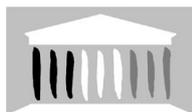


Document
mis en distribution
le 18 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

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

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE I : LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2005 : UNE REPARTITION EQUITABLE DES FRUITS DE LA CROISSANCE	7
I.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES RETROUVÉES	7
II.- LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE.....	7
A.- L'URGENCE D'UN ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE.....	13
1.- Les finances publiques à la croisée des chemins	13
2.- L'effort d'assainissement doit s'inscrire dans la durée	13
B.- LE BUDGET POUR 2005, NOUVELLE ÉTAPE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....	26
1.- La stabilité, en volume, des crédits du budget général	28
a) <i>Des modifications de périmètre nombreuses mais d'un montant total limité.....</i>	<i>28</i>
b) <i>Une maîtrise des crédits qui laisse sa place au financement des priorités</i>	<i>35</i>
2.- La clarification des relations financières entre les administrations publiques	40
3.- D'amples baisses d'impôts ciblées sur le soutien indispensable à l'activité et à la consommation des ménages et compatibles avec le redressement des finances publiques.....	43
a) <i>L'effet des choix passés : un déficit réduit de plus de 7 milliards d'euros en 2004 grâce à l'affectation intégrale des plus-values conjoncturelles, et des baisses d'impôt déjà programmées de près de 3 milliards d'euros en 2005.....</i>	<i>44</i>
b) <i>Une politique fiscale responsable orientée vers la consolidation de la croissance et du redressement des finances publiques</i>	<i>47</i>
4.- Une baisse de près du quart du déficit de l'Etat entre 2003 et 2005.....	50
C.- LE RETOUR DU DÉFICIT PUBLIC SOUS LE SEUIL DES 3% DU PIB.....	53
1.- Une dépense publique maîtrisée	54
2.- Des prélèvements obligatoires stables	55
3.- L'installation du déficit public sur un sentier de redressement structurel	58
	Deuxième partie du rapport
CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ETAT EN 2005 : DES RECETTES DYNAMIQUES, PORTÉES PAR LA REPRISE DE L'ÉCONOMIE	63
I.- UN TRÈS NET REDRESSEMENT DES RECETTES FISCALES NETTES	66
A.- UNE CROISSANCE SOUTENUE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	69
B.- UN REBOND SPECTACULAIRE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, CONFORME A SON PROFIL CYCLIQUE	73
C.- UNE LÉGÈRE REPRISE DE LA TIPP	75
D.- UN PRODUIT DE TVA SUIVANT LE DYNAMISME RETROUVÉ DE LA CONSOMMATION.....	77

E.- LES AUTRES RECETTES FISCALES	78
II.- LA STABILITÉ DES RECETTES NON FISCALES A UN NIVEAU RÉALISTE ET MODÉRÉ	84
A.- LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT	88
B.- LE PRODUIT DES JEUX.....	91
C.- LES AUTRES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES	93
III.- DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DYNAMIQUES	101
<u>Troisième partie du rapport</u>	

CHAPITRE III : LES CHARGES BUDGÉTAIRES EN 2005 : LA POURSUITE D'UN ASSAINISSEMENT NÉCESSAIRE, QUI COMMENCE À PORTER SES FRUITS 103

I.- DES CRÉDITS ENCADRÉS PAR LA NORME DE STABILITÉ DES DÉPENSES	104
A.- DES MASSES BUDGÉTAIRES AFFECTÉES PAR LA PRÉPARATION DE L'ÉCHÉANCE 2006.....	104
1.- La multiplication des « expérimentations ».....	104
2.- Les enseignements tirés des précédentes expérimentations	107
B.- L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGÉTAIRES.....	112
1.- Le budget général.....	112
2.- Les budgets annexes.....	118
3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor	119
4.- Les prélèvements sur recettes.....	124
II.- DES REDÉPLOIEMENTS IMPORTANTS AU PROFIT D'UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE VOLONTAIRE	125
A.- LES MOYENS ALLOUÉS AUX PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES.....	125
1.- Le budget, instrument de la cohésion sociale	125
<i>a) Le remodelage des dispositifs de la politique de l'emploi.....</i>	<i>126</i>
<i>b) Un effort particulier en faveur du logement et de la ville</i>	<i>135</i>
2.- Le déroulement de la loi de programmation militaire 2003-2008	140
3.- Un effort moins intense pour le budget de la Justice.....	147
4.- La programmation en faveur de la sécurité intérieure	151
B.- LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE.....	155
1.- Des crédits stabilisés pour les dépenses de personnel.....	155
2.- Les concours de l'État aux régimes de sécurité sociale.....	162
3.- Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales	166
<i>a) La réforme des concours de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	<i>167</i>
<i>b) La reconduction du contrat de croissance et de solidarité</i>	<i>173</i>
<i>c) L'évolution des dotations hors enveloppe</i>	<i>180</i>
<u>Quatrième partie du rapport</u>	

CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2005..... 183

A.- UNE CROISSANCE MONDIALE CONSOLIDÉE	184
--	-----

1.- Un ralentissement mesuré des principaux moteurs de la croissance mondiale	184
2.- Des aléas bien identifiés qui ne remettent pas en cause la validité du scénario central.....	186
B.- LA CONFIRMATION DES TENDANCES OBSERVÉES POUR LA ZONE EURO ET LA FRANCE.....	196
1.- La zone euro : une économie en « pente douce ».....	196
2.- Une croissance établie pour la France	201
ANNEXES : SELECTION DE DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES	213

CHAPITRE I

LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2005 :

UNE REPARTITION EQUITABLE DES FRUITS DE LA CROISSANCE

I.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES RETROUVÉES

L'élément décisif de l'année 2005 est le retour de la croissance, concret dès la fin de l'année 2003. Depuis cette date, la France bénéficie d'un taux de croissance annualisé de près de 3%, soit une reprise particulièrement vigoureuse et saine, parce que portée par le dynamisme retrouvé de la consommation (+ 3,4% en taux annualisé au premier semestre 2004 contre 1,75% dans la zone euro).

Ce dynamisme économique indéniable ne peut que valider *a posteriori* les choix budgétaires du Gouvernement et de sa majorité, en particulier celui de ne pas avoir cassé la reprise lorsqu'en 2003 l'atonie persistante liée à un ralentissement à son stade ultime imprimait, au travers des moins-values fiscales, une dégradation importante aux déficits publics. **Le choix de ne pas alourdir les prélèvements pour compenser les inéluctables conséquences pour l'Etat du marasme conjoncturel**, tout en se saisissant avec courage et vigueur de l'instrument décisif du redressement des finances publiques qu'est la maîtrise résolue des charges publiques, **semble aujourd'hui porter tous ses fruits**.

En outre, il semble bien que se soit révélée payante la persévérance à trouver les voies budgétaires du soutien indispensable à une consommation alors fragilisée par des perspectives économiques peu encourageantes et inquiète devant l'absence de résolution des principaux défis financiers du futur, les retraites et l'assurance-maladie. Les menaces qui pesaient sur l'avenir financier des pensions et de la sécurité sociale ont été écartées par la mise en œuvre de réformes trop longtemps différées. Mieux, les ménages ont pris acte de la volonté déterminée de la majorité d'assainir durablement les finances publiques, volonté qui trouvait sa concrétisation dans ces temps difficiles à travers le gel des dépenses de l'Etat en volume et dans un calibrage financier modéré et réaliste de l'ampleur des baisses d'impôt. Ce faisant, les allègements fiscaux dont ils ont bénéficié ont été dépensés, et n'ont pas, comme le craignaient certains, nourri une épargne de précaution. La lucidité de la majorité sur l'ampleur des efforts à consentir pour rétablir les finances publiques de notre pays, son application à entamer dès l'alternance le redressement nécessaire, ont fait comprendre à chacun que les baisses d'impôt mises en œuvre ne seront pas compensées demain par un alourdissement des prélèvements sous le joug des déficits, mais bien pérennisées et même amplifiées. La décrue du taux d'épargne de 17,6% du revenu disponible brut des ménages au dernier trimestre 2002 à 15,0% au deuxième trimestre 2004 en témoigne largement.

Pour autant, l'heure de vérité pour nos finances publiques est bien devant nous. **Le retour de la croissance offre des marges de manœuvre financières**, qui doivent faciliter l'assainissement budgétaire.

On sait ce que la **précédente majorité**, assez heureuse pour bénéficier durant sa législature de 70 milliards d'euros de plus-values de recettes, a choisi de faire des fruits de la croissance : **54% du surplus accumulé a nourri des augmentations de dépenses pérennes** (dont l'accroissement des allègements de charges sociales lié aux 35 heures, débudgétisé artificiellement par la création du FOREC et l'alimentation continue de ses besoins par l'affectation de ressources de l'Etat) et **32% des allègements d'impôt non financés**. Seuls **14%** de la marge, soit 9,4 milliards d'euros, sont allés **réduire le déficit**.

REPARTITION DE LA MARGE BUDGETAIRE ENTRE 1998 ET 2001

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	Total	En pourcentage
Marge de manœuvre (croissance spontanée des recettes fiscales et non fiscales) ^(a)	5,83	18,97	25,45	19,62	69,88	100
Augmentation des dépenses et des prélèvements sur recettes (à périmètre constant) ^(b)	3,04	13,06	9,60	12,30	37,99	54
Réduction d'impôts (nette) :.....	0,22	0,26	12,36	9,61	22,45	32
Réduction du déficit du budget général de l'État.....	2,58	5,65	3,50	- 2,29	9,44	14

(a) Après indexation du barème de l'IR (et, à partir de 2001, des seuils et limites de la PPE) à l'inflation.

(b) Par conséquent, à titre d'exemple, la débudgétisation de FOREC et le transfert à son profit de ressources de l'Etat sont traitées en augmentation des dépenses (par rapport au niveau des dépenses afférentes l'année précédant le transfert) et non en réduction d'impôts.

Par conséquent, le niveau du déficit de l'Etat est demeuré trop élevé, en dépit de l'aisance apportée par un dynamisme exceptionnel des ressources, pour absorber les conséquences financières du retournement de la conjoncture. Ainsi, **en 2002 et en 2003, l'atonie économique**, amplifiée pour l'Etat par une surréaction traditionnelle de ses ressources aux fluctuations conjoncturelles ⁽¹⁾, **a réduit à néant les marges de manœuvre budgétaires offertes à la nouvelle majorité**.

En 2002, la stagnation spontanée des recettes fiscales à peine compensée par un faible dynamisme des ressources non fiscales n'a permis de dégager que 0,5 milliard d'euros de plus-value tendancielle. Dès lors, le dérapage de la dépense (près de 15 milliards d'euros d'augmentation) et le maintien d'allègements substantiels (1,6 milliard d'euros programmés dans la dernière loi de finances

(1) Voir, pour une analyse détaillée du phénomène d'élasticité des recettes fiscales de l'Etat à la croissance, le rapport n° 1789 de votre Rapporteur général sur le règlement définitif du budget de 2003.

initiale votée sous la XI^{ème} législature) se sont répercutés sur le déficit public qui a bondi de 18,4 milliards d'euros.

En 2003, les marges de manœuvre ont été négatives : les ressources fiscales n'ont quasiment pas progressé, l'assise de 40% de leur produit sur 2002 caractérisée par un très net ralentissement économique s'étant ajouté au maintien d'une conjoncture atone en 2003 pour limiter, après indexation du barème de l'IR et des seuils et limites de la PPE, leur croissance à 0,3 milliard d'euros (soit 6 fois moins vite que la progression du PIB). De surcroît, après des années de ponctions immodérées, les ressources non fiscales se sont nettement repliées de 2,7 milliards d'euros. Cela signifie qu'en 2003, avant toute décision politique nouvelle, le déficit se creusait spontanément de 2,3 milliards d'euros. La majorité a assumé le choix d'une maîtrise totale des dépenses et des prélèvements sur recettes (4,3 milliards d'euros d'augmentation seulement en incluant l'augmentation des dépenses du FOREC couverte par l'affectation de 0,6 milliard d'euros de produits de la taxe sur les conventions d'assurance auparavant perçus par l'Etat) et d'une réelle modération dans l'ampleur des baisses d'impôts (leur incidence étant limitée à 0,1 milliard d'euros), contenant la dégradation, purement conjoncturelle, du déficit à 6,8 milliards d'euros.

Il convient à cet égard de rappeler que le montant total des réductions d'impôt d'une année est la résultante des mesures adoptées dans la loi de finances initiale de l'année, mais aussi de décisions adoptées dans le passé qui augmentent ou diminuent les recouvrements d'impôt pour la première fois cette même année (« incidence à retardement »). Par exemple, en 2003 et en 2004, les impôts ont été baissés de 1,2 milliard d'euros chaque année en loi de finances initiale. Cependant, ces allègements ont été compensés par les effets nouveaux de décisions antérieures. Ainsi, en 2003, la dernière étape de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle a réduit les charges déductibles des entreprises, donc augmente leurs bénéficiaires et, par voie de conséquence, l'impôt sur les sociétés qu'elles ont dû acquitter, majorant de ce fait les recouvrements de l'impôt. De même, en 2004, l'effet nouveau des mesures anciennes s'est élevé à 1,27 milliard d'euros, notamment en raison de la fin du dispositif temporaire d'augmentation de 30% de l'amortissement dégressif pour l'acquisition et la fabrication de biens durables mis en place, pour 12 mois, dans le collectif d'hiver pour 2001. Ce simple phénomène a relevé de 1,1 milliard d'euros les recouvrements d'impôt sur les sociétés en 2004 par rapport à 2003.

**REPARTITION DE LA MARGE BUDGETAIRE
ENTRE 2002 ET 2003**

(en milliards d'euros)

	2002	2003
Marge de manoeuvre (croissance spontanée des recettes fiscales et non fiscales, après indexation IR/PPE)	0,53	- 2,33
Augmentation des dépenses et des prélèvements sur recettes (à périmètre constant)	14,83	4,34
Réductions d'impôts ^(a) (nettes)	4,08	0,10
- dont mesures adoptées en LFI	1,56	1,20
- dont effets des années antérieures	2,52 ^(b)	- 1,10
Evolution du solde du budget général de l'État	- 18,38	- 6,76

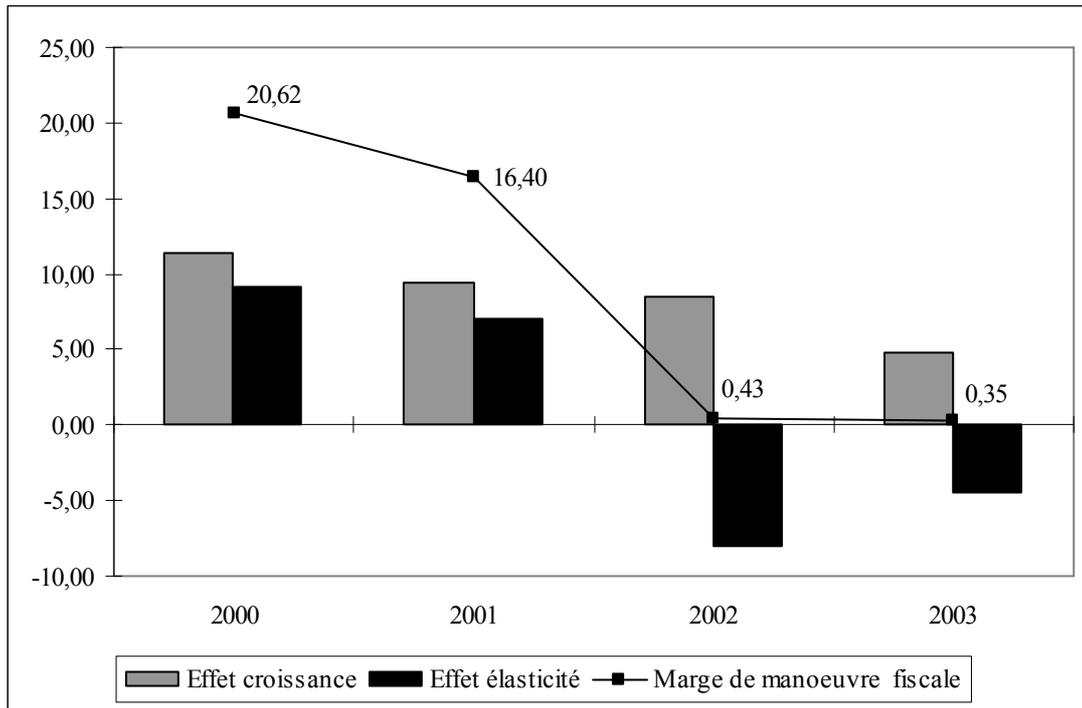
(a) Un montant négatif signifie une augmentation des impôts.

(b) Y compris effets des mesures adoptées en collectif budgétaire de l'année (en 2002, 2,5 milliards d'euros dans le collectif d'été).

De ces expériences récentes, il est permis de tirer une conclusion : **il est essentiel de tirer parti des périodes de bonne conjoncture pour assainir les finances publiques**, la dégradation du déficit public dans les périodes de ralentissement étant extrêmement vigoureuse en raison des caractéristiques mêmes de notre système fiscal qui amplifie de manière très importante l'impact des évolutions économiques sur les ressources de l'Etat. Votre Rapporteur général a en effet montré, dans son rapport précité sur le règlement définitif du budget de 2003, qu'une part substantielle des plus-values conjoncturelles en phase haute du cycle économique est due à la surréaction des recettes fiscales à la croissance (« effet élasticité », c'est-à-dire apparition d'une élasticité des recouvrements d'impôts à la croissance supérieure à l'unité), surréaction presque rigoureusement compensée dans les phases de retournement économique par le même phénomène jouant cette fois en sens inverse (c'est-à-dire une élasticité inférieure à l'unité). Il est permis d'en conclure que « le ralentissement de la croissance reprend très vite la moitié des fruits que son accélération avait apportés ».

LES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ANNUELLES : LA SURREACTION DES RECETTES FISCALES AUX VARIATIONS DE LA CROISSANCE

(en milliards d'euros)



Interprétation : le graphique présente la décomposition de l'augmentation spontanée annuelle des recettes fiscales nettes (« marge de manœuvre fiscale ») selon la part liée à la croissance (« effet croissance », c'est-à-dire le surplus de recettes qui apparaîtrait si les recettes fiscales évoluaient au même rythme que l'économie) et celle liée à l'amplification des effets de la croissance sur les ressources de l'Etat (« effet élasticité »). On remarque que l'« effet élasticité » joue dans les deux sens : lorsque la croissance économique accélère, les recettes évoluent presque deux fois plus vite que la richesse nationale ; en revanche, lorsqu'elle s'essouffle, les recettes évoluent beaucoup moins vite que la richesse nationale elle-même ralentie. Sur moyenne période, les moins-values liées à l'effet élasticité compensent les plus-values provisoires dues à ce même effet élasticité en phase haute du cycle.

Or, 2004 comme 2005 semblent dessiner les conditions propices à une accélération de l'effort de redressement entamé dès l'alternance par le Gouvernement.

