot, n'est justifiée par aucune autre différence objective que le niveau du revenu.

En effet, alors qu'en France 2,2 millions de foyers ont déclaré en 2001 des dépenses liées à l'embauche d'un salarié à domicile, seul 1,3 million de foyers ont bénéficié de cette mesure, les 900 000 autres étant non imposables au titre de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement a justifié le relèvement du montant de la réduction d'impôt par son souci de : « *favoriser l'emploi dans le secteur des services aux personnes et de mieux prendre en compte les frais exposés par les familles* ». Pourquoi alors maintenir à l'écart 900 000 foyers qui engagent effectivement des dépenses à ce titre au seul motif que leurs revenus sont insuffisants pour être imposés au titre de l'impôt sur le revenu ? Il aurait été pourtant aussi simple, et bien plus juste et efficace, de transformer en un crédit d'impôt remboursable - dont chacun peut bénéficier, qu'il soit ou non imposable - ce qui est actuellement une réduction d'impôt réservée aux seuls imposables, et ciblée vers les plus aisés. En maintenant cette restriction, le gouvernement et sa majorité se sont privés d'un levier sur la création d'emplois et la régularisation du travail clandestin. Ils ont privé 900 000 foyers de toute incitation fiscale, même minime, en ce sens.

Le gouvernement a hésité, et continue de le faire aujourd'hui, quant aux justifications qu'il entend donner à cette politique fiscale exclusivement orientée vers les ménages les plus aisés. Il a d'abord voulu la présenter comme un instrument de relance de la demande. Les chiffres les plus fantaisistes ont circulé pour expliquer que les baisses d'impôts sur le revenu décidées allaient soutenir la demande et relancer la croissance. En réalité, même le précédent ministre de l'économie, Francis Mer, a reconnu devant l'Assemblée Nationale que cette baisse n'avait pas stimulé la consommation mais le taux d'épargne !

Confronté à la réalité économique et à l'atonie de la consommation des ménages, le gouvernement s'est donc « rabattu » vers une justification et une thématique plus classiques de la part d'un gouvernement de droite et qui avaient déjà inspiré les politiques fiscales menées par MM. Balladur et Juppé. Selon cette inspiration, il faudrait récompenser le travail, car les taux marginaux d'imposition sont trop élevés et découragent le travail. On se situe donc clairement dans une thématique de l'offre, dont la droite a fait sa vulgate économique depuis les années 80. Cette justification idéologique, purement théorique puisqu'elle fait abstraction des autres déterminants, et démentie dans les faits notamment lorsqu'on compare les taux d'imposition effectifs, est surtout inadaptée à la situation économique atone que l'on connaît et qui provient davantage d'une insuffisance de la demande des ménages.

Cette idéologie inquiète votre Rapporteur ; elle a pour horizon politique une remise en cause de la progressivité de l'impôt, une aggravation des inégalités économiques qui, à terme, risquent de menacer le pacte social. L'exemple américain est à ce titre intéressant et constitue, aux yeux de votre Rapporteur, un contre modèle édifiant.

### **La réforme fiscale aux États-Unis : des similitudes troublantes**

Les États-Unis donnent souvent le ton en matière de politique fiscale, comme de politique économique plus généralement : la pensée économique et fiscale dominante à Washington se répercute à plus ou moins brève échéance en Europe et dans le reste du monde, via une forte influence intellectuelle mais aussi une influence institutionnelle plus forte encore que véhiculent les grands organismes internationaux type FMI, OCDE et, dans une moindre mesure, la Banque mondiale. Cela a très clairement été le cas dans les années 80 et les années 90.

Il est dès lors essentiel de suivre les récentes évolutions fiscales aux États-Unis et d'en apprécier la portée. Depuis l'entrée en récession en mars 2001, pas moins de trois plans de relance ont été votés :

– L'« *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act* » en juin 2001 (EGTRRA, 1.350 milliards de dollars de baisse d'impôts sur 10 ans visant essentiellement les ménages) ; la principale mesure porte sur une baisse drastique de l'impôt sur le revenu : nombre de tranches ramené de 5 à 4 (suppression de la tranche supérieure), baisse des taux d'imposition de chaque tranche (de 50 % à 10 % selon les tranches) ; le coût de ce volet est estimé à 727 milliards de dollars. Par ailleurs, il est prévu que les taux de l'impôt successoral diminuent chaque année pour atteindre 0 % dans 10 ans.

– Le « *Job Creation and Worker Assistance Act* » en mars 2002 (tourné vers les grandes entreprises) ;

– Et, récemment, le « *Jobs and Growth Tax Reconciliation Act* » (le « Relief » a disparu...) adopté fin mai 2003. Comprenant initialement 726 milliards de réduction d'impôts sur 10 ans, ce plan a fait l'objet d'un intense débat quant à son coût, son équité et son efficacité. Ce débat s'est clos le 24 mai avec le vote par le Congrès d'un plan réduit de moitié grâce à la nature temporaire des mesures, visant à la fois les ménages (surtout les plus aisés) et les entreprises.

Les principales dispositions de ce dernier plan sont les suivantes :

– Réduction à 15 % du taux d'imposition maximal sur les dividendes (actuellement de 38,6 %) et les plus-values (actuellement de 20 %). Le projet initial prévoyait la suppression pure et simple de l'impôt sur les dividendes.

– Accélération du calendrier de baisse des taux marginaux d'impôt sur le revenu prévu par l'EGTRRA. La baisse serait effective dès cette année, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les taux marginaux, actuellement à 27, 30 et 35 % seront abaissés de 2 points et le taux de la tranche supérieure passera de 38,6 % à 35 %.

– Augmentation de 600 à 1000 dollars du crédit d'impôt par enfant dès 2003 (soit un coût de 12 milliards de dollars sur un coût total de 350 milliards...)

– Hausse de 25.000 à 100.000 dollars du montant maximal que les PME peuvent déduire de leurs profits au titre de leurs dépenses d'investissement et biens d'équipement.

– Versement aux États de 20 milliards de dollars (sur 2 ans) pour aider à combler leurs déficits, mesure qui a permis le ralliement d'une poignée de démocrates.

Selon votre Rapporteur, la politique fiscale de l'équipe Bush s'inscrit parfaitement dans la continuité de celle de Ronald Reagan dans les années 80. Sur la seule année 2003, les réductions d'impôts sont évaluées à 61 milliards de dollars ; le déficit public atteindrait 450 milliards de dollars, soit 4,2 % du PIB.

Ce plan fiscal s'exerce au prix d'un contrôle draconien et préjudiciable des dépenses, à l'exception des dépenses militaires, et plus fondamentalement au détriment du régime de retraite et d'assurance-maladie.

Ces choix de politique économique se font dans un contexte de très forte montée des inégalités aux États-Unis. Selon Paul Krugman, professeur d'économie à Princeton et éditorialiste au New York Times, la « société des classes moyennes » héritée du New Deal n'est plus qu'un souvenir. Il fonde son analyse sur une étude réalisée par Thomas Piketty et Emmanuel Saez pour le National Bureau of Economic Research, un institut américain privé.

En se fondant sur les déclarations fiscales, les auteurs ont estimé les revenus des personnes aisées, riches et très riches depuis 1913. Il en ressort avant tout que l'Amérique des classes moyennes ne correspond pas à l'état normal de la société, mais à un intermédiaire entre deux « âges d'or ». L'Amérique d'avant 1930 était une société dans laquelle un petit nombre d'individus immensément fortunés contrôlaient une grande part de la richesse du pays. Les États-Unis ne sont devenus une société de classes moyennes qu'après le recul brutal de la concentration des revenus durant le New Deal et surtout durant la seconde guerre mondiale. Les revenus sont ensuite restés assez équitablement partagés jusque dans les années 70 : la forte progression des revenus durant les trente années qui ont suivi 1945 a été largement répartie au sein de la population.

Mais, depuis, le fossé s'est rapidement creusé. Et les grands gagnants de cette récente évolution sont les très riches, même si cette donnée est parfois masquée par le recours à une ventilation statistique grossière, par décile par exemple. Ainsi le dernier décile (les 10 % de la population disposant du revenu le plus élevé) comprend certes un grand nombre d'individus faisant partie de la classe moyenne mais ce ne sont pas eux qui ont le mieux tiré leur épingle du jeu.

L'essentiel de l'augmentation de la part de cette catégorie sur ces trente dernières années a été le fait du 1 % le plus riche et non des 9 % suivants. De plus, 60 % de l'augmentation réalisée par ce 1 % est allée à 0,1 % des contribuables, ceux dont les revenus annuels sont supérieurs à 790.000 dollars. Et, pour finir, près de la moitié de ces gains est allée à 13.000 foyers (0,01 % des contribuables) qui disposent d'un revenu annuel de 17 millions de dollars. En 1970, ces 0,01 % disposaient de 0,7 % du revenu total : ils ne gagnaient « que » 70 fois la moyenne. Mais, en 1998, ces 0,01 % ont perçu plus de 3 % de l'ensemble des revenus. Cela signifie que les 13.000 familles les plus fortunées des États-Unis disposaient, à elles seules, d'un revenu presque égal à celui des 20 millions de ménages les plus modestes.

Paul Krugman dénonce donc vigoureusement les baisses d'impôts décidées par G.W. Bush. Selon lui, l'augmentation du revenu découlant des réformes décidées depuis 2001 est d'autant plus forte que le revenu est élevé : le revenu après impôt du centile le mieux loti augmente de 6,2 % alors que celui du quintile le plus modeste ne s'élève que de 0,6 % ! D'après Paul Krugman, l'exemple le plus frappant de l'évolution de la politique au bénéfice des riches est le mouvement en faveur d'une suppression des droits de succession. Ces droits représentent avant tout un impôt sur la fortune. En 1999, seules 2 % des successions, les plus grosses, les ont supportés, et la moitié de cet impôt a été payé par 3.300 successions seulement soit 0,16 % du total, valant au minimum 5 millions de dollars et en moyenne 17 millions de dollars. Un quart des recettes proviennent de 467 successions seulement.

On aurait pu penser qu'un impôt qui frappe si peu de personnes tout en générant des recettes fiscales considérables serait populaire. Pourtant, il existe actuellement aux États-Unis une vigoureuse campagne pour la suppression de cet « impôt sur la mort » et nombre d'américains croient que leur patrimoine sera grevé par les taxes, même si la plupart ne paieront en réalité pas grand-chose, voire rien du tout.

Votre Rapporteur se plaît à souligner que ces idées sont promues et véhiculées par de nombreuses fondations politiques financées par les familles fortunées et bénéficiant d'exonérations fiscales.

Et Paul Krugman de conclure sur une note extrêmement pessimiste : « les États-Unis des années 20 ne constituaient pas une société féodale. Néanmoins, c'était un pays dans lequel d'immenses privilèges, souvent hérités, formaient un contraste frappant avec une misère noire.

C'était également un pays dans lequel l'État, plus souvent que de raison, se mettait au service des privilégiés tout en faisant fi des aspirations de l'homme de la rue.

Cette époque est, dit-on, révolue. Mais qu'en est-il réellement ? Les inégalités dans l'Amérique d'aujourd'hui ont retrouvé leur niveau des années 20. Les gros héritages ne jouent plus un grand rôle dans notre société, mais avec le temps (et l'abrogation des droits de succession) nous permettrons la formation d'une élite héréditaire tout aussi éloignée des préoccupations de l'américain moyen. A l'instar de l'ancienne élite, la nouvelle exercera une influence politique. »

Thomas Piketty partage totalement cette opinion : selon lui, la politique fiscale de G.W. Bush est purement « idéologique, qui s'inscrit dans un plan d'ensemble de remise en cause radicale et méthodique de l'idée même de fiscalité progressive ».

Cette politique poursuit, selon votre Rapporteur, un deuxième but qui est de remettre en cause brutalement les politiques publiques en en privant de ressources l'État fédéral. Cette stratégie est décrite au États-Unis par l'expression imagée : « affamant la bête » (« starving the beast »).

