

SOMMAIRE

Pages

Document
mis en distribution
le 17 octobre 2005



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

CHAPITRE PREMIER : LES CHOIX BUDGETAIRES POUR 2006 :	9
I.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES TENUES, REPARTIES AVEC AMBITION ET RESPONSABILITE	9
A.- UNE AUNE A LAQUELLE MESURER L'ASSAINISSEMENT EFFECTIF DES FINANCES PUBLIQUES : LA « REGLE DE REPARTITION DES 10 MILLIARDS D'EUROS »	9
B.- LA REPARTITION ANNUELLE DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES : UNE NETTE RUPTURE DEPUIS 2002	14
C.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : UN EQUILIBRE TRES LARGEMENT CONTRAINT	19
II.- L'EQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : STABILITE EN VOLUME DE LA DEPENSE ET MODERATION DANS LES BAISES D'IMPOTS PERMETTENT DE STABILISER LE DEFICIT	22
A.- LA STABILITE DES DEPENSES DE L'ETAT DESORMAIS ENTREE DANS LES MŒURS	22
1.- Une stratégie budgétaire au service de l'assainissement des finances publiques	
2.- De nombreuses et importantes modifications de périmètre	
3.- La poursuite de la maîtrise des crédits dans un contexte de budgétisation plus rigoureuse	
4.- Une maîtrise des dépenses à conforter et à approfondir	
B.- DES BAISES D'IMPOTS SUBSTANTIELLES	45
C.- DES FINANCES PUBLIQUES QUI DEMEURENT CONVALESCENTES	51
1.- La stabilisation du déficit public	
2.- L'évolution de l'endettement public	
a) <i>La couverture du besoin de financement de l'État</i>	
b) <i>Le poids de la dette en 2006</i>	
CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2006 : DES PREVISIONS RAISONNABLEMENT OPTIMISTES	69
I.- LES RECETTES FISCALES NETTES	76
A.- UN IMPOT SUR LE REVENU TOUJOURS TRES DYNAMIQUE	77
B.- UN FORT REBOND DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES	81
C.- UNE TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS AFFECTEE PAR LE RENCHERISSEMENT DU PRIX DU PETROLE	84
D.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE	85
E.- LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES	87
II.- DES RESSOURCES NON FISCALES FORTEMENT SOLLICITEES	91
A.- LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT	96
B.- LE PRODUIT DES JEUX	98
C.- LES AUTRES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES	100
III.- DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES EN TRES NETTE CROISSANCE	107
CHAPITRE III LES CHARGES BUDGETAIRES EN 2006 : DES DEPENSES CONTENUES MALGRE LA MONTEE DES CONTRAINTES	109
I.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES	110
A.- LE BUDGET GENERAL	110

B.- LES BUDGETS ANNEXES	115
C.- LES OPERATIONS DES COMPTES SPECIAUX	117
D.- LES PRELEVEMENTS SUR RECETTES	121
II.- LES MOYENS ALLOUES AUX PRIORITES GOUVERNEMENTALES	122
A.- LA PRIORITE DONNEE A L'EMPLOI ET A LA COHESION SOCIALE.....	122
1.- La montée en charge des nouveaux dispositifs de la politique de l'emploi	
2.- La poursuite de l'effort en faveur du logement et de la ville	
B.- LES MOYENS EN FAVEUR DES MISSIONS REGALIENNES DE L'ETAT	137
1.- Le déroulement de la loi de programmation militaire	
2.- La programmation en faveur de la Justice	
3.- La programmation en faveur de la sécurité intérieure	
III.- LES CONTRAINTES PESANT SUR LA CONSTRUCTION BUDGETAIRE	145
A.- L'INERTIE DES CHARGES DE PERSONNEL.....	145
1.- Les modifications affectant les dépenses de personnel	
2.- L'évolution des dépenses de personnel	
3.- La maîtrise des effectifs de l'Etat	
<i>a) Une meilleure appréhension des effectifs</i>	
<i>b) La poursuite de la diminution des effectifs</i>	
B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX REGIMES DE SECURITE SOCIALE	160
1.- La reconduction du contrat de croissance et de solidarité	
2.- L'évolution des dotations hors enveloppe	
C.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	163
CHAPITRE IV : LE CADRAGE ECONOMIQUE POUR 2006	179
A.- UNE ACTIVITE MONDIALE RESTANT DYNAMIQUE	180
1.- Le maintien du rythme observé au premier semestre 2005	
2.- La persistance d'aléas	
B.- DES PERSPECTIVES FAVORABLES POUR LA ZONE EURO ET LA FRANCE	188
1.- La zone euro entre hétérogénéité et « décollage en douceur »	
2.- La France : vers un rebond de croissance en 2006	
ANNEXES.....	199

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2006 est doublement particulier.

Tout d'abord, il constitue le premier budget élaboré selon notre nouvelle loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001). Il faut ici saluer la performance remarquable qu'est la mise en œuvre d'une nouvelle architecture financière de responsabilité, de performance et d'évaluation, dans les délais et sous les contraintes prévus par le texte organique. Le Gouvernement et le Parlement se sont attelés à cette tâche depuis 2001, dans un esprit consensuel et déterminé. Que chacun en soit félicité, et que les efforts consentis soient renouvelés sans répit pour que l'ensemble des opportunités que recèle la loi organique relative aux lois de finances soit exploité pour moderniser notre gestion publique et faire émerger, enfin, une réelle culture de la performance de l'État.

La loi organique relative aux lois de finances n'est pas le seul « relais » que la précédente majorité a transmis à celle qui lui a succédé en 2002. Le deuxième « relais » est cependant moins une chance qu'un fardeau : une regrettable fragilisation de nos finances publiques. Il sera exposé, dans le présent rapport, combien l'imprévoyance de la XI^{ème} législature a rendu nos finances publiques vulnérables au retournement conjoncturel de l'économie. Si, durant les quatre années 1998 à 2001, la précédente majorité avait retenu une affectation des surplus de recettes entre les hausses de dépenses, les baisses d'impôts et la réduction du déficit, comparable à celle mise en œuvre pendant les quatre exercices 2003 à 2006, les considérables plus-values conjoncturelles dont elle a bénéficié (67,5 milliards d'euros) lui auraient permis de rétablir, dès 2001, l'équilibre du budget de l'État, et de ménager une très large « marge de sécurité » pour absorber les chocs conjoncturels et autoriser des politiques économiques ambitieuses. Au lieu de cela, seuls 9 milliards d'euros ont alors été consacrés à réduire le déficit, qui a, du seul fait de l'atonie de la croissance, atteint son étiage à plus de 56 milliards d'euros en 2003.

Cela nous conduit à la seconde particularité du budget pour 2006 : en tant que quatrième budget de la législature, il est l'occasion d'établir un premier bilan et de bâtir nouveaux projets. Beaucoup a déjà été fait pour assainir les finances publiques : le déficit s'est réduit de plus de 12 milliards d'euros en 2004 ; il est désormais acquis que la dépense de l'État ne progresse pas plus vite que l'inflation ; surtout, et c'est peut-être l'essentiel, la conviction est maintenant très largement partagée que l'État ne peut continuer, sans risque pour les générations futures, de « vivre au dessus de ses moyens » et que la montée de l'endettement, ininterrompue depuis 1981, met en péril la capacité des Gouvernements de mener une politique budgétaire autonome et efficace. Pour autant, l'assainissement de nos finances publiques est un processus fragile, comme le montre bien le budget pour 2006. La tentation est forte, pour « épargner » à court terme l'équilibre du budget, d'adopter des mesures fiscales dont les effets se font sentir avec plusieurs années de retard. En 2006, avant même que ne soient rendus les premiers arbitrages sur le projet de loi de finances, ce ne sont pas moins de 4 milliards d'euros de baisses d'impôt qui ont déjà été votées, limitant d'autant les marges de manœuvre dans la construction budgétaire. Ce seront plus de 5 milliards d'euros en 2007. De même, votre Rapporteur général montrera que la prudence et la responsabilité imposent de ne pas « distribuer » chaque année, en hausse de charges publiques ou en allègements d'impôt, plus de 10 milliards d'euros. Or, le respect de cette « règle des 10 milliards d'euros » se révèle concrètement bien exigeant, le projet de loi de finances pour 2006 ne s'y conformant qu'avec difficulté.

Reste que le budget pour 2006, parce qu'il réussit cette transition fondamentale qu'est l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi organique relative aux lois de finances, et parce qu'il conjugue, au mieux du possible, l'ambition nécessaire au redressement de notre économie et la responsabilité budgétaire à l'égard des générations futures, consolide les progrès accomplis depuis 2002 dans la remise sous contrôle des finances de l'État. En cela, il constitue un budget responsable, et il confirme la rupture de comportement budgétaire décidée en 2002.

CHAPITRE PREMIER

LES CHOIX BUDGETAIRES POUR 2006 :

CONSOLIDER LES PROGRES ACCOMPLIS DANS L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE L'ETAT

I.- DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES TENUES, REPARTIES AVEC AMBITION ET RESPONSABILITE

A.- UNE AUNE A LAQUELLE MESURER L'ASSAINISSEMENT EFFECTIF DES FINANCES PUBLIQUES : LA « REGLE DE REPARTITION DES 10 MILLIARDS D'EUROS »

Depuis l'alternance du printemps 2002, le débat budgétaire s'est révélé un exercice difficile et très fortement contraint par une redoutable hypothèque : **la faiblesse des marges de manœuvre** budgétaires.

La fragilité de la croissance (1,5% en moyenne annuelle depuis 2001), qui limite les recouvrements d'impôts assis sur une richesse nationale peu dynamique a rendu ce phénomène manifeste, dont le – seul – mérite a été de dissiper une illusion dangereuse : croire que, parce que le chiffre brut du déficit se replie au rythme des rentrées fiscales dopées par la croissance, les finances de l'État se rétablissent en profondeur.

L'exemple de deux années illustre ce paradoxe. En 2000, le déficit de l'État a atteint 2,5% du PIB, soit son plus bas niveau depuis 1992. Légèrement supérieur de 29 milliards d'euros, en baisse de 3,5 milliards d'euros, il paraissait franchir une étape de plus vers l'équilibre que le Gouvernement d'alors prétendait pouvoir atteindre en quelques années.

En 2003, à l'inverse, le déficit de l'État a atteint son étiage : à près de 57 milliards d'euros, soit 3,9% du PIB, il se dégradait de 7 milliards d'euros par rapport au niveau atteint en 2002. L'opposition n'a guère hésité pour y voir la conséquence d'une mauvaise politique budgétaire.

Ces résultats ont une apparence : la vertu et le succès pour l'année 2000, l'irresponsabilité et l'échec pour l'année 2003. Ils ont surtout une réalité : la qualité de la politique budgétaire suivie ces deux années est exactement à l'inverse de ce qui est suggéré par le seul chiffre du déficit.

En 2000, ce ne sont pas moins de 19,2 milliards d'euros qui ont été « dépensés » en plus par rapport à 1999 : les charges de l'État (en y intégrant le financement des 35 heures, opportunément « débudgétisé » alors pour en masquer le coût réel) ont progressé de 6,0 milliards d'euros, tandis que 12,2 milliards d'euros étaient consacrés à des baisses d'impôts. Cependant, l'économie française

atteignant alors le sommet de son cycle, l'incidence réelle de ces décisions politiques a été dissimulée par un dynamisme exceptionnel des ressources de l'État : d'une année sur l'autre, les recettes fiscales et non fiscales ⁽¹⁾ ont alors progressé spontanément de 22,7 milliards d'euros.

En 2003, la majorité a assumé des choix difficiles et responsables : 2,5 milliards d'euros supplémentaires seulement ont été « redistribués » par rapport à 2002 : 1,5 milliard d'euros de baisses d'impôts et – 1,0 milliard d'euros d'accroissement des dépenses. Or, dans le même temps, une croissance atone a réduit spontanément, d'une année sur l'autre, de 4,3 milliards d'euros les ressources de l'État ⁽²⁾.

Même rétrospectif, l'exercice qui consiste à comparer l'incidence de ces choix budgétaires opposés dans un contexte économique inversé est révélateur. Si la répartition des marges de manœuvre budgétaires effectuée en 2003 avait été appliquée à l'exercice 2000, le déficit aurait alors régressé de plus de 19,7 milliards d'euros, c'est-à-dire que le budget de l'État aurait alors presque atteint l'équilibre. A l'inverse, l'application des choix budgétaires de 2000 à la conjoncture économique morose de 2003 aurait dégradé le déficit de plus de 23 milliards d'euros.

Afin de réduire la complexité qui égare les jugements portés sur la qualité de l'assainissement budgétaire, votre Rapporteur général a proposé de retenir une règle simple et parlante, la « **règle des 10 milliards d'euros** ».