L'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2004, appuyée sur l'observation des recouvrements de la première moitié de l'année, montre que les recettes fiscales nettes devraient progresser spontanément, et après indexation de l'IR et de la PPE à l'inflation, de 5,3%, c'est-à-dire à un rythme légèrement supérieur à celui de la croissance (élasticité de 1,2). Ce dynamisme reposerait essentiellement sur la croissance soutenue des assiettes de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, amplifiée par les modes de recouvrements. La TVA devrait ainsi progresser de 2,8% (à périmètre constant) et l'impôt sur les sociétés de 0,9%, contre 1,4% et -0,9% prévue dans la loi de finances initiale. Ces prévisions permettent d'envisager l'apparition d'une plus-value fiscale spontanée en 2004 par rapport aux recouvrements constatés en 2003 de 11,6 milliards d'euros. Dans la mesure où les recouvrements de recettes non fiscales devraient rester proches des prévisions initiales et donc s'inscrire en hausse de 2,1 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2003, **la marge de manœuvre apportée par la croissance spontanée des ressources de l'Etat en 2004 pourrait atteindre**

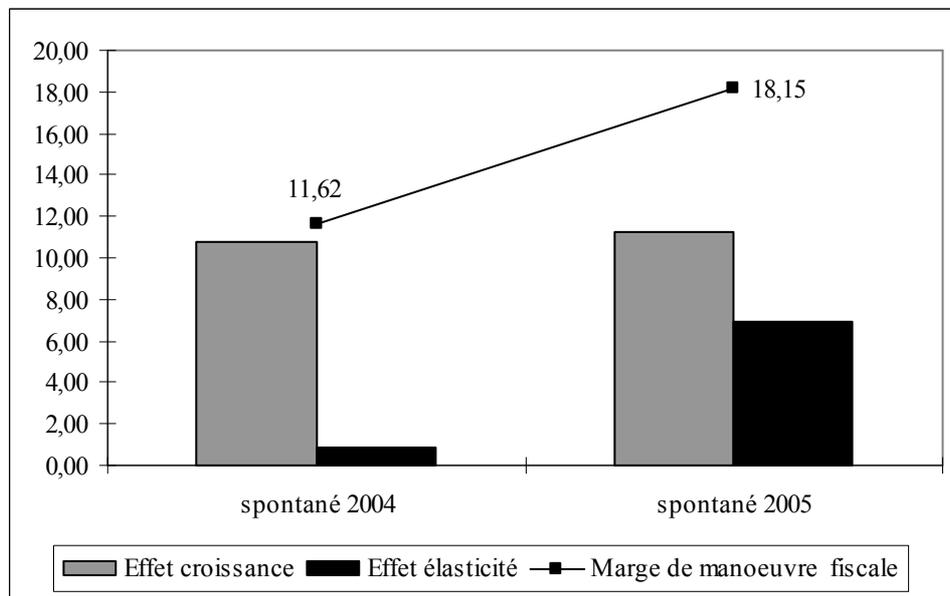
13,7 milliards d'euros (soit 5,0 milliards d'euros de mieux qu'anticipé dans la loi de finances initiale).

L'acquis de croissance pour 2004, et la probable confirmation de la robustesse de la reprise en 2005 permettent d'envisager un accroissement spontané des ressources fiscales nettes de 6,3% (hors changements de périmètre et après indexation de l'IR et de la PPE à l'inflation), soit une élasticité à la croissance de 1,5. Remarquons dès à présent que cette estimation est cohérente avec un profil économique de reprise confirmée de l'économie. Le montant de l'élasticité, dont il faut rappeler qu'il ne résulte pas d'un choix de prévision déterminé *ex ante* par le Gouvernement, mais n'est que la conséquence de la somme des prévisions particulières à chaque impôt définies à partir des données et des anticipations propres à ses caractéristiques, tend d'ailleurs à confirmer la prudence des hypothèses d'évolution des ressources. En effet, lors de la plus récente reprise économique, l'élasticité était passée brutalement de 0,5 (en 1998) à 2,1 (en 1999) pour se maintenir à un niveau très élevé (1,7 et 1,8 en 2000 et 2001).

Le surplus de recettes fiscales nettes devrait ainsi s'établir à 18,2 milliards d'euros, montant duquel il convient de soustraire 0,2 milliards d'euros de moins-values non fiscales par rapport à 2004 pour obtenir le montant de la **marge de manœuvre apportée par l'évolution spontanée des ressources de l'Etat en 2005, évaluée à 18,0 milliards d'euros**.

LES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES EN 2004 ET 2005 (PREVISIONS)

(en milliards d'euros)



Notons, comme le montre le tableau ci-dessus, que la part des marges de manœuvre liée à l'apparition d'une élasticité supérieure à l'unité qui s'établit en 2004 et 2005 à 7,7 milliards d'euros au total, tandis que la part plus « structurelle » de la plus value spontanée cumulée atteint 22,0 milliards d'euros.

II.- LA PRIORITE DONNEE A L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE

A.- L'URGENCE D'UN ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE

1.- Les finances publiques à la croisée des chemins

Rien ne serait plus grave que de se laisser bercer par le doux refrain de la croissance retrouvée, synonyme de recettes dynamiques et – trop souvent – de réduction « douce » et quasi spontanée du déficit. Au contraire, il faut considérer que la croissance permet d'engager dans de meilleures conditions les réformes structurelles dont notre société et notre économie ont besoin et, surtout, qu'elle permet de préparer les finances publiques, à la fois, à un retournement ultérieur du cycle économique et aux pressions importantes qui vont être exercées sur elles, dans un délai désormais réduit, par les évolutions démographiques. Encore faut-il, pour ce faire, prendre les bonnes décisions de politique économique et budgétaire et ne pas refuser l'effort d'ajustement.

Or, la France semble se résigner à la persistance des déficits publics et à l'accumulation de la dette, par une sorte d'accoutumance qui voit bénins aujourd'hui des maux qu'en d'autres temps on jugeait dangereux. Laisser le déficit absorber les moins-values de recettes en cas de récession, afin de ne pas ajouter la crise à la crise, est une attitude raisonnable qui trouve des justifications théoriques et pratiques. Consentir, pendant quelques années, un déficit public important pour financer des besoins d'investissements nationaux qui porteront leurs fruits ultérieurement est une politique tout aussi judicieuse. Les économies des pays d'Europe centrale et orientale, nouveaux membres ou non de l'Union européenne, sont d'ailleurs confrontées à cette dernière problématique.

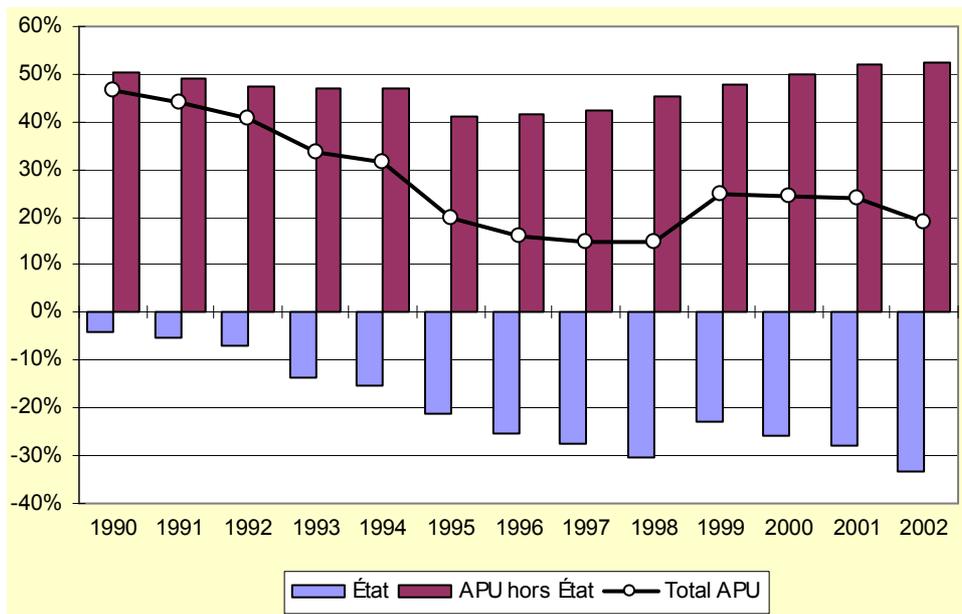
La situation est toute autre en France. Depuis le début des années 1980, le déficit est devenu chronique et la dette n'a cessé de gonfler, sauf à de rares périodes de très forte croissance du PIB. Le taux d'endettement public n'était que de 20% en 1980 ; il a atteint 63,7% en 2003 et devrait atteindre 65% en 2005. De plus, l'État s'est appauvri.

L'endettement public, en effet, n'a pas eu pour contrepartie directe une augmentation des actifs des administrations publiques. En termes de situation financière globale, l'utilisation du déficit pour financer l'acquisition d'un actif peut être considérée comme neutre, en première approximation. En toute rigueur, la situation financière effective devrait s'apprécier en comparant les flux futurs actualisés provenant, d'une part, des revenus générés par les actifs détenus et, d'autre part, des charges d'intérêt à payer sur la dette financière. Chacun sait que la rentabilité directe des actifs publics est faible : financer par emprunt un investissement public n'est pas nécessairement un gage de bonne gestion. La deuxième réserve à l'hypothèse de « neutralité » entre actifs publics et dette publique est le fait que, souvent, les actifs publics sont difficilement réalisables, c'est-à-dire susceptibles d'être vendus pour procurer des liquidités et alimenter la

trésorerie. Le caractère public de ces actifs implique, justement, qu'il est difficile de leur trouver acquéreur dans la sphère privée.

Quoi qu'il en soit, ces considérations sont de peu de poids lorsqu'il s'agit de la situation financière des administrations publiques. Grevée par l'État, elle ne représente plus que 20% du PIB au lieu de 50% en 1990. La situation nette de l'État est négative, à hauteur de 33% du PIB en 2002⁽¹⁾ : ses passifs représentent 886 milliards d'euros alors que ses actifs totaux (financiers et non financiers) ne représentent que 380 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE NETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Source : INSEE, Comptes de patrimoine 2002 (juillet 2003).

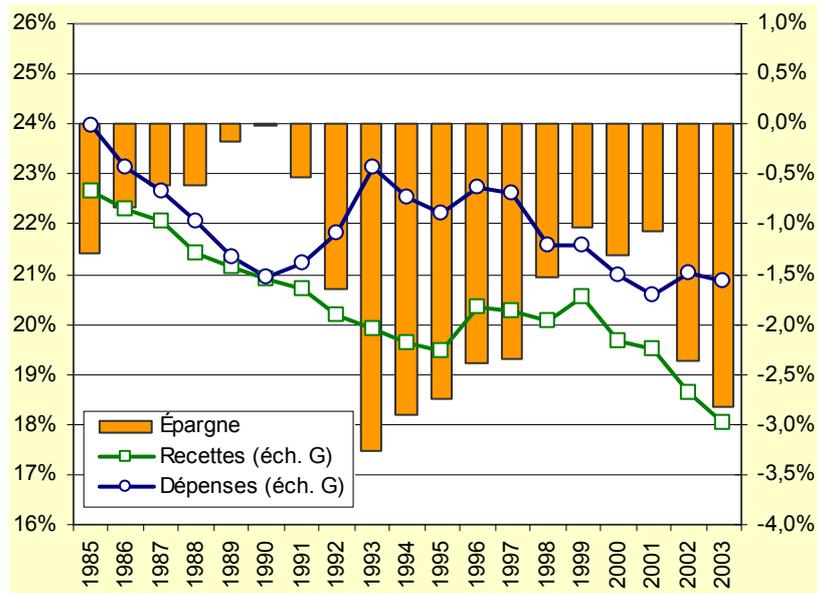
Depuis des années, en effet, les dépenses courantes de l'État sont supérieures à ses recettes courantes (au sens de la comptabilité nationale). L'État dégage donc en permanence une épargne négative : l'emprunt sert en grande partie à financer un déséquilibre de la section de fonctionnement. Le graphique ci-après montre bien l'effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses qui résulte des récessions ou des périodes prolongées de ralentissement. En contrepoint, on y voit également que la dernière période de forte croissance (1998-2000) n'a pas été mise à profit pour réduire, voire inverser, l'écart entre recettes et dépenses courantes.

Il apparaît également que la politique de réduction du poids de l'État dans l'économie a agi différemment entre les dépenses et les recettes. La politique de réduction des prélèvements obligatoires d'État ne se trouve pas suffisamment appuyée par une réduction concomitante des charges assumées par celui-ci. Dans la « course poursuite » entre baisse des recettes et baisse des dépenses, la première a toujours une longueur d'avance sur la seconde.

(1) Les comptes de patrimoine relatifs à 2003 ne sont pas encore publiés à la date de rédaction du présent rapport.

LE COMPTE DE L'ÉTAT : RECETTES, DEPENSES COURANTES ET EPARGNE

(en % du PIB)

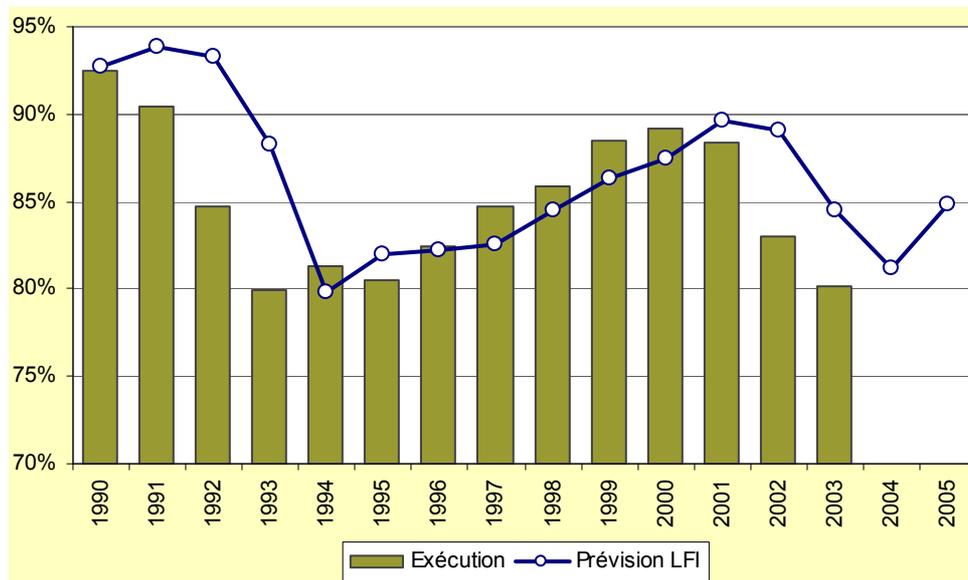


Source : INSEE, Comptes nationaux 2003 (juillet 2004).

Au total, il est rare que le taux de couverture des dépenses par les recettes s'approche de 90%. Les mauvaises années se traduisent par une chute du taux de couverture à un niveau proche de 80%.

TAUX DE COUVERTURE DES DEPENSES PAR LES RECETTES

(comptabilité budgétaire)



Source : lois de finances initiales et lois de règlement.

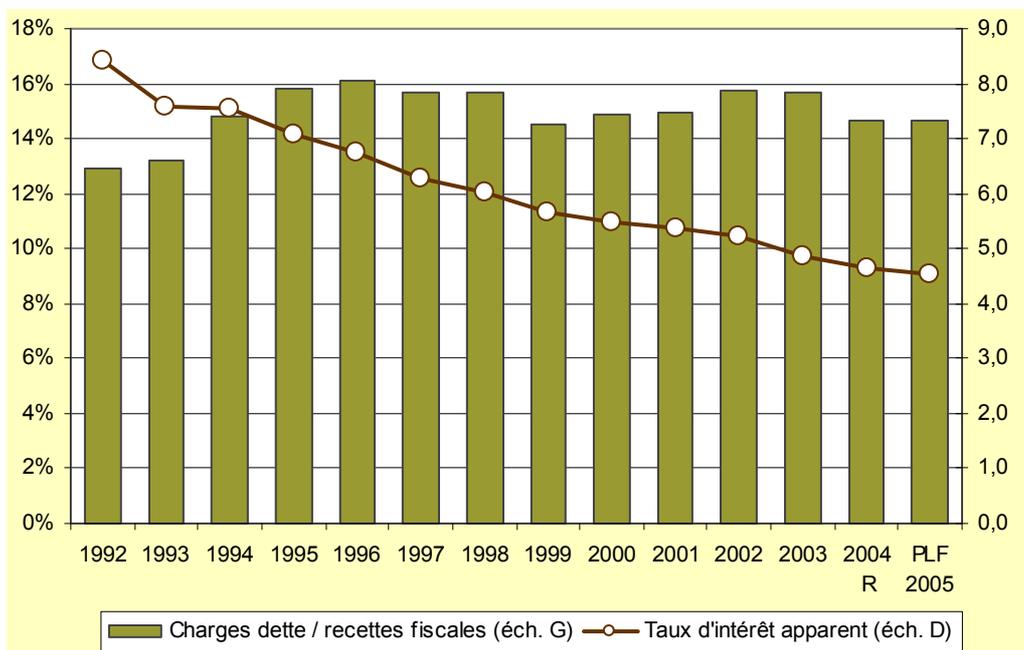
- Ces tendances « lourdes » de la politique budgétaire ont une conséquence immédiate : les charges d'intérêt qu'il faut verser aux détenteurs de titres émis par l'État pèsent sur le budget et obèrent les marges de manœuvre dont pourraient bénéficier les politiques prioritaires. Elles ont également une conséquence plus pernicieuse : l'accumulation de dette causée par les déficits fait peser sur le budget la menace d'un emballement incontrôlé, sous l'effet du

différentiel entre le taux d'intérêt payé sur la dette et le taux de croissance de l'économie – l'« effet boule de neige ».

En premier lieu, avant même toute décision de politique budgétaire, **la charge de la dette préempte 14,6% des recettes fiscales nettes**, soit, en 2005, 39,8 milliards d'euros rapportés à 272,1 milliards d'euros. Cette proportion oscille entre 16% et 14,5% depuis 1996, mais cette relative stabilité ne traduit pas une situation maîtrisée. Elle résulte avant tout de l'impact progressif de la baisse tendancielle des taux d'intérêt sur le stock de dette existant – qui se renouvelle entièrement au bout d'environ 6 ans – et sur la dette nouvellement émise au fur et à mesure de l'apparition des déficits.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE

(comptabilité budgétaire ; échelle de droite en %)



La dette de l'État inclut encore des titres émis, il y a quelques années, à des taux supérieurs aux taux prévalant à l'heure actuelle sur les marchés. Mais, d'une part, l'essentiel des titres à taux élevé devrait finir d'être amorti entre 2007 et 2008 et, d'autre part, la normalisation attendue des conditions monétaires très accommodantes mises en œuvre par les grandes banques centrales des pays industrialisés pour faire face au « bas de cycle » subi entre 2001 et 2003 ne devrait plus tarder. La Réserve fédérale américaine a déjà relevé par trois fois son taux directeur depuis le mois de juillet 2004. L'épuisement progressif de l'« effet taux » (l'impact bénéfique, sur la charge globale d'intérêt, du refinancement des titres échus à de meilleures conditions) et une probable remontée des taux directeurs et des taux de marché scelleraient le sort du phénomène « vertueux » qui a masqué, jusqu'ici, la véritable dimension de la charge financière pesant sur l'État.