### ***b) Un redéploiement des dépenses économiquement stérile***

Pour votre Rapporteur, au-delà du niveau des dépenses, le jugement doit porter sur la structure même des dépenses, celle-ci ayant un impact direct sur l'emploi et la croissance. Ainsi à partir de 1997, tout en respectant une stricte norme de croissance des dépenses, le Gouvernement de Lionel Jospin a réorienté celles-ci dans un sens de soutien à l'activité et à l'emploi. Depuis deux ans, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin fait exactement l'inverse.

Certes, votre Rapporteur partage certaines priorités affichées par le Gouvernement, la plupart s'inscrivant d'ailleurs dans une totale continuité avec l'action menée entre 1997 et 2002. Ainsi les lois de programmation relatives à la justice et à la sécurité, (si elles sont respectées...) prolongent-elles l'action du gouvernement Jospin sous lequel leurs crédits avaient augmenté respectivement de 19,4 % et 10,4 % entre 1997 et 2001.

On peut néanmoins s'interroger sur l'utilisation qui est faite de ces crédits supplémentaires. Ainsi, s'agissant de la justice, le programme immobilier des services pénitentiaires n'a pas pour objet de remplacer les établissements vétustes mais de créer de nouvelles capacités d'emprisonnement pour absorber les conséquences d'une politique sécuritaire dont la surpopulation carcérale actuelle souligne déjà les limites et les dangers.

Votre Rapporteur est beaucoup plus dubitatif sur l'excessive priorité accordée au budget de la Défense. Entre la loi de finances initiale 2001 et le projet de loi de finances pour 2004, le budget de la Défense a augmenté de près de 11 % ! Dans le même temps, le budget de l'emploi à périmètre constant et hors budgétisation du FOREC a baissé du même pourcentage ! Et le budget de l'éducation nationale et de la recherche a été amputé au point de provoquer des réactions désespérées de certaines catégories sociales. On voit clairement où sont les priorités du gouvernement et au détriment de quelles politiques elles s'opèrent.



Dans son rapport préliminaire sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, la Cour des comptes observe cette priorité et en relève les conséquences : « *l'année 2002 présente un profil atypique par rapport aux tendances observées sur la période 1998-2002 dans la mesure où, en gagnant 0,1 % dans la masse globale pour représenter 10,4 % au lieu de 10,3 % du total, les dépenses militaires connaissent une progression de 5 % sans précédent* ». Et la Cour de conclure : « *a contrario, les dépenses civiles en capital participent significativement à la maîtrise de la progression des dépenses, puisqu'elles diminuent de 522 millions d'euros* ». Elles ont donc clairement constitué en 2002, et cela se vérifie encore en 2003, la variable d'ajustement du niveau des dépenses. Cette réalité a été durement ressentie au sein des ministères sociaux qui ont dû faire face à une régulation budgétaire extrêmement contraignante et, selon votre Rapporteur, absolument scandaleuse à un moment où le pays s'enfonçait dans la crise avec les conséquences sociales que l'on connaît.

## **B Les conséquences économiques et sociales de cette politique sont désastreuses**

Menant une politique économique et budgétaire inspirée par une idéologie en décalage total avec la réalité économique, le Gouvernement a, dès 2003, récolté les fruits, amers, de cette politique en termes de croissance, d'emploi, d'exclusion et de déficits publics. En 2003, le produit intérieur brut s'est accru seulement de 0,5 % en volume. C'est le pire résultat enregistré depuis 1993.

### **1.– Une croissance atone, une situation sociale dégradée**

#### ***a) La situation économique en 2003 : l'économie frôle la récession...***

L'activité économique s'est donc ralentie en 2003 pour la troisième année consécutive. Malgré le dynamisme du commerce mondial qui a progressé de 4 %, le solde des échanges extérieurs contribue négativement à la croissance, notamment du fait du recul des exportations. La demande intérieure, quant à elle, conserve son faible rythme de croissance de 2002. A un nouveau recul de l'investissement des entreprises vient s'ajouter le ralentissement marqué de la consommation effective des ménages. Selon l'Insee <sup>(13)</sup>, la production est mal orientée dans la plupart des branches d'activités, à l'exception de l'énergie. Au total, elle s'accroît de seulement 0,9 % en 2003.

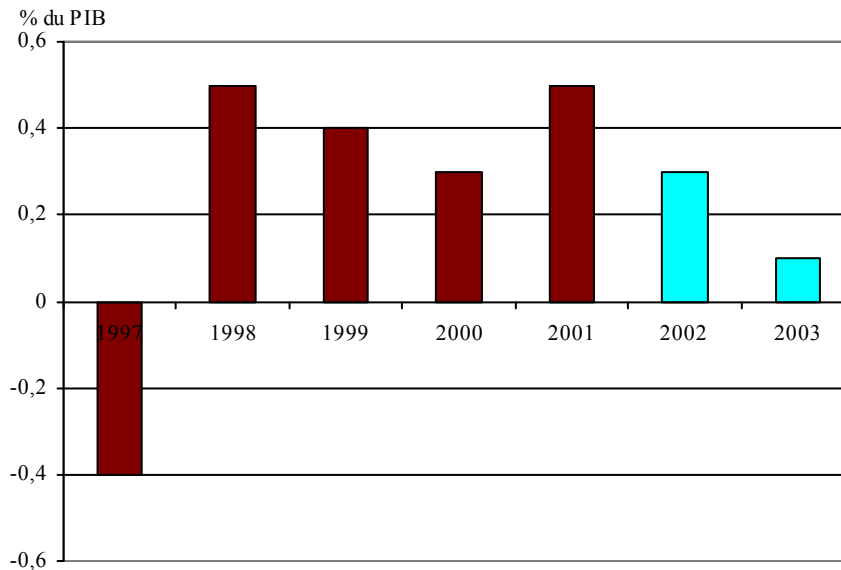
La production manufacturière stagne en raison de l'atonie de la demande des ménages et de la baisse des exportations. La production de services subit le ralentissement de la consommation des ménages. Par ailleurs, la production agricole s'affaïsse de 7,8 %. Dans ce contexte défavorable, la production de services de transport ralentit nettement (+0,3 % après +1,3 % en 2002). Enfin, la construction produit moins qu'en 2002 (-0,5 %).

---

<sup>(13)</sup> Insee Première n°960, avril 2004, « les comptes de la Nation en 2003 »

Cette situation économique traduit un net recul par rapport à la législature précédente : entre 1997 et 2002, la France a connu, en moyenne, un taux de croissance supérieur de plus d'un demi-point à celui de la zone euro. En 2003, cet écart n'est plus que de 0,1 point de PIB. La croissance française est comparable à celle de l'Allemagne et se situe bien en deçà des performances espagnoles ou anglaises, qu'elle égalait, voire dépassait, dans la période 1997-2002.

#### DIFFÉRENTIEL DE CROISSANCE FRANCE / ZONE EURO



Source : Eurostat, INSEE

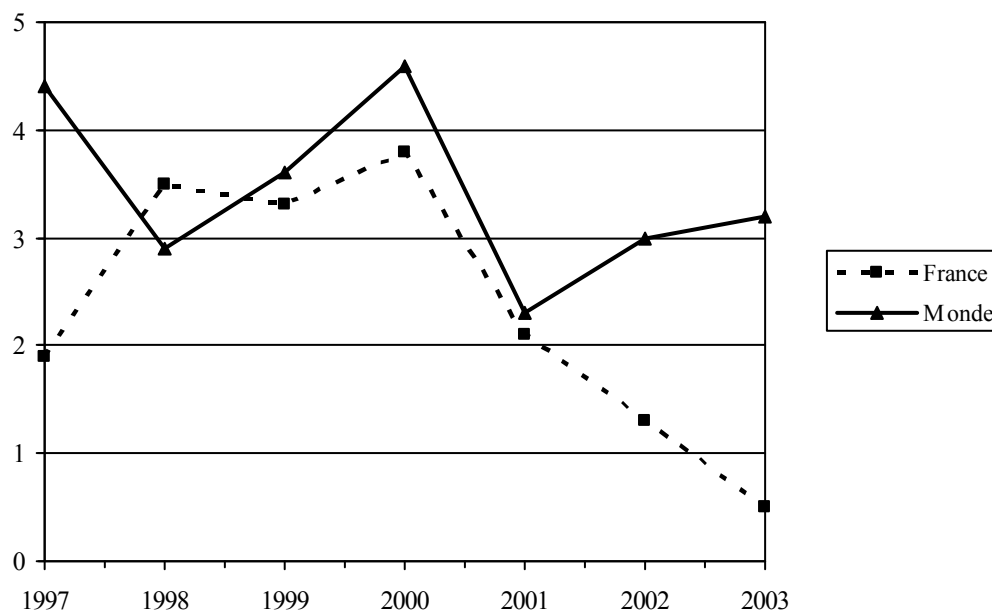
Cette dégradation du différentiel de croissance est, aux yeux de votre Rapporteur, la conséquence directe de l'action du Gouvernement qui n'a pas su, par une politique économique et budgétaire appropriée, soutenir le revenu des français et la croissance. Au contraire, on a vu, en deux ans, le chômage repartir à la hausse et l'insécurité sociale s'accroître.

Le gouvernement lui-même souligne le retard de croissance accumulé par l'économie française dans le programme pluriannuel de finances publiques soumis à Bruxelles en décembre 2003 : « *le ralentissement conjoncturel intervenu en 2003 conduit à une forte révision des hypothèses de croissance 2003-2004 par rapport au programme de stabilité précédent. La perte de croissance du PIB atteint 2,8 points en cumul sur ces deux années* ».

#### ***b) ... malgré une reprise mondiale***

En fait, la stratégie économique du gouvernement consistait, votre Rapporteur l'a rappelé, à attendre la reprise économique mondiale censée permettre de relancer la croissance en France. Or, cette reprise mondiale a bien eu lieu mais... sans la France !

CROISSANCE DU PIB : COMPARAISON FRANCE/MONDE



Source : INSEE et FMI

Toujours selon l'Insee, les États-Unis ont enregistré à partir du deuxième trimestre 2003 une croissance supérieure au rythme tendanciel de longue période. L'accélération a même été particulièrement spectaculaire au troisième trimestre. Si l'année s'est terminée sur une tendance un peu moins vigoureuse, la croissance américaine a été néanmoins de 3,1 % en 2003. L'Asie a connu en 2003 une croissance très forte. Se sont notamment distinguées l'Inde et la Chine, avec des croissances de plus de 8 %.

Ainsi, avec une croissance du PIB de 3,8 % en 2003, l'économie mondiale s'est engagée dans la reprise. La croissance s'est affirmée au second semestre 2003, tirée par le bloc anglo-saxon, et plus particulièrement par les États-Unis, qui ont enregistré une croissance en glissement de 4 % à la fin de l'année 2003. L'Asie n'est pas demeuré en reste. Même le Japon a, enfin, renoué avec la croissance. L'Amérique latine dans son ensemble a retrouvé une croissance modeste mais positive, indiscutable amélioration après la récession qu'elle a connue en 2002.

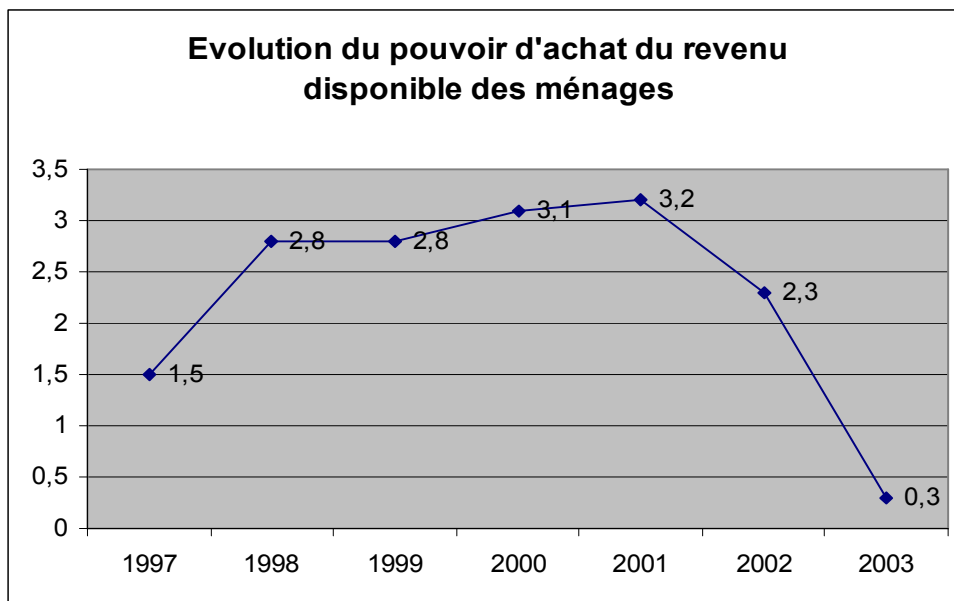
**c) Le chômage repart à la hausse**

Après plusieurs années consécutives de baisse grâce à un retour de la croissance et à une politique active de lutte contre le chômage, le taux de chômage est reparti à la hausse, rognant lentement mais sûrement le principal acquis de la précédente législature.