Les recettes fiscales nettes, qui constituent l'essentiel des ressources de l'État, connaissent d'année en année des évolutions qui peuvent différer dans des proportions très importantes. C'est ainsi qu'entre 1999 et 2001, au sommet du dernier cycle économique, les plus-values fiscales spontanées ont atteint près de 20 milliards d'euros chaque année. A l'inverse, en 2002, les ressources fiscales n'ont progressé spontanément que de 1,8 milliard d'euros, se repliant même de 0,4 milliard d'euros en 2003. Cela est le résultat de deux phénomènes complémentaires.

Tout d'abord, la croissance économique exerce un impact direct sur l'évolution de la base fiscale taxable et donc sur les recouvrements d'impôts. A long terme, d'ailleurs, le produit des impôts ne peut évoluer spontanément qu'au rythme de la richesse nationale.

Cependant, un deuxième phénomène vient, à législation constante, perturber à court terme cette relation : l'élasticité, c'est-à-dire la surréaction des recettes fiscales nettes aux fluctuations cycliques de l'économie, liée à deux éléments caractéristiques du système fiscal français. Tout d'abord, 40% des

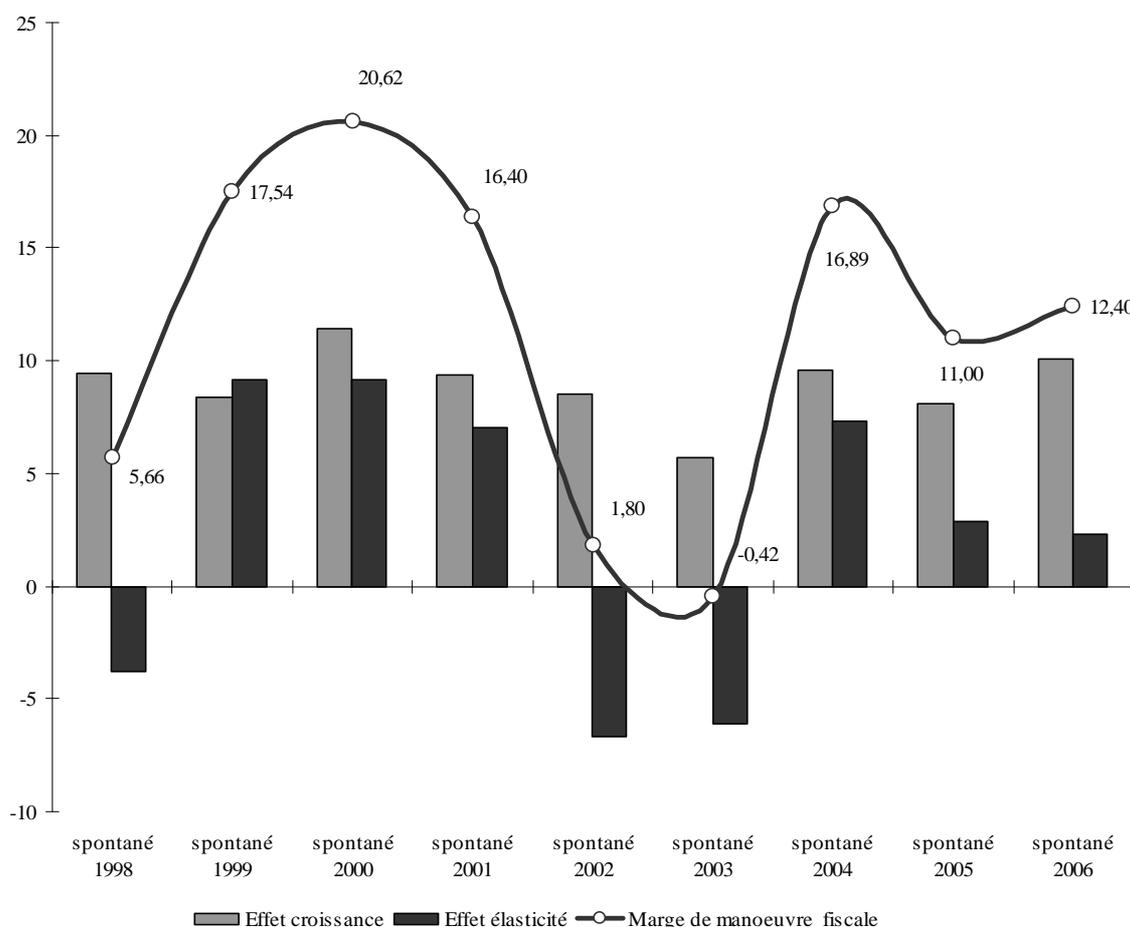
(1) Diminuées de l'accroissement du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes dont les évolutions sont ici considérées comme échappant aux arbitrages budgétaires annuels en raison de leur caractère « exogène ».

(2) Après financement du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, voir note (1) ci-dessus.

impôts d'une année sont assis sur les revenus de l'année précédente, ce qui tend à accentuer brutalement les variations du cycle. Ensuite, la composition précise de la croissance exerce une influence déterminante sur le profil des recouvrements (une croissance portée par la consommation, comme en 1999-2000 et en 2004, est plus profitable à l'État qui tire une part déterminante de ses ressources provient de la TVA et des autres droits d'accises). Ainsi, les phases de reprise et de progression de l'activité impriment aux ressources de l'Etat un rythme de progression très supérieur à celui de l'économie dans son ensemble : en 1999 et 2000, les recettes fiscales ont ainsi progressé deux fois plus vite que l'économie dans son ensemble et, en 2004, 1,75 fois plus rapidement. A l'inverse, dans les phases de retournement de l'activité, le ralentissement des recouvrements fiscaux est beaucoup plus marqué que celui de l'activité. Ainsi, en 2002 et 2003, l'élasticité s'est effondrée, les ressources fiscales stagnant en dépit d'une croissance qui, pour être faible, n'en était pas moins positive.

SURPLUS SPONTANE ANNUEL DE RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT ENTRE 1998 ET 2006

(en milliards d'euros)



Lecture : en 2004, les recettes fiscales ont progressé « spontanément », c'est-à-dire avant impact des mesures nouvelles affectant leur produit, de 16,89 milliards d'euros, sont 9,54 milliards d'euros dus à la croissance économique (2,3%) et 7,32 milliards d'euros liés à l'apparition d'une élasticité des recettes fiscales au PIB supérieure à 1,7.

Le graphique ci-dessus met en évidence cette cyclicité exacerbée des recettes fiscales : le surplus spontané annuel, sur lequel sont construits les budgets de chaque exercice, varie dans une amplitude extrêmement importante, allant de zéro à plus de 20 milliards d'euros par an. L'observateur attentif en infère cependant qu'il existe manifestement une tendance moyenne autour de laquelle gravitent les surplus effectifs constatés chaque année.

A l'horizon d'un cycle économique complet, les mouvements de recettes liés à l'élasticité tendent en effet à se compenser ; et ne restent au final que des surplus « durables » qui résultent d'une progression des recouvrements d'impôts calquée sur celle de la richesse nationale. Le produit de la croissance potentielle de l'économie (2,25% par an en volume, 4,0% en valeur) et d'une élasticité unitaire dégage ainsi un surplus « durable » de recettes de l'ordre de 10 milliards d'euros par an.

Ce montant, autour duquel fluctuent les surplus de recettes effectifs, constitue par conséquent une utile référence pour apprécier la nature des arbitrages budgétaires annuels : lorsque la hausse des dépenses et/ou les baisses d'impôts dépassent au total 10 milliards d'euros, on provoque une dégradation structurelle des finances de l'État, quand bien même l'apparition d'excédents conjoncturels de ressources permettrait d'afficher une réduction « optique » du déficit. A l'inverse, un budget construit à partir d'une progression des charges et/ou des allègements fiscaux inférieurs à 10 milliards d'euros est un budget qui assainit structurellement les finances publiques.

L'ampleur de l'endettement public (voir *infra*) ne laisse guère le choix : la responsabilité impose de ne pas distribuer, en hausse de dépenses ou en baisse d'impôts, des montants significativement supérieurs à 10 milliards d'euros. Il faut mesurer la difficulté intrinsèque de cette tâche : la stabilisation de la dépense de l'État en volume préempte chaque année une somme de l'ordre de 5 milliards d'euros qui correspond à l'ajustement des charges publiques à l'inflation. De même, l'indexation de la grande majorité des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sur l'inflation et un tiers de la croissance réelle constatée un an plus tôt absorbe un milliard d'euros supplémentaire chaque année. Dès lors, sauf à franchir un nouveau palier dans la maîtrise des dépenses de l'État, **la réelle « marge de manœuvre » budgétaire ne concerne qu'environ quatre milliards d'euros chaque année.** Il appartient au législateur de décider de l'affectation de cette marge entre baisses d'impôts et réduction du déficit.

LA « RÈGLE DE RÉPARTITION DES DIX MILLIARDS D'EUROS »

1.- En moyenne à long terme, les ressources de l'État évoluent au même rythme que la richesse nationale (c'est-à-dire selon le taux de croissance potentielle de l'économie) : les excédents d'une année dus à une croissance supérieure à son potentiel et à une forte élasticité des recettes fiscales au PIB ont vocation à être compensés par des moins-values aussi importantes lorsque croissance et élasticité diminuent. **La prudence impose donc de ne pas dépenser, en hausse de dépenses ou en baisses d'impôts, plus de 10 milliards d'euros par an**, qui est l'augmentation spontanée des recettes pour une croissance de 2,25% (et une élasticité unitaire). Si ce montant est dépassé, les finances de l'État sont structurellement dégradées, quel que soit le niveau apparent du déficit.

2.- **L'évolution des dépenses limitée à l'inflation** (« norme de stabilité en volume ») **préempte chaque année 5 milliards d'euros** de ces surplus. De même, **l'indexation** de la grande majorité des éléments constitutifs du **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales** emploie **1 milliard d'euros** supplémentaire chaque année.

3.- **Il ne reste donc plus que 4 milliards d'euros à répartir entre baisses d'impôts et réduction du déficit.** Il faut donc prendre conscience à ce stade que lorsque les baisses d'impôts atteignent 4 milliards d'euros, la situation des finances de l'État ne s'améliore pas.

4.- Tant que le déficit dépasse 35 milliards d'euros :

– la dette s'autoalimente (effet « boule de neige »), c'est-à-dire que la croissance spontanée des recettes fiscales est plus faible que la croissance spontanée des intérêts de la dette ;

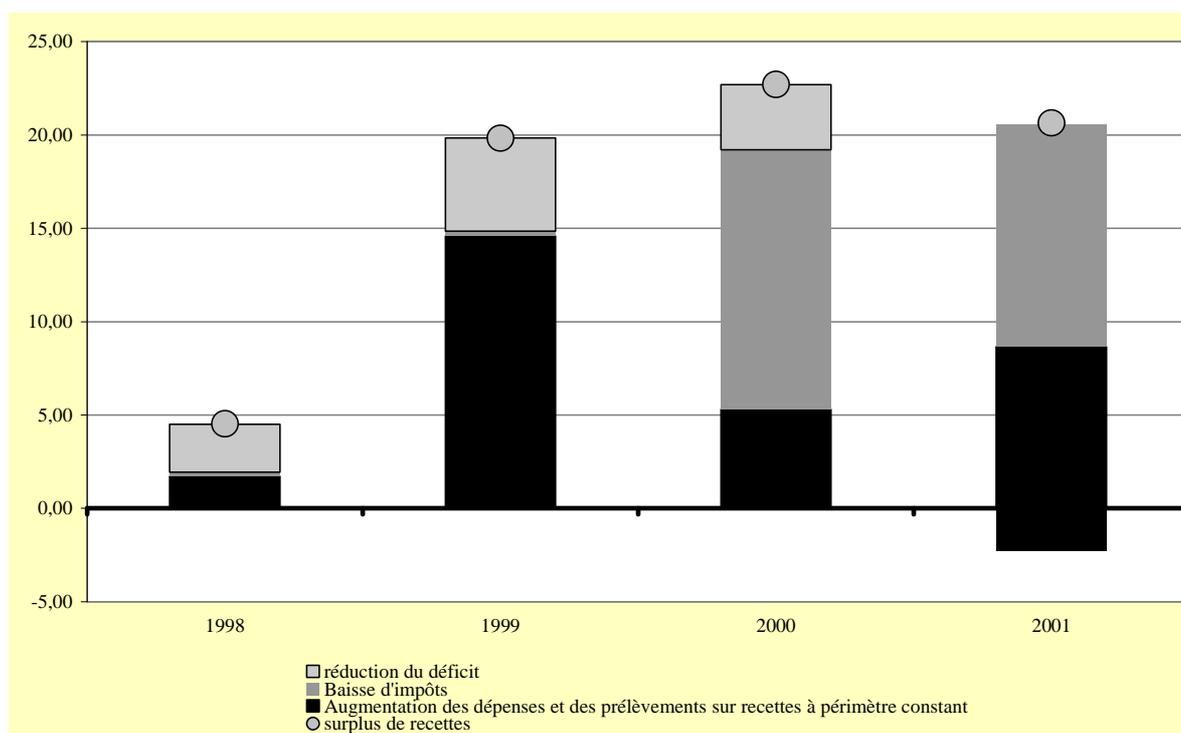
– l'État présente un déséquilibre de sa section de fonctionnement, c'est-à-dire qu'il emprunte pour payer ses dépenses courantes.