Dans le rapport qu'il avait établi préalablement au débat d'orientation budgétaire pour 2005, au mois de juin dernier, votre Rapporteur général s'était

essayé à évaluer l'impact sur la charge de la dette d'une augmentation des taux d'intérêt. Supposée uniforme (100 points de base) sur l'ensemble de la courbe des taux et pérenne, cette augmentation provoquerait sur le stock de dette présent en début de projection une aggravation de la charge d'intérêt d'environ 1,1 milliard d'euros la première année, puis de 1,4 milliard d'euros chacune des deux années suivantes, puis de 1 milliard d'euros la quatrième année, puis de 650 millions d'euros chaque année de la cinquième à la neuvième année, enfin de 230 millions d'euros la dixième et dernière année de projection. Au terme de 10 ans, la variation de taux d'intérêt aura été entièrement intégrée dans le stock de dette, totalement refinancé ; la charge supplémentaire annuelle par rapport à la situation initiale aura été majorée chaque année pour atteindre finalement 8,4 milliards d'euros.

Dans une perspective complémentaire, on peut également remarquer que la charge nette de la dette en 2005 (39,8 milliards d'euros) représente :

- un montant supérieur à la somme des budgets de la Santé et de la cohésion sociale (11,2 milliards d'euros), de l'Enseignement supérieur (9,4 milliards d'euros), de la Recherche (6,5 milliards d'euros), du Logement (6,5 milliards d'euros), de la Justice (5,5 milliards d'euros) et de la Ville (0,4 milliards d'euros) ;

- plus de quatre fois le montant total des moyens de fonctionnement des budgets civils (y compris dépenses de personnel imputées sur la partie 37 « Dépenses diverses ») ;

- environ dix fois le montant des crédits consacrés à la formation professionnelle (3,9 milliards d'euros) ;

- plus de deux fois le montant total des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale compensés par l'État (18 milliards d'euros sur les budgets de l'Emploi et de l'Outre-mer) ;

- plus de deux fois et demie le montant des crédits de paiement pour investissements militaires (14,8 milliards d'euros).

Ces quelques comparaisons n'ont pas de réelle portée pratique : il n'est pas possible, d'un seul coup, de réduire à néant la dette de l'État et d'allouer les crédits précédemment dévolus aux intérêts à la diminution du déficit, à l'allègement des prélèvements obligatoires ou, de façon mesurée, à des priorités budgétaires. Votre Rapporteur général les présente pour faire prendre conscience de ce que la répétition des déficits a ôté, petit à petit, à la flexibilité des finances de l'État. Deux ou trois ans de déficit sont supportables, mais vingt-cinq ans sans discontinuer conduisent à l'énumération accablante présentée ci-avant.

Le danger du déficit et de la dette n'est pas seulement dans cette accumulation sournoise, qui ronge peu à peu le socle fiscal du budget. Il est aussi dans le processus dynamique qui, quand des conditions de taux d'intérêt et de croissance

(dé)favorables sont réunies, fait que la dette s'alimente d'elle-même. Le déficit annuel augmente la dette, ce qui majore la charge d'intérêt à payer l'année suivante, donc grève à due concurrence le déficit de l'année suivante. Si les déficits sont suffisamment élevés pour que la croissance de l'activité économique ne parvienne pas à compenser cette charge supplémentaire, le poids de la dette dans le PIB augmente.

Or, sur le long terme, le poids de la dette dans le PIB peut être considéré comme un indicateur robuste de la capacité de l'État à assurer le service de sa dette, donc à préserver sa solvabilité. Cette solvabilité dépend, naturellement, du taux d'intérêt servi sur la dette et de la capacité de l'État à prélever, sur la richesse nationale et par la voie de l'impôt, des ressources suffisantes pour assurer le règlement de ses charges opérationnelles et de ses charges d'intérêt.

On notera que, dans une perspective de réduction tendancielle des prélèvements obligatoires – notamment ceux de l'État – la contrainte de solvabilité qui pèse sur les finances publiques est renforcée par rapport à la simple considération du ratio dette / PIB. Pendant la période où l'État réduit la ponction qu'il exerce sur l'économie, il lui est plus difficile de réaliser l'équilibre entre le taux de croissance tendanciel de l'économie, le taux de croissance tendanciel de ses ressources à caractère fiscal et le taux de croissance tendanciel de sa dette. Cette contrainte disparaît cependant lorsque le mouvement de réduction des prélèvements obligatoires arrive à son terme. Elle s'efface également devant les fluctuations des paramètres de la solvabilité qui résultent des fluctuations économiques.

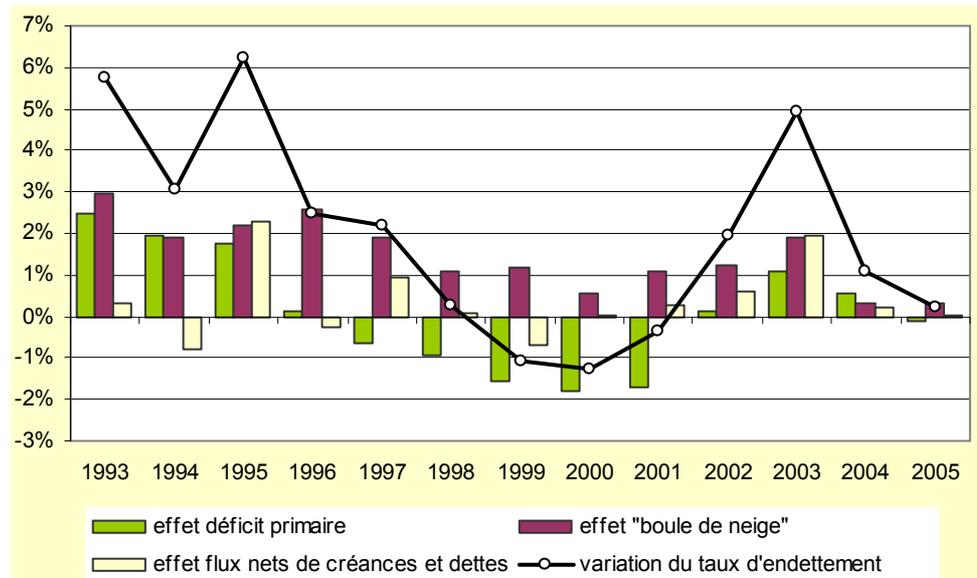
La détermination du niveau de déficit permettant de stabiliser le poids de la dette dans le PIB est aisée. Elle procède d'une simple multiplication, entre le taux d'endettement public et le taux de croissance de l'économie ⁽¹⁾. La stabilité du taux d'endettement est réalisée dès lors que le numérateur – la dette – croît au même rythme que le dénominateur – le PIB. Or l'accroissement de la dette n'est autre que le déficit.

Une telle présentation est cependant incomplète. Elle occulte, en effet, la différence essentielle entre le service annuel de la dette – charge qui ne fait que refléter l'impact des choix budgétaires passés – et les autres composantes du déficit budgétaire. En distinguant, dans le déficit, la charge des intérêts du reste (autrement dit, du déficit « primaire »), l'analyse de la dynamique de la dette met mieux en évidence l'effort que doit réaliser la politique budgétaire de l'année, sur la base de choix qui relèvent de la seule responsabilité du Gouvernement en place, compte tenu de la charge d'intérêt qu'il faut payer en tout état de cause, contrainte

(1) Cette simplicité résulte de ce qu'en première approximation, on retient, par convention, que le stock de dette n'est affecté que par le déficit. Or, il existe des événements qui impactent directement le stock de dette publique sans avoir d'effet sur le déficit. Il en est ainsi, en 2003, de l'endettement contracté par l'ERAP pour souscrire à l'augmentation de capital de France Télécom, comme du retrait des disponibilités du Fonds de réserve des retraites : précédemment placées auprès du Trésor, ces disponibilités ont été placées, en 2003, auprès de la Caisse des dépôts, réduisant de ce fait les ressources liquides du Trésor et obligeant celui-ci à les compenser, à due concurrence, par des appels supplémentaires au marché des capitaux.

héritée du passé et sur laquelle il n'est pas possible d'agir⁽¹⁾. Il faut cependant garder présent à l'esprit le fait que le déficit primaire reflète à la fois les choix gouvernementaux de politique budgétaire et l'effet de la conjoncture sur les finances publiques. Une bonne conjoncture majore les recettes, minore les dépenses et rend donc plus facile la réalisation des objectifs que peut se fixer le Gouvernement en termes de déficit primaire.

LES CONTRIBUTIONS A L'AUGMENTATION DU TAUX D'ENDETTEMENT PUBLIC



Sources : INSEE, Comptes nationaux 2003 (juillet 2004) ; projet de loi de finances pour 2005.

Le graphique ci-avant montre, tout d'abord, la courbe représentative de la variation annuelle du taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques. Celle-ci a été positive de 1993 jusqu'en 1998 : la dette est passée, dans la même période, de 45,3% du PIB à 59,5% du PIB. De 1999 à 2001, la variation annuelle du taux d'endettement devient négative : le taux d'endettement diminue et passe de 59,5% du PIB en 1998 à 56,8% du PIB en 2001. La variation du taux d'endettement devient à nouveau positive à partir de 2002. Elle devrait être quasi nulle en 2005 : le taux d'endettement ne devrait augmenter que de façon très modérée entre 2004 et 2005, passant de 64,8% à 65% du PIB.

Trois facteurs se composent pour déterminer la variation annuelle du taux d'endettement : le déficit primaire, l'effet « boule de neige » et l'effet des flux nets de créances et de dettes (qui affectent la dette mais n'impactent pas le déficit).

Le déficit primaire grève l'endettement public jusqu'en 1995, à hauteur de 2 points chaque année. En 1995, des flux nets de dettes (venant des organismes de sécurité sociale) ajoutent 2 points à la variation du taux d'endettement. De 1997 à 2001, un processus de réduction modérée du déficit, conjugué à une forte croissance, permet de dégager un excédent primaire, qui allège de façon croissante

(1) Sauf à la marge, comme en témoigne la politique de gestion active de la dette mise en œuvre avec détermination et compétence par l'Agence France Trésor.

la variation du taux d'endettement, jusqu'à - 1,8 point en 2000 et encore - 1,7 point en 2001. Le retournement conjoncturel de 2002, prolongé en 2003, provoque la réapparition d'un déficit primaire : le Gouvernement a décidé, à juste titre, de tenir la dépense tout en laissant les recettes absorber la détérioration de la conjoncture. En 2004 et 2005, le retour de la croissance ainsi que la priorité donnée à la réduction des déficits réduisent à peu de chose de déficit primaire.

Mais, sur toute la période, il est une composante du taux d'endettement qui a toujours pesé dans le même sens : l'effet « boule de neige ». Le taux d'intérêt servi sur la dette ⁽¹⁾ étant supérieur au taux de croissance de l'économie, l'effet « boule de neige » est positif, c'est-à-dire tend à aggraver année après année le taux d'endettement. Cet effet « boule de neige » est d'autant plus élevé que :

– le taux d'endettement est élevé : il est plus difficile de stabiliser une dette déjà importante ;

– le taux d'intérêt servi sur la dette est élevé ;

– le taux de croissance du PIB est faible.

C'est à l'aune de ces trois éléments que l'on peut apprécier la contribution de l'effet « boule de neige » sur la période représentée sur le graphique ci-avant :

– le taux d'endettement public s'est élevé de 1993 à 1998, puis a reculé de 1998 à 2001, puis a augmenté à nouveau de 2001 à 2005. Toutes choses égales par ailleurs, l'influence de l'effet « boule de neige » a reflété ces évolutions ;

– le taux d'intérêt implicite servi sur la dette des administrations publiques a fortement décliné de 1993 à 1999, passant de 8,9% à 5,6%. Il s'est ensuite stabilisé à 5,5% environ de 1999 à 2002. Il a été égal à 5,2% en 2003 et, pour les besoins de la projection, il a été supposé qu'il se maintenait à cette valeur en 2004 et 2005. Toutes choses égales par ailleurs, l'effet « boule de neige » a donc été plus intense avant 1999 qu'après ;

– la forte croissance de la période 1998-2000 a minoré l'intensité de l'effet « boule de neige ».

Les projections pour 2004 et 2005 montrent un phénomène intéressant : l'effet « boule de neige » n'ajouterait plus, chacune de ces deux années, que 0,3 point au taux d'endettement public. Est-ce à dire que l'étau de l'endettement est enfin brisé ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer, ne serait-ce que parce que le processus de normalisation des politiques monétaires ne s'est pas encore mis en place et que ses effets ne se feront sentir que progressivement. Il faut également tenir compte du fait que l'inflation applicable pour déterminer l'évolution du PIB en valeur a été d'environ 2% en 2004 et est évaluée à 1,8% en 2005 (par

(1) Il s'agit, en l'espèce, du taux d'intérêt implicite sur la dette de l'ensemble des administrations publiques, obtenu en rapprochant la charge d'intérêt telle que déterminée par les comptes nationaux du montant de la dette publique totale de l'année précédente.

convention, on retient l'évolution de l'indice des prix à la consommation), ce qui joue dans un sens favorable sur l'effet « boule de neige ».

2.- L'effort d'assainissement doit s'inscrire dans la durée

- En 2003, le Gouvernement a préparé les bons résultats des années 2004 et 2005 grâce à la détermination dont il a su faire preuve dans la maîtrise de la dépense et grâce à des décisions de politique économique judicieuses, qui visaient à soutenir la croissance tout en favorisant le contrôle du déficit. Contrairement à ce qui a été dit ou écrit, le déficit en 2003 a largement excédé les prévisions initiales, mais il est toujours resté sous contrôle : c'est une chose que de prendre acte, mois après mois, de ce que l'écart entre les prévisions de recettes et les encaissements va croissant ; c'en est une autre de laisser filer les dépenses dans l'espoir illusoire de voir le surcroît de demande publique compenser le défaut de demande privée. Le Gouvernement actuel n'a pas cédé à ce mirage.

Pour autant, l'horizon budgétaire ne se limite pas à 2005. La réforme des retraites et la réforme de l'assurance maladie montrent, au contraire, la capacité de la majorité actuelle à se projeter dans l'avenir et à prendre, pour le bien de la Nation, dans le long terme, des décisions difficiles. La société française est en effet soumise à des mutations essentielles, qui vont exercer des contraintes croissantes sur les finances publiques. Celles-ci doivent être mises en ordre de bataille pour prendre en compte ces exigences de long terme.

Le rapport économique, social et financier déposé par le Gouvernement à l'appui du projet de loi de finances pour 2005 rappelle que le vieillissement de la population et la dynamique spontanée des dépenses de santé constituent le défi le plus important pour les finances publiques dans les deux ou trois décennies à venir. Pourtant, les décisions structurantes doivent être prises dès aujourd'hui.

Il existe, naturellement, des limites à l'exercice de projection dans un temps éloigné. L'actualisation est ce procédé mathématique et financier qui consiste à ramener en valeur présente des flux futurs, afin d'éclairer les choix de politique économique. L'actualisation permet de comparer valablement des phénomènes survenant à des dates différentes, en tenant compte d'une préférence naturelle pour le présent : ce qui est lointain compte moins que ce qui est proche.

Les résultats de l'actualisation sont très sensibles au degré de préférence pour le présent. S'agissant d'un phénomène aussi « lourd » que le vieillissement de la population et ses répercussions sur les finances publiques, les travaux conduits par le conseil d'orientation des retraites ou le haut-conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie restent cependant suffisamment robustes pour servir de guide valable à la décision politique.

C'est ainsi qu'en matière de retraites ou de dépenses de santé, l'« écart de financement actualisé »⁽¹⁾ a pu être évalué à 3% du PIB *pour chacune de ces politiques publiques*, afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques.

On sait que la réforme des retraites n'a allégé la contrainte de financement que d'un tiers environ, soit un point de PIB. Au-delà de cet impact direct, l'effet espéré de la réforme des retraites sur la population active, conduisant à augmenter le potentiel de croissance de l'économie, pourrait apporter 0,5 point de PIB supplémentaire d'ajustement structurel sur l'écart de financement actualisé. Le rapport économique, social et financier rappelle que la réforme de l'assurance maladie adoptée cet été permet un ajustement structurel d'environ trois quarts de points de PIB si, après l'infléchissement à court terme des dépenses qui est attendu de la réforme, les dépenses d'assurance maladie reprennent leur rythme tendanciel de croissance (soit 1,5 point de plus que le PIB). L'expérience des trente dernières années montre, en effet, que la santé est un « bien supérieur », c'est-à-dire un bien dont la consommation augmente avec le niveau de vie.

Les finances publiques doivent donc se doter d'instruments de pilotage, à caractère prospectif. A égard, il faut bien reconnaître que les programmes de stabilité, soumis aux institutions communautaires en vertu des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne et du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, n'ont pas tenu leurs promesses.

Pour la France comme pour la plupart de ses partenaires, les objectifs présentés dans les programmes de stabilité ont trop souvent pêché par excès d'optimisme. Les objectifs retenus en matière de dépenses publiques et de déficit public ont été régulièrement repoussés d'année en année. Si l'État a, en règle générale, obtenu un bon accord entre prévision et réalisation, il n'en est pas de même pour les administrations de sécurité sociale et pour les collectivités locales.

L'un et l'autre cas posent des problèmes différents. La libre administration des collectivités locales étant une garantie constitutionnelle, il paraît difficile de mettre au point un système centralisé de pilotage des finances locales. Le Gouvernement n'envisage d'ailleurs pas autre chose qu'un dispositif d'information et de concertation, qui pourrait prendre la forme d'une conférence nationale réunissant les principaux acteurs du système. Il est vrai que les enjeux en matière de finances locales ne touchent pas qu'aux dépenses et à la problématique de leur rapport coût-efficacité. Les questions touchant aux ressources sont tout aussi essentielles : rôle de l'État distributeur de dotations, place de la péréquation, recherche d'une meilleure autonomie fiscale, lien entre fiscalité locale et territoire, etc. Les administrations de sécurité sociale ne posent pas de problèmes moins

(1) Comme le définit le Rapport économique, social et financier, l'« écart de financement actualisé » est l'indicateur qui correspond à l'augmentation immédiate des recettes (par exemple des cotisations sociales) qui, maintenue durant toute la durée de projection, permettrait de placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable, c'est-à-dire de garantir l'équilibre financier de la politique publique considérée.

redoutables : modalités de régulation d'un système où l'ordonnateur des dépenses n'est pas le payeur mais le bénéficiaire de la dépense (surtout pour l'assurance maladie), responsabilisation des assurés sociaux, universalité de la couverture sociale et égalité des citoyens devant les charges publiques, incidence du coût de la protection sociale sur le coût du travail, etc.