Selon l'Insee <sup>(14)</sup>, entre le 4<sup>ème</sup> trimestre 2002 et le 4<sup>ème</sup> trimestre 2003, le chômage a augmenté de 0,8 points, soit environ 230.000 chômeurs de plus. Pour la première fois depuis 1993, le solde entre créations et destructions d'emplois est négatif : la France a perdu des emplois (-67.000). Ainsi, à la fin 2003, 2.554.000 personnes étaient au chômage au sens du BIT, soit 10,2 % de la population active (non corrigé des variations saisonnières) contre 8,9 % en mars 2002.

Cette hausse n'a épargné aucune catégorie de la population : les jeunes comme les plus âgés, les hommes comme les femmes, les diplômés comme les non-diplômés ont tous vu leur risque d'être au chômage augmenter. Ce sont néanmoins les catégories les plus vulnérables, particulièrement les jeunes, qui voient le risque augmenter le plus alors, même qu'ils avaient été les premiers bénéficiaires de la baisse du chômage enclenchée sous la précédente législature : entre mars 2003 et mars 2004, le taux de chômage des moins de 25 ans passe de 20,6 % à 21,4 % soit une progression quatre fois supérieure à celle du reste de la population.

Cette hausse du chômage a bien sur des conséquences directes sur le revenu des français et sur leur pouvoir d'achat. Entre 1997 et 2001, la baisse du chômage avait permis, dans un contexte de modération salariale, une progression régulière du pouvoir d'achat des français, donc de leur consommation. A l'inverse depuis 2002, la hausse du chômage accentue le ralentissement du pouvoir d'achat qui contribue indéniablement, selon votre Rapporteur, à la faiblesse de la demande intérieure.



Source : Insee « Comptes de la Nation », 27 avril 2004

<sup>(14)</sup> Insee Première n°958, avril 2004, « Enquête sur l'emploi 2003 »

### **d) Les inégalités se creusent**

Votre Rapporteur a rappelé dans la première partie du présent rapport un des faits les plus emblématiques du succès économique et social du précédent gouvernement : la baisse du nombre d'allocataires du Revenu minimum d'insertion (RMI).

Inversement, le bilan économique et social du présent gouvernement est marqué par une hausse du nombre d'allocataires du RMI, hausse qui risque de s'accélérer encore si la réforme de l'allocation spécifique de solidarité est maintenue. Selon la Drees <sup>(15)</sup>, fin 2003, le nombre d'allocataires effectivement payés au titre du RMI s'élève en données brutes à plus de 1,1 million, soit une augmentation de 4,9 % par rapport au 31 décembre 2002. Cette hausse intervient après une hausse modérée en 2002 (+1,6 %) et, surtout, deux années de diminution (2000-2001). Comme pour le chômage, la hausse du nombre d'allocataires a davantage concerné en 2003 les jeunes âgés de moins de 30 ans. Pour cette population, la hausse a été de 5,7 %.

À cette situation économique et sociale dégradée vient s'ajouter, à la fois comme cause et comme conséquence, une situation de nos finances publiques particulièrement mauvaise.

## **2.- Le « crash » des finances publiques**

Le Directeur du budget vient lui-même de le reconnaître <sup>(16)</sup>, « *les finances publiques françaises se trouvent dans une situation dégradée* » et « *la France se trouve depuis 2002 en situation de déficit excessif* ». En effet, l'année 2003 a été une année noire pour nos finances publiques :

- le déficit public, avec un record historique en valeur, est de 4,1 % du PIB <sup>(17)</sup> ;
- la dette publique atteint un record lui aussi historique de 63,7 % du PIB ;

#### **RATIOS DE FINANCES PUBLIQUES**

<b>Taux en % du PIB</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Déficit public *	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1
Dette publique *	57,2	56,8	58,8	63,7
Dépenses publiques	52,7	52,6	53,6	54,7
Prélèvements obligatoires	45,0	44,7	43,8	43,8
Déficit (-) Excédent (+) public * de la zone euro	0,2	-1,6	-2,3	-2,7

\* au sens du traité de Maastricht.

Source : Comptes nationaux, Insee ; Eurostat

Le gouvernement paraît doublement responsable de cette situation :

<sup>(15)</sup> Drees, *Études et résultats* n° 301 « le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003 »

<sup>(16)</sup> Pierre-Mathieu Duhamel « la trajectoire sur moyenne période des finances publiques françaises et les modalités du pacte de stabilité », *Notes bleues de Bercy* n°270

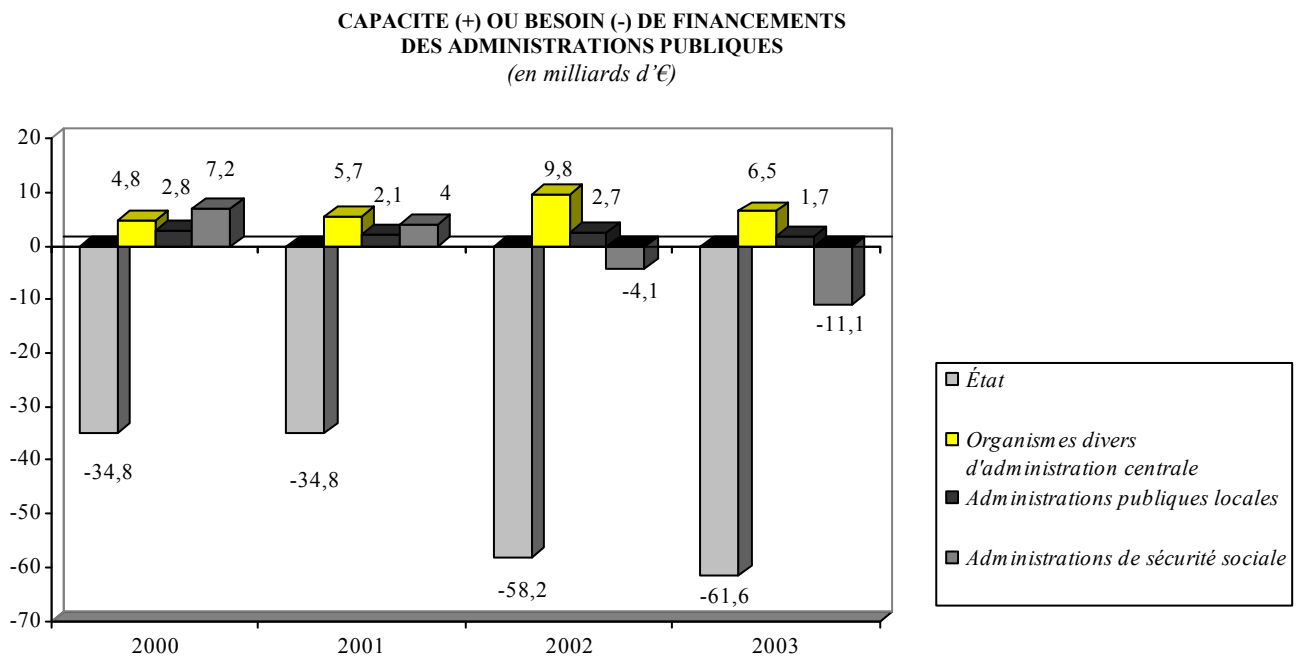
<sup>(17)</sup> Ce résultat tient compte d'une contribution exceptionnelle d'EDF sans laquelle le déficit serait ressorti à 4,2 %

– il n’a pas su soutenir la croissance au moment où elle en avait le plus besoin et a gaspillé toutes ses « *cartouches* » budgétaires dans une politique budgétaire et fiscale sans cohérence et inefficace ;

– il a été incapable de maîtriser les dépenses.

### a) *Un déficit public qui explose*

En 2003, le déficit public s’élève donc, selon les derniers chiffres de l’Insee<sup>(18)</sup>, à 64,3 milliards d’euros. Pour la deuxième année consécutive, la France se trouve en situation de déficit excessif. L’écart important entre la croissance lente des recettes (+2,3 %) et celle, soutenue, des dépenses (+4,0 %) a alourdi le déficit de près d’un point de PIB par rapport à 2002.



Source : Comptes nationaux, Insee.

Les recettes fiscales, de leur côté, ne progressent que de 1,5 % par rapport à 2002, en raison d’une part de la faiblesse de la croissance, d’autre part des allègements d’impôts mis en œuvre. Si la dégradation touche l’ensemble des administrations publiques, ce sont les administrations de sécurité sociale qui, en 2003, contribuent le plus à l’augmentation du déficit public. Leur besoin de financement s’élève à 11,1 milliards d’euros après 4,4 milliards en 2002. Le besoin de financement de l’État se dégrade également et atteint 61,6 milliards d’euros.

<sup>(18)</sup> Insee Première, n° 961, avril 2004, « les comptes des administrations publiques en 2003 »

**CAPACITE OU BESOIN DE FINANCEMENT  
DES ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE \***

(en milliards d'€)

	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Régime général	-5,0	-12,8
Régime d'indemnisation du chômage	-4,6	-4,2
Fonds spéciaux	-0,8	-0,1
Régimes complémentaires	6,9	6,8
Autres régimes (régimes particuliers de salariés, non salariés, régimes agricoles)	-0,1	-0,6
Hôpitaux publics	-0,4	-0,2
<b>Total administrations de sécurité sociale</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,1</b>

\* Les comptes des administrations de sécurité sociale reposent sur des évaluations provisoires, avant clôture des comptes des organismes.

Source : Comptes nationaux, Insee.

Les dépenses de l'État croissent de 1 %, mais une part importante de cette progression est consommée par la montée en charge de la loi de programmation militaire, au détriment des dépenses sociales.

S'agissant de celles-ci la forte croissance des prestations de santé est la principale cause d'une progression toujours soutenue des dépenses (+5,1 % après +5,6 % en 2002) et de la détérioration du solde du régime général (12,8 milliards d'euros). Les dépenses de santé ont encore progressé très vivement, les remboursements de sécurité sociale augmentant de 7,4 %. Malgré les mesures prises, les déficits des régimes d'assurance chômage ne se réduit que légèrement et atteint 4,2 milliards d'euros après 4,3 milliards d'euros en 2002.

Il n'y a pas de progrès social dans le déficit ; c'est pourquoi les déficits « abyssaux » de la sécurité sociale, qui s'apparentent désormais plus à un « gouffre » qu'à un « trou », sont porteurs d'une nouvelle remise en cause des acquis sociaux : remboursements, limitations de l'accès aux soins. Ils sont aussi porteurs d'une hausse future des impôts. Le Ministre d'État vient déjà d'annoncer lors de sa dernière conférence de presse le report des baisses d'impôts pourtant promises par le Président de la République. Il reste maintenant à annoncer le calendrier et le quantum de la prochaine hausse de la CSG et de la CRDS.

***b) La dette publique repart à la hausse : l'effet boule de neige est relancé***

La dette publique au sens du traité de Maastricht s'est fortement accrue en 2003 : elle s'élève fin 2003 à 992,1 milliards d'euros soit 63,7 % du PIB, soit une progression de presque 5 points en un an ! Elle dépasse, pour la première fois, le plafond de 60 % prévu par le Pacte de stabilité et de croissance avec lequel la France est donc désormais doublement en infraction : sur le critère de déficit et sur le critère de la dette.