Dès lors, **jusqu'à ce que le déficit du budget de l'État se soit replié sous la barre des 35 milliards d'euros, la priorité doit être donnée à la réduction du déficit.** Cela signifie notamment que toute baisse d'impôts supplémentaire (*a fortiori* au-delà de 4 milliards d'euros) doit être gagée par une baisse équivalente de dépenses, ce qui impose d'aller au-delà du gel en volume des charges de l'État.

B.- LA REPARTITION ANNUELLE DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES : UNE NETTE RUPTURE DEPUIS 2002

REPARTITION DES SURPLUS SPONTANES DE RECETTES ^(a) DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT ENTRE 1998 ET 2001

(en milliards d'euros)



(a) Surplus spontané annuel = surplus spontané des recettes fiscales nettes à périmètre constant + surplus de recettes non fiscales à périmètre constant – évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.

Lecture : En 2000, les recettes de l'État ont progressé spontanément de 23,5 milliards d'euros. Les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes, à périmètre constant (ce qui implique notamment, en 2000, d'inclure dans les dépenses du budget général les 6,9 milliards d'euros de ressources transférées au FOREC pour financer la montée en puissance des allègements de charges compensant l'augmentation du coût du travail induite par les 35 heures), ont augmenté de 6 milliards d'euros. Les impôts ont parallèlement été réduits de 14 milliards d'euros. Le reliquat, 3,5 milliards d'euros, a par conséquent été consacré à réduire le déficit du budget général de l'État.

En 2001, en revanche, la somme des dépenses supplémentaires et des nouvelles baisses d'impôts (11 + 12 milliards d'euros) a été supérieure de 2 milliards d'euros au surplus spontané de recettes. C'est de ce montant que s'est dégradé le déficit du budget général de l'État cette année-là.

Une application rétrospective de l'application de la « règle des 10 milliards d'euros » permet de mesurer combien le comportement budgétaire de la présente majorité s'inscrit en rupture avec celui de la précédente législature.

Le graphique ci-dessus montre en effet qu'entre 1997 et 2001, la précédente majorité a bénéficié du surplus spontané de recettes, porté par la situation de l'économie en phase haute du cycle, dépassant 68 milliards d'euros. Durant toute la période, les hausses de dépenses et les baisses d'impôts (respectivement 33,7 et 26,3 milliards d'euros) ont largement dépassé le niveau des surplus durables générés par la croissance potentielle (4 années x 10 milliards d'euros soit 40 milliards d'euros). Le déficit structurel s'est donc dégradé durant cette période d'un montant proche de 20 milliards d'euros, en dépit d'une amélioration « *optique* » du déficit effectif de 8,9 milliards d'euros entre 1997 et 2001. Cela signifie concrètement que si la précédente majorité avait contenu ses choix budgétaires annuels dans l'enveloppe des 10 milliards d'euros qui représentent le maximum à dépenser pour ne pas dégrader la situation structurelle des finances publiques, le déficit serait aujourd'hui inférieur de 20 milliards d'euros à son niveau effectif.

A l'inverse, depuis 2003, la majorité actuelle a su enclencher les mécanismes d'un assainissement pérenne des finances publiques de l'État.

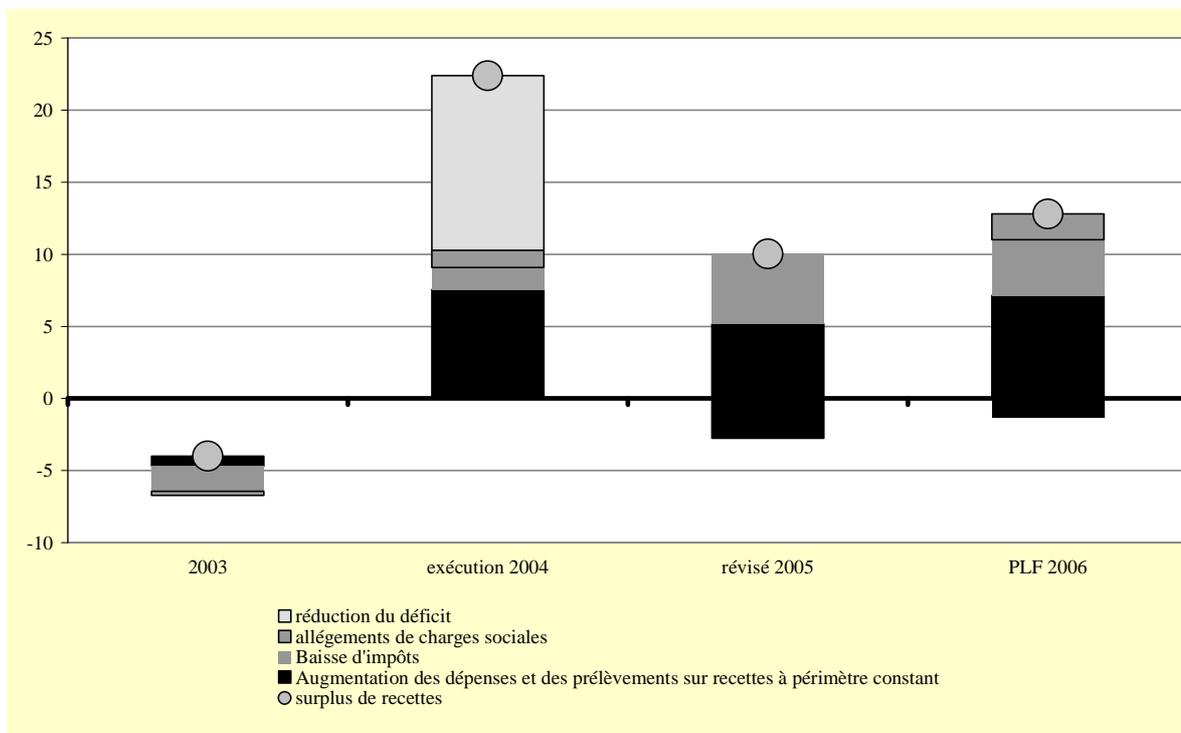
La pierre de touche de cette stratégie de responsabilité à l'égard des générations futures est le gel en volume de la dépense et son corollaire, le respect intégral en exécution du plafond de dépense voté par le Parlement dans la loi de finances initiale. Il ne faut d'ailleurs pas méconnaître l'ampleur des efforts et des défis qu'implique le respect de la norme « zéro volume » : la dynamique propre et difficilement résistible des dépenses de personnel et celle des charges de la dette absorbent en effet chaque année la quasi-intégralité (voire plus encore) de l'augmentation rendue possible par l'ajustement des dépenses à l'inflation. C'est, comme il sera vu *infra*, le cas en 2006, année durant laquelle, en raison notamment des revalorisations de traitement consenties aux fonctionnaires en 2005, les seules dépenses de personnel devrait progresser de plus de 4 milliards d'euros, « consommant » 80% de la progression qui en est permise par la norme « zéro volume ».

Le graphique ci-dessous, qui détaille la répartition annuelle des surplus spontanés de recettes entre 2003 et les propositions du présent projet de loi de finances pour 2006, montre que la majorité ne se contente cependant pas de se saisir du levier de la maîtrise de la dépense.

Il apparaît clairement lorsqu'on confronte ces choix budgétaires à ceux réalisés durant la précédente législature, que **les montants globalement distribués chaque année sont très significativement inférieurs entre 2003 et 2006 à ceux distribués entre 1998 et 2002.**

**REPARTITION DES SURPLUS SPONTANES DE RECETTES ^(a) DU BUDGET GENERAL
DE L'ETAT ENTRE 2003 ET 2006**

(en milliards d'euros)



(a) Surplus spontané annuel = surplus spontané des recettes fiscales nettes à périmètre constant + surplus de recettes non fiscales à périmètres constants – évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.

Lecture : En 2003, les recettes fiscales nettes stagnent spontanément (- 0,4 milliard d'euros), les recettes non fiscales diminuant de 2,9 milliards d'euros et le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes augmentant de 1,6 milliard d'euros, le déficit du budget de l'État s'accroissait spontanément de 4,9 milliards d'euros. L'accroissement des dépenses et du prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales entre 2003 et 2002 (+ 0,7 milliard d'euros) et les baisses d'impôt (1,2 milliard d'euros) sont venus aggraver de 1,9 milliard d'euros ce phénomène, portant l'augmentation du déficit à 6,7 milliards d'euros entre 2002 et 2003.

REPARTITION DES SURPLUS ANNUELS DE RECETTES DEPUIS 2003

(en milliards d'euros)

	Exécution 2003	Exécution 2004	Révisé 2005	PLF 2006
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	– 0,4	16,9	11,0	12,4
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002	0,6	2,0	0,0	0,0
– plus—value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	– 2,9	2,7	0,9	1,7
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes	1,6	– 0,8	1,8	0,7
TOTAL surplus spontané de recettes	– 4,3	22,4	10,0	13,4
Evolution des dépenses globales financées par l'État	0,7	7,6	7,9	8,5
– accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro »)	0,1	4,1	5,1	5,0
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics ^(a)	0,0	2,4	1,8	2,2
– évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	0,6	0,9	1,0	1,3
Evolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	0,3	1,2	0,0	1,8
Evolution des impôts	– 1,5	– 1,5	– 4,9	– 3,7
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées ou proposées dans la LFI	– 0,6	– 0,7	– 1,8	0,2
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées dans un autre texte que la LFI de l'année	– 0,9	– 0,8	– 3,1	– 3,9
Evolution du solde du budget général de l'Etat	– 6,7	12,1	– 2,8	– 1,4

(a) Voir ci-dessous.

	Principales dépenses de la catégorie couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics
2004	– budgétisation des dépenses d'investissement et de régénération de RFF pour 1,6 milliard d'euros – affectation nette de droits tabacs au BAPSA en contrepartie de la suppression de la subvention versée par le budget général pour 0,2 milliard d'euros
révisé 2005	– transfert de ressources fiscales à l'AFITF à hauteur de 0,6 milliard d'euros – budgétisation du financement de retraites anticipées de Charbonnage de France pour 0,2 milliard d'euros – transfert de 1,1 milliard d'euros à la CNAM pour contribuer à l'équilibre du régime d'assurance maladie
PLF 2006	– transfert de ressources/subventions supplémentaires à l'AFITF pour 0,9 milliard d'euros – création du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » et transfert de 0,3 milliard d'euros de ressources à son profit – création du compte d'affectation spéciale « contrôle et sanction automatisée des infractions du code de la route » et transfert de 0,2 milliard d'euros de ressources à son profit – affectation de la TICGN à l'ADEME pour 0,2 milliard d'euros – affectation de ressources au nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions » supérieures de 0,2 milliard d'euros aux charges transférées – transfert de 0,2 milliard d'euros de droits sur les tabacs à la sécurité sociale en contrepartie de l'adossement du régime maladie des marins au régime général

Comme le montrent les tableaux ci-dessus, **les augmentations de dépenses et les baisses d'impôts n'ont pas dépassé globalement 3,8 puis 10,3 milliards d'euros en 2003 et 2004**, respectant l'esprit comme la lettre de la « règle des 10 milliards d'euros ». La maîtrise des charges publiques, conjuguée à une réelle modération dans l'ampleur des allègements fiscaux ont ainsi assaini structurellement les finances publiques, quand bien même l'atonie conjoncturelle en 2003 a pu induire une forte dégradation « cyclique » du déficit. A l'inverse, en 2004, les fruits d'une conjoncture plus amène ont permis de dégager une plus-value de recettes de plus de 20 milliards d'euros, dont les deux tiers ont, du fait de la prudence et de la responsabilité des choix budgétaires faits à l'automne 2003, été consacrés à réduire de 12 milliards d'euros le déficit du budget général de l'État.