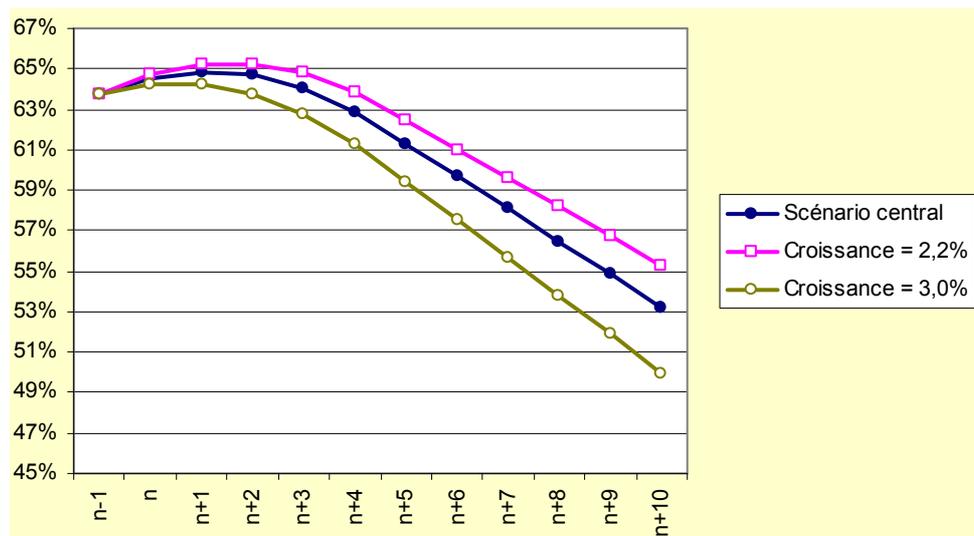
Les programmes de stabilité ne sont donc pas des programmes de politique financière. Ils ne font que matérialiser un certain nombre d'objectifs dont la réalisation dépend pour partie de l'État mais pour partie aussi des autres administrations et des personnes physiques ou morales bénéficiaires des politiques publiques.

Votre Rapporteur général doit donc affirmer qu'un **programme de stabilité est, avant tout, un outil de cadrage pour les trajectoires de finances publiques**. Il a pour vocation d'éclairer leurs résultats globaux en fonction du comportement de certains grands paramètres qui doivent être considérés comme exogènes à l'exercice et non comme une contrainte qui s'impose aux administrations. Un programme de stabilité n'a de véritable sens que s'il est organisé comme une collection de scénarios et de variantes qui illustrent, de façon concrète et chiffrée, l'effet sur les finances publiques de telle ou telle évolution d'un paramètre.

A titre d'exemple, votre Rapporteur général a cherché à savoir quel pourrait être l'impact sur les finances publiques de deux variantes en taux de croissance du PIB, autour d'un scénario central « calé » sur les perspectives dressées par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier.

ANALYSE DE SENSIBILITE AU TAUX DE CROISSANCE

(évolution du taux d'endettement public ; en % du PIB)



Le scénario central part de la situation définie en 2004 (année n sur le graphique) par le projet de loi de finances pour 2005 (déficit égal à 3,6% du PIB ; dette publique égale à 64,5% du PIB ; évolution du PIB en volume égale à 2,5% du PIB, inflation égale à 1,8%). Le déficit primaire est égal à 0,4% du PIB et le

taux d'intérêt implicite sur la dette publique est pris égal à 5%. On retient l'hypothèse conventionnelle que les flux nets de créances et de dettes sont nuls chaque année. Dans la même perspective que les orientations adoptées par le Gouvernement, notamment devant les institutions communautaires, la réduction du déficit public est supposée s'effectuer à hauteur de 0,5 point de PIB. Pour être précis, le déficit primaire est réduit de 0,5 point de PIB chaque année jusqu'à ce que l'excédent primaire (qui apparaît dès 2005) atteigne un plafond égal à 2% du PIB. Dans ces conditions, la dette publique plafonne à 61,9% du PIB en 2005 puis commence à refluer dès 2006. La chute se fait à un rythme de plus en plus soutenu, au fur et à mesure que l'excédent primaire s'accroît. Lorsqu'en 2009 (année $n + 5$), il atteint le plafond de 2% du PIB, le resserrement budgétaire ne s'intensifie pas : la réduction du taux d'endettement public se fait alors de façon linéaire : au bout de dix ans, l'endettement public ne représente plus que 53,2% du PIB.

Naturellement, le paramètre « taux de croissance du PIB » exerce une influence sur la trajectoire des finances publiques. Deux variantes permettent d'objectiver et de chiffrer les gains ou pertes apportés, respectivement, par un taux annuel de croissance plus favorable (3% en volume) ou moins favorable (2,2% en volume, ce qui correspond à la tendance de long terme de l'économie française sur les trente dernières années. Au bout de dix ans, l'écart avec le scénario central atteint 3,2 points de PIB (en moins) pour la variante optimiste et 2,3 points de PIB (en plus) pour la variante pessimiste.

Qu'en conclure en termes de politique économique ? Il est clair que, malgré les limites inhérentes à une modélisation « rustique », l'augmentation du taux de croissance tendanciel de l'économie procure, à un horizon de dix ans, un gain équivalent à l'écart de financement actualisé mis en évidence dans les travaux conduits pour éclairer la réforme des retraites ou de l'assurance maladie. Une politique d'assainissement des finances publiques peut passer soit par la réduction directe du déficit, soit par la mise en œuvre de décisions ayant pour effet d'augmenter le taux de croissance tendanciel de l'économie.

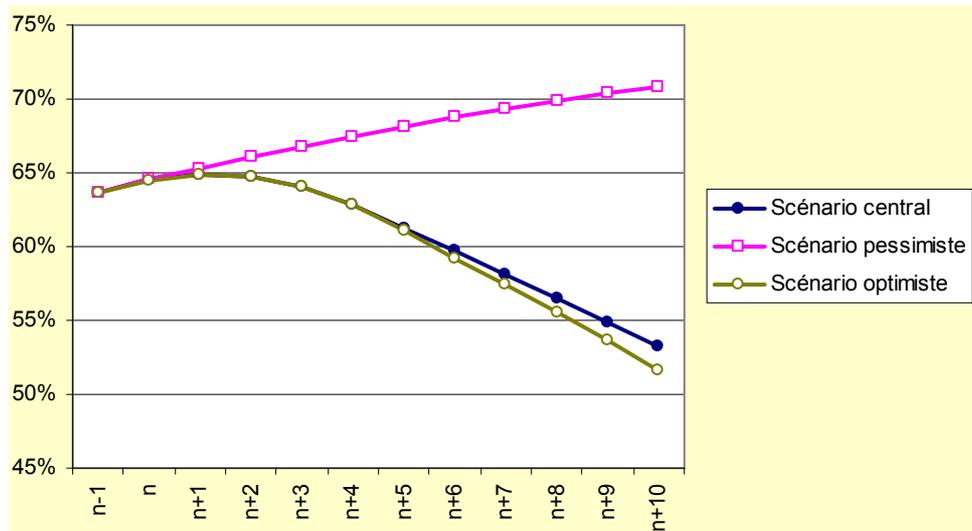
La croissance est-elle pour autant la fontaine de jouvence des finances publiques ? **La réussite de l'assainissement reste bien conditionnée à la réalité de l'effort fait en matière de déficit.** Pour illustrer ce fait, votre Rapporteur général a modélisé l'effet sur la trajectoire des finances publiques de deux scénarios différents du scénario central.

Dans le premier cas, l'effort en matière de déficit est réduit à sa plus simple expression : le déficit primaire (0,4% en début de projection) est progressivement ramené à zéro en fin de projection (année $n + 10$). Tous les autres paramètres sont identiques à ceux du scénario central. Le résultat est sans appel : le taux d'endettement public reste placé sur une trajectoire ascendante et dépasse 70% en fin de projection. **L'assainissement financier ne peut donc échapper à la rigueur sur le déficit : la croissance ne peut pas être le prétexte de l'inaction.**

Le deuxième scénario se veut « optimiste » (même si le scénario central suppose déjà l'obtention et le maintien, dans la durée, d'un excédent primaire de 2% du PIB, ce qui n'est pas une mince performance...). La seule différence avec le scénario central est une politique de gestion active de la dette qui parvient à maintenir le taux d'intérêt implicite à 4,5% (au lieu de 5% dans le scénario central). Le gain obtenu en termes de réduction de l'endettement public est tangible au bout de dix ans, mais reste modeste par rapport aux tendances lourdes du scénario central.

DEUX SCENARIOS ALTERNATIFS

(taux d'endettement public ; en % du PIB)



Dans les exercices de cadrage présentés ci-avant, comme dans la « programmation annuelle des finances publiques » présentée par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier, l'essentiel n'est donc pas dans la trajectoire qui résulte du scénario central : **celle-ci ne constitue pas une annonce ou une prédiction des résultats futurs des finances publiques**, mais une approche chiffrée des objectifs que se fixe le Gouvernement pour leur pilotage. Ainsi, on peut dire que :

– si le taux de croissance du PIB en volume se maintient à 2,5% sur la durée de projection de la programmation pluriannuelle (2006-2008) ;

– si l'État parvient à stabiliser ses dépenses en volume sur l'ensemble de la période ;

– si la réforme de l'assurance maladie parvient à limiter à 3,6% par an la progression de l'ONDAM sur la période (après 3,2% prévus dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005) ;

– si les dépenses des administrations locales sont contenues sur un rythme de progression de 1,8% en volume ;

alors :

- les dépenses publiques évolueraient, dans leur ensemble, au taux de 1,2% par an en volume ;
- la part des dépenses publiques serait réduite de 1,9 point de PIB entre 2005 et 2008 ;
- le déficit public reviendrait à 0,9 point de PIB en 2008 ;
- la dette publique engagerait sa décrue et atteindrait 62% du PIB en 2008.

Reste désormais au Gouvernement à se donner les moyens de parvenir à ces objectifs. La tâche est plus aisée pour garantir le respect des objectifs fixés à l'État que de ceux fixés aux autres administrations publiques.

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

Les choix budgétaires pour 2005, qui sont indissociables des orientations retenues pour l'affectation des surplus de recettes anticipées pour 2004, reflètent nettement la priorité donnée au redressement budgétaire de l'État, tout en dégageant une part des marges de manœuvre retrouvée au soutien de la croissance et au renforcement du potentiel d'activité de notre économie. Le tableau et le graphique ci-après mettent en évidence l'affectation retenue des marges de manœuvre fiscales et non fiscales en 2004 et en 2005.

REPARTITION DE LA MARGE DE MANŒUVRE BUDGETAIRE EN 2004 ET EN 2005

(en milliards d'euros)

	Révisé 2004	PLF 2005	Cumul 2004 et 2005	Cumul 2004/2005 en pourcentage
Marge de manoeuvre (croissance spontanée des recettes fiscales et non fiscales) ^(a)	13,73	17,94	31,67	100%
Augmentation des dépenses et des prélèvements sur recettes (à périmètre constant) dont :	6,32	8,43	14,75	46,6%
– dépenses sur crédits budgétaires à périmètre constant.....	4,20	5,66	10,86	34,3%
– évolution des prélèvements sur recettes à périmètre constant.....	- 0,27	2,41	2,14	6,8%
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics.....	2,32	0,37	2,69	8,5%
Réductions d'impôts (nettes) ^(b) dont :	0,07	4,52	4,58	14,5%
– mesures adoptées en LFI ou proposées dans le PLF.....	+ 1,30	+ 1,95		
– effets des années antérieures.....	- 1,27	+ 2,57		
Réduction du déficit du budget général de l'Etat (plus, en 2005, contribution de l'Etat à la réduction du déficit de la sécurité sociale)...	7,35	4,99 ^(c)	12,34	39,0%

(a) Après indexation des barèmes de l'IR et des seuils et limites de la PPE à l'inflation.

(b) Voir explications page 4 du présent rapport.

(c) L'affectation d'une fraction supplémentaire de droits tabac, pour 1.090 millions d'euros, à la CNAM dans le cadre du plan de réforme de la sécurité sociale, perte de ressource pour l'Etat au sens strict, peut cependant être considérée en toute logique comme un effort de réduction des déficits publics assumés par l'Etat, puisqu'elle ne s'accompagne pas d'un transfert de charge et donc vient directement diminuer le déficit de l'assurance maladie.

Il a été exposé plus haut ce que la précédente majorité avait fait des marges de manoeuvre à sa disposition : 54% consacrés à des hausses de charges, 32% à des baisses d'impôts contre à peine 14% pour la réduction des déficits. A l'inverse, **en 2004 et 2005, ce n'est pas moins de 39% des surplus spontanés de recettes, soit 12,34 milliards d'euros, qu'il est proposé d'affecter à la réduction des déficits** (dont 1,1 milliard d'euros en 2005 d'affectation de droits sur les tabacs à la Caisse nationale d'assurance maladie *sans transfert corrélatif de charges*, soit un réel effort de réduction du déficit public assumé par le budget de l'Etat). Cette réduction du déficit du budget général de 11,24 milliards d'euros en deux années, performance remarquable en une période de reprise progressive de l'activité, est la résultante de trois grands choix de politique budgétaire :

- la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat ;
- la poursuite des baisses d'impôt en privilégiant les mesures ciblées, concrètes et efficaces et en respectant les contraintes induites par l'état des finances publiques ;
- la poursuite du redressement du solde du budget de l'Etat.

1.- La stabilité, en volume, des crédits du budget général

Votre Rapporteur général a déjà évoqué, à plusieurs reprises, les avantages qui découlent du choix d'un pilotage des finances de l'État par l'intermédiaire d'une norme de progression des dépenses :

– une telle politique permet d'absorber les fluctuations de la conjoncture et leur impact mécanique sur les recettes. Bien qu'indifférente (en apparence) à l'évolution effective du solde en exécution, elle est vertueuse puisqu'elle découple le pilotage des dépenses du pilotage des recettes. Une politique qui se fixerait un objectif de solde budgétaire conditionnerait en partie la maîtrise de la dépense à l'évolution effective des recettes. Elle conduirait à des comportements procycliques, relâchant indûment les rênes lorsque la conjoncture est amène, conduisant à des efforts excessifs et contreproductifs en matière d'activité économique lorsque la conjoncture est maussade ;

– elle permet, lorsque la progression des dépenses est durablement inférieure à celle des recettes, de dégager des marges de manœuvre qui peuvent être mises à profit pour accélérer le désendettement de l'État, financer de façon pérenne ce nouveaux allègements de prélèvements obligatoires ou encore, de façon mesurée, ouvrir des crédits pour financer les priorités gouvernementales ;

– elle clarifie les choix budgétaires et leur donne une meilleure lisibilité, ce qui renforce l'efficacité des actions publiques et évite les comportements de nature ricardienne, où les anticipations des ménages ou des entreprises aboutissent à contrecarrer les impulsions de politique économique décidées par les pouvoirs publics.

Pour 2005, le Gouvernement a décidé de reconduire la politique de stabilisation, en volume, de la dépense, qui correspond à une progression en valeur de 1,8%, soit 5,1 milliards d'euros, compte tenu d'une prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation fixée à 1,8% dans le rapport économique, social et financier. Cette progression normée des crédits s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de structure qui vont intervenir entre 2004 et 2005. En effet, les comparaisons entre les prévisions relatives à 2004 et celles relatives à 2005 n'ont de sens que si elles s'appliquent à une structure budgétaire rendue comparable d'une année sur l'autre.

a) Des modifications de périmètre nombreuses mais d'un montant total limité

La loi de finances initiale pour 2004 avait procédé à des modifications de périmètre budgétaire de grande ampleur, notamment en raison de la budgétisation des compensations d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, supportées depuis 1999 par le FOREC. En 2005, l'essentiel des changements de structure qu'il est proposé d'approuver à travers le vote des crédits du projet de loi de finances traduit les conséquences budgétaires de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, mais d'autres mouvements

sont également effectués. Conformément à une pratique désormais bien établie, le Gouvernement a anticipé la mise en œuvre de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui, à compter du 1^{er} janvier 2005, lui fera obligation de déposer, avec le projet de loi de finances, une « *analyse des changements de présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée* ».

Pour autant, la « charte de budgétisation » jointe par le Gouvernement à l'exposé général des motifs est centrée sur les mouvements qui affectent le périmètre du budget général, alors que la Commission des finances retient, depuis plusieurs années, un agrégat plus large, dénommé « budget de l'État », formé par la somme des crédits du budget général, des crédits pour opérations définitives des comptes d'affectation spéciale et des charges nettes des opérations temporaires. Par ailleurs, dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, la Commission des finances a, pour la première fois, mis en avant un agrégat encore plus large, organisé autour de la somme du « budget de l'État », des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements d'impositions locales. Cette différence de conception explique que la présentation des changements de structure ci-après complète parfois les développements contenus dans la charte de budgétisation.

Les modifications de structure qui sont proposées dans le présent projet visent à donner une image plus fidèle des actions relevant par nature de l'État, qui doivent être retranscrites dans son budget. Elles ont, en général, des répercussions à la fois sur les recettes et sur les crédits.

- Les développements législatifs de la décentralisation adoptés par le Parlement en 2004 conduisent à transférer aux régions et aux départements des recettes correspondant aux charges que ces collectivités devront dorénavant assumer à la place de l'État. Parallèlement, les crédits budgétaires correspondants sont supprimés :

- 5,4 millions d'euros au titre du financement des actions en faveur du patrimoine rural non protégé (paragraphe IV de l'article 99 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Culture) ;

- 1,9 million d'euros au titre de l'inventaire général du patrimoine culturel (article 95 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Culture) ;

- 5,4 millions d'euros au titre du financement des conventions de restauration dans les établissements scolaires (article 82 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de l'Enseignement scolaire) ;

- 12,8 millions d'euros au titre du financement des écoles de formation des sages-femmes et des professionnels paramédicaux (article 73 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Santé et de la cohésion sociale) ;

– 59,4 millions d’euros au titre des bourses attribuées au profit des sages-femmes et des professionnels paramédicaux (article 73 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Santé et de la cohésion sociale) ;

– 122,6 millions d’euros au titre des bourses du travail social (article 53 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Santé et de la cohésion sociale) ;

– 19,1 millions d’euros au titre du financement des comités régionaux et départementaux des retraités et personnes âgées, ainsi que des centres locaux d’information et de coordination (articles 56 et 57 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Santé et de la cohésion sociale) ;

– 25,6 millions d’euros au titre des fonds d’aide aux jeunes et des fonds d’impayés d’énergie (articles 51 et 65 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget de la Santé et de la cohésion sociale) ;

– 76,5 millions d’euros au titre des fonds de solidarité pour le logement et de l’aide au maintien dans le logement (article 65 de la loi précitée du 13 août 2004) (budget du Logement).

Au total, les charges supplémentaires transférées aux régions représentent 219,8 millions d’euros de crédits d’État en valeur 2004 ; celles transférées aux départements représentent 126,5 millions d’euros de crédits d’État en valeur 2004. Pour assurer la neutralité du transfert, des affectations de recettes sont proposées par l’article 33 du présent projet. Elles concernent :

– la TIPP, au profit des régions, à hauteur de 219,8 millions d’euros au titre des charges en valeur 2004 et 11,4 millions d’euros au titre de la valorisation pour 2005 ;

– la taxe spéciale sur les conventions d’assurance, pour les départements, à hauteur de 126,5 millions d’euros au titre des charges en valeur 2004 et 6,6 millions d’euros au titre de la valorisation pour 2005.

Une partie des dépenses relatives à la formation des professions paramédicales étant actuellement supportée par l’assurance maladie, un transfert supplémentaire de TIPP au profit des régions est proposé, à hauteur de 174,8 millions d’euros, couvrant une demi-année puisque le transfert effectif des charges n’interviendra que le 1^{er} juillet prochain.

Par ailleurs, le renforcement de l’autonomie financière des départements nécessiterait de « basculer » une partie des dotations reçues par voie de prélèvements sur recettes en ressource fiscale directement affectée. La dotation globale de fonctionnement serait donc minorée de 880 millions d’euros et, assortie d’un « coup de pouce » de l’État, une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance serait transférée, à hauteur de 900 millions d’euros.