DETTE PUBLIQUE \*

	au 31/12/2001		au 31/12/2002		au 31/12/2003	
	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB
État	670,6	45,4	731,2	47,9	799,0	51,3
Organismes divers d'administration centrale	49,2	3,3	45,1	3,0	56,3	3,6
Administrations locales	105,8	7,2	105,0	6,9	105,3	6,8
Administrations de sécurité sociale	13,1	0,9	16,2	1,1	31,4	2,0
<b>Total administrations publiques</b>	<b>838,7</b>	<b>56,8</b>	<b>897,5</b>	<b>58,8</b>	<b>992,1</b>	<b>63,7</b>

\* au sens du traité de Maastricht.

Source : Comptes nationaux, Insee.

La dette publique renoue donc avec la spirale inflationniste qui la caractérisait avant 1999. Depuis deux ans, le déficit public effectif est largement supérieur au solde stabilisant, ce qui provoque un accroissement mécanique de la dette et une hausse, non moins mécanique, du poids des intérêts de la dette dans le budget de l'État. C'est l'effet boule de neige qui joue à plein, alors que le budget de l'État avait retrouvé des marges de manœuvre entre 1999 et 2001 grâce à une diminution de la charge de la dette et de poids de la dette publique.





### **III.– L'incertitude sur nos finances publiques en 2004 justifie la création d'une commission d'enquête et UN changement de politique BUDGÉTAIRE ET économique**

#### **A.– Les perspectives pour 2004 sont particulièrement incertaines**

La France se trouve aujourd'hui dans une situation économique particulièrement mauvaise, quel que soit le critère retenu : la croissance décolle peu, le chômage augmente, les déficits se creusent et la dette publique explose. L'augmentation du prix de toutes les matières premières, et principalement du pétrole, fait peser de graves menaces sur la croissance française. Face à cette situation, le gouvernement semble incapable de proposer une stratégie économique claire, cohérente et, surtout, efficace. Il se contente de multiplier les effets d'annonce et les promesses sans que l'on puisse savoir comment ils seront financés. Les enjeux sont pourtant de taille : la perspective d'une réforme de l'assurance-maladie et l'engagement de revenir sous la barre des 3% de déficit en 2005.

Face à de telles incertitudes, et devant la nécessité d'avoir une vision globale et prospective de nos finances publiques, la création d'une Commission d'enquête apparaît aujourd'hui indispensable.

#### **1. Une exécution 2004 particulièrement incertaine tant pour l'État que pour la sécurité sociale**

Pour 2004, la loi de finances initiale prévoit de ramener le déficit public de 4 % à 3,6 %. Selon ces prévisions, l'État, comme la sécurité sociale, réduiraient leur déficit de 0,1 point tandis que les autres administrations publiques augmenteraient leur excédent de 0,2%. Il est donc prévu d'améliorer le déficit budgétaire, par rapport à l'exécution 2003, de près de deux milliards pour le « limiter » à 55,5 milliards d'euros. En réalité, l'effort devra être accru de 0,1 point, de PIB puisque le déficit 2003, en exécution, a été de 4,1 %.

Pour respecter cet objectif, l'ensemble des dépenses des administrations publiques doivent progresser à un rythme inférieur à la croissance du PIB : + 1,1% en volume contre 1,7%. Les dépenses de l'État doivent donc être stabilisées en volume et les dépenses sociales contraintes dans leur progression, sans que le gouvernement n'ait, à ce jour, indiqué pour celles-ci, un pourcentage précis.

Dès aujourd'hui, le respect de ces objectifs semble gravement compromis. A la fin du mois de mars, le solde général d'exécution s'était établi à -25,96 milliards d'euros contre 21,49 l'an dernier à la même date. Comment expliquer cette dégradation à hauteur de 20% ?

Du côté des dépenses, celles-ci ont progressé, au premier trimestre 2004, de 13,4% par rapport au premier trimestre 2003, évolution qui s'explique par une forte

hausse (17,5%) des dépenses militaires, une progression des dépenses d'intervention à caractère économique liée en partie à des effets calendaires et une augmentation de la charge de la dette de 8,6%, premier signe tangible de l'effet boule de neige que votre Rapporteur dénonçait plus haut. Cette très forte hausse des dépenses voit son impact négatif sur le solde limité par une augmentation des recettes de 7%, due notamment à la TVA et à l'impôt sur les sociétés.

On constate néanmoins, dès le premier trimestre, un creusement du solde d'exécution de 5,5 milliards d'euros alors que le déficit est censé être réduit en exécution de 2 milliards d'euros. L'année n'est certes pas finie, mais elle part sur une mauvaise pente.

Ceci est d'autant plus vrai que l'évolution prévisible des dépenses de sécurité sociale sera bien supérieure à celle espérée. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a fixé une évolution prévisionnelle de l'ONDAM (rebasé) de 4%. Cet objectif semble bien irréaliste si on le compare au taux de croissance constaté en 2003 (6,4%) et 2002 (7,2%) et alors que rien n'a été fait pour contenir la progression des dépenses de sécurité sociale, fortement sollicitées, de plus, par la dégradation de la situation sociale.

En outre, le gouvernement va devoir trouver les moyens de financer les nouvelles promesses faites en 2004, dont le ministre d'État, ministre de l'économie et des finances a confirmé l'actualité lors de sa récente audition devant notre commission des Finances :

– exonération de taxe professionnelle pour les investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005 (coût estimé de 2,5 milliards d'euros) ;

– allègement de cotisations sociales spécifique destiné au secteur de la restauration (coût estimé de 1,5 milliard d'euros en année pleine), « dans l'attente » d'une hypothétique baisse de la TVA sur la restauration (coût estimé à plus de 3 milliards d'euros, hors boissons).

– « plan de relance » annoncé par le ministre dont le coût n'a pas été précisé par le Ministre. À la demande de votre rapporteur, le Président de la Commission des Finances a réclamé par courrier les études d'impact et le chiffrage des mesures présentées par le ministre d'État. Celui-ci, dans un courrier reproduit en annexe, a indiqué vouloir mettre en œuvre une approche « pragmatique et innovante », fondée sur une méfiance *a priori* à l'égard des simulations « qui ont malheureusement souvent montré leurs limites, alors que seule une approche pragmatique basée sur l'évaluation et le résultat permettra de juger de l'efficacité des mesures ». Votre Rapporteur ne peut que s'étonner de la légèreté ainsi manifestée dans la conduite de la politique économique de la France. Notre pays est dans une situation d'urgence qui imposerait des mesures aux effets puissants et certains et non pas des mesures qui, de l'aveu même du ministre d'Etat, pourraient ne s'avérer « pas opérantes et donc auraient un coût budgétaire limité ».

Le ministre a reconnu lors de son audition devant votre commission des finances que même si les hypothèses de croissance se trouvaient vérifiées, des « aléas » pèseraient sur l'exécution du budget, sans préciser leur nature. A la

connaissance de votre Rapporteur, les aléas fiscaux constituent les promesses du Président de la République et du Premier ministre. Ces promesses sont pour l'instant identifiées comme des « risques » réels pesant sur l'exécution du budget.

Confronté à cette situation, le gouvernement utilise le seul levier sur lequel il a encore prise pour tenter de limiter la dérive des comptes : la régulation budgétaire. Il a procédé ainsi à un gel de 4 milliards d'euros (7 milliards d'euros si l'on ajoute le gel des crédits de reports) qui touche la quasi-totalité des ministères et, en particulier, ceux dont l'action est la plus indispensable en ces temps de montée du chômage et de l'insécurité sociale : 556 millions d'euros (hors crédits de reports) doivent être gelés sur le budget du travail, 73 millions d'euros sur celui de la Santé, 71 millions sur celui de la ville et de la rénovation urbaine (soit près de 20% de la dotation initiale !).

Pour justifier cette régulation budgétaire massive, le gouvernement se prévaut de sa volonté de respecter l'autorisation parlementaire. Votre Rapporteur tient à rappeler que le vote fondateur de l'autorisation parlementaire ne se réduit pas à une autorisation de dépenser, mais comprend avant tout une autorisation de lever l'impôt (placée à dessein à l'article premier de la loi de finances de l'année). Cette double autorisation se traduit en droit par le vote de l'article d'équilibre, synthèse entre les recettes et les dépenses.

C'est ce vote qui est fondamental, comme l'a illustré la fameuse décision du Conseil Constitutionnel (n° 79-110 DC du 24 décembre 1979) qui a invalidé la loi de finances pour 1980, parce que cet article d'équilibre n'avait pas été adopté préalablement à la discussion des dépenses.

Le Conseil indiquait notamment que :

*« Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 [de l'ordonnance] ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1<sup>er</sup> [de l'ordonnance] ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ».*

Le Parlement vote donc, avant tout, un équilibre entre des recettes et des dépenses. L'ensemble de la discussion sur la deuxième partie du budget voit les ministres venir présenter aux parlementaires leurs prévisions de dépenses, qui correspondent à la mise en œuvre de politiques publiques sur lesquelles le gouvernement s'engage et qui, par la faute de cette régulation, se trouvent remises en cause. Les parlementaires se prononcent sur les différents budgets ministériels sur la base de ces engagements et attendent de bonne foi qu'ils soient respectés.

Depuis deux ans, le gouvernement ne respecte jamais cet équilibre qui est systématiquement dégradé dans le collectif. Si le gouvernement voulait vraiment respecter l'autorisation parlementaire, il lui faudrait agir aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Cela aurait néanmoins deux inconvénients : il faudrait revenir devant le Parlement, remettre en cause des promesses fiscales électoralistes et reconnaître leur injustice et leur inefficacité.

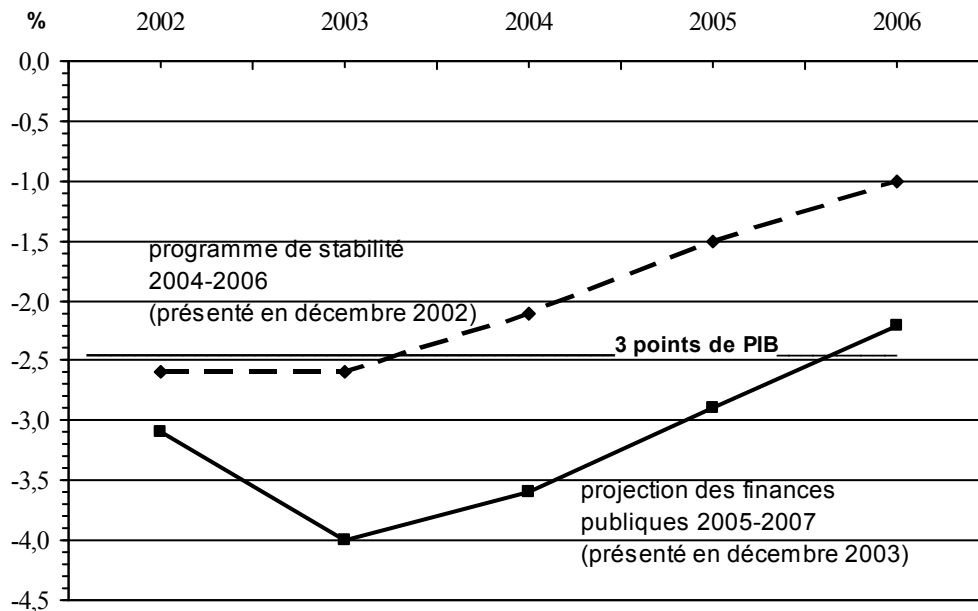
## 2.- L'impossible respect du programme pluriannuel de finances publiques présenté en décembre

Si, dans l'immédiat, le respect des objectifs de déficit public pour 2004 du gouvernement semble très difficile, *a fortiori*, celui des objectifs du programme pluriannuel de finances publiques transmis à la Commission européenne en décembre dernier relève totalement de la mission impossible, sauf à infliger aux Françaises et aux Français une véritable purge qui ne ferait qu'aggraver le mal.

Dans un article récent paru dans les Notes bleues (n°270 du 6 mai 2004), le directeur du budget met en parallèle, de façon instructive aux yeux de votre Rapporteur mais quelque peu cruelle les deux programmes pluriannuels présentés par le Gouvernement à un an d'intervalle.

On voit clairement apparaître le décalage sur le graphique reproduit ci-dessous. Votre Rapporteur ne peut s'empêcher de s'interroger sur l'emplacement de la courbe que présentera le gouvernement en décembre prochain...

PROJECTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES



Les objectifs de dépenses inscrits au programme de stabilité de décembre dernier sont totalement irréalistes : la stabilisation des dépenses de l'État en volume se fera nécessairement au détriment des dépenses d'intervention sociales, en raison de la progression tendancielle des charges de la dette, des dépenses de pension et de la montée en puissance des allègements de cotisations sociales. Quant à la volonté de limiter la hausse des dépenses de l'assurance maladie à 2,25 % (niveau estimé du PIB potentiel), cela reviendrait à diminuer par trois le rythme actuel de progression de ces dépenses !

**Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)**

	Programmation 2005-2007
Dépense publique, <i>dont</i>	1,1%
État (comptabilité budgétaire)	0%
État (comptabilité nationale)	0,3%
Administration de sécurité sociale	1,7%
<i>dont assurance maladie (ONDAM)</i>	2,25% ( <i>PIB potentiel</i> )
Collectivités locales	2,0%

*Source : programme pluriannuel de finances publiques 2005-2007*

Grâce à cette très hypothétique maîtrise des dépenses publiques, la France est censée repasser sous la barre des 3% de déficit public dès 2005. Ceci est non seulement impossible, étant donné la situation économique de la France, mais cela n'est pas non plus souhaitable. Le seul moyen de parvenir à un tel résultat serait d'augmenter massivement les prélèvements obligatoires comme cela a été fait entre 1993 et 1997, ou de remettre en cause, de manière plus drastique encore nombre de politiques publiques. Une telle politique, surtout si elle se fait en suivant l'idéologie décrite par votre Rapporteur plus haut, ne pourrait avoir que des conséquences très négatives sur le pouvoir d'achat des Françaises et des Français, sur la demande interne, sur l'activité et, *in fine*, sur la croissance. Le cercle vicieux de 1993-1997 se répèterait alors avec les conséquences que l'on sait en termes de chômage, de pauvreté et d'inégalités sociale.

### **3.– Une commission d'enquête est donc indispensable**

Confronté à cette situation et à ces incertitudes, le Parlement se doit de réagir. Il ne peut se résigner à la passivité devant le « crash » des finances publiques et assister en spectateur aux plans de rigueur et d'augmentations des prélèvements obligatoires que ne manqueront pas de mettre en œuvre les prochains projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Parlement doit pouvoir disposer d'une vision objective et sincère de notre situation économique et sociale. Ce bilan doit aussi bien porter sur les perspectives de l'exécution 2004 que sur celles des années suivantes et le respect de nos engagements européens.

Une telle évaluation dépasse largement le périmètre des dépenses de l'Etat et des collectivités locales, et donc le champ des compétences de votre commission des Finances. Une évaluation précise des comptes de l'ensemble des administrations sociales est indispensable. Seule une commission d'enquête permettrait de réunir des parlementaires issus de l'ensemble des commissions concernées.

Une telle commission d'enquête, dotée des pouvoirs de contrôle nécessaires à l'aboutissement de la démarche proposée, permettrait d'associer également la majorité et l'opposition (à laquelle doit revenir réglementairement le poste de Rapporteur ou de Président) dans une démarche constructive et non polémique visant à comprendre les raisons de la situation dégradée actuelle et à améliorer durablement la situation de nos finances publiques et les perspectives de croissance pour notre pays.

## **B.- LA REMISE EN CAUSE NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE**

### **1.- Les propositions du gouvernement ne sont pas à la mesure de la gravité de la situation**

#### ***a) L'absence de stratégie de croissance***

Nouvelle preuve de l'inertie du Gouvernement face à la dégradation impressionnante des comptes publics, le « plan de relance » annoncé par le ministre d'État, ministre de l'Économie et des finances, ne représente en aucun cas un changement de politique. Il n'est en fait qu'un catalogue disparate de « mesurette » à l'effet incertain et parfois incohérentes entre elles ou avec les autres axes politiques du gouvernement.

Ainsi, alors que la création du PERP, dans le cadre d'une réforme des retraites particulièrement défavorable aux futurs pensionnés, constitue un signal d'encouragement à épargner adressé aux Français (même si en réalité seuls les plus aisés sont concernés par les avantages fiscaux), le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, les incite à puiser dans leur épargne pour consommer ! En outre, ce plan a l'étrange particularité, aux yeux de votre Rapporteur, de ne pas être chiffré, ce qui ne laisse pas d'étonner.

Aucune mesure ambitieuse de relance de la consommation des ménages n'est proposée. S'adressant à des ménages dont le pouvoir d'achat, comme on l'a montré dans la seconde partie, ne progresse que très faiblement, voire stagne, les mesures appelant à la mobilisation de l'épargne ressemblent à un vœu pieu. **Votre Rapporteur ne peut à cet égard que regretter une nouvelle fois, que les**

**annonces du Ministre n'aient été accompagnées d'aucune étude d'impact et d'aucun chiffrage permettant d'en apprécier le coût et les effets escomptés.** Si leur effet est incertain, elles risquent toutefois d'amplifier le développement alarmant du surendettement que le Gouvernement prétend par ailleurs endiguer.

L'étude réalisée à la demande de votre Rapporteur par l'Observatoire français des Conjonctures économiques (OFCE) et reproduite intégralement en annexe souligne, en dépit de toutes les réserves de méthode qui sont faites, l'intérêt de réfléchir et d'estimer les impacts d'une mesure fiscale.

À ce titre on peut relever par exemple que l'effet de levier, c'est à dire le rapport entre le coût budgétaire et le surcroît de consommation attendu d'une mesure pourrait s'avérer négatif pour la mesure relative aux donations. De même, l'étude considère que le coût de la mesure relative à la déduction des intérêts des crédits à la consommation peut varier du simple au double selon qu'elle est ciblée sur les seuls ménages imposables ou sur l'ensemble des ménages.

#### ***b) Pour une véritable politique de soutien au pouvoir d'achat***

Il est urgent, selon votre Rapporteur, de remettre en cause la politique économique et budgétaire dans un sens réellement favorable à la demande intérieure. Le choix doit être fait d'une **stratégie budgétaire de croissance appuyée sur la progression de l'emploi et du pouvoir d'achat de tous.**

A cette fin, des mesures urgentes devraient être prises afin d'assurer la progression de pouvoir d'achat des ménages moyens et modestes, ceux précisément dont la propension à consommer est la plus forte et qui seraient les plus susceptibles de soutenir la consommation.

**Votre Rapporteur considère qu'il est indispensable d'assurer la montée en charge de la prime pour l'emploi, interrompue par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.** La très grande majorité des crédits consacrés à la PPE, et donc au pouvoir d'achat des ménages modestes, se traduit par un surcroît immédiat de consommation. Conformément au plan d'allègement et de réforme des prélèvements mis en place à compter de la loi de finances pour 2001, la PPE aurait dû représenter à elle seule fin 2003 l'équivalent d'un treizième mois pour une personne payée au SMIC. Le montant de la prime aurait ainsi été porté à plus de 880 euros pour une personne payée au SMIC contre seulement 443 euros en 2003. Le coût de cette mesure, dont l'effet sur la consommation serait immédiat, serait proche de 2,2 milliards d'euros. De même, une revalorisation des allocations logement et familiales pourrait avoir un effet positif sur la consommation.

**De la même manière, il convient de stopper l'augmentation de la « facture pétrolière » subie par les ménages et en premier lieu les plus modestes.** Alors qu'il multipliait les baisses injustes et inefficaces d'impôt, le gouvernement a choisi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 d'augmenter la taxation pesant sur le gazole à travers la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) qui pèse sur l'ensemble des ménages et notamment les plus



modestes. Cette mesure succédait à la décision, que le Conseil d'Etat a, à l'époque, jugé illégale, de ne pas réactiver le dispositif dit de « TIPP flottante » mis en place sous la précédente législature et qui permettait de préserver les consommateurs des effets de la hausse du prix du pétrole à travers un ajustement de la fiscalité perçue par l'Etat. A l'heure actuelle, les ménages subissent de plein fouet les effets d'une hausse particulièrement vigoureuse des cours du pétrole. Votre Rapporteur jugerait opportune la réactivation d'un mécanisme similaire de « TIPP flottante ». Une somme de l'ordre de 500 millions d'euros serait ainsi « rendue » à la consommation.

**Il convient, selon votre Rapporteur, de tirer les conséquences de l'échec de la politique fiscale menée depuis juin 2002.** Le Ministre d'Etat s'est engagé à ce que les mesures fiscales dérogatoires soient « systématiquement évaluées ; celles qui se révéleront injustes ou inadaptées seront supprimées », a-t-il précisé, « et les gains obtenus seront transformés en baisses d'impôts ».

**Votre Rapporteur s'étonne que le Ministre d'Etat n'ait proposé déjà, à l'appui de ce discours volontariste, aucune suppression des nombreux mécanismes à l'efficacité ou à l'équité discutables identifiés par le 21<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts** précisément consacré à la fiscalité dérogatoire. Il rappelle notamment les critiques fortes émises par le Conseil à l'encontre de la réduction d'impôt pour emploi à domicile dont le Conseil avait évoqué, avec pertinence selon votre Rapporteur, la transformation en crédit d'impôt. Une telle solution permettrait de transformer largement une véritable niche fiscale intéressant moins de 70 000 ménages en instrument d'aide fiscale à l'ensemble des familles, notamment non imposables, et d'en démultiplier ainsi l'effet en terme de soutien au pouvoir d'achat des ménages et d'incitation à l'emploi.

**Votre Rapporteur propose également de supprimer immédiatement les diverses niches et cadeaux fiscaux créés ou augmentés depuis l'été 2002.** La priorité doit notamment être accordée à la remise en cause des mesures d'allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'imposition des plus-values votées dans le cadre de la loi relative à l'initiative économique en 2003, d'exonérations larges et sans contrôle au titre des investissements en Outre-Mer, qui représenteraient plus d'un milliard d'euros.

***c) Des propositions d'instauration de règles budgétaires, hâtives, rigides et inopérantes***

Lors de son audition par la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, le Ministre d'Etat a indiqué que la stratégie du gouvernement consistait notamment à « *se doter de règles de comportement budgétaire pluriannuelles* ».

S'il partage l'objectif d'une gestion responsable, votre Rapporteur se montre particulièrement sceptique quant au fond des mesures proposées. En dehors du principe d'évaluation systématique déjà évoqué plus haut, des niches fiscales dérogatoires, que la loi organique relative aux lois de finances exige d'ailleurs implicitement, deux « règles » sont en effet énoncées par le Ministre :

- la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume,
- l'affectation automatique de la moitié au moins de tout surplus éventuel de recettes par rapport aux prévisions à la réduction de la dette publique.

Votre Rapporteur relève que la proposition de loi organique du ministre d'Etat contient une faiblesse en ce qu'elle instaure une règle mécanique dont l'application dépend du niveau initial des prévisions ainsi que, le cas échéant, d'une mauvaise évaluation de l'impact d'une mesure nouvelle. Il n'est pas besoin d'insister sur les prévisions de croissance et de recettes fiscales pour 2003 pour comprendre que la portée pratique de la loi organique peut être réduite à néant par des prévisions ou des évaluations insincères.

La seconde faiblesse majeure de la proposition du ministre d'Etat est d'être, paradoxalement, peu volontariste. En effet, si cette loi organique avait existé en 1999, ce n'est pas la quasi-totalité des surplus de recettes constatés mais seulement la moitié qui aurait alors été affectée au désendettement. Si la « cagnotte » a été affectée en 1999 au désendettement – malgré la pression du Président de la République et de l'opposition de l'époque, il faut le rappeler – c'est précisément en vertu de l'attention portée à la dynamique de l'endettement public à travers la notion de solde primaire, celui-ci restant encore déficitaire en 1998.

**Votre Rapporteur considère à cet égard que les indicateurs que constituent le solde de la dette publique et du déficit public se révèlent insuffisants, à garantir à eux seuls un pilotage responsable des finances publiques. La solution à cette insuffisance peut être trouvée dans l'utilisation de l'indicateur essentiel que constitue le solde primaire. Cet indicateur pourrait utilement être complété par l'utilisation de la notion de solde structurel.**

Votre Rapporteur considère notamment que, à l'instar de la règle de conduite qui a été suivie entre 1997 et 2001, l'équilibre du solde primaire doit être un des objectifs principaux du pilotage des finances publiques.