En 2005, l'accroissement des dépenses et les nouvelles baisses d'impôts devraient « absorber » 12,8 milliards d'euros. 5,1 milliards d'euros seraient consacrés à la « norme zéro volume », dont 0,9 milliard d'euros liés à l'augmentation des allègements de charges sociales sur les bas salaires et 1,0 milliard d'euros au renforcement des concours de l'État à destination des collectivités territoriales. Les baisses d'impôts⁽¹⁾ atteindraient pour leur part 4,9 milliards d'euros. Le reliquat (1,8 milliard d'euros) est constitué, d'une part, de transferts sans contrepartie de l'État à des organismes publics (en particulier l'affectation de 1,1 milliard d'euros à la caisse nationale d'assurance maladie dans le cadre du plan de réforme de la sécurité sociale de 2004). D'autre part, une importante fraction de ce reliquat est consacrée à des dépenses d'investissement (c'est en particulier le cas pour les 0,5 milliard d'euros de ressources transférées à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) chargée d'assumer le financement de la part revenant à l'État dans le financement du programme de 22,5 milliards d'euros d'infrastructures de transport décidé lors du CIADT de décembre 2003).

Il est permis de déduire de la nature de ces dernières dépenses que les arbitrages budgétaires pour 2005 se sont globalement intégrés dans l'enveloppe des 10 milliards d'euros qui constitue l'aune à laquelle juger de la qualité de l'assainissement budgétaire.

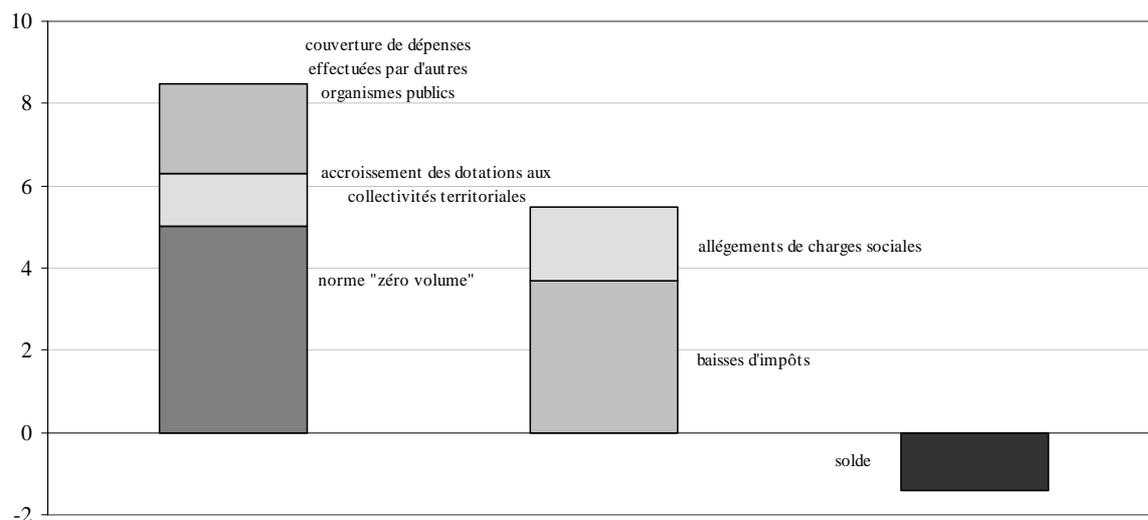
(1) Dont le détail est présenté dans le rapport n° 1863, Tome I, de votre Rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2005, aux pages 43 à 50.

C.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : UN EQUILIBRE TRES LARGEMENT CONTRAINT

Le présent projet de loi de finances propose de consacrer **14,2 milliards d'euros de moyens nouveaux aux politiques publiques** en 2006.

LES CHOIX BUDGETAIRES POUR 2006 (Budget général de l'état uniquement)

(en milliards d'euros)



Il faut à ce stade souligner que des éléments décisifs de l'équilibre budgétaire ont très largement préexisté à la construction de la loi de finances.

En premier lieu, il faut rappeler que l'accroissement des charges nettes du budget général de l'État au même rythme que la seule inflation implique d'y consacrer **5,0 milliards d'euros** de crédits supplémentaires chaque année. C'est d'ailleurs précisément le montant retenu pour 2006, qui correspond à l'application de l'indice général des prix (+ 1,8% prévu pour 2006) au plafond de dépenses nettes adopté en loi de finances initiale pour 2005 diminué de montant total des allègements de charges sociales sur les bas salaires (voir II du présent chapitre). Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée de cette **stabilisation en volume**, pendant quatre années consécutives, **de la dépense de l'État** : cette performance, inédite dans l'histoire budgétaire récente de la France, est d'autant plus remarquable que les pesanteurs inhérentes à certaines catégories de dépenses (les dépenses de personnel absorbent à elles seules près de 90% des crédits supplémentaires dont l'ouverture est rendue possible par l'ajustement du plafond des dépenses à l'évolution des prix) impliquent un effort extrêmement rigoureux de maîtrise budgétaire dans l'ensemble des missions du budget. A cela, il convient d'ajouter l'application traditionnelle des règles d'indexation des principales **dotations aux collectivités territoriales** qui préempte **1,1 milliard d'euros** en 2006 avant toute décision nouvelle.

En second lieu, les **mesures fiscales adoptées** entre 2002 et 2005 réduisent de **3,9 milliards d'euros** les ressources du budget général de l'État en 2006 avant même la prise en compte des mesures proposées dans le projet de loi de finances. Parallèlement, la dynamique propre des **allègements de charges sociales** sur les bas salaires mis en place par la loi « Fillon » du 17 janvier 2003, soutenue par une progression sans précédent du SMIC entre 2002 et 2005, alourdit de **1,8 milliard d'euros** (0,9 milliard d'euros au titre de 2005 et 0,9 milliard d'euros à celui de 2006) les charges du budget général, quelles que soient d'ailleurs les modalités d'imputation budgétaire retenues pour leur traitement.

Au total, **ce ne sont pas moins de 11,7 milliards d'euros qui apparaissent « distribués » avant même les premiers choix budgétaires pour 2006.**

Dans ce contexte très largement contraint, le Gouvernement a su faire preuve de responsabilité et d'ambition dans la détermination de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2006.

Témoigne du souci de responsabilité à l'égard des générations futures l'adossement des mesures d'allègements supplémentaires d'impôts proposées dans le présent projet de loi, qui atteignent 0,8 milliard d'euros, à des mesures fiscales d'harmonisation et de simplification qui permettent de dégager une plus-value de 1,0 milliard d'euros. Au total, le coût des baisses d'impôts en 2006 est « limité » à un peu plus de 3,7 milliards d'euros.

De même, le respect de la « norme zéro » est désormais pleinement entré dans les mœurs : la régulation budgétaire pour 2005 a porté dès le premier semestre 2005 sur 8 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros consolidés par des annulations de crédits ; en 2006, le financement des priorités du Gouvernement (1,6 milliard d'euros supplémentaires consacrés aux missions régaliennes de la Défense, de la Justice et de l'Intérieur et une enveloppe de 3,4 milliards d'euros accordée au programme « accès et retour à l'emploi) est rendu compatible avec le gel en volume de la dépense au moyen d'importants redéploiements et d'une nouvelle accélération des efforts de productivité. Les dépenses complémentaires à celles incluses dans le champ de la « norme zéro » (qu'elles soient financées par une subvention ou par une affectation de ressources qui sont traitées dans la nomenclature budgétaire en « changement de périmètre »), lesquelles constituent dans la présentation retenue par le présent rapport la catégorie des « *couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics* », sont limitées à 2,2 milliards d'euros, dont les deux tiers financeraient des dépenses « *d'avenir* » (avec en particulier l'accroissement de près 0,9 milliard d'euros des moyens de l'Agence de financement des infrastructures de transports, dont 0,7 milliard d'euros de ressources fiscales transférées), le reliquat servant, comme il est encore trop fréquemment de coutume, à couvrir des besoins de financement contraints (par exemple, l'adossement du régime maladie des marins au régime général).

Le projet de loi de finances pour 2006 trace en outre des perspectives ambitieuses pour l'avenir. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) fournit les instruments d'une réforme de l'État et appelle à faire émerger une culture de performance dont les effets pourraient apparaître assez vite. Parallèlement, pour 2007, la réforme de l'imposition des personnes, qui allie efficacement simplification de l'impôt, encouragement au travail et responsabilité fiscale (« bouclier fiscal » d'un côté, plafonnement des avantages fiscaux de l'autre), et celle de la taxe professionnelle marquent une nouvelle étape dans l'adaptation de notre système fiscal aux défis et aux nécessités d'une économie de croissance.

Pour autant, **la confrontation des grandes données de l'équilibre du budget pour 2006 à la « règle de répartition des 10 milliards d'euros » incite dès à présent à la plus grande vigilance sur les modalités de financement des allègements fiscaux programmés pour 2007.** En 2006, la somme des nouveaux moyens (dépenses directes et « indirectes », baisses d'impôt), qui atteint 14,2 milliards d'euros, dépasse sensiblement les 10 milliards d'euros correspondant aux surplus annuels « durables » à long terme. L'adoption de prévisions de recettes raisonnablement optimistes, ainsi qu'une forte sollicitation des ressources non fiscales (+1,7 milliard d'euros à périmètre constant en dépit de l'interruption des versements annuels de 3 milliards d'euros de la CADES au budget de l'État), permettent d'escompter une plus-value de recettes de 13,4 milliards d'euros en 2006, qui limite par conséquent la dégradation du solde du budget général de l'État à 1,4 milliard d'euros en 2006, dégradation d'ailleurs compensée par l'apparition d'un excédent équivalent des comptes spéciaux du Trésor permettant de stabiliser le déficit du budget de l'État dans son ensemble.

Pour autant, **il est clair que la conduite simultanée d'une politique de responsabilité budgétaire et d'une politique de réforme fiscale ambitieuse se heurte à la faiblesse des marges de manœuvre réellement disponibles.** L'arbitrage responsable entre réduction du déficit public et baisses d'impôts porte aujourd'hui sur une masse réduite à 4 milliards d'euros. **La seule solution pour étendre les marges de manœuvre consiste donc à aller plus loin dans la maîtrise de la dépense :** c'est sans doute là l'un des enjeux décisifs des choix budgétaires du futur. C'est pourquoi l'engagement du Gouvernement de parvenir, à brève échéance, à un gel *en valeur* de la dépense de l'État est la clef du rétablissement de nos finances publiques.

II.- L'EQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : STABILITE EN VOLUME DE LA DEPENSE ET MODERATION DANS LES BAISSES D'IMPOTS PERMETTENT DE STABILISER LE DEFICIT

A.- LA STABILITE DES DEPENSES DE L'ETAT DESORMAIS ENTREE DANS LES MŒURS

1.- Une stratégie budgétaire au service de l'assainissement des finances publiques

Pour 2006, 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%, compte tenu de la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation fixée dans le Rapport économique, social et financier. Appliqué aux dépenses nettes des remboursements et dégrèvements et des recettes en atténuation de la charge de la date, ce taux de progression autorise 4,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en loi de finances pour 2006.

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 ⁽¹⁾ :

– 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 favorable, 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 des 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.

(1) Pour une illustration récente, votre Rapporteur général renvoie à son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006 (n° 2415, juin 2005, p. 19-22).

C'est faire preuve de responsabilité que de maintenir cette stratégie budgétaire sur la durée. Elle s'écarte tout à la fois de la tentation de la facilité, qui conduirait à une dérive des dépenses publiques, et de l'appel – souvent incantatoire – à l'austérité budgétaire. La politique de gel des dépenses, loin d'obérer les capacités de décision de l'État, les renforce en les inscrivant sur une trajectoire soutenable. Ainsi, la stabilité en volume des crédits budgétaires n'empêche pas le Gouvernement de **consacrer à ses priorités les financements nécessaires**.

Au premier rang de celles-ci figure l'emploi, conformément à la déclaration de politique générale du Premier ministre du 8 juin 2005. En plus des multiples dispositifs d'allègements de charges sociales (montée en charge des allègements généraux, mais aussi pérennisation de l'aide à l'emploi dans le secteur hôtels-café-restaurants et mise en place des exonérations dans le secteur des services à la personne), la mission Travail et emploi – dotée de 13,17 milliards d'euros – assurera :

– la montée en charge des nouveaux contrats aidés prévus par la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, grâce au programme « Accès et retour à l'emploi » (7,1 milliards d'euros) : contrats d'avenir dans le secteur non marchand et contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand pour les allocataires de minima sociaux ; contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand pour les autres demandeurs d'emploi en difficulté ;

– le renforcement de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emplois : 200 maisons de l'emploi devraient être déployées d'ici à la fin 2006, tandis que la nouvelle convention de reclassement personnalisée permettra aux salariés faisant l'objet d'un licenciement économique de bénéficier d'un accompagnement renforcé ;

– l'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes : l'effort en matière de contrats d'apprentissage et de contrats de professionnalisation se poursuivra en 2006 avec, respectivement, 265.000 et 160.000 entrées dans ces dispositifs ; les plus en difficulté bénéficieront de la montée en charge du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

Par ailleurs, la priorité accordée à trois secteurs « régaliens » essentiels – sécurité, défense, justice – sera respectée. Les trois lois de programmation encadrant ces secteurs suivent leur calendrier, avec les créations d'emplois dont elles sont assorties. Une enveloppe totale de 1,6 milliard d'euros est allouée à cette fin. En outre, l'accroissement de l'aide publique au développement permettra d'atteindre en 2006 le seuil le 0,47% du revenu national brut, afin de contribuer à tenir l'engagement de la France de porter son effort total à 0,5% en 2007.