• Le III de l'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie prévoit que « *dans des conditions prévues par la prochaine loi de finances, une fraction supplémentaire, correspondant à un montant de 1 milliard d'euros, des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts est affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés* ». L'article 42 du présent projet propose de modifier les clefs de répartition du produit du droit de consommation sur le tabac pour répondre à l'exigence posée par la loi relative à l'assurance maladie. La somme est majorée de 90 millions d'euros, « *dans le but d'atténuer l'incidence, sur l'assurance maladie, des mesures de simplification résultant de l'attribution de la totalité de la cotisation sur les boissons alcooliques auparavant perçues par la CNAMTS au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU-C)* », indique l'exposé des motifs de l'article 42 du présent projet.

Cette nouvelle modification des ressources affectées aux organismes de la sphère sociale n'est pas sans poser quelques problèmes conceptuels quant à la notion de changement de périmètre budgétaire. En effet, s'agissant du fonds CMU-C, l'article 77 du présent projet propose, entre autres, d'affecter à ce fonds le produit de la cotisation spéciale sur les boissons alcooliques (prévue aux articles L. 245-7 à L. 245-12 du code de la sécurité sociale), actuellement dévolu à la caisse nationale d'assurance maladie. Ceci conduit l'État à minorer sa contribution au fonds, pour un montant équivalent à celui de ladite cotisation, soit 370 millions d'euros en 2005. Pour sa part, la CNAM, qui ne bénéficie plus du produit de la cotisation, subit un « manque à gagner » de 370 millions d'euros. L'exposé des motifs de l'article 42 du présent projet indique bien que les 90 millions d'euros ajoutés par l'État au milliard versé à la CNAM servent à atténuer ce manque à gagner. L'ensemble de ces décisions constitue un tout. Or, le Gouvernement a choisi de comptabiliser en « mesure de périmètre », pour les recettes de l'État, l'intégralité des 1.090 millions d'euros qu'il est proposé d'attribuer à la CNAM, mais, pour les dépenses, il n'a pas comptabilisé en « mesure de périmètre » les 90 millions d'euros qu'il continue de consacrer indirectement au fonds CMU-C, par l'intermédiaire du droit sur les tabacs affecté à la CNAM. De ce fait, la minoration des crédits budgétaires demandés au titre de la participation de l'État au fonds CMU-C est intégralement comptabilisée parmi les économies, alors qu'il aurait peut-être été plus convenable de considérer que seuls 270 millions d'euros relèvent véritablement d'une économie ⁽¹⁾ et que 90 millions d'euros relèvent d'un changement de périmètre.

L'affectation à la CNAM du « milliard » prévu par l'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie peut, pour sa part, être interprétée comme un changement de périmètre. Mais le transfert de recettes n'est pas assorti d'un transfert équivalent de charges assumées par l'État. On peut donc

(1) Sous réserve d'investigations complémentaires, car les incessantes modifications apportées aux relations financières entre l'État et les organismes de la sphère sociale sont, aujourd'hui comme hier, source d'obscurité plutôt que de clarté.

tout aussi légitimement le considérer comme une réduction de déficit, assumé par l'État au profit de la sécurité sociale.

- On peut également relever que la modification du régime de la redevance audiovisuelle proposée par l'article 24 du présent projet, notamment son adossement à la taxe d'habitation, pour les particuliers, et à la taxe sur la valeur ajoutée, pour les entreprises, amène à transformer en dégrèvements les exonérations actuelles. De ce fait, les crédits jusqu'ici inscrits sur le chapitre 46-01 du budget des Services généraux du Premier ministre seront désormais inscrits sur le chapitre 15-01 du budget des Charges communes, sur un paragraphe spécifique.

En 2004, les crédits relatifs aux exonérations de redevance audiovisuelle étaient donc inclus dans l'agrégat de dépenses qui constitue la cible de la norme de progression des dépenses. En 2005, ils n'y sont plus inclus, ce qui minore à due concurrence cet agrégat-cible. Ceci est l'archétype d'un changement de périmètre. Pourtant, cette modification de l'imputation des crédits n'a pas été retenue dans la charte de budgétisation jointe au présent projet de loi de finances. Pour votre Rapporteur général, la notion de changement de périmètre doit faire l'objet d'une approche rigoureuse. C'est pourquoi les 440 millions d'euros consacrés, en 2005, aux dégrèvements de redevance seront, dans les développements qui suivent, considérés comme un changement de périmètre. Il s'ensuit que la masse des crédits budgétaires du projet de loi de finances pour 2005 évaluée à structure constante 2004 doit être majorée à due concurrence.

On observera que la transformation des exonérations en dégrèvements conduit à ce que leur éventuelle augmentation future ne pèse pas sur les agrégats de dépenses – qui sont toujours calculés nets des remboursements et dégrèvements d'impôts. En revanche, elle conduira à minorer les recettes nettes du budget général. La transformation en « moindres recettes » d'un nombre croissant d'interventions de l'État, notamment à travers la multiplication des crédits d'impôts, n'est pas sans affadir peu à peu la portée de la norme de progression des dépenses. La Commission des finances s'était faite l'écho, ces dernières années, de certaines interrogations relatives au traitement budgétaire et comptable de la prime pour l'emploi. Ces interrogations peuvent être élargies au traitement budgétaire et comptable de *tous* les crédits d'impôts. Instruments commodes des politiques publiques, ils ne doivent pas aboutir à ce que la réalité financière des interventions de l'État soit masquée par une intégration, peut-être artificielle, de celles-ci au mécanisme de l'impôt. La réforme du prêt à taux zéro, proposée par l'article 67 du présent projet, peut aussi être lue à travers ce prisme.

- Le champ des relations entre l'État et d'autres organismes serait également ajusté, dans trois directions :

- parmi les mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage proposées par l'article 20 du présent projet, on relève le transfert au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, créé par ce même article, du produit de la taxe d'apprentissage aujourd'hui perçu, à

titre résiduel, par l'État. La modification de périmètre porte sur 35 millions d'euros inscrits sur la ligne 13 de la nomenclature des recettes du budget général. Ce transfert de recettes n'a pas de contrepartie en dépenses ;

– l'augmentation progressive, d'ici à 2008, du taux de la taxe mécanique affectée au financement des actions collectives des centres techniques de la mécanique, proposée par l'article 27 du présent projet, conduit à réduire de 6,5 millions d'euros les crédits actuellement inscrits sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT) s'assortit d'un transfert de ressources et de charges actuellement supportées par le budget de l'État. L'article 41 du présent projet propose d'affecter à l'AFIT le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, pour un montant de 153 millions d'euros, et les dividendes perçus par l'État, directement ou indirectement, au titre des participations détenues dans les sociétés autoroutières, pour un montant de 132,5 millions d'euros. En contrepartie, les crédits jusqu'ici consacrés par l'État au financement des infrastructures de transport seraient minorés de 108 millions d'euros sur le titre V et 177,5 millions d'euros sur le titre VI du budget des Transports et de la sécurité routière.

- Enfin, divers ajustements de nomenclature doivent être pris en compte.

L'assujettissement de l'Institut des hautes études de défense nationale à la taxe sur les salaires conduit à ajuster la dotation versée à partir du budget du Secrétariat général de la défense nationale, pour un montant de 0,27 million d'euros. Cette majoration de crédits a une contrepartie directe sur la ligne de recettes relative à la taxe sur les salaires.

Dans la même perspective, la prise en charge par divers établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture (notamment le musée du Louvre) amène à majorer les crédits budgétaires des dotations qui leur sont allouées. Seule la part correspondant à la taxe sur les salaires doit être comptée parmi les changements de périmètre, la contrepartie en recettes étant directe. La majoration de crédits porte sur 1,2 million d'euros.

A l'occasion de la mise en place de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, prévue par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004, le budget général supporterait désormais la charge relative au financement des retraites anticipées des salariés de Charbonnages de France, jusqu'ici financée sur le compte n° 902-24. La majoration des crédits inscrite à ce titre sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est de 127,4 millions d'euros, les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-24 étant réduits à due proportion.

De même, la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » amène à inscrire sur le

budget général les crédits et la recette correspondante, soit, pour 2005, 113,8 millions d'euros.

Enfin, un dernier changement de périmètre n'est pas mentionné dans la charte de budgétisation, car il ne concerne pas le budget général, mais les crédits des comptes d'affectation spéciale. En effet, une nouvelle fois, le projet de loi de finances de l'année propose de modifier la clef de répartition de la taxe de l'aviation civile entre, d'une part, le budget annexe de l'aviation civile et, d'autre part, le compte n° 902-25 et à compter de 2005, le budget général. Il s'ensuit un effet de structure minorant le volume global des crédits des comptes d'affectation spéciale à hauteur de 7,1 millions d'euros.

LES CHANGEMENTS DE PERIMETRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2005

(en millions d'euros)

	Budget général		CAS		Budget de l'État	
	Crédits	Recettes	Crédits	Recettes	Crédits	Recettes
1. Comptes d'affectation spéciale						
Clôture du CAS 902-25 (FIATA).....	+ 113,78	+ 113,78	- 113,78	- 113,78	-	-
Budgétisation retraites anticipées CdF	+ 127,40	0,0	- 127,40	0,0	-	-
Modification taxe d'aviation civile.....			- 7,07	- 7,07	- 7,07	- 7,07
2. Modifications de circuits comptables						
Taxe salaires établissements Culture.....	+ 1,19	+ 1,19			+ 1,19	+ 1,19
Taxe salaires IHEDN.....	+ 0,27	+ 0,27			+ 0,27	+ 0,27
Réforme redevance audiovisuelle.....	- 440,00				- 440,00	
3. Décentralisation						
♦ Départements	- 126,51	- 153,06			- 126,51	- 153,06
– patrimoine rural.....	- 5,40				- 5,40	
– conseils locaux personnes âgées.....	- 19,08				- 19,08	
– aides aux jeunes et impayés énergie.....	- 25,55				- 25,55	
– solidarité logement et médiation locale	- 76,48				- 76,48	
– compensation charges 2004 ^(a)		- 126,51				- 126,51
– indexation 2005 ^(a)		- 6,55				- 6,55
– autonomie des ressources locales ^(a)		- 900,00				- 900,00
– autonomie des ressources locales ^(b)		+ 880,00				+ 880,00
♦ Régions	- 219,78	- 405,96			- 219,78	- 405,96
– inventaire.....	- 1,93				- 1,93	
– conventions de restauration.....	- 5,38				- 5,38	
– formations paramédicales.....	- 12,79				- 12,79	
– bourses formations paramédicales.....	- 59,43				- 59,43	
– formation des travailleurs sociaux.....	- 122,56				- 122,56	
– bourses travail social.....	- 17,69				- 17,69	
– compensation des charges 2004 ^(c)		- 219,78				- 219,78
– indexation 2005 ^(c)		- 11,38				- 11,38
– transfert supplémentaire TIPP.....		- 174,80				- 174,80
4. Relations financières avec d'autres organismes						
Création de l'AFIT	- 285,50	- 285,50			- 285,50	- 285,50
Débudgétisation des CTI.....	- 6,46				- 6,46	
Réforme taxe d'apprentissage		- 35,00				- 35,00
Contribution à l'équilibre de la CNAM.....		- 1.090,00				- 1.090,00
TOTAL.....	- 835,61	- 1.854,28	- 248,25	- 120,85	- 1.083,86	- 1.975,13

(a) Transfert d'une fraction du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

(b) Diminution de la dotation globale de fonctionnement (prélèvement sur recettes).

(c) Transfert d'une fraction du produit de la TIPP.

b) Une maîtrise des crédits qui laisse sa place au financement des priorités

Une stratégie budgétaire axée sur la maîtrise des dépenses suppose d'asseoir la construction des lois de finances successives sur un indicateur simple et fiable, permettant d'apprécier de façon pertinente l'évolution du « socle » des dépenses de l'État en faisant abstraction des phénomènes qui ne paraissent pas significatifs des tendances budgétaires structurelles.

Le Gouvernement retient depuis quelques années un agrégat constitué par les crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et nets des

recettes venant en atténuation des charges de la dette (recettes de coupon couru ⁽¹⁾, rémunération de la trésorerie de l'État). Cette présentation ne manque pas d'une certaine pertinence économique : la charge nette de la dette est bien représentative du coût réel pour l'État de son endettement, indépendamment de sa répartition formelle entre dépenses et recettes, qui est d'ailleurs fluctuante en raison d'effets purement calendaires sur les dates d'émission des titres et les dates de versement des coupons. Ceci est particulièrement important dès lors que le Gouvernement organise sa politique budgétaire autour d'une norme d'évolution qui a vocation à encadrer les dépenses de l'État dans une optique de moyen terme.

Il n'est pas illégitime de soustraire de la masse des crédits le montant des remboursements et dégrèvements. Une grande part d'entre eux sert à couvrir les charges résultant, pour l'État, de la nécessaire restitution d'impositions trop perçues, qui peuvent tout à fait être considérées comme venant « en atténuation des recettes » de l'État. La question est cependant plus ouverte pour les dégrèvements d'impositions locales dont on voit mal au nom de quelle logique ils devraient être comptabilisés en atténuation des recettes de l'État. Votre Rapporteur général observe que, dans le fascicule budgétaire des Charges communes, il est expressément indiqué que les remboursements et dégrèvements concernant les collectivités locales « *s'analysent comme des subventions implicites* » à ces collectivités, les restitutions pour trop perçu ne représentant que 15% environ de leur montant total.

De même, il serait tout à fait légitime de comptabiliser les prélèvements sur recettes parmi les charges de l'État, nonobstant leur classification « juridique » au sein des recettes, favorable à l'initiative parlementaire au regard du droit d'amendement. Ils sont d'ailleurs considérés comme charges par la comptabilité nationale française et européenne.

Avec le « budget général net des remboursements et dégrèvements et net des recettes d'ordre », le Gouvernement retient un agrégat simple et bien représentatif des tendances « lourdes » du budget. En revanche, cet indicateur est sensible à une modification de la répartition des charges entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale, phénomène déjà observé à plusieurs reprises les années précédentes et proposé à nouveau dans le présent projet.

De plus, l'agrégat utilisé par le Gouvernement présente l'inconvénient de ne pas retracer l'ensemble des charges du budget de l'État. Certaines d'entre elles sont financées sur ressources affectées, ce qui justifie leur inscription sur les supports budgétaires dérogatoires au principe d'unité que sont les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes. Il n'en reste pas moins qu'elles constituent des charges de l'État, au même titre que celles qui sont couvertes par les crédits inscrits sur le budget général. Du fait de leur spécificité, cependant, toutes ne doivent pas être prises en compte.

(1) Sur la notion de « recette de coupon couru », votre Rapporteur général ne peut que renvoyer aux développements très précis exposés dans la charte de budgétisation jointe au présent projet.

Les budgets annexes sont généralement exclus des agrégats de dépenses, en raison du caractère industriel et commercial des opérations qui, normalement, doivent y être retracées. Même si plusieurs de ces budgets ne répondent pas à la définition qu'en donne l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, leurs particularités sont telles qu'une agrégation de leurs crédits au budget de l'État serait peu pertinente : obligation d'équilibre comptable, utilisation de fonds de réserve, inscription dans le budget de provisions comptables et d'amortissements, ou des ressources et des charges d'emprunt (qui constituent normalement une opération de trésorerie), présentation de certains budgets annexes en droits constatés alors que le système de caisse prévaut par ailleurs, etc.

Les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor doivent être comptabilisées pour leur charge nette seulement. Elles ne traduisent en général que des flux de trésorerie pour lesquels seul importe, en définitive, l'excédent ou le déficit éventuel en fin d'année. Pour autant, on peut légitimement se poser la question de l'intégration dans les agrégats de dépenses des prévisions afférentes aux comptes de commerce, puisque les dépenses (et les recettes) enregistrées sur ces comptes n'ont de « temporaires » que le nom. La nature des opérations purement financières retracées sur le compte de commerce n° 902-22 relatif à la gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État milite, cependant, pour que soit préservée la tradition.

En revanche, participent clairement des charges budgétaires les crédits ouverts au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Ces opérations sont de même nature que celles financées par le budget général et elles ne justifient de leur inscription sur un compte spécial qu'en raison de leur financement par une ressource affectée. D'ailleurs, il a souvent été constaté que des interventions de l'État étaient assurées, pour partie, par le budget général et, pour une autre partie, par un compte d'affectation spéciale.

Pour cette raison, depuis plusieurs années, la Commission des finances retient un agrégat constitué par la somme des crédits du budget général (nets des remboursements et dégrèvements), des crédits pour charges définitives des comptes d'affectation spéciale et de la charge nette des opérations temporaires.

**CHARGES BUDGÉTAIRES APRES CORRECTION DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE :
LES AGRÉGATS ET LEUR TAUX D'ÉVOLUTION (hors budgets annexes)**

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	Exécution 2003 (a)	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004 (en %)
A.- Budget général					
(1) dépenses brutes	339,36	342,49	350,31	359,28	+ 2,6%
(2) remboursements et dégrèvements (R&D).....	62,56	66,13	64,21	68,33	+ 6,4%
(3) dont R&D impositions locales	10,07	11,40	9,42	11,11	+ 18,0%
(4) montant des recettes en atténuation des charges de la dette.....	2,99	2,55	2,40	2,51	+ 4,3%
(5) prélèvement sur recettes.....	52,22	52,92	61,56	62,30	+ 1,2%
B.- Comptes spéciaux du Trésor					
(6) dépenses définitives des CAS.....	11,61	6,56	7,63	4,89	- 35,9%
(7) charge nette des opérations temporaires	- 1,07	- 1,28	- 0,31	- 0,57	+ 83,2%
Agrégats de référence					
♦ Budget général en termes de dette nette [(1) - (2) - (4)] (Gouvernement).....	273,81	273,81	283,69	288,45	
Correction due aux changements de périmètre				+ 0,84	
Crédits de dépenses à structure constante			283,69	289,29	+ 2,0%
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires[(1) - (2) + (3) - (4) + (5) + (6) + (7)].....	346,64	343,42	361,98	366,18	
Correction due aux changements de périmètre				+ 1,96	
Crédits de dépenses à structure constante			361,98	368,15	+ 1,7%
♦ Budget de l'État [(1) - (2) + (6) + (7)] (Commission des finances).....	287,34	281,64	293,41	295,28	
Correction due aux changements de périmètre				+ 1,08	
Crédits de dépenses à structure constante			293,41	296,36	+ 1,0%

(a) Hors FMI et hors fonds de concours (égaux à 4,46 milliards d'euros en 2003). Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours : 278,27 milliards d'euros.

L'agrégat désormais classique présenté par la Commission des finances présente cependant l'inconvénient de ne pas opérer de correction au titre des recettes en atténuation des charges de la dette, dont la pertinence a pourtant été rappelée ci-avant. Plutôt que d'amender à la marge l'indicateur de la Commission des finances, votre Rapporteur général a jugé plus intéressant de retenir une évolution plus radicale, prolongeant en cela la démarche initiée il y a deux ans. Depuis le rapport sur le projet de loi de finances pour 2003, le tableau présentant les agrégats budgétaires et leur taux d'évolution (*cf.* page 38) a été complété par un « agrégat élargi des charges budgétaires », constitué par la somme :

- des crédits du budget général, nets des remboursements et dégrèvements et nets des recettes en atténuation des charges de la dette ;
- des charges définitives des comptes d'affectation spéciale ;
- de la charge nette des opérations temporaires ;
- des prélèvements sur recettes ;
- des dégrèvements d'impositions locales, assimilés ainsi à des dépenses d'intervention en faveur des collectivités locales.