La notion de l'équilibre du solde primaire a l'avantage de rappeler que si les flux d'endettements peuvent être utiles à la croissance, leur trop grande accumulation peut s'avérer sur le long terme préjudiciable aux politiques publiques, l'accroissement de la charge de la dette venant entamer les marges de manœuvres budgétaires.

L'intérêt de cette notion est également, de rappeler l'utilité, en certaines périodes, du déficit public, contre les partisans du strict équilibre budgétaire de l'Etat en toutes circonstances.

Par rapport à la proposition de loi organique introduisant une règle mécanique d'affectation au désendettement de la moitié des surplus de recettes par rapport aux prévisions initiales, la proposition que formule votre Rapporteur paraît à la fois plus rigoureuse et opérante puisqu'elle ne peut pas se retrancher derrière « l'unilatéralisme » de prévisions insincères, le solde primaire étant le résultat d'un calcul objectif.

La référence au solde structurel pourrait, de plus, permettre, à l'inverse de la stratégie du gouvernement, de réhabiliter le rôle des stabilisateurs automatiques. En outre, l'analyse de l'impact d'une mesure fiscale ou budgétaire gagnerait à être effectuée systématiquement eu égard à sa conséquence sur le solde structurel, d'une part, et sur le solde conjoncturel, d'autre part. Force est de constater que cette analyse fait cruellement défaut aux annonces du Ministre d'État.

Tout en permettant de relativiser la dégradation des comptes publics qui peut être liée à une conjoncture fortement dégradée, l'affichage des soldes structurels et conjoncturels pourrait permettre de souligner que certaines mesures à visée « structurelle » peuvent être à l'origine d'une dégradation forte du solde conjoncturel. A l'inverse, il permettrait de souligner que certaines politiques « conjoncturelles », par exemple une politique de soutien à la croissance, par leurs effets en terme de réduction du taux de chômage, peuvent conduire à une amélioration importante du solde structurel.

Votre Rapporteur dénonce l'assimilation systématique et abusive que fait le Gouvernement entre réforme structurelle et amélioration du solde structurel des finances publiques. En effet, certaines des « réformes » mises en œuvre par le gouvernement ont indéniablement un impact négatif sur le solde conjoncturel, dans des proportions telles qu'elles finissent par trouver une traduction structurelle allant dans le sens d'une dégradation de nos finances publiques. Les politiques actives de l'emploi dont le Gouvernement se plaît à dénoncer le prétendu coût ont ainsi eu un impact structurel largement positif. *A contrario*, leur démantèlement systématique depuis l'été 2002 a pour conséquence l'augmentation du chômage, dont les effets négatifs à long terme posent directement le problème du financement des systèmes sociaux et de retraite.

Enfin, il ne saurait être question, aux yeux de votre Rapporteur, d'abandonner la variation du solde conjoncturel à un jeu passif des stabilisateurs automatiques sur lequel les politiques publiques n'auraient aucune prise. Comme l'a montré l'analyse des différentes politiques menées depuis 1997, les stabilisateurs automatiques peuvent et doivent être activés si l'on veut qu'ils produisent des effets.

Votre Rapporteur souligne l'intérêt qui pourrait s'attacher à une présentation systématique par le gouvernement, dans le cadre du rapport économique et financier, de ces deux indicateurs, de leur évolution et des hypothèses ayant permis leur calcul.

***c) La nécessité d'une véritable ambition européenne***

**Votre Rapporteur est convaincu que la problématique du pilotage des finances publiques ne peut progresser sans une véritable volonté européenne.** Les défauts de la gouvernance économique dans l'Union européenne sont connus et font l'objet d'un relatif consensus : déséquilibre entre une politique monétaire obnubilée par l'inflation et une politique économique embryonnaire au niveau européen. Plutôt que d'être coopérantes, les politiques monétaires et budgétaires, qui devraient composer un « policy-mix » au service de la croissance, s'affrontent depuis deux ans dans un « bras de fer » que ni la banque centrale européenne, ni les autorités politiques nationales ne veulent perdre. En effet, aux « souplesses » que s'accordent unilatéralement les autorités budgétaires nationales hors de toute concertation (la France ayant en ce domaine malheureusement montré la voie) la Banque centrale est tentée de répondre par une trop grande prudence en matière de baisse des taux d'intérêt. L'analyse, sans doute contestable, de celle-ci consiste en effet à refuser d'ajouter au « laxisme » des politiques budgétaires un trop important assouplissement de la politique monétaire.

Curieusement, ce consensus dans le diagnostic ne se retrouve pas dans les propositions et nombreux sont ceux, à l'image du Président de la République, qui ne souhaitent pas développer le budget européen et en faire un levier de croissance.

Votre Rapporteur regrette cette position qui a pour conséquence non seulement de maintenir le budget européen à un volume beaucoup trop réduit pour stimuler la croissance dans l'Union, mais également de priver de financement européen des dépenses d'avenir telles que l'éducation et la formation, la recherche et les grandes infrastructures.

Votre Rapporteur est de longue date convaincu des imperfections du « Pacte de Stabilité », auquel l'action du gouvernement Jospin est cependant parvenu à associer le terme « de Croissance ». Il s'inquiète néanmoins du caractère une nouvelle fois particulièrement « opportuniste » des propositions vagues de réformes, formulées par la majorité et reprises par le ministre d'Etat, concernant par exemple l'exclusion des dépenses militaires pour le calcul du solde public dans le cadre du respect du critère de déficit. Ces dépenses pèsent en France 41,5 milliards d'euros soit environ 2,6 points de PIB. Le nouveau déficit public au sens « maastrichien réformé » serait ainsi directement et « opportunément » ramené à 1,5% du PIB (4,1 moins 2,6). Mais, il faut rappeler que les dépenses militaires sont, de l'avis général, insuffisamment contrôlées par le Parlement. La logique de cette sanctuarisation pourrait ainsi conduire au développement de ce type de dépenses dont l'effet sur le potentiel de croissance de la France et de l'Union européenne n'est pourtant sans doute pas le plus efficace et le plus utile.

Votre Rapporteur considère qu'il est en revanche essentiel d'augmenter, en le réorientant, le budget européen pour faire en sorte que, sur un territoire national donné, le montant total de crédits budgétaires et européens soient sensiblement accru au bénéfice des priorités politiques identifiées, telles que la recherche par exemple. A cette condition, le budget européen pourra être mis au service de la croissance. Du

point de vue de l'objectif que s'est fixé la France d'augmenter l'effort en matière de recherche, ce qui passe par un accroissement de l'effort budgétaire, il est pertinent de développer le cofinancement par l'Union européenne d'un maximum de projets. Sur un plan économique, l'effet sur la croissance est identique, que les crédits soient nationaux ou européens.

Votre Rapporteur regrette donc la prise de position récente de la France pour une stagnation du budget européen, qui prive de fait l'Union européenne d'un outil efficace pour relever la croissance potentielle des États membres. La France ne pourra s'en sortir seule. La solution passe par l'affirmation d'une volonté européenne et par la progression du budget européen jusqu'à 1,5 % de la richesse communautaire. Les nouvelles marges dégagées seraient ainsi orientées vers le financement des dépenses d'éducation, de recherche et d'infrastructures.

Ceci implique de réfléchir au financement de ce nouveau budget européen que votre Rapporteur appelle de ses vœux. Le financement de l'Union exclusivement par un impôt qui pèse sur la consommation et le pouvoir d'achat ne paraît en effet plus justifié. La concurrence fiscale qui s'est développée au sein de l'Union entre les états membres, particulièrement au bénéfice des « petits » États et au détriment des « grands », impose de réfléchir à une nouvelle source de financement de l'Union.

De ce point de vue, la création d'un impôt européen sur les bénéfices des sociétés aurait le mérite d'asseoir le financement du budget européen sur l'ensemble du territoire de l'Union et ce quelle que soit la localisation des bases imposables. En parallèle, et compte tenu de l'extrême sensibilité à la conjoncture de cette matière fiscale, il paraît préférable de ne pas faire entièrement disparaître le financement par un prélèvement sur le produit de la taxe à la valeur ajoutée.

Votre Rapporteur estime souhaitable de fixer un taux d'imposition plancher à l'imposition des bénéfices des entreprises afin de mettre un terme au dumping fiscal. Cette proposition parachèverait les réformes entamées par la mise en place d'un code de bonne conduite restreignant les pratiques fiscales dommageables entre États membres, et le processus d'harmonisation des bases de l'imposition des bénéfices des sociétés, qui doivent être poursuivies et étendues aux nouveaux États membres.

Dans ces conditions, votre Rapporteur estime tout à fait possible de financer la montée en charge du budget européen à l'aide de cette recette.

## **2.– Des réformes pour assurer un pilotage plus démocratique et plus efficace des finances publiques**

Votre Rapporteur est convaincu de la nécessité d'une nouvelle amélioration des règles institutionnelles de pilotage et de contrôle de la politique économique et budgétaire. Cette nécessité est fondée sur le constat d'une double carence en matière de contrôle : la majorité parlementaire s'y refuse souvent, l'opposition en est empêchée.

Cette carence est d'autant plus frappante qu'elle ne joue que dans une certaine configuration politique : celle qui prévaut lorsque la gauche est minoritaire à l'Assemblée nationale.

***a). Investir un membre de l'opposition à l'Assemblée nationale des pouvoirs de contrôle dont disposent le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances.***

Ceci suppose de compléter l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances. Compte tenu du caractère plus ou moins immuable de la majorité sénatoriale, la gauche parlementaire, lorsqu'elle est minoritaire à l'Assemblée nationale, est totalement privée des pouvoirs de contrôle mentionnés dans le texte organique. A l'inverse, lorsque la droite parlementaire est minoritaire à l'Assemblée nationale, elle conserve la majorité au Sénat et les pouvoirs d'investigation et de contrôle que cela implique. Il convient de remédier à ce « bug démocratique ».

À cette condition seulement, l'opposition parlementaire sera, en toute circonstance et quelles que soient les configurations politiques, dotée des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui assurent un véritable contrôle démocratique sur les finances publiques.

Cette proposition pourrait opportunément permettre que soit prévue la rédaction, par un membre de l'opposition, d'un rapport d'information sur les finances publiques qui serait débattu en séance parallèlement au débat d'orientation budgétaire (DOB).

***b) Assurer un examen contradictoire, suivi d'un débat en séance, du programme pluriannuel des finances publiques transmis à la Commission européenne.***

La pertinence, voire la sincérité du programme pluriannuel transmis chaque année à la Commission européenne par le Gouvernement est régulièrement sujette à caution. La Commission européenne ne manque pas également une occasion d'exprimer ses doutes ou ses inquiétudes sur l'évolution des finances publiques de notre pays telles qu'elles ressortent des programmes pluriannuels adressés par le gouvernement. Au delà de la comparaison des deux trajectoires de déficit présentées à un an d'intervalle que votre Rapporteur a rappelée plus haut, on peut également relever un écart de 1,5 point de PIB, soit environ 24 milliards d'euros, sur le poids de la dette en 2003 entre le programme pluriannuel transmis fin 2003 et les perspectives économiques publiées début mars 2004... Pour éviter de telles fictions, votre Rapporteur suggère de prévoir un examen contradictoire par votre commission des Finances de chacune des Assemblées de ce document préalablement à son envoi. Cet examen serait suivi d'un débat en séance.

***c) Revoir le rôle et la composition de la Commission économique de la Nation***

Votre Rapporteur propose de faire de la Commission économique de la Nation un véritable lieu de débat sur les finances publiques associant les élus, les gestionnaires des comptes sociaux et les collectivités locales.

Actuellement, la Commission économique de la Nation ressemble plus à un exercice de confrontation des hypothèses de croissance, la plupart du temps consensuelles. À l'instar de l'exemple allemand, votre Rapporteur propose d'en faire un véritable lieu d'échanges et d'expertises associant les parlementaires de la majorité et de l'opposition, les représentants des collectivités locales et les gestionnaires des comptes sociaux. C'est notamment au sein de cette commission que pourraient être explicitement débattues les prévisions de recettes fiscales de façon transparente et contradictoire.