2.- De nombreuses et importantes modifications de périmètre

La progression normée des crédits s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de structure qui vont intervenir entre 2005 et 2006. En effet, les comparaisons entre les prévisions relatives à 2005 et celles relatives à 2006 n'ont de sens que si elles s'appliquent à une structure budgétaire rendue comparable d'une année sur l'autre.

- Comme de coutume, l'analyse des changements de périmètre consiste à ôter du montant des dépenses nettes du présent projet de loi de finances les dépenses qui ne se trouvaient pas au sein du budget en 2005, ce qui revient à présenter le présent projet selon la structure de la loi de finances pour 2005. Conformément à une pratique désormais bien établie, et en application de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le Gouvernement a présenté, au sein de l'exposé des motifs du 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 au projet de loi de finances 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.

L'année dernière, les modifications de périmètre avaient été nombreuses mais d'un montant total limité, les crédits ayant été affectés à hauteur d'environ 835 milliards d'euros (en incluant la réforme de la redevance audiovisuelle). L'essentiel des changements de structure traduisait les conséquences budgétaires de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette dernière continue de produire ses effets cette année, mais d'autres facteurs – et pas seulement l'application de la LOLF – entraînent des modifications de structure plus substantielles et encore plus nombreuses. La difficulté de la comparaison avec 2005 s'en trouve indéniablement accrue.

- Dans un sens plus favorable, on notera le traitement particulier réservé aux **compensations d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires**. Sur le fond, votre Rapporteur général a déjà dit son approbation du principe de la réforme consistant à affecter des impôts et taxes aux organismes de sécurité

sociale pour financer les pertes de recettes consécutives aux allègements de charges sociales (article 41 du présent projet). Les diminutions de cotisations sociales constituent, en réalité, un transfert de charge des cotisants à la sécurité sociale vers le contribuable national. Puisque les allègements de charges s'analysent comme des réductions de prélèvements obligatoires, il est cohérent de traiter les compensations de l'État à la sécurité sociale sous forme de recettes plutôt que par l'intermédiaire de crédits budgétaires, ce à quoi avait conduit en 2004 et 2005 la « budgétisation » du FOREC ⁽¹⁾.

La logique de la réforme du financement des allègements devrait même être poussée jusqu'à son terme, deux directions étaient envisageables. D'une part, le barème des cotisations sociales gagnerait à être révisé pour les bas salaires, afin d'y « intégrer » les allègements, plutôt que de maintenir la fiction d'un barème ne correspondant pas à la réalité des versements effectués par les employeurs. Lors de son audition par la Commission des finances, le 28 septembre 2005, M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, Porte parole du Gouvernement, y a vu « *une solution opportune, mais qui suppose une expertise préalable* ». D'autre part, les compensations aux organismes de sécurité sociale pourraient emprunter la voie d'un prélèvement sur recettes, qui permettrait – davantage que des affectations d'impôts et de taxes – d'inscrire dans la durée et la clarté les relations entre l'État et la sécurité sociale ⁽²⁾.

En tout état de cause, la réforme du financement des allègements entraîne la sortie d'une masse importante de crédits du budget général. La progression de leur coût – qui passe de 17,1 milliards d'euros en loi de finances pour 2005 à 18,9 milliards d'euros dans le présent projet – n'est donc pas prise en compte dans la norme d'évolution des dépenses en volume. En revanche, l'impact de l'opération est neutre sur l'équilibre budgétaire. Quant à la perte de recettes qui en découle pour l'État, elle a conduit le Gouvernement à en tirer les conséquences qui s'imposaient, en renonçant à une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu en 2006.

Pour permettre une analyse à structure constante de l'évolution des dépenses entre 2005 et 2006, cette réforme fait l'objet d'un traitement particulier qu'il convient de saluer. Au lieu de tenir compte des compensations d'exonérations dans les dépenses proposées pour 2006 afin de conserver la structure de l'année 2005, le Gouvernement présente la loi de finances pour 2006 en ôtant les crédits initialement alloués aux exonérations (17,1 milliards d'euros). C'est donc l'inverse du mécanisme qui prévaut d'habitude, qui consiste à présenter le projet de loi de finances de l'année $n+1$ selon la structure de l'année n . Cette démarche est plus vertueuse, puisqu'elle conduit à appliquer le taux prévisionnel d'inflation – c'est-à-dire la norme de dépense « zéro volume » – à une assiette de crédits plus restreinte (271,3 milliards d'euros au lieu de 288,5 milliards d'euros). La progression des dépenses « autorisées » d'une année sur l'autre est ainsi minorée d'environ 300 millions d'euros. C'est donc à une loi

(1) *Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.*

(2) *Votre Rapporteur général renvoie à son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006, n° 2415, juin 2005, p. 17.*

de finances pour 2005 « rebasée » que sont ensuite appliqués les principes habituels de la charte de budgétisation.

• Plusieurs changements de périmètre découlent de la **suppression ou de la création de comptes d'affectation spéciale**. Le changement de périmètre majeur cette année est, sans conteste, la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale consacré aux pensions, proposée à l'article 36 du présent projet en application de l'article 21 de la LOLF. Celui-ci doit permettre de reconstituer l'équivalent des comptes d'un régime social, avec l'ensemble des recettes et des dépenses du régime. En plus des recettes tirées des contributions de l'État employeur et des cotisations des agents, le compte bénéficiera d'une affectation de recettes non fiscales – essentiellement des cotisations salariales et des contributions d'établissements publics – jusqu'ici perçues par le budget général pour un montant de 10.271 millions d'euros. Corrélativement, doit être ôté des crédits du budget général le montant des dépenses jusqu'ici assumées par le budget général grâce à ces recettes, soit 10.027,2 millions d'euros.

CHANGEMENTS DE PERIMETRE OCCASIONNES PAR LA CREATION DU CAS « PENSIONS »

(en millions d'euros)

Dépenses du budget général	
Crédits désormais inscrits sur le CAS	
Pensions civiles et militaires (chapitres 32-97)	- 37.848
Compensations	- 2.241
Subvention au FSPOEIE	- 1.029
Compensation FSPOEIE	+ 142
Affiliations rétroactives	- 65
Total crédits CAS (1).....	- 41.041
Crédits nouveaux sur le budget général	
Cotisations employeur (budget général).....	+ 30.126
Subvention du budget général au Programme FSPOEIE	+ 888
Total crédits nouveaux budget général (2)	+ 31.014
Mesure de périmètre en dépenses (1 + 2)	- 10.027
Recettes du budget général	
Transfert recettes non fiscales vers Programme PCMR	- 10.256
Transfert recettes non fiscales vers Programme FSPOEIE	- 15
Total recettes désormais inscrites sur le CAS	- 10.271
Mesure de périmètre en recettes	- 10.271

PCMR : Pensions civiles et militaires de retraite

FSPOEIE : Fonds spécial des pensions de ouvriers des établissements industriels de l'État

Le présent projet propose également la création des deux nouveaux comptes d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (article 34) et « Gestion du patrimoine immobilier » (article 32). Si elle n'emporte pas de conséquence directe sur les crédits, cette création entraîne des transferts de recettes du budget général vers ces comptes spéciaux :

– 140 millions d’euros au compte d’affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (fraction du produit des « amendes de radars automatiques ») ⁽¹⁾ ;

– 340 millions d’euros au compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier » (produit des cessions des immeubles de l’État).

La suppression du CAS n° 902-32 « Fonds d’aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d’information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d’information politique et générale, et de soutien à l’expression radiophonique locale » (article 30 du présent projet) s’accompagnerait d’une intégration du Fonds de modernisation de la presse au sein du budget général (article 35 du présent projet). La conséquence en est une dépense supplémentaire de 29 millions d’euros pour le budget général. Corrélativement, la taxe sur certaines dépenses publicitaires prévue à l’article 302 *bis* MA du code général des impôts (dite taxe sur le « hors média »), dont le produit est évalué à 29 millions d’euros pour 2006, reviendrait au budget général (ligne 2345 de l’état A).

La suppression du CAS n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » est proposée à l’article 30 du présent projet. L’établissement public administratif qui lui succèderait (article 38 du présent projet) bénéficierait d’une affectation de recettes sous forme d’un prélèvement sur le produit des jeux exploités par la Française des jeux (pour 80 millions d’euros). Les dépenses du Fonds seraient désormais réparties entre le nouvel établissement et, pour un montant de 110 millions d’euros, le budget général de l’État.

Dernier changement touchant aux comptes spéciaux, les moyens des Mines de potasse d’Alsace (MDPA) sont intégrés au budget de l’État pour la poursuite des travaux de réhabilitation environnementale et de mise en sécurité des sites miniers avant renonciation aux concessions. Ancienne filiale de l’Entreprise minière et chimique (EMC) qui doit être dissoute en 2006 ⁽²⁾, les MDPA bénéficieront d’une dotation en capital de 36,7 millions d’euros. La société MDPA ayant été rattachée directement à l’État par le décret n° 2004-1286 du 26 novembre 2004 autorisant le transfert à l’État par l’Entreprise minière et chimique de sa participation dans la société Mines de potasse d’Alsace, la dépense sera imputée, sur le programme « Passifs financiers miniers » de la mission Développement et régulations économiques.

(1) Les dépenses de 2005 correspondant au champ d’intervention du CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » à compter de 2006 (maintenance, entretien des radars, achat de nouveaux radars) ont été financées par une ouverture en loi de finances rectificative pour 2004, des reports en provenance du budget du ministère de l’intérieur et devraient faire l’objet d’une ouverture complémentaire par décret d’avance. Il n’y avait donc pas de crédits en loi de finances pour 2005 conduisant à une mesure de périmètre.

(2) La dette de cette entreprise devrait être reprise par l’État pour un montant de l’ordre de 700 millions d’euros (mission Engagements financiers de l’État).

- Plusieurs **budgetisations de fonds de concours ou de comptes de tiers** doivent également être prises en considération pour permettre une comparaison rigoureuse des dépenses et des recettes en 2005 et 2006.

Les fonds de concours constituent l'une des procédures particulières d'affectation d'une recette à une dépense déterminée prévues par l'article 17 de la LOLF (et, précédemment, par l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959). L'extension peu opportune de leur champ d'intervention, au fil des années, avait conduit à financer par ce biais une part parfois importante des rémunérations accessoires, voire principales, de certains agents de l'État. À partir de la loi de finances pour 1999, un mouvement de suppression des fonds de concours et comptes de tiers a été engagé et s'est poursuivi chaque année. Les anomalies les plus flagrantes étant désormais réglées, ne sont plus proposées désormais que quelques régularisations ponctuelles et de portée minime. Votre Rapporteur général rappelle que la suppression d'un fonds de concours et l'inscription sur le budget général, dès la loi de finances initiale, des crédits et recettes correspondants gonflent les masses budgétaires au niveau de la prévision mais n'ont aucun impact en exécution.

Deux changements sont à signaler pour 2006 :

- la budgétisation de fonds de concours du ministère de l'agriculture sur la mission Sécurité sanitaire (pour 4,7 millions d'euros) et sur la mission Recherche et enseignement supérieur (pour 0,3 million d'euros), qui se traduit par une recette supplémentaire d'un montant équivalent (ligne 2899 de l'état A) ;

- la budgétisation du compte de tiers « Redevances versées par les débiteurs de tabac », proposée par l'article 20 du présent projet, qui entraînerait un transfert de dépenses vers le budget général de 374,1 millions d'euros (mission Développement et régulation économiques). La transformation de la redevance due par les débiteurs de tabac (article 568 du code général des impôts) en droit de licence se traduirait par une nouvelle ligne de recettes 1758 « droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs » à l'état A (310 millions d'euros attendus en 2006).

- Plusieurs **modifications de circuits comptables** doivent également être considérées.

Trois ministères expérimenteront un nouveau mécanisme dit de « loyers budgétaires ». Afin d'optimiser l'utilisation du parc immobilier de l'État, l'idée consiste à placer les gestionnaires en situation de « locataires ». Ce loyer vise à refléter le coût pour l'État de l'immobilisation financière correspondant à la mise à disposition de ces immeubles pour les services concernés. Il s'obtient en appliquant le coût moyen de l'endettement à long terme de l'État (le taux retenu est de 5,12%) à la valeur de ces immeubles telle qu'inscrite dans le bilan d'ouverture des immobilisations de l'État. En 2006, 178 immeubles seront concernés par cette opération.