Aux yeux de votre Rapporteur général, l'analyse doit porter de préférence sur cet agrégat élargi. Il est très exhaustif et peut embrasser en un seul chiffre l'évolution instantanée de l'ensemble des charges de l'État (y compris les fluctuations qui peuvent affecter certains postes de dépenses très volatiles, par exemple, les dotations aux entreprises publiques, conditionnées par les recettes de privatisation), quelle que soit leur imputation budgétaire formelle : crédits, prélèvements sur recettes, dégrèvements d'impositions locales.

Votre Rapporteur général tient pourtant à préciser que **l'agrégat du Gouvernement et l'agrégat élargi des charges budgétaires sont plus complémentaires que concurrents**. Le premier, comme cela a déjà été expliqué, vise à apprécier l'évolution tendancielle des charges budgétaires afin de guider l'élaboration et la formulation de la politique budgétaire. Le second peut être affecté par des phénomènes transitoires, qui ne reflètent pas la dynamique à moyen terme du budget.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits du budget général, nets de remboursements et dégrèvements et nets des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette progresseraient de 2% par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 *après correction pour changements de périmètre*. Les charges budgétaires au sens de l'agrégat élargi établi par votre Rapporteur général progresseraient, pour leur part, de 1,7%, après corrections similaires. L'agrégat traditionnel de la Commission des finances progresserait de 1%.

En prenant en compte la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances, soit 1,8%, il apparaît que l'agrégat-cible du Gouvernement progresse de 0,2% en volume et que les charges budgétaires (au sens de l'agrégat élargi) reculent de 0,1%. Si l'on considère que la transformation en dégrèvements des exonérations de redevance ne constitue pas un changement de périmètre, l'agrégat-cible du Gouvernement est stabilisé en volume entre 2004 et 2005.

La stabilité en volume des crédits budgétaires n'a pas empêché le Gouvernement de consacrer à ses priorités les financements nécessaires. Ainsi, ce ne sont pas moins d'un milliard d'euros qui sont mobilisés, sous différentes formes, pour la mise en œuvre du plan national de cohésion sociale adopté par le Gouvernement. Les lois de programmation suivent leur calendrier, avec les créations d'emplois dont elles sont assorties. L'accroissement de l'aide publique au développement, déjà bien engagé dans la loi de finances initiale pour 2004, est maintenu, afin de contribuer à tenir l'engagement de la France de porter son effort total à 0,5% du PIB en 2007. L'attention toute particulière portée à la recherche a amené le Gouvernement à prévoir près de 360 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, complétés par 350 millions d'euros de moyens extra-budgétaires portés par la nouvelle Agence nationale de la recherche et par 300 millions d'euros de dépenses fiscales supplémentaires.

2.- La clarification des relations financières entre les administrations publiques

En second lieu, la **clarification des relations financières entre les administrations publiques** est poursuivie pour la deuxième année consécutive. Il n'est besoin de rappeler combien la rebudgétisation du FOREC (soit 16,2 milliards d'euros de recettes et de dépenses) en 2004 a clarifié le financement des allègements de charges sur les bas salaires. En 2005, comme il a été vu plus haut les changements de périmètre portent sur 2,29 milliards d'euros en recettes et 0,84 milliard d'euros en dépenses.

– Une nouvelle étape de la simplification des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales et du renforcement de l'autonomie financière de ces dernières est engagée, portant sur 1,4 milliard d'euros (voir ci-dessus).

**INCIDENCE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES AUX COLLECTIVITES LOCALES ET
EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT EN 2005**

(en millions d'euros)

	Changement de périmètre (crédits inscrits dans la LFI 2004 donnant droit à compensation) (A)	Ressources affectées (B)	Majoration des concours aux collectivités locales entre 2005 (périmètre 2004) et 2004 (B) – (A)
Transferts aux départements dans le domaine de l'action sociale, des actions médico-sociales, du logement social et du patrimoine rural	127	133 (fraction de taxe sur les conventions d'assurance)	6
Transferts aux régions relatifs aux formations médicales et paramédicales, et aux conventions de restauration pour l'enseignement scolaire	220	232 (fraction de TIPP)	12
Autonomie financière des départements.....	880 (DGF dans les prélèvements sur recettes 2004)	900 (fraction de taxe sur les conventions d'assurance)	20
Compensation aux régions du dynamisme des charges induite par le transfert des formations paramédicales	-	175 (transferts de TIPP)	180
Rappel : évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (à périmètre constant)			1.242
TOTAL.....	1.226	1.439	1.454

Comme le résume le tableau ci-dessus, les **transferts de périmètre concernant les relations entre l'Etat et les collectivités locales atteignent 1,2 milliard d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, majorés de 213 millions d'euros de transferts complémentaires permettant aux collectivités concernées de faire face au dynamisme en 2005 des charges transférées. Ce dernier montant porte ainsi à 2,6 milliards d'euros l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales proposée dans le présent projet de loi de finances.

– Dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie mise en œuvre par la loi (n° 2004-810) du 12 août 2004, **1,1 milliard d'euros de droits sur les tabacs auparavant affectés au budget général de l'Etat sont transférés à la CNAM**, via une modification de la clef de répartition du produit des taxes sur le tabacs proposée dans le présent projet de loi de finances. Votre Rapporteur général remarque que cette affectation, qui conduit certes à minorer les ressources de l'Etat, ne traduit pas pour autant un changement de périmètre au sens traditionnel du terme : il ne couvre pas, en effet, le transfert d'une charge corrélative, mais

permettra simplement d'alléger le déficit du régime général d'assurance maladie en 2005. Par conséquent, il semble plus pertinent de considérer cet apparent changement de périmètre comme une réduction réelle de déficit, assumé par l'Etat au profit de la sécurité sociale.

– D'autres changements de périmètre viennent compléter la clarification des relations financières entre les administrations publiques. Tout d'abord, comme on l'a vu, les exonérations de redevances (440 millions d'euros), auparavant financées par des crédits inscrits sur le budget des services du Premier ministre sont désormais traitées en remboursements et dégrèvements, minorant d'un même montant les dépenses et les ressources du budget général. Ensuite, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT), qui sera pleinement opérationnelle à très brève échéance, se voit affecter des ressources non fiscales évaluées à 286 millions d'euros, avec l'affectation de la redevance d'occupation du domaine public routier acquittée par les sociétés d'autoroute (155 millions d'euros) et des dividendes perçus directement et indirectement par l'Etat au titre des participations qu'il détient dans les sociétés concessionnaires d'autoroute (280 millions d'euros). En outre, la suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » induit la budgétisation de la part de la taxe d'aviation civile qui lui était affecté (pour 114 millions d'euros) en contrepartie de la prise en charge de ses dépenses en 2005 pour un montant identique. Enfin, le transfert de la taxe d'apprentissage au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage réduit de 35 millions d'euros les ressources de l'Etat.

**SYNTHESE DES CHANGEMENTS DE PERIMETRES PROPOSES DANS LE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005**

(en millions d'euros)

	Incidence sur les recettes nettes du budget général (A)	Incidences sur les dépenses du budget général (B)	Couverture par l'Etat de dépenses assurées par d'autres organismes publics (B – A)
Transfert de la taxe d'apprentissage au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.....	– 35		35
Transferts de personnel à des établissements publics	1	1	
Affectation d'une part des droits tabac à la CNAM.....	– 1.090		1.090
Transferts de compétence et de ressources aux collectivités locales.....	–559	– 346	213
Exonérations de redevance audiovisuelle traitées en remboursements et dégrèvements ^(a)	– 440	– 440	0
Débudgétisation du financement des infrastructures de transport	– 286	– 286	0
Budgétisation du FIATA	114	114	0
Budgétisation du financement des retraites anticipées de Charbonnage de France.....		127	127
Débudgétisation des CTI		– 6	– 6
TOTAL	– 2.294	– 836	1.459
(TOTAL hors transferts droits tabac) ^(b)			369

(a) Opération non traitée en changement de périmètre dans le projet de loi de finances pour 2005.

(b) Voir explications ci-dessus dans le corps du texte.

3.- D'amples baisses d'impôts ciblées sur le soutien indispensable à l'activité et à la consommation des ménages et compatibles avec le redressement des finances publiques

Le troisième volet de la politique budgétaire en 2005 est la baisse des impôts, clef de voûte de la stratégie de croissance suivie par la majorité. Pour autant, comme en 2003 et en 2004, **le rythme de la réduction des prélèvements obligatoires doit être déterminé par les progrès enregistrés dans la remise sous contrôle de nos finances publiques.**

Le principe du gel en volume de ces dépenses étant acquis, comme on l'a vu, et le renforcement des concours aux collectivités locales répondant à un engagement inscrit dans la durée pour associer les collectivités au bénéfice des fruits de la croissance, l'arbitrage annuel décisif est celui s'exerçant entre la part

de la marge de manœuvre budgétaire consacrée à la réduction des déficits et celles affectées à la baisse des impôts.

ARBITRAGE RETENU OU PROPOSE, EN 2004 ET EN 2005, ENTRE LES BAISSSES D'IMPOTS ET LA REDUCTION DES DEFICITS

(en milliards d'euros)

	Révisé 2004	Répartition en pourcentage de la marge de manœuvre après dépenses	PLF 2005	Répartition en pourcentage de la marge de manœuvre après dépenses
Marge de manœuvre après financement de la croissance zéro en volume des dépenses de l'État.....	9,53		12,28	
– Augmentation des prélèvements sur recettes	– 0,27		2,41	
– Couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics	2,32		0,37	
= Marge de manœuvre après financement des dépenses	7,41	100	9,50	100
Réductions d'impôts nettes	0,07	0,9	4,52	47,5
– Dont mesures adoptées en LFI ou proposées dans le PLF	1,30		1,95	
– Dont effets des années antérieures ^(a)	– 1,27 ^(b)		2,57	
Réduction du déficit du budget général de l'Etat (plus, en 2005, contribution de l'Etat à la réduction du déficit de la sécurité sociale)	7,35	99,1	4,99	52,5

(a) Voir page 4 du présent rapport.

(b) Principalement lié à la fin du dispositif temporaire d'augmentation de 30% de l'amortissement dégressif pour biens durables décidé pour 12 mois dans le collectif d'hiver de 2001.

a) L'effet des choix passés : un déficit réduit de plus de 7 milliards d'euros en 2004 grâce à l'affectation intégrale des plus-values conjoncturelles, et des baisses d'impôt déjà programmées de près de 3 milliards d'euros en 2005

Cependant, **les choix proposés dans le projet de loi de finances pour 2005 ne peuvent se comprendre qu'à la lumière de ceux effectués en 2004** (et auparavant), pour au moins deux raisons.

– Tout d'abord, il faut rappeler que la loi de finances initiale pour 2004 a été construite sur des évaluations de ressources d'une prudence remarquable permettant de dégager 5 milliards d'euros de plus-values fiscales non anticipées dès lors que la reprise s'est affermie. Ce montant, auquel il faut ajouter un prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne moindre qu'anticipé de 1 milliard d'euros en raison d'une sous-consommation importante des crédits européens, permet de porter la réduction du déficit du budget général de l'Etat à **7,35 milliards d'euros en 2004** par rapport à 2003. **L'affectation intégrale du surplus de recettes à la réduction des déficits**, bien que naturelle à ce stade de l'année (l'avancement dans l'année 2004 diminue l'impact sur cet exercice de toute mesure nouvelle) et, somme toute, prudente (le surplus de recettes pour 2004

reste une prévision entourée d'inévitables incertitudes), représente néanmoins une avancée décisive dans le chemin vers le retour du déficit de l'Etat vers un niveau soutenable, dont il convient de tenir pleinement compte.

– Ensuite, il apparaît que de nombreuses baisses d'impôt décidées à ce jour exercent un impact nouveau important⁽¹⁾ sur les ressources de l'Etat en 2005. Le tableau ci-dessous met en évidence les principales **mesures adoptées à ce jour qui réduisent, avant même l'adoption du projet de loi de finances pour 2005, le niveau des recettes de l'Etat de 2,6 milliards d'euros**, répartis, comme le montre le tableau ci-dessous :

- **290 millions d'euros** résultant des mesures adoptées dans la loi (n° 2004-804 du 9 août 2004) pour le soutien à la consommation et à l'investissement qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des crédits à la consommation (coût de 100 millions d'euros), l'exonération des plus-values réalisées par les contribuables exerçant une activité commerciale (120 millions d'euros) ou l'exonération des droits sur les reprises de fonds de commerce et de clientèle de proximité (60 millions d'euros) ;

- **1,1 milliard d'euros d'effets nouveaux en 2005 de mesures adoptées dans la loi de finances initiale pour 2004** (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), avec principalement : la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers par la substitution à une imposition dans le cadre de l'impôt sur le revenu d'une imposition au taux proportionnel de 16% (plus 10% de prélèvements sociaux) (cette réforme, appliquée au 1^{er} janvier 2004, avait procuré un gain temporaire de trésorerie pour l'Etat évalué à 240 millions d'euros en 2004 qui disparaît en 2005 ; en outre le relèvement du seuil d'imposition à 15.000 euros induit une perte supplémentaire d'impôt sur le revenu portant la moins-value à 450 millions d'euros en 2005) ; la pérennisation et le renforcement du crédit d'impôt recherche qui réduit les recouvrements d'impôt sur les sociétés net de 425 millions d'euros ; la réforme du régime de taxation à l'impôt sur le revenu des cotisations retraite dont l'incidence nouvelle en 2005 est évaluée à 170 millions d'euros ;

- **1,1 milliard d'euros de mesures adoptées en 2003**, dont : l'incidence fiscale du relèvement du plafond de recettes pour l'application du dispositif d'exonération des plus-values taxées à l'impôt sur le revenu (adopté dans la loi pour l'initiative économique) pour 270 millions d'euros ; la dernière tranche de la suppression progressive de la contribution des institutions financières décidée dans la loi de finances initiale pour 2003, pour 220 millions d'euros ; ou la réduction progressive de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de la TP des bénéfices non commerciaux augmentant de 228 millions d'euros les dégrèvements de taxe professionnelle.

(1) On peut rappeler que les baisses d'impôts, « mesures nouvelles affectant le produit des impôts » dans la terminologie budgétaire, retracent les conséquences des décisions à caractère législatif ou réglementaire ayant une première incidence budgétaire ou une incidence budgétaire supplémentaire en 2005 par rapport à 2004.

**MESURES ADOPTEES AVANT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005
AYANT UNE INCIDENCE NOUVELLE EN 2005**

(en millions d'euros)

Loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement	- 290
Réduction d'impôt au titre des intérêts des prêts à la consommation	- 100
Exonération d'IS des plus-values professionnelles pour la reprise d'activité de proximité	- 120
Exonération des droits sur les reprises de fonds de commerce et de clientèle de proximité	- 60
LFI 2004	- 1.087
Incidence sur l'IR de la réforme de la taxation des plus-values immobilières des particuliers	- 450
Détermination des limites de déduction de l'IR des cotisations versées au titre de l'épargne retraite et des cotisations de retraite et fin de la possibilité d'ouvrir de nouveau plan d'épargne populaire	- 170
Suppression de la réduction d'IR afférente aux primes périodiques d'assurance-vie	170
Pérennisation et renforcement du crédit d'impôt recherche	- 425
Assouplissement du régime des reports en avant d'IS	- 50
Incidence sur l'IS de la suppression de l'avoir fiscal pour les personnes morales	500
Prélèvement exceptionnel de 25% sur la distribution des bénéfices	600
Incidence en dégrèvements et remboursements de la suppression du transfert de l'avoir fiscal aux non-résidents	270
Suppression du précompte (incidence sur les recouvrement de précompte: - 1.400 millions d'euros, incidence sur les restitution de précompte - 150 millions d'euros)	- 1.250
Modification du dispositif de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les transporteurs routiers	-190
Lois adoptées en 2003	- 1.118
Loi pour l'initiative économique	- 270
Relèvement du plafond de recettes pour l'application du dispositif d'exonération des plus-values taxées à l'IR	- 270
Loi d'orientation pour la ville	- 40
Extension du régime d'allègement d'impôt sur les bénéfices aux entreprises implantés dans les nouvelles zones franches urbaines	- 40
Loi d'orientation pour l'outre-mer	- 112
Lois de finances pour 2003	- 618
Mesures d'exonération temporaire et partielle en faveur des salariés et mandataires sociaux d'entreprises étrangères exerçant temporairement une activité professionnelle en France (LFR 2003)	- 60
Exonération d'IS des sociétés d'investissements immobiliers cotées sur les bénéfices et plus-values sous condition d'en distribuer une fraction (LFI 2003)	- 110
Suppression progressive de la CIF (LFI 2003)	- 220
Réduction progressive de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de la TP des bénéfices non commerciaux (LFI 2003)	- 228
Décisions antérieures à 2003	- 70
TOTAL mesures ayant une incidence nouvelle en 2005	- 2.565

Votre Rapporteur général ne peut que s'interroger, à ce stade, sur la pratique consistant à adopter des allègements fiscaux très substantiels (et, dans leur principe et leurs modalités, chacun d'entre eux d'une réelle efficacité et d'une opportunité incontestable) dont les effets sur les finances publiques se font sentir avec une, deux, voire plusieurs années de retard. Elle induit en effet un **décalage entre le temps budgétaire et le temps médiatique**, masquant l'ampleur réelle des allègements fiscaux à la fois l'année de leur adoption et l'année de leur plein effet sur les finances publiques, le débat se concentrant, comme il est naturel, sur les mesures nouvelles proposées dans le projet de loi de finances de l'année. En outre, ces incidences « à retardement » réduisent substantiellement la marge de manœuvre annuelle, puisqu'en 2005 par exemple, près de 2,6 milliards d'euros, il faut le rappeler, ont d'ores et déjà été rendus aux agents économiques, limitant de fait le champ des possibles pour de nouvelles baisses d'impôt. Cependant, c'est moins le principe de ces allègements, nécessaires et adaptés aux besoins de l'économie, que les modalités de leur présentation aux Français qui semblent perfectibles : il est grand temps d'inscrire les décisions fiscales dans la durée, en rappelant que **l'horizon pertinent d'une politique déterminée de réduction des prélèvements obligatoires n'est guère l'année mais bien un cycle budgétaire complet**, et que les choix d'une année ne prennent sens qu'à la lumière de ceux du passé.

Reste que, dès avant la construction du budget pour 2005, deux données fondamentales modifiaient considérablement l'équation budgétaire : la **marge de manœuvre pour les nouvelles baisses d'impôt en 2005 s'établissait à moins de 7 milliards d'euros** (après l'indexation – traditionnelle – des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et des seuils et limites de la prime pour l'emploi à l'inflation) ; la **réduction du déficit de l'Etat par rapport à l'étiage atteint en 2003 était d'ores et déjà équivalente à 7,35 milliards d'euros**.

b) Une politique fiscale responsable orientée vers la consolidation de la croissance et du redressement des finances publiques

Les mesures fiscales proposées dans le projet de loi de finances pour 2005 ne se comprennent qu'à la lueur de ces éléments.