La façon dont les hypothèses de croissance sont traduites en prévisions d'évolution des recettes fiscales reste trop opaque. Ce fut l'un des éléments majeurs de l'insincérité du projet de loi de finances pour 2003. Les calculs d'élasticité notamment sont réalisés de façon trop discrétionnaire selon des méthodologies qui demeurent largement opaques. Votre Rapporteur considère que la représentation nationale doit être pleinement informée des méthodes et hypothèses de calcul utilisées. Ceci est particulièrement important à partir du moment où une loi organique, comme le propose le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, viendrait fixer une règle de comportement fondée justement sur les prévisions de recettes fiscales.

La Commission économique de la Nation pourrait ainsi suivre et expertiser, de façon transparente et collective, la traduction opérée par le Gouvernement du cadrage macro-économique en choix budgétaires. La Commission économique de la Nation devrait se réunir plus tôt, par exemple en mai, afin que ses analyses et ses prévisions puissent nourrir le débat d'orientation budgétaire du printemps et servir l'élaboration du budget.

***d) Instaurer un audit annuel des comptes publics réalisé par la Cour des comptes et publié en mai dans le rapport préliminaire sur l'exécution de l'année n-1.***

Votre Rapporteur constate une nouvelle fois que dans notre pays, la situation financière réelle des administrations publiques fait périodiquement l'objet de controverses. Au lieu de débattre sur les choix politiques à opérer à partir de la situation objective du pays, les débats portent souvent sur l'évaluation de cette situation elle-même, alimentant le doute sur la fiabilité des informations disponibles. Le débat démocratique s'en trouve pénalisé.

Il souhaite à cet égard rappeler l'intérêt qui s'attache à la proposition de loi formulée par M. Laurent Fabius et le groupe socialiste d'instaurer un audit annuel des comptes publics réalisé par la Cour des Comptes.

A chaque alternance politique, l'usage a été pris de demander un audit indépendant sur la situation des finances publiques. Cette démarche, qui constitue un progrès, demeure perfectible car elle n'intervient qu'*a posteriori* alors qu'une telle analyse doit être disponible « en temps réel ».

La proposition d'un audit annuel a déjà été formulée par le groupe socialiste lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2003, le 15 novembre 2002. Pour s'y opposer, le Rapporteur général Gilles Carrez a considéré qu'un tel audit « *jetterait un doute sur la sincérité des comptes prévisionnels de chaque année* ». Mais au contraire, il faut considérer que la publication de cet audit chaque année serait pour le gouvernement une forte incitation à élaborer des hypothèses sincères, réalistes et prudentes. L'élaboration de ces hypothèses deviendrait en effet le fruit d'un processus contradictoire et transparent, et non le fruit d'une décision unilatérale ou le fait du prince.

Comme le suggère la proposition de loi, votre Rapporteur considère essentiel de généraliser cette procédure, en demandant à la Cour des comptes de remettre au Parlement et au gouvernement non pas après les élections, mais chaque année, un rapport d'audit portant sur les résultats prévisionnels de l'exercice en cours pour l'ensemble des administrations publiques. Cette proposition s'inscrit pleinement dans la logique de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Ce nouveau rapport pourrait utilement figurer dans le rapport préliminaire sur l'exécution du budget publié chaque année en mai par la Cour des Comptes.

Ainsi, au moment du débat d'orientation budgétaire et avant d'examiner le projet de loi de finances pour l'année suivante, les parlementaires pourraient prendre connaissance des résultats de l'exécution budgétaire de l'année précédente et disposeraient d'une prévision fiable sur ceux de l'année en cours.





## **Examen en commission**

Lors de sa séance du 11 mai 2004, votre Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur, sa proposition de résolution (n° 1581), tendant à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002.

**Votre Rapporteur**, a indiqué que, à la suite de l'alternance politique intervenue en 2002, le nouveau Gouvernement avait demandé à des experts indépendants, qui avaient déjà eu l'occasion de se prononcer sur la situation des finances publiques dans le passé, la réalisation d'un audit des finances publiques. Alors que ces experts avaient conclu à l'époque à un déficit public compris entre 2,3 et 2,6 % du PIB, il est évalué aujourd'hui à 4,1 %, voire 4,2 %, si l'on ne tient pas compte de la recette exceptionnelle attendue d'EDF. Comment, alors que les experts avaient assorti leurs conclusions d'une mise en garde relative à la politique à mener, la situation a-t-elle pu se dégrader à ce point ? La France est à la veille d'un « crash ». Si le Premier ministre se présente comme un « pilote d'Airbus », on ne peut que regretter cette contre publicité.

**M. Jean-Pierre Brard** a ajouté qu'il s'agissait davantage d'un B52 que d'un Airbus.

**Votre Rapporteur** a indiqué qu'il convenait, certes, d'analyser les raisons de la dégradation de la situation des finances publiques, mais également de comparer les résultats sur les périodes 1993-1997, 1997-2002 et, enfin, 2002-2004. Alors que la mauvaise situation économique et financière avait été présentée comme une cause de la dissolution de 1997, cette situation s'est encore aggravée en 2004. Sur le plan de la conjoncture, la croissance mondiale a été plus forte entre 1993 et 1997 qu'entre 1997 et 2002, alors que la situation économique et celle des finances publiques se sont bien plus dégradées dans la première période. Le scénario semble se reproduire aujourd'hui : alors que la croissance mondiale est forte, la croissance française semble atone. L'examen de la situation des finances publiques suppose également d'analyser les mesures annoncées par le ministre des finances. Ce dernier a indiqué que le temps n'était plus aux études d'impact et qu'il était impératif d'agir. Néanmoins, il serait intéressant de connaître le coût ainsi que l'effet de ces mesures. À cet égard, l'étude de l'OFCE sera annexée au rapport. Enfin, les finances publiques ne concernent pas le seul budget de l'État : les finances sociales en représentent une part importante. C'est pourquoi il serait souhaitable que le cadre strict de la commission des Finances soit dépassé par la création d'une commission d'enquête.

Plusieurs propositions peuvent être avancées afin d'améliorer la gestion des finances publiques. Tout d'abord, il faut remédier au déficit démocratique qui existe en matière de contrôle. Certes, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances apporte un certain nombre d'améliorations. Toutefois, il est regrettable que, actuellement, seuls les membres de la majorité soient investis de pouvoirs de contrôle réels. La situation est toute autre lorsque le Gouvernement est issu d'une majorité différente de celle du Sénat. En effet, dans cette configuration, le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, qui sont dans l'opposition, disposent des prérogatives d'investigation et de contrôle. Ainsi, lorsque la droite est dans l'opposition, elle peut bénéficier de réels pouvoirs de contrôle, ce qui n'est pas le cas de la gauche, quand elle est minoritaire. Afin de remédier à ce qui apparaît comme une anomalie parmi les démocraties européennes et une atteinte aux droits de l'opposition, il serait souhaitable d'investir un membre de la commission des Finances faisant partie de l'opposition de pouvoirs identiques à ceux exercés par le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances en matière de contrôle.

Il conviendrait également que la programmation pluriannuelle des finances publiques présentée à la Commission européenne puisse faire l'objet, au préalable, d'un examen par l'Assemblée nationale, et en particulier sa commission des Finances, à l'instar de la pratique des autres pays européens.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de revoir la composition et le calendrier des travaux de la Commission des comptes de la nation. En effet, leur caractère par trop tardif empêche leur prise en compte dans le cadre de la préparation du budget. Il conviendrait également de faire de cette

commission une véritable enceinte de débat des finances publiques, associant les élus, les gestionnaires des comptes sociaux et les collectivités territoriales.

Il faudrait que l'élaboration des prévisions de recettes fiscales soit plus transparente. Aujourd'hui, il s'agit d'une véritable « boîte noire ». Le ministre propose que les recettes fiscales supplémentaires à celles escomptées soient destinées à la réduction du déficit budgétaire. Cette proposition n'a pas de sens si les prévisions de recettes ne sont pas sincères. Les prévisions de recettes ainsi que les hypothèses d'élasticité sont particulièrement opaques. Une telle suspicion sur la sincérité des comptes publics n'existe pas dans les autres pays. Il conviendrait que le Parlement dispose d'un audit annuel des comptes publics, réalisé par la Cour des Comptes.

**M. Michel Bouvard, Président**, a concédé, à titre personnel, que certaines demandes, notamment concernant les pouvoirs de l'opposition, pouvaient mériter d'être examinées. Il faut peut-être améliorer certaines procédures prévues par la loi organique. Cependant, ces propositions devraient plus utilement être présentées en dehors de la prochaine séance d'initiative parlementaire, dont l'objet n'est en l'occurrence que la mise en cause de la politique du gouvernement. Il faut dissocier le débat sur les moyens de travail des commissaires aux finances de la discussion sur les orientations politiques de la majorité.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur Général**, a souligné que le rapporteur avait une mémoire sélective. En effet, les comptes de l'État sont structurellement déficitaires depuis 1981. En 1980 a été présenté le dernier des projets de loi de finances dans lequel le montant de l'emprunt était inférieur au montant des investissements. Ensuite, la dépense a toujours été de 10 à 20 % supérieure aux recettes, conduisant ainsi à plusieurs dévaluations de la monnaie. En 1986, un rééquilibrage a été amorcé. Il était presque atteint en 1988. L'année 1987 a vu le dernier budget de la décennie dont les dépenses étaient stables. De 1988 à 1991, les recettes de la croissance économique ont été dilapidées. Avec le retournement de la conjoncture le déficit a même atteint 6 % du PIB en 1993. Le déficit de l'État était alors de 340 milliards de francs, celui des comptes sociaux de 100 milliards de francs et celui de l'UNEDIC de 50 milliards de francs. En 1996, l'évolution des dépenses a été stoppée. Par la suite, sur les 70 milliards d'euros de recettes supplémentaires dues à la croissance mondiale, 30 milliards d'euros ont été utilisés pour des dépenses nouvelles, 30 milliards d'euros ont permis une baisse des impôts par ailleurs non financée, et 10 milliards d'euros ont réduit le déficit nominal. Cette politique a conduit à un déficit vertigineux en 2001, le budget pour 2002 étant même insincère. La loi de finances rectificative de juillet 2002, votée par l'actuelle majorité a dû insérer des crédits pour payer les primes de Noël des titulaires de RMI qui n'étaient financées ni en 2001, ni en 2002. Il en a été de même pour la couverture maladie universelle, l'aide médicale d'État ou encore l'allocation adulte handicapé (AAH). Au total, ces dépenses ont représenté plusieurs centaines de millions d'euros. Le budget pour 2004 contraste avec la situation antérieure, puisque le taux de croissance retenu, de 1,7 %, est raisonnable, que les recettes fiscales sont sincères et que les différentes hypothèses de taux d'élasticité sont publiques. Lors du débat sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, il avait été proposé que l'État ne puisse emprunter que pour financer des investissements. La majorité de l'époque avait refusé cette proposition.

En ce qui concerne le rôle de l'opposition, l'actuelle majorité a toujours été favorable à la participation de l'opposition à la mission d'évaluation et de contrôle, et la mise en œuvre de la loi organique se déroule dans un climat d'ensemble satisfaisant. Ce sujet ne doit pas devenir un enjeu partisan.