La mise en place de ces loyers donne lieu à une mesure de périmètre, consistant à attribuer pour la première année les crédits nécessaires aux missions correspondantes. Après quoi, les économies réalisées seront acquises aux gestionnaires et les éventuelles dépenses supplémentaires resteront à leur charge. Cette opération se traduit par une nouvelle ligne de recettes non fiscales que l'État, en somme, reçoit de lui-même (ligne 2209 « Paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires »).

EXPERIMENTATION DES « LOYERS BUDGETAIRES »

(en millions d'euros)

Mission	Ministère	Impact sur les crédits
Action extérieure de l'État	Affaires étrangères	+ 11,6
Développement et régulation économique	Économie, finances et industrie	+ 0,4
Gestion et contrôle des finances publiques	Économie, finances et industrie	+ 10,3
Justice	Justice	+ 1,5
Total		+ 23,8

Par ailleurs, la modification du régime fiscal applicable aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) entraîne une diminution des recettes de TVA de 375 millions d'euros et, à l'inverse, un gain de taxe sur les salaires de 166 millions d'euros. Corrélativement, les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur sont diminués de la différence, soit 209 millions d'euros.

Sur la mission Enseignement scolaire, la création de postes d'assistants d'éducation en remplacement de 3.500 maîtres d'internat et surveillants d'externat a pour conséquence un assujettissement à la taxe sur les salaires en hausse de 9 millions d'euros. Cette majoration de crédits a sa contrepartie sur la ligne de recettes relative à la taxe sur les salaires (ligne 1409). De même, le transfert d'agents titulaires de l'État à plusieurs établissements d'enseignement supérieur entraîne un supplément de recettes de taxe sur les salaires de 10,4 millions d'euros.

En outre, l'article 77 du présent projet propose d'augmenter la taxe affectée aux centres techniques industriels (CTI) des secteurs de la mécanique en vertu de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003). Les crédits de la mission Développement et régulation économiques seraient réduits en conséquence de 4,9 millions d'euros.

L'article 44 du présent projet tend à affecter une partie du produit du droit de francisation et de navigation (article 224 du code des douanes) au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Cet établissement recevrait 80% de cette ressource, le solde bénéficiant au budget général. La perte de recettes est de 28 millions d'euros pour l'État. En contrepartie, les dépenses de la mission Écologie et développement durable seraient réduites de 11 millions

d'euros, soit l'équivalent de la dotation d'investissement inscrite en loi de finances pour 2005 en faveur du Conservatoire.

En cohérence avec l'article 18 de la LOLF, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » qui correspondent à des missions régaliennes, seront repris, à compter du 1^{er} janvier 2006, au budget général, sur le programme « Transports aériens » de la mission Transports. Cela se traduit par une dépense supplémentaire du budget général de 73,4 millions d'euros, plus que compensée par l'affectation au profit du budget général d'une fraction de la taxe de l'aviation civile (80,7 millions d'euros en conséquence de l'article 46 du présent projet).

Enfin, l'application de l'article 10 de la LOLF oblige à des reclassements entre crédits limitatifs et crédits évaluatifs. Ces derniers sont cantonnés « *aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État* » et sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Le présent projet procède au basculement de 293 millions d'euros de crédits de la mission Gestion et contrôle des finances publiques sur la mission Remboursements et dégrèvements :

– 92 millions d'euros de crédits pour application des conventions fiscales internationales (actuel chapitre 42-07 de la section Économie, finances et industrie) ;

– 145 millions d'euros de crédits pour intérêts moratoires (actuel chapitre 15-03 du budget des Charges communes) ;

– 56 millions d'euros de crédits pour remises de débits (actuel chapitre 15-06 du budget des Charges communes).

Le caractère évaluatif des crédits pour application des conventions fiscales internationales, quoique jusqu'à présent inscrits à l'état F des lois de finances, peut prêter à discussion. En tout état de cause, il importe que le classement opéré dans le présent projet entre les deux catégories de crédits ne préjuge pas de solutions alternatives dans l'avenir. Comme pour toute exception à un principe, le champ des crédits évaluatifs doit faire l'objet d'une interprétation stricte.

• L'évolution des **relations entre l'État et les collectivités territoriales** suscite de très nombreux changements de périmètre.

L'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales conduit 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 :

– 6,2 millions d’euros (mission Travail et emploi) au titre de l’organisation du réseau des centres d’information sur la validation des acquis de l’expérience (article 8 de la loi précitée du 13 août 2004) ;

– 98,1 millions d’euros (mission Enseignement scolaire) au titre du financement des crédits de vacances et des agents contractuels de droit public dans le cadre du transfert des personnels TOS (article 82 de la loi précitée du 13 août 2004) ;

– 32 millions d’euros (mission Enseignement scolaire) au titre du financement des contrats aidés (contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé) dans le cadre du transfert des personnels TOS (article 82 de la loi précitée du 13 août 2004) ;

– 415 millions d’euros (mission Transports) au titre de la substitution de l’État par la région et les départements franciliens au sein du conseil d’administration du syndicat des transports d’Ile-de-France (STIF) (articles 37 et 38 de la loi de précitée du 13 août 2004) ;

– 13 millions d’euros (mission Santé) au titre du financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes intervenu, par exception, au 1^{er} juillet 2005 (article 73 de la loi de 2004 précitée du 13 août 2004) ;

– 0,2 million d’euros (mission Culture) au titre de la conservation du patrimoine rural non protégé (articles 95 et 99 de la loi précitée du 13 août 2004) ;

– 0,3 million d’euros (mission Enseignement scolaire) au titre du financement des conventions de restauration dans les établissements scolaires (article 82 de la loi précitée du 13 août 2004).

En sens inverse, l’État prend en charge une partie des dépenses d’internat et de restauration des collèges, en raison de la suppression des fonds académiques de rémunération des personnels d’internat qui participaient au financement de la rémunération de ces personnels (article 82 de la loi du 13 août 2004 précitée). Celle-ci sera assurée en 2006 par l’État sur les crédits de la mission Enseignement scolaire pour 249,4 millions d’euros (130,6 millions d’euros au titre des dépenses précédemment assurées par les régions et 118,8 millions d’euros pour les départements). Pour cette raison, il est procédé à une minoration des ressources transférées aux départements et aux régions.

Pour assurer la neutralité des transferts de compétences, des affectations de recettes sont proposées par les articles 26 et 27 du présent projet. Elles concernent :

– la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), au profit des régions, à hauteur de 326 millions d’euros ;

– la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), pour les départements, à hauteur de 110 millions d'euros. Ce dernier montant inclut la compensation de la suppression de la part résiduelle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette), proposée à l'article 10 du présent projet. La Corse, compte tenu de son statut particulier, bénéficie d'une compensation sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD) : 0,5 million d'euros sont prévus à cet effet sur la mission Relations avec les collectivités territoriales.

En revanche, certains transferts de compétences sont neutres sur le périmètre budgétaire de l'État, car ils font l'objet de compensations par des crédits de la mission Transports. Il en est ainsi du transfert des routes nationales aux départements (article 17 de la loi précitée du 13 août 2004) pour 92,5 millions d'euros et du transfert des aéroports civils aux collectivités territoriales concernées (article 28 de la loi de 2004) pour 1,4 million d'euros.

Par ailleurs, la régionalisation en 2006 de l'assiette de la TIPP, préalable à la modulation de cette taxe par les régions en 2007, ne permet plus d'attribuer une part de TIPP aux régions d'outre-mer, lesquelles ne perçoivent pas cette taxe sur leur territoire. Ces régions bénéficient donc, au titre des transferts 2005 et 2006, d'un abondement de leur dotation globale de décentralisation (DGD) d'un montant de 17,8 millions d'euros en 2006 (mission Relations avec les collectivités territoriales).

La « recentralisation » de plusieurs actions de prévention sanitaire exercées par les départements entraîne des dépenses supplémentaires de 41,6 millions d'euros sur la mission Santé (article 71 de la loi précitée du 13 août 2004), étant entendu que les départements peuvent choisir de poursuivre ces activités en concluant une convention avec l'État. Les départements qui renonceront à l'exercice de cette compétence verront leur dotation globale de fonctionnement (DGF) réduite d'un montant égal au droit à compensation.

Enfin, l'article 24 du présent projet tend à réformer la dotation globale d'équipement (DGE) des départements. La suppression de sa première part s'accompagnerait notamment du transfert d'une fraction de celle-ci – correspondant aux fractions « voirie » et « majoration potentiel fiscal » – dans la dotation globale de fonctionnement. Cela entraînerait une moindre charge pour l'État de 52,1 millions d'euros sur la mission Relations avec les collectivités territoriales et, au titre de la compensation, une augmentation de la DGF de 54,3 millions d'euros (après application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour 2006, soit 4%).

• Enfin, le périmètre du budget de l'État est affecté dans ses **relations financières avec d'autres organismes**.

Plusieurs affectations de recettes sont proposées au bénéfice de la sphère sociale. La plus importante d'entre elles a déjà été évoquée : 18,9 milliards d'euros de différents droits et taxes seraient affectés aux organismes de sécurité

sociale afin de compenser les exonérations de cotisations sociales (article 41 du présent projet).

À l'instar de plusieurs régimes spéciaux de retraites depuis 1997, il est proposé de procéder à un nouvel adossement financier au régime général d'assurance maladie, celui de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Celui-ci assure la protection sociale des marins du commerce et de la pêche (à l'exception de la branche famille, qui relève du régime général). Cet adossement aura un coût pour l'assurance maladie estimé à 174 millions d'euros en 2006. Cette charge sera financée par affectation à la Caisse nationale d'assurance maladie d'une partie du produit du droit de consommation sur les tabacs (article 42 du présent projet). En contrepartie, la subvention de l'État à l'ENIM serait minorée de 174 millions d'euros (mission Régimes sociaux et de retraite).

Le même article 42 tend également à affecter :

– 80,25% de la part de l'État de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France à l'Union d'économie sociale pour le logement, soit 130 millions d'euros en 2006, afin de compenser les pertes de recettes entraînées par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires ;

– 1,48% du droit de consommation sur les tabacs au Fonds national d'aide au logement (FNAL), soit 140 millions d'euros en 2006, pour la même raison.

En application de l'article 12 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, le financement des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues est transféré à l'assurance maladie, ce qui se traduit par une moindre dépense de 15 millions d'euros sur la mission Santé.

En dehors de la sphère sociale, il convient de mentionner les relations entre l'État et l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), qui verrait sa dotation budgétaire portée à 394,3 millions d'euros en 2006. Trois éléments sont à signaler :

– la participation de l'Agence au financement des contrats de plan État-régions se traduirait par une mesure de périmètre de 200 millions d'euros sur la mission Transports correspondant à la budgétisation de la dotation en capital qui a été versée à l'AFITF en 2005, à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24 ;

– une fraction de 100 millions d'euros du produit des recettes des amendes des « radars automatiques » serait affectée à l'Agence ;

– la taxe dite d'aménagement du territoire (taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts) lui serait également affectée pour 510 millions d'euros.

Enfin, deux autres affectations de recettes visent à assurer un financement pérenne à deux organismes :

– l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui recevrait une partie du droit de timbre de validation annuelle du permis de chasser, soit environ 6 millions d'euros en 2006 (article 45 du présent projet) ;

– l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui bénéficierait du produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, soit environ 170 millions d'euros en 2006 (article 43 du présent projet).

• L'année dernière, votre Rapporteur général soulignait que la transformation en « moindres recettes » d'un nombre croissant d'interventions de l'État, notamment à travers la multiplication des crédits d'impôts, portait le risque d' « *affadir peu à peu la portée de la norme de progression des dépenses* ». Cette remarque ne peut qu'être renouvelée : instruments commodes des politiques publiques, les dépenses fiscales 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 meilleure connaissance des dépenses fiscales offerte par l'application de la LOLF doit être mise à profit pour évaluer ces dépenses fiscales. Sans directement relever de la même problématique, la proposition – formulée à l'article 61 du présent projet – de plafonner certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu mérite également d'être pleinement soutenue.

Cette année, un autre élément de préoccupation est le grand nombre d'**affectations de recettes sans réduction corrélative de crédits budgétaires**.

Les développements qui précèdent ont fait état de plusieurs transferts de recettes à divers organismes qui ne s'accompagnent pas, en contrepartie, d'une réduction à due concurrence des dépenses de l'État.

Prises une à une, et même si elles contribuent à dégrader le solde budgétaire, ces affectations ne sont certes pas dénuées de légitimité, soit qu'elles viennent compléter des dotations budgétaires sans s'y substituer, soit qu'elles correspondent à des actions ne pouvant être directement rattachées à des dépenses existantes de l'État.