- En premier lieu, le mouvement de baisses des prélèvements est consolidé, en trouvant les voies les mieux adaptées au soutien d'une reprise économique encore confrontée à des menaces conjoncturelles. L'effort de l'Etat est, conformément aux principes de la politique fiscale de la majorité depuis 2002, **équitablement réparti entre la promotion de l'initiative et du travail et le nécessaire soutien au pouvoir d'achat, en particulier celui des plus modestes**.

MESURES NOUVELLES PROPOSEES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

(en millions d'euros)

Mesures proposées dans le projet de loi de finances pour 2005 (et dans le plan de cohésion sociale)	Incidence en 2005	Imputation budgétaire
Ménages , dont :	- 860	
<i>(dont indexation IR et PPE à l'inflation)</i>	<i>- 2.142</i>	
<i>Indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et des seuils et limites de la PPE à l'inflation</i>	<i>- 1282</i>	<i>- 1.148 d'IR + 114 de R&D</i>
Revalorisation supplémentaire de la PPE.....	- 230	- 80 d'IR + 150 de R&D
Allègement des droits de succession en ligne directe au profit du conjoint survivant.....	- 630	ligne 28 des recettes fiscales
Entreprises , dont :	- 1.145	
Suppression progressive de la surcontribution d'IS	- 450	IS
Modification du régime des provisions exceptionnelles pour hausse de prix.....	+ 250	IS
Dispositif de soutien et d'accompagnement des entreprises implantées dans les zones de compétitivité.....	- 30	IS
<i>Crédits d'impôt en faveur de l'apprentissage</i>	<i>- 465</i>	<i>- 265 d'IR - 120 d'IS - 80 de R&D</i>
Crédit d'impôt de taxe professionnelle dans les zones affectées par le déclin industriel.....	- 330	R&D
Prorogation et aménagement du remboursement partiel applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandise.....	- 60	R&D
Dégrèvements de taxe professionnelle des entreprises de transports routiers.....	- 60	R&D
TOTAL MESURES NOUVELLES PLF 2005 + plan de cohésion sociale (hors indexation IR et PPE)	- 1.955	
<i>(dont indexation IR et PPE)</i>	<i>- 3.237</i>	
TOTAL hors indexation IR et PPE à l'inflation	- 1.955	

A cette fin, **0,86 milliard d'euros d'allègements** sont proposées en direction des ménages :

– la revalorisation de la prime pour l'emploi au-delà de l'inflation (pour, au total, 4%), pour un coût supplémentaire de 230 millions d'euros, renforce l'attractivité du travail et le pouvoir d'achat des plus modestes : ainsi, **un salarié au SMIC travaillant 39 heures verra son revenu progresser, grâce au renforcement de la PPE et à la hausse du SMIC, de 600 euros en 2005 par rapport à 2004, portant ses gains de pouvoir d'achat liés aux deux mesures à 1.700 euros depuis 2002 ;**

– l'allègement des droits de succession en ligne directe et au profit du conjoint survivant, avec un abattement spécifique global de 50.000 euros et une augmentation de 46.000 à 50.000 de l'abattement supplémentaire existant en faveur des enfants, pour un coût budgétaire de 630 millions d'euros, nouvelle étape

dans la promotion du travail grâce à la plus juste distribution des fruits d'une vie de travail.

Il convient en outre de rappeler que la traditionnelle indexation du barème de l'IR et des seuils et limites de la PPE à l'inflation en 2004 (1,7%) induit une moins-value supplémentaire de 1,3 milliard d'euros.

A ces mesures s'ajoutent **1,15 milliard d'euros d'allègements en direction des entreprises** :

– la surtaxe de 3% de l'impôt sur les sociétés est supprimée en deux étapes, la première, en 2005, représentant un coût budgétaire de 450 millions d'euros, et permettant de se rapprocher de la moyenne européenne des impositions sur les bénéfices ;

– des mesures ciblées et très concrètes sont mises en œuvre pour lutter contre les délocalisations et la désindustrialisation du territoire : de manière défensive à travers la mise en place d'un crédit de taxe professionnelle allant jusqu'à 1.000 euros par salariés pour les entreprises exerçant des activités délocalisables situées dans les zones affectées par la désindustrialisation (impliquant une charge de 330 millions d'euros compensés aux collectivités locales par l'Etat) ; de manière offensive grâce à l'adoption d'un crédit d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui relocalisent, pendant au moins 5 ans, leurs activités en France qui complète diverses mesures favorables applicables dans les zones de compétitivité mis en place par le présent projet (pour au total 30 millions d'euros en 2005) ;

– en parallèle au projet de loi de finances pour 2005, le projet de loi de cohésion sociale, discuté cet automne par le Parlement, prévoit l'instauration d'un crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés de 1.600 à 2.200 euros par apprenti, pour un coût de 465 millions d'euros en 2005, soit un très puissant encouragement à cette forme particulièrement efficace d'insertion dans la vie professionnelle ;

– il faut en outre mentionner d'autres mesures proposées dont l'incidence budgétaire est nulle en 2005, mais qui participeront à l'effort de promotion de l'initiative en réorientant l'épargne des Français vers le financement des entreprises : l'élargissement du champ des entreprises financées par le fonds commun de placement dans l'innovation (qui est assorti d'un régime fiscal attractif) et l'introduction d'une part minimale devant être investie en titres de sociétés non cotées dans le régime d'imposition applicable aux contrats d'assurance vie investis en actions.

• Ces **baisses d'impôts nouvelles**, dont le **coût budgétaire global est de 1,95 milliard d'euros** (hors indexation de l'IR et de la PPE à l'inflation), pour représenter une importante injection de pouvoir d'achat dans l'économie, restent compatibles avec l'objectif de réduction des déficits qui est bien la priorité de la

politique budgétaire en 2005. Ajoutés aux effets nouveaux en 2005 des mesures adoptées antérieurement, **ces allègements atteignent 4,52 milliards.**

Ce montant est en effet inférieur à la réduction du déficit du budget général de l'Etat en 2005 (par rapport au déficit 2004 révisé), évaluée à 3,9 milliards d'euros auxquels il faut ajouter 1,1 milliards d'euros de droits tabacs transférés à la CNAM pour réduire le déficit de l'assurance maladie (voir plus haut), **soit 5,0 milliards d'euros.**

4.- Une baisse de près du quart du déficit de l'Etat entre 2003 et 2005

L'objectif majeur de la politique budgétaire suivie depuis 2003 est ainsi, à la confluence d'une maîtrise résolue et pérenne de la dépense et d'une politique fiscale ambitieuse mais responsable, pleinement atteint en 2004 et dans le projet de loi de finances pour 2005. **Entre 2003 et 2005, le déficit du budget de l'Etat devrait passer de 56,99 milliards d'euros à 44,93 milliards d'euros**, soit une réduction en deux ans de plus de 12,05 milliards d'euros (- 21,2%).

Cette performance remarquable serait obtenue en deux étapes :

– **en 2004, le choix d'affecter l'intégralité des fruits de la croissance à la réduction du déficit s'ajoute aux décisions vertueuses** adoptées dans la loi de finances initiale (une réduction de 1,9 milliards d'euros du déficit initial grâce à des baisses d'impôts limitées à 1,1 milliard d'euros, et même moins de 100 millions d'euros hors indexation du barème de l'IR et des seuils de la PPE, et au gel vigoureux en volume de la dépense) **pour permettre un réduction de 7,9 milliards d'euros du déficit de l'Etat** (7,4 milliards d'euros d'amélioration du solde du budget général, 0,5 milliards d'euros de redressement de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor) ;

– **en 2005**, un projet de budget axé sur la consolidation de la croissance économique et sur le redressement des finances publiques permet de réduire de **4,15 milliards d'euros supplémentaires le déficit de l'Etat** (3,90 milliards d'euros pour le budget général, 0,25 milliard d'euros d'excédent supplémentaire des comptes spéciaux). Il convient en outre de rappeler une nouvelle fois que le projet de loi de finances prévoit 1,09 milliard d'euros de transferts de droits tabacs à CNAM prévue dans la réforme de l'assurance maladie qui équivalent à une réduction portée par l'Etat du déficit des administrations de sécurité sociale.

Au total, comme l'illustre le tableau ci-après, le déficit de l'Etat est réduit de loi de finances initiale à loi de finances initiale de 10,15 milliards d'euros entre 2004 et 2005, soit le plus fort redressement budgétaire depuis puis de 20 ans.

EQUILIBRE DU BUDGET DE L'ETAT EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

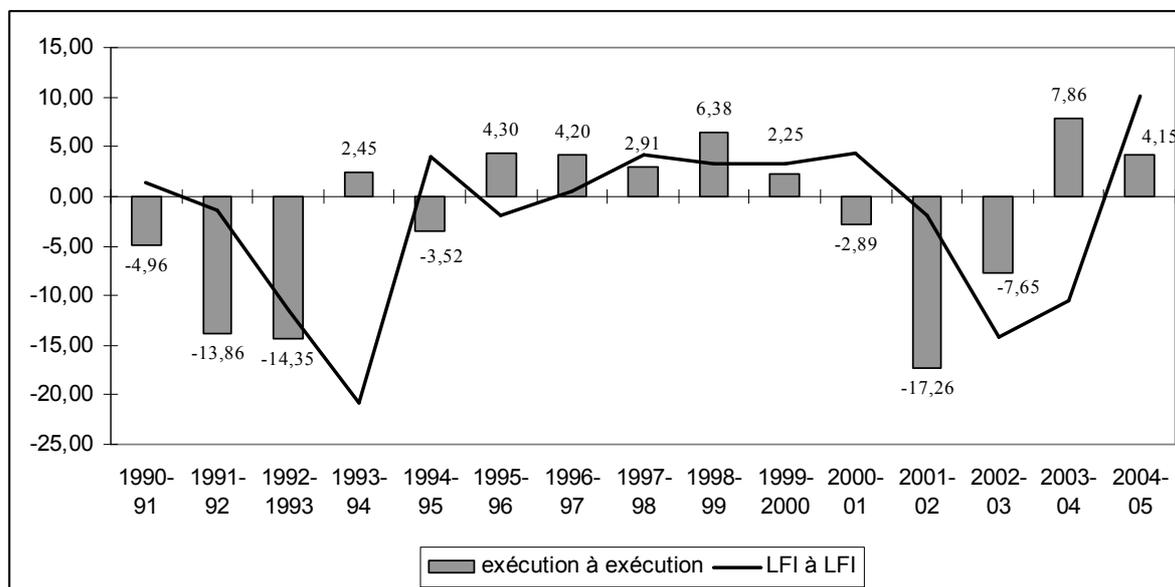
	LFI 2004	PLF 2005	PLF 2005/LFI 2004	PLF 2005/LFI 2004
A.- OPÉRATIONS DÉFINITIVES :				
I.- Budget général :				
– Dette publique et garanties (titre I)	38.980	40.273	1.293	3,3%
– Autres dépenses ordinaires civiles (titres II, III et IV)	189.263	188.948	– 315	– 0,2%
– Dépenses civiles en capital (titres V et VI)	13.883	16.806	2.923	21,1%
– Dépenses militaires	41.565	42.424	859	2,1%
Total des charges nettes du budget général	283.690	288.452	4.762	1,7%
Ressources nettes du budget général	228.296	242.951	14.655	6,4%
Solde du budget général	– 55.394	– 45.501	9.893	– 17,9%
II.- Comptes d'affectation spéciale :			0	
Charges à caractère définitif	7.629	4.890	–2.739	– 35,9%
Ressources à caractère définitif	7.631	4.892	–2.739	– 35,9%
Solde des opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor	3	3	0	1,5%
Total des opérations définitives (I + II) :			0	
Charges	291.319	293.342	2.023	0,7%
Ressources	235.927	247.843	11.916	5,1%
Solde des opérations définitives	– 55.392	– 45.499	9.893	– 17,9%
B.- OPÉRATIONS TEMPORAIRES (b)			0	
Charges	66.811	71.648	4.837	7,2%
Ressources	67.121	72.217	5.096	7,6%
Solde des opérations temporaires	310	569	258	83,2%
SOLDE GÉNÉRAL (A + B)	– 55.081	– 44.930	10.151	– 18,4%
en point de PIB	– 3,42%	– 2,64%		0,0%
Déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht	– 3,72%	– 3,00%		0,0%
SOLDE PRIMAIRE	– 16.493	– 4.657	11.836	– 71,8%
en point de PIB	– 1,32%	– 0,63%		

(b) Hors opérations avec le FMI et opérations du FSC.

D'exécution à exécution (en prenant pour référence en 2004 et 2005 les évaluations révisées et les propositions initiales), le caractère exceptionnel de la nature du redressement tient moins à son ampleur chacune des deux années 2004 et 2005 (le déficit de l'Etat s'était réduit de 6,38 milliards d'euros en 1999) qu'au maintien d'un sentier d'amélioration substantielle pendant cette durée (dès 2000, la réduction du déficit (d'ailleurs artificielle puisque intervenant au terme de la débudgétisation des allègements de charges sociales dans le FOREC) s'effondrait à 2,25 milliards d'euros).

**VARIATION ANNUELLE DU SOLDE DE L'ETAT DEPUIS 1990, D'EXECUTION A EXECUTION
ET DE LOI DE FINANCES INITIALE A LOI DE FINANCES INITIALE ^(A)**

(en milliards d'euros)



(a) Révisé 2004 et LFI 2005 pour données d'exécution 2004 et 2005.

Le déficit de l'Etat est ainsi porté, au sens du Traité de Maastricht, de 4,0% du PIB en 2003 à 3,2% en 2004 (contre 3,7% prévus dans la LFI), puis 3,0% en 2005 :

- les **gains liés à l'écart de progression des dépenses de l'Etat gelées en volume et le PIB** potentiel réduisent de **0,4 point de PIB** le déficit en 2004 comme en 2005 ;

- le **dynamisme spontané des ressources de l'Etat** qui évoluent plus rapidement que le PIB, avant mesures nouvelles, réduit de 0,4 point de PIB (0,3 s'agissant des recettes fiscales de l'Etat à périmètre constant, 0,1 d'amélioration des recettes non fiscales, liés au versement d'une amende par EDF ⁽¹⁾ en 2004, puis 0,2 (+ 0,3 s'agissant des ressources fiscales, – 0,1 pour les recettes non fiscales) en 2005, le déficit ;

- les allègements de PO de l'Etat après une pause en 2004, atteignent 0,4 point de PIB en 2005 (plus de 0,2 point à périmètre constant, et 0,2 point de transferts de ressources), atténuant d'autant la réduction du déficit.

Ainsi, **l'effort structurel ⁽²⁾ assumé par l'Etat** (en défalquant l'amélioration du déficit liée à l'amélioration conjoncturelle des ressources) s'établit à **0,4 point de PIB en 2004 et 0,2 point** (à périmètre constant) **en 2005**.

(1) Voir troisième partie du présent rapport.

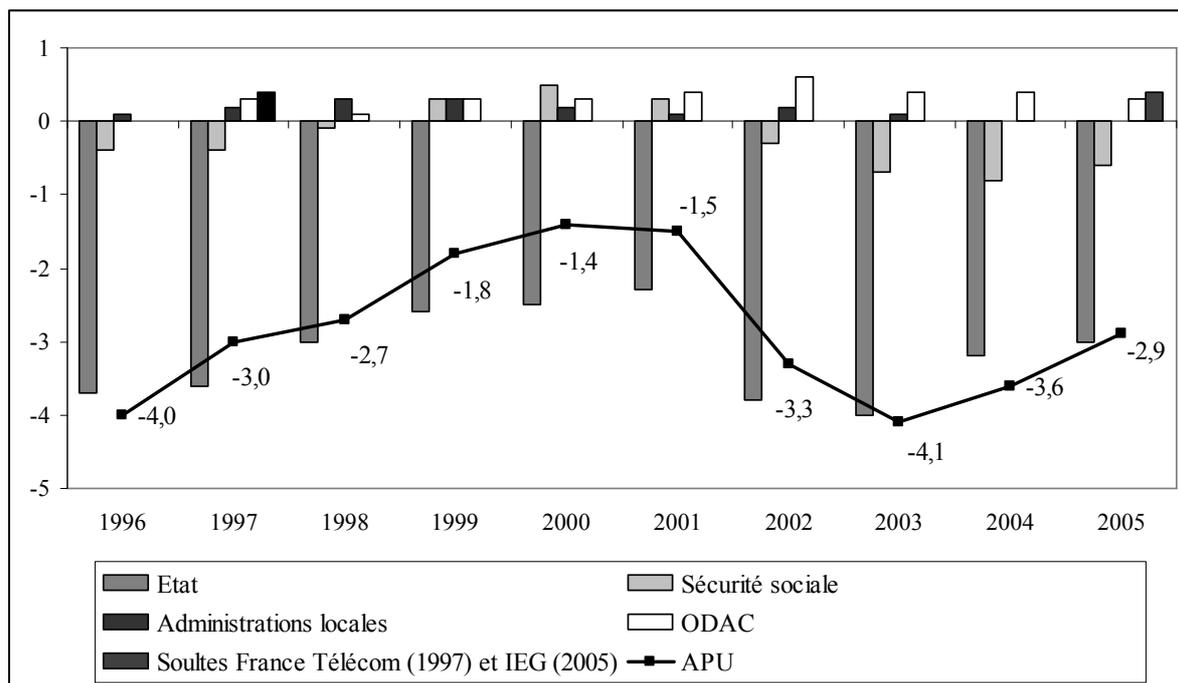
(2) L'économie étant supposée évoluer conformément à son potentiel (2,5%) durant les deux années.

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

Les efforts importants consentis par l'Etat pour assainir ses finances publiques (1 point de PIB de déficits en moins entre 2003 et 2005, plus 0,1 point de PIB de ressources transférées sans contrepartie) ne sont que modestement relayés par l'évolution des soldes des autres administrations publiques.

Hors le versement exceptionnel de la soulte des industries électriques et gazières (voir plus bas), le déficit public au sens du Traité de Maastricht devrait passer de 4,1% du PIB en 2003 à 3,3% en 2005. Le déficit des administrations de sécurité sociale devrait en effet s'accroître en 2004 (de 0,7 à 0,8% du PIB) avant de refluer en 2005 (0,6% du PIB) grâce aux premiers effets de la réforme de l'assurance maladie. Dans un même mouvement, le léger excédent des administrations locales devrait se tarir (leur solde passant de 0,1% du PIB à 0% entre 2003 et 2004, pour rester nul en 2005), l'investissement local restant toujours soutenu en 2004 (+ 5,6%) et en 2005 (+ 4,2%) tandis que l'évolution des taux de la fiscalité locale serait modérée.