Après avoir rappelé que l'UDF n'avait pas changé de discours en passant de l'opposition à la majorité, **M. Charles de Courson**, a souligné que les finances publiques avaient été gérées en dépit du bon sens entre 1981 et 1983, obligeant la majorité de l'époque à conduire une politique de rigueur. Entre 1989 et 1992, Michel Rocard a dilapidé les marges budgétaires qu'offrait la croissance. Le déficit budgétaire pour 1993 aurait dû atteindre 6,3 % du PIB. Il a été ramené à 6 % grâce aux mesures correctives prises par le nouveau gouvernement. Entre 1997 et 2002, la même politique a été conduite. Quelle est aujourd'hui la crédibilité de l'opposition sur la politique budgétaire ? La situation dont l'actuelle majorité a hérité est donc grave. Les dépenses de fonctionnement dans le déficit budgétaire atteignent 27 milliards d'euros, à comparer avec les 57 milliards d'euros de déficit. L'UDF

avait proposé qu'à l'instar des collectivités territoriales, l'État ne puisse pas emprunter plus qu'il n'investit. Le rapporteur a, par ailleurs, proposé quatre mesures. S'agissant de la représentation de l'opposition, la proposition visant à améliorer le pouvoir de ses représentants pourrait éviter que soient tenus des propos excessifs par rapport à la réalité. Une saisine préalable de la Commission sur le programme pluriannuel des finances publiques est envisageable, de même que l'accélération de la production des comptes de la Nation. Il faut rappeler que ces derniers ne concernent que le passé. Enfin, le rapporteur propose que les hypothèses économiques soient débattues contradictoirement. Ce débat a bien lieu chaque année en Commission des finances. Le groupe UDF avait considéré l'hypothèse de croissance pour 2004 comme réaliste, mais il avait, à raison, émis des doutes sur celle de 2003. Le débat mériterait d'être plus sérieux. Quelle que soit la période, la multiplication des prises de position de l'opposition laissant croire qu'il existe des trésors cachés nuit à la crédibilité de l'ensemble de la classe politique et contribue à alimenter une image détestable de celle-ci aux yeux de l'opinion publique.

**M. Marc Laffineur** a souligné que l'exposé du rapporteur était empreint de malice et que celui-ci n'était certainement pas dupe de ses propres propos. À supposer même cette procédure adaptée au sujet, une commission d'enquête n'aurait un sens que si elle examinait les comptes publics depuis 1981. La croissance française depuis 1981 a été plus faible que dans le reste du monde. En 1993, le budget a été voté avec des recettes surestimées et des dépenses sous-estimées. Entre 1997 et 2000, alors que la France connaissait sa plus forte période de croissance en 20 ans, le niveau des dépenses publiques a explosé du fait de la multiplication des dépenses nouvelles non financées.

**M. Hervé Novelli** s'est étonné que les interrogations de l'opposition sur la situation des comptes publics prennent la forme d'une demande de commission d'enquête, qui témoigne d'un manque de confiance dans la commission des Finances dont le contrôle des comptes publics est la mission centrale. Une telle suspicion n'est pas acceptable au moment même où les parlementaires souhaitent revaloriser leur mission de contrôle. Sur le fond, il estime que cette demande est particulièrement impudente de la part d'un groupe politique qui est responsable du dérapage de 50 % du déficit public en 2002, lequel est la preuve de l'insincérité du budget en cause. La principale responsabilité du gouvernement actuel est de ne pas avoir suffisamment mis en lumière la gravité de la situation qu'il a trouvée. La demande relève donc de la parodie. Les propositions formulées par votre Rapporteur sont sans rapport avec la demande de commission d'enquête ; si certaines d'entre elles sont recevables, elles devraient être examinées dans un autre cadre.

**M. Philippe Auberger** a remarqué que la situation des finances publiques devait être examinée à l'occasion d'un débat sur la politique budgétaire et non dans le cadre d'une commission d'enquête. Les arguments développés par votre Rapporteur relèvent d'une motion de censure, mais celle que son groupe a déposée au mois de mars a eu l'issue que l'on sait. Cette demande de commission d'enquête constitue un artifice alors que la commission des Finances dispose de tous les éléments lui permettant d'apprécier la politique budgétaire menée par le gouvernement. Votre Rapporteur semble déjà présenter les conclusions de la commission d'enquête, ce qui témoigne bien du dévoiement de la procédure employée. Il est enfin inacceptable qu'il fasse des propositions relatives aux pouvoirs de l'opposition, alors que celles allant dans le même sens, et proposées par l'opposition de l'époque dans le cadre de la discussion du projet de loi organique relative aux lois de finances, avaient été rejetées par la majorité d'alors.

**M. Jean-Louis Idiart** a fait observer que M. Alain Lambert, qui a grandement participé à l'élaboration de la loi organique, n'appartenait pas alors à la majorité.

**M. Philippe Auberger** a constaté qu'il n'était pas étonnant que la minorité d'aujourd'hui regrette de ne pas avoir accepté les avancées demandées par la minorité d'hier. Il convient néanmoins d'attendre que l'ensemble des dispositions de la loi organique s'appliquent avant d'envisager toute modification.

**M. Jean-Pierre Brard** a estimé que : « la confiance c'est bien, mais le contrôle c'est mieux ». Pourquoi ne pas profiter de cette proposition de commission d'enquête pour avoir les deux ? M. Charles de Courson présente l'évolution des finances publiques depuis 1981 en évitant de parler des périodes pendant lesquelles la majorité actuelle était au pouvoir. Certaines d'entre elles ont pourtant conduit à un fort accroissement des déficits. La création d'une commission d'enquête permettrait de juger de la sincérité des lois de finances, de montrer dans quelle mesure les promesses faites à Bruxelles en matière de déficit public peuvent être tenues, et de lever l'opacité qui règne actuellement sur la gestion des finances publiques. Il semblerait par exemple que, au niveau local, des entreprises se voient accorder des réductions d'impôts sans base juridique ni discussion : combien de tels mécanismes coûtent-ils en termes de pertes de recettes ?

M. Jean-Pierre Brard a rappelé les propos de M. Michel Bouvard selon lesquels la forme de la commission d'enquête n'était pas adaptée au sujet, sans nier la gravité de celui-ci. Mais l'opposition ne dispose d'aucun autre moyen pour obtenir les éclaircissements sur la véritable situation des comptes publics, le gouvernement en masquant la réalité. La remise en cause des choix budgétaires n'est d'ailleurs pas seulement le fait de l'opposition ; une partie de la majorité les conteste, ce que seule une commission d'enquête permettrait de révéler. Celle-ci est un sérum de vérité.

**M. Michel Bouvard, Président**, a répété que la procédure mise en œuvre par le groupe socialiste n'était pas adaptée au sujet.

**M. Augustin Bonrepaux** a demandé à M. Michel Bouvard et aux autres rapporteurs spéciaux s'ils ne se heurtaient pas fréquemment au refus du gouvernement de leur transmettre les informations qu'ils demandent. Personne n'a contesté les résultats de l'audit conduit en 1997 qui avait conclu à un déficit supérieur à 3 %, déficit qui avait été fortement réduit dès la fin 1997. De même, l'audit de 2002 qui chiffrait entre 2,3 et 2,6 % le déficit prévisionnel n'a pas fait l'objet de critiques. Ce déficit s'est aggravé pour atteindre 3,1 % fin 2003 et probablement 4,1 ou 4,2 % fin 2004, soit une progression de 1,5 point en deux ans. Il conviendrait de mesurer l'impact qu'a eu, sur ce déficit, la politique conduite depuis l'été 2002. Le gouvernement se plaint de la faiblesse de la croissance, mais qu'a-t-il fait pour la stimuler ? Dans quelle mesure la baisse de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt sur la fortune ont-elles eu un effet contre les délocalisations ? Puisque le déficit a été estimé, par les auteurs de l'audit, à 2,6 % au maximum en juillet 2002, chiffre qui incluait les mesures dont le financement n'était pas prévu dans le budget initial, on doit considérer que la progression du déficit enregistré depuis cette date relève de la responsabilité de l'actuel gouvernement, sauf à contester ce chiffre, ce qui n'a pas été fait à l'époque.

L'opposition n'a pas perdu toute confiance dans la commission des Finances mais elle reste sans réponse sur trop de points. La question de M. Michel Bouvard relative à l'évaluation du patrimoine de l'État est très pertinente : pourquoi le Parlement ne pourrait-il pas y participer par l'intermédiaire d'une commission d'enquête ? Au cours des auditions conduites par la mission d'évaluation et de contrôle, il est apparu que la prévision du déficit de Réseau ferré de France (RFF) a été très sous-estimée. En effet, une subvention de 800 millions d'euros destinée à son désendettement a bien été accordée, mais l'absence de dotations en capital conduit à un apport financier public en 2004 inférieur à ce que le gouvernement avait laissé entendre. Voilà un exemple de présentation tronquée.

La loi organique relative aux lois de finances a été élaborée en étroite concertation entre la majorité et l'opposition d'alors et votée par les uns et les autres. C'est sous la précédente majorité que la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) s'est vue accorder un coprésident d'opposition.

Il faut donc déplorer le déclin de la participation de la majorité aux travaux de cette mission – à l'exception du thème consacré à la journée d'appel de préparation à la défense. La majorité n'a pas de leçon à donner en matière de droits de l'opposition.

**M. Daniel Garrigue** s'est étonné du périmètre réduit de la commission d'enquête proposée. Celle-ci est d'abord limitée dans le temps, puisque elle commence en juin 2002 sans tenir compte du passif. Or, de nombreuses mesures nouvelles n'étaient pas financées comme celles concernant le BAPSA, les contrats territoriaux d'exploitation dont le coût a été multiplié par six ou sept en un an, ou l'APA. La demande est aussi limitée dans l'espace puisqu'il n'y a aucune comparaison avec les politiques menées par les autres partenaires de l'Union européenne entre 1997 et 2002. Pendant cette période de croissance, les pays européens se sont désendettés de dix à vingt points et ont réduit leur déficit. Le déficit de la France a toujours été supérieur de 0,5 point de PIB à la moyenne de nos partenaires. S'agissant des instruments de contrôle du Parlement, il serait nécessaire, aujourd'hui, que la commission des Finances fasse régulièrement le point sur les situations budgétaires et les politiques économiques des pays de l'Union européenne. Cela permettrait de dépasser une analyse franco-française.

**M. Jérôme Chartier** a rappelé que la commission des Finances a toujours évité de s'engager dans des démarches polémiques dans la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Cette proposition de résolution ne grandit pas ses auteurs. L'amélioration de l'efficacité du contrôle parlementaire implique qu'on évite ce genre de démarches totalement partisans. Le risque est de décrédibiliser la commission des Finances en raison de l'impossibilité de trouver un consensus pour rendre des comptes aux citoyens de manière sereine. Les droits du Parlement s'en ressentent.

**Votre Rapporteur**, a regretté que sa proposition soit jugée comme une démarche partisane. Il a rappelé le désaccord complet de la majorité et de l'opposition sur certains sujets et sur certaines politiques. Le nier serait hypocrite. S'agissant du prétendu héritage, l'audit mené en 2002 a permis de dresser un état des lieux objectif. La majorité a fait le choix de garder les deux mêmes auditeurs qu'en 1997, ce choix ne peut être critiqué aujourd'hui. Or, il apparaît que la situation budgétaire s'est particulièrement dégradée et il est tout à fait normal que le Parlement s'interroge sur cette situation préoccupante. Cela ne constitue en rien une démarche partisane au sein de la commission des Finances. De plus, les propositions faites ne remettent pas en cause la loi organique relative aux lois de finances. Cette loi a représenté des avancées importantes comme en témoigne le fait que l'opposition de l'époque l'ait adoptée. Cependant, ce texte ne constitue en rien une norme intangible. C'est pourquoi de nouvelles propositions sont faites aujourd'hui. Elles seront d'ailleurs renouvelées en dehors du cadre de la commission d'enquête. Ces pistes de réforme n'ont pas été explorées en 2001 car, à l'époque, l'opposition disposait d'un pouvoir de contrôle, notamment au sein du Sénat. La situation hebdomadaire des finances publiques était connue de celle-ci comme du Président de la République. Aujourd'hui, le contexte a changé puisque le pouvoir de contrôle de l'opposition dépend complètement du bon vouloir de l'exécutif. Ces réformes seront de nouveau proposées en cas d'alternance politique puisqu'elles sont salutaires pour le bon fonctionnement de la démocratie.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que l'introduction des mesures de contrôle dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances résultait de l'initiative du Sénat. Si le débat sur les comptes publics peut être amélioré, l'utilisation de la procédure de la commission d'enquête ne constitue pas une bonne méthode et représente un dévoiement de la procédure législative.

La commission des Finances a alors *rejeté* la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête.

\*  
\*        \*

## SOMMAIRE

---

Pages

### **Annexes**

**1. Réponse du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à la demande d'analyse de votre Rapporteur quant à l'impact du « plan de relance » annoncé le 4 mai dernier.**

**2. Réponse de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à la demande de votre Rapporteur quant à l'impact du « plan de relance » annoncé le 4 mai dernier par le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.**

-----

N° 1591 – Rapport sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002 (M. Didier Migaud)