Il n'en demeure pas moins que la différence entre les pertes de recettes et les réductions de crédits atteint 2,2 milliards d'euros (hors compensation des allègements de charges). À titre de comparaison, cette différence était de 1 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2005. Même si ces opérations sont neutres pour les crédits du budget général, elles participent à l'**augmentation des dépenses globales financées par l'État** (ce que votre Rapporteur général désignait plus haut comme des « couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics »⁽¹⁾).

(1) Cf. *supra*, I.

Votre Rapporteur général ne peut que s'inquiéter de la montée en puissance de ces dotations parfois opportunément « débudgétisées », qui nuisent à la cohérence de la stratégie de maîtrise de la dépense et brouillent la lisibilité des moyens consacrés aux politiques publiques.

LES CHANGEMENTS DE PERIMETRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2006

(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 902-32 (Fonds presse).....	+ 29	+ 29	- 29	- 29		
Clôture du CAS 902-17 (FNDS).....	+ 110	+ 80	- 110	- 80		
Création CAS Pensions.....	- 10.027,2	- 10.271	+ 45.250,3	+ 45.250,3	+ 35.223,1	+ 34.979,3
Dotation en capital MDPA.....	+ 36,7		- 36,7			
Création CAS Contrôle automatisé.....		- 140	+ 140	+ 140	+ 140	
Création CAS Patrimoine immobilier.....		- 340	+ 340	+ 340	+ 340	
2. Suppression de fonds de concours et comptes de tiers						
Compte de tiers tabac.....	+ 374,1	+ 310			+ 374,1	+ 310
Fonds de concours Sécurité sanitaire.....	+ 4,7	+ 4,7			+ 4,7	+ 4,7
Fonds de concours Recherche.....	+ 0,2	+ 0,2			+ 0,2	+ 0,2
3. Modifications de circuits comptables						
Taxe salaires Enseignement scolaire.....	+ 9	+ 9			+ 9	+ 9
Taxe salaires et TVA des EPST.....	- 209	- 209			- 209	- 209
Taxe salaires Enseignement supérieur.....	+ 10,4	+ 10,4			+ 10,4	+ 10,4
Taxe francisation au CELRL.....	- 11	- 28			- 11	- 28
Augmentation taxe affectée CTI.....	- 4,9				- 4,9	
Crédits basculés en remboursements et dégrèvements.....	- 293	- 293			- 293	- 293
Budgétisation partielle Aviation civile.....	+ 73,4	+ 80,7			+ 73,4	+ 80,7
Loyers budgétaires.....	+ 23,8	+ 23,8			+ 23,8	+ 23,8
<i>dont Action extérieure de l'État.....</i>	+ 11,6					
<i>dont Développement et régulation éco.....</i>	+ 0,4					
<i>dont Gestion finances publiques.....</i>	+ 10,3					
<i>dont Justice.....</i>	+ 1,5					
4. Relations avec les collectivités territoriales						
♦ Départements.....	+ 24				+ 24	
- patrimoine rural non protégé.....	- 0,2					
- personnel TOS et formation.....	- 43,8					
- contrats aidés personnels TOS.....	- 17,4					
- conventions de restauration.....	- 0,3					
- budgétisation internats et restauration.....	+ 118,8					
- décentralisation STIF.....	- 33,1					
- compensation transferts (TSCA).....		+ 24				
- compensation suppr. vignette (TSCA).....		- 132,5				
Recentralisation compétences sanitaires.....	+ 41,6	+ 41,6			+ 41,6	+ 41,6
Suppression vignette Corse.....	+ 0,5	+ 0,5			+ 0,5	+ 0,5
Transfert DGE au sein DGF.....	- 52,1	- 54,3			- 52,1	- 54,3
♦ Régions.....	- 326,3				- 326,3	
- formation professionnelle.....	- 6,2					
- personnel TOS et formation.....	- 54,2					
- contrats aidés personnels TOS.....	- 14,6					
- budgétisation internats et restauration.....	+ 130,6					
- décentralisation STIF.....	- 381,9					
- compensation transferts (TIPP).....		- 326,3				- 326,3
Formation paramédicale.....	- 13				- 13	
Régionalisation TIPP outre-mer.....	+ 17,8	+ 17,8			+ 17,8	+ 17,8
5. Relations financières avec d'autres organismes						
Adossement risque maladie ENIM.....	- 174	- 174			- 174	- 174
Transfert centres santé assurance maladie.....	- 15				- 15	
Dotation AFITF.....	+ 200				+ 200	
Affectation amendes radars à l'AFITF.....		- 100				- 100
Affectation TAT à l'AFITF.....		- 510				- 510
Compensation allègements charges (a).....		- 18.900				- 18.900
Affectation TICGN à l'ADEME.....		- 170				- 170
Affectation timbre chasse à l'ONCFS.....		- 7				- 7
Transfert taxe bureaux IdF à l'UESL.....		- 130				- 130
Transfert droits tabac au FNAL.....		- 140				- 140
TOTAL.....	- 10.170,3	- 31.293,4	+ 45.554,6	+ 45.621,3	+ 35.384,3	+ 14.327,9

(a) La mesure de périmètre ne concerne que la colonne « recettes », la loi de finances pour 2005 ayant été « rebasée » pour en extraire les crédits correspondants (cf. *supra*).

3.- La poursuite de la maîtrise des crédits dans un contexte de budgétisation plus rigoureuse

- La mesure de l'évolution des dépenses repose depuis plusieurs années sur un agrégat – défini par le Gouvernement – 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, 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. La nouvelle nomenclature découlant de l'application de la LOLF a pour effet de pleinement consacrer cette analyse. À compter du présent projet de loi de finances, les recettes en atténuation des charges de la dette (2,45 milliards d'euros prévus en 2006) n'apparaissent plus au sein du budget général⁽¹⁾. Ces recettes d'ordre sont désormais retracées à la première section du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

Par ailleurs, il n'est en rien 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. En revanche, on voit mal au nom de quelle logique les dégrèvements d'impositions locales devraient être comptabilisés en atténuation des recettes de l'État.

En somme, 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 ôtant préalablement – pour les raisons évoquées plus haut – les crédits destinés à compenser les allègements de charges sociales, les dépenses nettes étaient de 271,35 milliards d'euros en loi de finances pour 2005. Dans le projet de loi de finances pour 2006, les rectifications dues aux changements de périmètre conduisent à majorer les dépenses nettes (266,1 milliards d'euros) de 10,17 milliards d'euros, soit un total de 276,25 milliards d'euros.

Entre 2005 et 2006, les dépenses progressent donc en valeur de 1,8%, au même rythme que l'indice des prix à la consommation retenu dans le Rapport économique, social et financier joint au présent projet. **Pour la troisième année consécutive, les dépenses sont stabilisées en volume.** La performance est

(1) Dans le tableau ci-après, ces recettes ne sont plus indiquées, pour 2006, que pour mémoire.

d'autant plus méritoire qu'elle s'inscrit dans la durée, marquant ainsi un changement profond et durable.

• La pertinence de l'agrégat retenu par le Gouvernement pour apprécier la dynamique tendancielle des dépenses n'interdit pas de chercher à mieux cerner l'évolution instantanée des charges de l'État. 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** ⁽¹⁾.

L'agrégat utilisé par le Gouvernement présente l'inconvénient d'être 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 à nouveau dans le présent projet. En outre, cet agrégat n'embrasse pas 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 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.

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. 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.

En revanche, participent clairement des charges budgétaires les crédits ouverts au titre des opérations 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. Le présent projet en est encore l'illustration avec la création, par exemple, du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et du CAS « Contrôle et sanction automatisés

(1) Cet agrégat présenté par la Commission des finances présentait 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. Si, dans les développements qui suivent, la prise en compte de ces recettes a été maintenue pour les besoins de la comparaison entre 2005 et 2006, leur sortie du périmètre du budget général résoudra d'elle-même cet inconvénient l'année prochaine.

des infractions au code de la route ». On notera que la LOLF a fort opportunément renoncé au maintien de la distinction entre opérations temporaires et opérations définitives des comptes spéciaux. Dans le tableau ci-dessous, les opérations temporaires des CAS, jusqu'ici comptabilisées parmi les « opérations temporaires des comptes spéciaux » ont été réintégrées au sein des opérations des CAS.

Il faut cependant, à compter du présent projet, effectuer une correction spécifique en raison de la création du compte d'affectation spéciale « Pensions », dont 34,2 milliards d'euros de recettes proviennent de crédits inscrits sur le budget général et financent un montant équivalent de crédits sur le compte. Sommer directement les crédits des CAS et les crédits du budget général aboutirait à comptabiliser deux fois cette masse significative.

S'agissant enfin des autres comptes spéciaux (comptes de commerce, comptes de concours de financiers, comptes d'opérations monétaires), seul leur solde mérite d'être comptabilisé⁽¹⁾. Leurs opérations – qualifiées de « temporaires » dans l'ancienne nomenclature – 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.

Au demeurant, on peut cependant se réjouir qu'une budgétisation plus rigoureuse conduit à doter le nouveau compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (dont la création est proposée à l'article 31 du présent projet) de 13,6 milliards d'euros au titre des avances du Trésor à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA). Auparavant, le compte d'avances du Trésor⁽²⁾ n'était pas doté en loi de finances initiale, ce que votre Rapporteur général avait plusieurs fois regretté : *« on peut se demander pourquoi l'avance à l'ACOFA n'est pas intégrée aux prévisions de la loi de finances initiale, en dépenses comme en recettes, dès lors que l'opération est destinée à se répéter chaque année. La lecture de l'équilibre budgétaire n'en serait pas perturbée puisque, justement, la dépense et la recette, nécessairement égales, sont imputées au même exercice »*⁽³⁾.

L'examen de cet agrégat montre une **évolution des charges de 13,7 milliards d'euros entre la loi de finances pour 2005 et le présent projet** (+ 4,9%). Cette progression s'explique essentiellement par un facteur qui ne traduit pas d'alourdissement « réel » – c'est-à-dire à long terme – des dépenses de l'État. Les dépenses du CAS « Participations financières de l'État » progresseraient de 9,5 milliards d'euros en raison des dépenses autorisées en 2006 par les recettes de privatisations des sociétés d'autoroute.

(1) Les opérations de l'ensemble des comptes spéciaux sont désormais présentées sous forme de solde (recettes moins dépenses) et non plus sous forme de charge nette (dépenses moins recettes).

(2) Compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant les services publics ».

(3) Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget de 2004 (n° 2354, juin 2005), p. 56.

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

(en milliards d'euros)

	LFI 2004	Exécution 2004	LFI 2005	PLF 2006	Évolution 2006/2005 (en %)
A.– Budget général					
(1) dépenses brutes	350,31	350,63	359,29	336,92	– 6,2%
(1 bis) dépenses brutes hors compensations des allègements de charges sociales	333,21	334,36	342,19	336,92	– 1,5%
(2) remboursements et dégrèvements (R&D)	64,21	64,47	68,33	68,38	+ 0,1%
(3) dont R&D impositions locales	9,42	7,71	11,23	13,34	+ 18,8%
(4) montant des recettes en atténuation des charges de la dette	2,40	2,49	2,51	2,46	– 2,1%
(5) prélèvement sur recettes	61,56	61,18	62,3	65,25	+ 4,7%
B.– Comptes spéciaux					
(6) dépenses des CAS	7,63	9,18	5,41	60,42	+ 1.017%
(7) solde des autres comptes spéciaux	0,31	1,45	0,57	0,93	+ 62,4%
Agrégats de référence					
♦ Budget général en termes de dette nette [(1 bis) – (2) – (4)] (Gouvernement)	266,59	267,39	271,35	266,09	
Correction due aux changements de périmètre				+ 10,17	
Crédits de dépenses à structure constante			271,35	276,25	+ 1,8%
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires [(1 bis) – (2) + (3) – (4) + (5) + (6) – (7)]	344,88	344	349,72	404,17	
Correction due aux changements de périmètre				– 35,62	
Crédits de dépenses à structure constante			349,72	368,55	+ 5,4%
♦ Budget de l'État [(1 bis) – (2) + (6) – (7)] (Commission des finances)	276,31	277,61	278,7	328,03	
Correction due aux changements de périmètre				– 35,6	
Crédits de dépenses à structure constante			278,7	292,43	+ 4,9%

• Enfin, une bonne appréciation des dépenses de l'État peut également être effectuée au travers d'un prisme encore plus large. Depuis le rapport sur le projet de loi de finances pour 2003, votre Rapporteur général a complété le tableau présentant les agrégats budgétaires et leur taux d'évolution présenté ci-dessus par un « **agrégat élargi des charges budgétaires** ».

Celui-ci était, dans l'ancienne nomenclature, 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.