DECOMPOSITION PAR ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'EVOLUTION DU SOLDE PUBLIC
(en pourcentage du PIB)



EVOLUTION DES SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE 2003 ET 2004

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005
Etat	- 64,6	- 59,1	- 48,5
ODAC	6,5	6,1	11,8
dont soulté IEG			6,9
Administrations sociales	- 11,1	- 13,7	- 10,0
Administrations locales	1,7	0,7	0,1
TOTAL APU.....	- 64,6	- 59,1	- 48,5

1.- Une dépense publique maîtrisée

C'est bien à la source que le Gouvernement soutenu par la majorité s'attaque à la dérive des finances publiques : **la dépense publique devrait en effet diminuer de plus d'un point de PIB entre 2003 et 2005, de 54,7% du PIB à 53,6%.**

L'augmentation de la dépense publique en volume devrait en effet se limiter à 1,6% du PIB, en 2004 comme en 2005, soit un rythme de plus d'un tiers inférieur à celui de l'économie dans son ensemble.

EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN VOLUME EN 2004 ET 2005

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2003	2004	2005
Etat et administrations centrales.....	355,0	0,0%	+ 0,1%
Administrations sociales.....	393,0	+ 2,3%	+ 1,8%
Administrations locales	163,0	+ 5,5%	+ 2,9%
TOTAL.....	851,1	+ 1,6%	+ 1,6%

- C'est bien sûr l'Etat qui devrait assumer, pour la troisième année consécutive, l'essentiel de l'effort de maîtrise des charges publiques. Le projet de loi de finances pour 2005 assure en effet, comme les lois de finances pour 2003 et 2004, le **respect rigoureux du gel en volume des dépenses de l'Etat.**

- Les **administrations de sécurité sociale** devraient commencer à contribuer à la maîtrise de la dépense publique, dans une proportion cependant bien moindre que celle de l'Etat : **la croissance en volume des dépenses de la sécurité sociale devrait décélérer à 2,3% en 2004** (soit 4,0% en valeur) **puis à 1,8% (3,6% en valeur) en 2005.**

- Les **dépenses maladie** devraient ralentir fortement entre 2004 et 2005. En **2004**, leur croissance demeurerait toutefois élevée : les prestations comprises dans le champ de l'ONDAM devraient progresser de **5,2%**, ce qui constitue néanmoins une relative performance (l'ONDAM avait augmenté de 6,8% en 2003 à périmètre constant) rendue possible par les moindres revalorisations tarifaires, l'adoption de mesures d'économie (réduction des remboursements applicables à certains actes et médicaments) et une épidémiologie favorable. En **2005**, les

mesures prises dans le cadre de la réforme votée en juillet 2004 devraient limiter la progression de l'ONDAM à **3,2%**, sous l'effet de renouveau de la gouvernance *via* la création de l'Union des caisses nationales d'assurance-maladie (UNCAM) et l'accroissement des prérogatives de son directeur en matière de gestion et de contrôle des dépenses de santé, de la responsabilisation des assurés au moyen de l'instauration d'un forfait de responsabilité de 1 euro sur la majorité des actes et des incitations au recours préalable à un généraliste avant d'aller consulter un spécialiste. Remarquons en outre que la mise en place d'un dossier médical personnel et d'un protocole de soins rationalisé pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée participe également à cet effort pour modérer les évolutions de dépenses de soins, tandis que l'augmentation du forfait journalier et le début de la tarification à l'activité dans les hôpitaux permettront de rationaliser le financement des dépenses hospitalières.

– les prestations vieillesse (+ 4,4% chaque année valeur) et les prestations familiales (+ 3,5%) devraient pour leur part accélérer en 2004 et 2005, en raison d'une part, de la mise en place, dans le cadre de la réforme des retraites, des départs anticipés pour les personnes ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans (sur le régime général, environ 130.000 personnes devraient bénéficier de la mesure en 2004) et, d'autre part, de la mise en place de la prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE) dont la montée en charge sera étalée jusqu'à 2007 pour un coût global de 1 milliard d'euros.

• La **dépense locale resterait pour sa part dynamique** en 2004 et en 2005 (respectivement + **4,5%** et + **4,4%** hors transferts de fiscalité lié à la décentralisation du RMI/RMA, qui constitue une charge de 5 milliards d'euros pour les départements en 2004). Les **investissements** devraient en effet garder un rythme de croissance **soutenu** (5,6% puis 4,2%) en raison d'une forte reprise de la commande de travaux publics et de la construction de bâtiments scolaires neufs. De même, la **masse salariale**, qui devrait opérer une pause en 2004 (+ 3,3%) sous l'effet du départ de nombreux emplois jeunes et de la fin de la mise en place des 35 heures, devrait retrouver un **réel dynamisme** en 2005 (+ 4,4%) lié aux nouveaux prélèvements destinés au futur régime de retraite complémentaire de la fonction publique et à l'augmentation des cotisations sociales versées par les employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

2.- Des prélèvements obligatoires stables

Les prélèvements obligatoires devraient se stabiliser, en proportion de la richesse nationale, en 2004 et 2005.

• En premier lieu, ils retrouveraient un dynamisme spontané en 2004 et 2005.

En 2004, les prélèvements obligatoires devrait progresser spontanément à un rythme inférieur de 20% à la croissance du PIB (élasticité de 0,8), ce qui tendrait **tendanciellement à réduire de 0,3 point leur poids dans la richesse**

nationale, le retour des prélèvements obligatoires de l'Etat sur un rythme de croissance supérieur à celui du PIB (élasticité de 1,2, comme on l'a vu) étant compensé par une croissance très modérée de la masse salariale (phénomène traditionnel en début de reprise), inférieure à 2,6% tandis que le PIB progresse de 4,5%, qui réduit de 0,3 point de PIB les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale (élasticité de 0,6), et le faible dynamisme des bases des impositions locales (élasticité PIB de 0,5) induisant une baisse spontanée de leurs prélèvements obligatoires de 0,1 point de PIB.

En 2005, les prélèvements obligatoires retrouveraient un rythme de croissance spontané proche de celui du PIB (élasticité de 1,1). Le maintien d'un écart substantiel entre le taux de croissance des ressources fiscales de l'Etat et celui du PIB augmenterait spontanément de 0,2 point de PIB le poids des prélèvements obligatoires de l'Etat, tandis le redressement de la masse salariale (+ 4,0% anticipé en 2005) encouragerait l'accélération des prélèvements au profit de la sécurité sociale (élasticité au PIB rétablie à 0,9) qui ne progresserait cependant pas aussi vite que le PIB (- 0,1 point de PIB), tandis que l'élasticité des prélèvements des prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales devrait se redresser.

Au total, avant toute mesure nouvelle, les prélèvements obligatoires baisseraient spontanément de 0,3 point de PIB en 2004, puis augmenteraient tendanciellement, sous l'effet de la reprise, de 0,1 point de PIB en 2005.

**EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2004 ET 2005
(EVOLUTION ANNUELLE A PERIMETRE CONSTANT)**

(en point de PIB)

	TOTAL		Etat		Sécurité sociale		collectivités locales		UE	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Evolution spontanée.....	- 0,3	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,2	- 0,4	- 0,1	- 0,1	0	- 0,1	0
Mesures nouvelles.....	+ 0,1	0	0	- 0,3	+ 0,1	+ 0,3	0	0	0	0
TOTAL.....	- 0,2	+ 0,1	+ 0,3 ^(a)	- 0,1 ^(b)	- 0,2 ^(c)	+ 0,2	- 0,1 ^(d)	0 ^(e)	- 0,1	0

Mesures de périmètre :

- (a) + 0,9 lié à la rebudgétisation du FOREC, - 0,3 de transferts de ressources aux collectivités locales.
- (b) - 0,1 de transferts de ressources aux collectivités locales.
- (c) - 0,9 lié à la rebudgétisation du FOREC.
- (d) + 0,3 de transferts de ressources de l'Etat.
- (e) + 0,1 de transferts de ressources de l'Etat.

• Cependant, comme le montre le tableau ci-dessus, des mesures nouvelles viennent altérer l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires. Ces mesures relèvent de 0,1 point de PIB le taux de prélèvements obligatoires en 2004, principalement en raison de la hausse des cotisations de certains régimes particuliers (ORGANIC, ARRCO) ainsi que celle des cotisations UNEDIC.

Pour 2005, le tableau ci-dessous montre que **l'ensemble net des mesures nouvelles adoptées ou proposées dans le présent projet de loi est neutre sur les prélèvements obligatoires**, les accroissements de prélèvements mis en œuvre pour rétablir les finances sociales (dont 3,0 milliards d'euros au titre de la réforme de l'assurance maladie) étant presque strictement compensés par des allègements d'impôts d'Etat (dont près de 2,0 milliards d'euros de mesures nouvelles proposées dans le présent projet de loi).

**EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2005 :
IMPACT DES MESURES NOUVELLES**

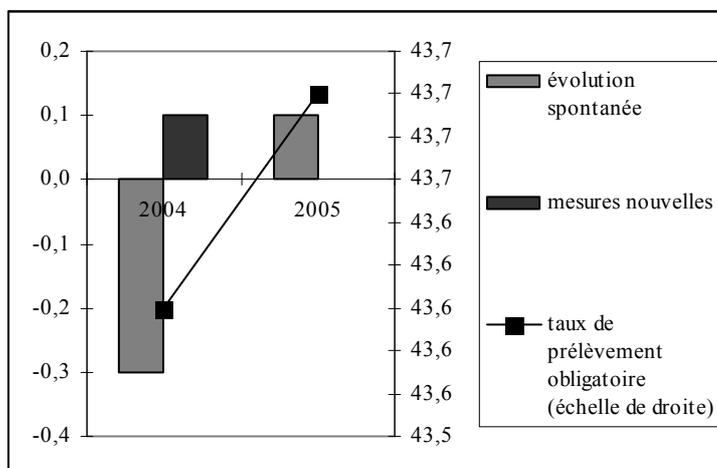
(en millions d'euros)

Etat	- 6.435
Mesures du PLF 2005 ^(a)	- 1.955
LFI 2004.....	- 1.087
Loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement.....	- 290
Lois de 2003	- 1.118
Allègements de charges sociales sur les bas salaires.....	- 1.650
Décisions antérieures à 2003	- 335
Sécurité sociale.....	6.495
PLFSS 2005: contribution des entreprises aux fonds de cessation anticipé d'activité pour les travailleurs de l'amiante.....	200
Réforme de l'assurance maladie	3.020
Dont :	
– élargissement de l'assiette de la CSG assise sur les salaires.....	900
– relèvement de 0,4 point de la CSG portant sur les pensions	560
– relèvement de 0,7 point de la CSG portant sur les revenus financiers	645
– augmentation de 2 points du taux sur les jeux.....	105
– augmentation de la contribution de solidarité des sociétés de 0,13% à 0,16%.....	810
Réforme des retraites: élargissement de l'assiette des cotisations retraite des fonctionnaires	1.050
Hausse des cotisations (Organic, CNRACL, AGIRC-ARRCO) décidée par les partenaires sociaux	510
Reclassement des retraites versées au titre du régime spécial des IEG	700
Loi vieillissement et solidarité: création de la contribution de solidarité en faveur des personnes âgées.....	1.015
Total variation des prélèvements obligatoires liée à des mesures nouvelles.....	60

(a) 1.495 millions d'euros (voir plus haut bilan des mesures PLF hors changements de périmètre, hors indexation impôt sur le revenu et PPE) + 460 millions d'euros au titre du plan de cohésion sociale (crédit d'impôt apprentissage).

EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2004 ET 2005

(en point de PIB)



Au total, le niveau des prélèvements obligatoires devrait légèrement augmenter de 0,1 point pour atteindre 43,7% du PIB en 2005.

3.- L'installation du déficit public sur un sentier de redressement structurel

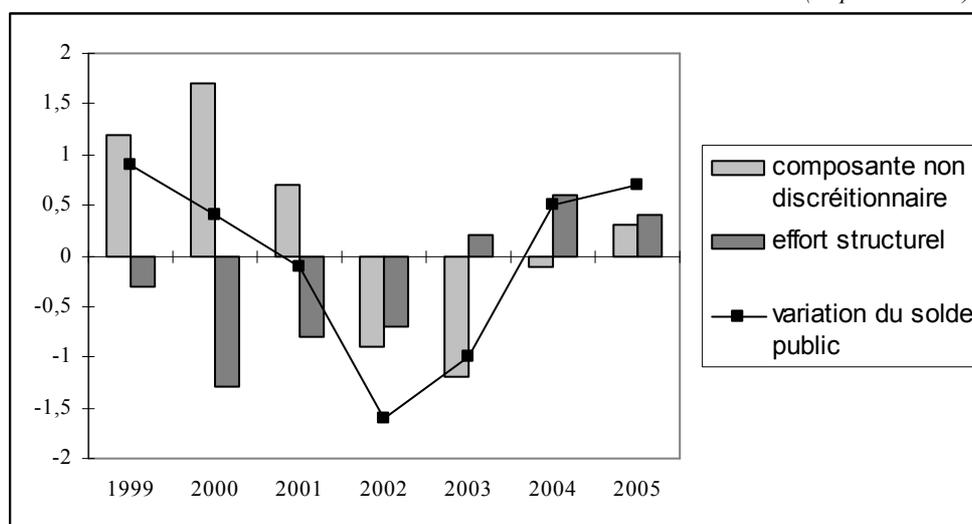
Le graphique et le tableau ci-après font la synthèse des évolutions décrites plus haut en matière de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques en analysant, dans la réduction du déficit public, la part qui revient à des facteurs spontanés et celle qui résulte des choix de politiques budgétaires.

Sont considérés comme des facteurs conjoncturels – échappant à la prise du Gouvernement – l'effet sur les recettes d'une croissance différente de son potentiel ainsi que celui de l'apparition d'une élasticité des recettes fiscales différente de l'unité ainsi que les charges impliquées par l'évolution des dépenses au même rythme que le PIB. En outre, est ici comptabilisée l'incidence de recettes exceptionnelles et propres à une année.

A l'inverse, les éléments constitutifs de l'« effort discrétionnaire » sont tout d'abord les gains structurels liés à la maîtrise de la croissance des dépenses publiques à un rythme inférieur à celui du PIB, ainsi que les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires.

DECOMPOSITION ENTRE LES FACTEURS CONJONCTURELS ET LES FACTEURS STRUCTURELS DE L'EVOLUTION DU SOLDE PUBLIC

(en point de PIB)



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Variation du solde public	0,9	0,4	-0,1	-1,6	-1	0,5	0,7
Composante non discrétionnaire	1,2	1,7	0,7	-0,9	-1,2	-0,1	0,3
Evolution spontanée des recettes différente de celle du PIB (effet élasticité)	1	0,6	0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,1
Recettes exceptionnelles	-0,1	0,1	0	0	0	0,1	0,2
Evolution spontanée des recettes (effet croissance supérieure à son potentiel)	0,3	1	0,2	-0,6	-1,1	-0,1	0,1
Effort structurel	-0,3	-1,3	-0,8	-0,7	0,2	0,6	0,3
Gains liés à l'écart de progression des dépenses et du PIB potentiel	0	-0,3	0,2	-0,3	0	0,5	0,3
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires.....	-0,3	-1	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0

Comme on le voit, l'amélioration du solde public en 2004 et 2005 résulte principalement de l'accroissement de l'effort structurel.

– En 2004, la conjoncture exerce encore un impact défavorable en creusant le déficit public de 0,1 point de PIB (l'élasticité globale de prélèvements obligatoires étant inférieure à l'unité et la croissance légèrement inférieure à son potentiel, tandis que le versement de l'amende EDF apporte une recette exceptionnelle de 0,1 point de PIB). Ces moins-values structurelles sont beaucoup plus que compensées d'une part par la maîtrise de la dépense publique, qui progresse trois fois moins vite que le PIB (d'où un gain structurel de 0,5 point de PIB), et par un léger accroissement de 0,1 point de PIB des prélèvements obligatoires.

– En 2005, l'amélioration spontanée est plus forte (0,3 point de PIB), en raison du dynamisme tendanciel des prélèvements obligatoires (+ 0,1 point de PIB) ainsi que du versement de la soulte des industries électriques et gazières (pour 0,4 point de PIB), compensée par des pertes de ressources non fiscales et l'augmentation du prélèvement pour l'Union européenne.

Il faut en effet rappeler à ce stade que la loi (n° 2003-803) du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, a organisé l'adossement du régime spécial de retraites des industries électriques et gazières aux régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires).

Les droits de ce régime équivalents à ceux qui seraient normalement servis par les régimes de base et complémentaires de la sécurité sociale dits « droits de base », seront désormais financés par le régime général, l'AGIRC et l'ARRCO en contrepartie du paiement des contributions patronales (20% du salaire brut) et salariales (12% contre 7,85% aujourd'hui) de droit commun, afin de diversifier les sources de financement du régime par une large mutualisation sur le plan économique et financier conforme aux principes de la sécurité sociale. Cependant, les caractéristiques démographiques du régime des IEG étant beaucoup moins favorables que celles des régimes de droit commun, il a été jugé nécessaire, en application notamment du droit européen des aides d'Etat (la Commission ayant approuvé les principes de cet adossement le 17 décembre 2003), de compenser cette nouvelle charge pour les régimes de droit commun.

Les conditions précises de l'adossement et les modalités de sa compensation seront définies dans le cadre de conventions financières conclues entre le régime IEG et les régimes de droit commun, conventions qui sont actuellement en cours de négociation. Ces conventions fixeront notamment le montant total des droits pouvant être repris par les régimes de droit commun et le montant des soultes que devront verser les entreprises en contrepartie de cette prise en charge.

A ce stade, le montant de droits pouvant être repris par le régime général (CNAV) peut être estimé à environ 30 à 35 milliards d'euros, ce qui implique une compensation de 6,9 milliards d'euros, qui sera acquitté par le régime IEG, principalement EDF qui détient plus de 80% des engagements de la branche. Il faut en outre souligner que le montant de la soulte à verser à l'AGIRC et à l'ARRCO n'est pas arrêté à ce stade. Il pourrait être compris entre zéro et 8 milliards d'euros.

Parallèlement, les règles comptables européennes imposent que « *les versements à l'Etat [ou à toute autre administration publique] de la part d'entreprises publiques dans le cadre de transferts des obligations au titre des régimes de pension par répartition sont enregistrés comme recettes des administrations publiques au moment où ils interviennent* » (décision d'Eurostat du 21 octobre 2003). En outre, les soultes doivent être comptabilisées en recettes

des administrations au moment de leur fixation et du transfert des droits, quelles que soient par ailleurs les modalités et le calendrier retenus pour le versement des soultes. Par conséquent, l'adossement du régime des IEG étant prévu pour l'année 2005, il est apparu nécessaire de prévoir dès à présent l'inscription en recettes des administrations publiques de ces soultes, en se contentant d'évaluer celle au titre de l'adossement à la CNAV (qui représente 0,4 point de PIB), les incertitudes étant à ce jour trop fortes pour anticiper sur le montant de la soulte versée aux régimes complémentaires AGIRC-ARRCO.

Votre Rapporteur général considère que ce versement, par son caractère exceptionnel, et par sa nature, puisqu'il vise à compenser une hausse de charge future assumée par les régimes de base de la sécurité sociale, ne peut être considéré comme un « effort structurel » d'assainissement des finances publiques et doit donc en toute logique être classé dans la partie conjoncturelle de la variation du solde public en 2005.

Reste que l'amélioration conjoncturelle du déficit en 2005, qui représente un gain de 0,4 point de PIB est, pour la troisième année consécutive relayée par un effort structurel très important, évalué à 0,3 point de PIB, grâce à la maîtrise globale de la dépense.

[Suite du rapport](#)