En somme, et après adaptation à la nouvelle nomenclature budgétaire ⁽¹⁾, l'agrégat élargi ajoute aux dépenses nettes les charges des comptes d'affectation spéciale, les diminue du solde des autres comptes spéciaux ⁽²⁾, mais y inclut également les prélèvements sur recettes et les remboursements et dégrèvements d'impositions locales (désormais retracés sur l'un des deux programmes de la mission Remboursements et dégrèvements). Cet agrégat est exhaustif et peut embrasser en un seul chiffre l'évolution instantanée de l'ensemble des charges de l'État, quelle que soit leur imputation budgétaire formelle : crédits, prélèvements sur recettes, dégrèvements d'impositions locales, étant entendu que certains remboursements d'impôt d'État méritent peut-être d'être intégrés aussi à cet agrégat, en particulier ceux qui sont représentatifs d'une intervention à caractère économique et social.

À cette aune, **les charges de l'État progresseraient entre 2005 et le présent projet de 18,8 milliards d'euros (+ 5,4%)**. Cette augmentation, pour spectaculaire qu'elle puisse paraître, s'explique par les mêmes facteurs que ceux évoqués à propos de l'agrégat précédent (effets des privatisations). S'y ajoutent :

– l'effet de la hausse des prélèvements sur recettes de près de 3 milliards d'euros (+ 4,8%) ;

– l'augmentation de 2,1 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (+ 4,7%), entièrement imputable à la taxe professionnelle dans un contexte de forte augmentation des dépenses de transfert aux entreprises : première année d'application complète du dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux (soit un coût net pour l'État de 1,3 milliard d'euros) ; extension des dégrèvements pour les transporteurs (120 millions d'euros supplémentaires) ; mise en place du crédit de taxe en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté.

(1) Votre Rapporteur général précise que celle-ci n'a pas d'effet sur le périmètre de l'agrégat élargi.

(2) Ces derniers n'étant plus présentés sous forme de charge nette.

Ainsi qu'il l'a déjà souligné ⁽¹⁾, votre Rapporteur général indique que cet agrégat élargi n'a pas vocation à être opposé à celui du Gouvernement. La progression des seules dépenses nettes du budget général vise à apprécier l'évolution tendancielle des charges budgétaires afin de guider l'élaboration et la formulation de la politique budgétaire. L'agrégat élargi peut être affecté par des phénomènes transitoires, qui ne reflètent pas la dynamique à moyen terme du budget.

4.- Une maîtrise des dépenses à conforter et à approfondir

La politique de stabilisation de la dépense doit, sans les opposer, combiner stratégie pluriannuelle et action infra-annuelle.

- Au plan infra-annuel, la pratique du Gouvernement retenue depuis le début de la législature consiste non seulement à stabiliser, en loi de finances de l'année, les dépenses du budget général, mais également à **se conformer strictement, en exécution, au plafond voté par le Parlement**. Le budget de 2005 sera ainsi le troisième budget consécutif à respecter en exécution l'enveloppe globale accordée par le législateur. Parfois durement ressentie, la régulation budgétaire est l'un des outils permettant d'y parvenir. La pratique de la mise en réserve de crédits en début d'année – suivie de « dégels » et d'annulations – a fait ses preuves.

Cette année, le Parlement dispose d'une meilleure visibilité sur l'usage qui sera fait en 2006 de cet outil de pilotage de l'exécution budgétaire. En application de l'article 51 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, le projet de loi de finances pour 2006 comporte « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». L'exposé des motifs du présent projet indique ainsi que chaque programme doté de crédits limitatifs fera l'objet d'un taux de mise en réserve de 5% pour les dépenses hors titre 2 et de 0,1% pour les dépenses de personnel.

(1) Voir par exemple le rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire (n° 2415, juillet 2005, p. 20-21).

MISE EN RESERVE DES CREDITS POUR 2006*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

Dépenses de personnel (titre 2).....	118.207,6
Mise en réserve de 0,1% (a)	118,2
Dépenses hors titre 2	108.289,5
Mise en réserve de 5% (b)	5.414,4
Mise en réserve totale (a + b)	5.532,7

Ce sont ainsi **5,5 milliards d'euros de crédits qui seraient mis en réserve**. Une partie de ces crédits serait assurée ne pas faire l'objet d'annulation, s'agissant de dépenses qui peuvent être quasiment qualifiées d'« obligatoires ». L'exposé des motifs indique ainsi : « *pour les programmes d'intervention sur lesquels l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution (dépense liée à l'exercice de droits objectifs par leurs bénéficiaires, tels que sur les programmes « Handicap et dépendance » ou « Régimes de retraites des mines, de la SEITA et divers »), les crédits mis en réserve ont vocation à être libérés au cours de l'exercice, sauf évolution favorable du nombre de bénéficiaires des dispositifs. Le montant de ces crédits ayant vocation à être libérés s'élève à 1,4 milliard €* ».

Au total, ce sont donc 4,1 milliards d'euros de crédits qui seraient réellement mis sous contrôle pour piloter l'exécution du budget de 2006. Ce montant peut paraître relativement modeste par rapport aux 8 milliards d'euros mis en réserve en 2005 (4 milliards d'euros en début d'exercice ; 2,5 milliards d'euros sur les crédits reportés depuis 2004 ; 1 milliard d'euros supplémentaire en juillet 2005). L'information fournie en loi de finances initiale doit mettre les responsables de programme en capacité de décider en connaissance de cause dès le début de l'exercice budgétaire. Dans l'analyse de la performance, elle doit éviter que les gels de crédits soient opportunément invoqués pour justifier la non-réalisation des objectifs présentés dans les projets annuels de performance soumis au Parlement. La logique voudrait donc que la mise en réserve initiale soit suffisamment substantielle pour réduire, autant que possible, les probabilités de mises en réserve ultérieures en cours d'exercice.

Cette question a partie liée avec deux autres considérations. D'une part, **la politique de réduction des reports de crédits** doit être poursuivie avec détermination. Le plafonnement des reports par l'article 15 de la loi organique entre en vigueur dès cette année : les crédits reportés de la gestion 2005 vers l'exercice 2006 seront donc soumis au plafonnement de 3% par chapitre budgétaire (article 62 de la LOLF). On notera cependant que l'actuelle majorité n'a pas attendu l'entrée en vigueur de la LOLF pour décider d'une politique de réduction du « stock » de reports – qui atteignait 14 milliards d'euros quelques mois après l'adoption de la loi organique (fin 2001). La loi organique ne fixant qu'un plafond, le volume exact des crédits à reporter en 2006 ne peut être prévu

aujourd'hui, ce volume dépendant de l'évolution des dépenses effectives en 2005. Il va cependant de soi qu'au-delà d'un certain montant, ces crédits devraient pouvoir eux aussi, le cas échéant, faire l'objet d'une mise en réserve.

Par ailleurs, la question des reports de crédits du ministère de la Défense ne manquera pas de se poser lors de l'examen de l'article 57 du présent projet, qui tend à majorer les plafonds de reports de certains chapitres budgétaires, essentiellement sur le budget de la Défense. Les rédacteurs de la LOLF, conscients que les besoins de la politique budgétaire pouvaient justifier des assouplissements au principe des 3%, ont en effet expressément prévu qu'une disposition de loi de finances puisse de majorer le plafond (article 15 précité). C'est d'ailleurs à cette aune que le débat sur l'article 57 devra être posé. La question de l'opportunité de permettre – ou d'exclure – un volant de reports plus important au profit de la Défense relève d'un choix de stratégie budgétaire. En somme, la question du traitement des reports des crédits de la Défense, est moins un « sujet LOLF » qu'un sujet « Défense »⁽¹⁾.

D'autre part, les conditions d'exécution du budget 2006 seront d'autant plus facilitées que les **dotations initiales sont finement « calibrées »**. À cet égard, votre Rapporteur général partage le point de vue exprimé par MM. Alain Lambert et Didier Migaud, selon lesquels il importe d'éviter « *soit la constitution artificielle de marges de manœuvre indues (en cas de "sur budgétisation" initiale), soit l'absorption automatique des marges de manœuvre qui auraient pu être dégagées par ailleurs (en cas de "sous-budgétisation" initiale)* »⁽²⁾.

• Au-delà, à une échelle pluriannuelle, votre Rapporteur général estime souhaitable de chercher à créer les conditions d'une étape nouvelle dans la maîtrise des dépenses de l'État. Ces dernières semaines, le Gouvernement a plusieurs fois évoqué la **perspective d'une dépense stabilisée en valeur**, et non plus en volume. Cette stratégie permettrait de contribuer au financement des allègements d'impôts prévus pour 2007 sans dégrader le solde budgétaire.

Lors de son audition par la Commission des finances le 28 septembre 2005, M. Thierry Breton, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré que « *les deux scénarii de finances publiques à l'horizon 2009, que le Gouvernement transmettra à la Commission européenne à la fin de l'année visent l'un et l'autre, en matière d'évolution des dépenses de l'État, le « zéro volume », l'objectif étant d'atteindre, à terme, le « zéro valeur », c'est-à-dire le simple maintien en euros courants et non plus constants* ». Dans le même sens, le

(1) MM. Alain Lambert et Didier Migaud semblent d'ailleurs pencher en ce sens, écrivant que « la Défense constitue un cas particulier, caractérisé notamment par un volume très important de reports, qui seraient de "vrais reports", correspondant à l'étalement des paiements des opérations engagées, notamment dans le cadre de la loi de programmation militaire et non un "fonds de roulement" renouvelé d'année en année, comme c'est le cas pour d'autres ministères » (« *Note d'étape sur les règles de reports des crédits* », La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, *Rapport au Gouvernement*, septembre 2005).

(2) La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, *Rapport au Gouvernement*, septembre 2005.

Rapport économique, social et financier indique que « *l'objectif du Gouvernement est maintenant de progresser vers une stabilisation en valeur des dépenses de l'État* ». Une diminution des dépenses budgétaires de 1% par an en volume permettrait de dégager environ 3 milliards d'euros de marge de manœuvre supplémentaire par rapport à une stabilisation en euros constants des dépenses de l'État.

Une telle évolution – particulièrement ambitieuse – constituerait un pas supplémentaire d'importance vers l'assainissement durable des finances publiques. La réforme de l'État et les nouveaux outils offerts par la loi organique relative aux lois de finances doivent être mis au service de ce dessein.

B.- DES BAISSSES D'IMPOTS SUBSTANTIELLES

Le présent projet de loi de finances évalue à **3.840 millions d'euros le montant net des allègements d'impôts nouveaux en 2006.**

• Il faut pourtant ici rappeler que **les mesures adoptées à ce jour réduisent dès à présent de 3.935 millions d'euros** le produit des impôts d'État en 2006 avant même le vote de la loi de finances pour 2006.

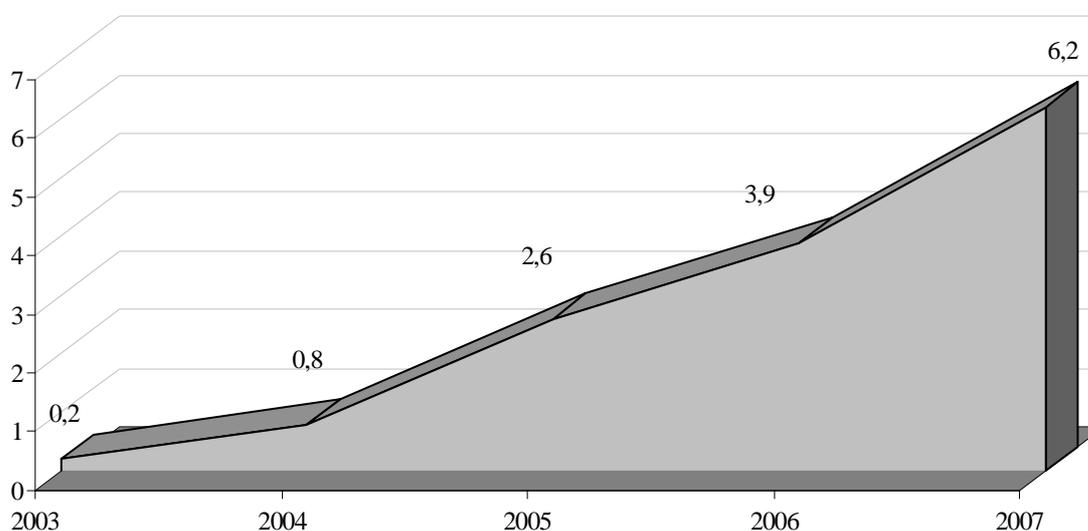
Votre Rapporteur général s'est, à diverses reprises, inquiété du développement de ces mesures fiscales « à retardement » qui n'exercent leurs effets budgétaires qu'avec une, voire plusieurs années de retard. Dans son rapport (n° 2354) portant sur les premiers éléments relatifs à l'exécution du budget pour 2004, il a en effet mis en évidence les trois risques associés à cette pratique :

– un risque de dispersion des textes, qui fait échapper à la loi de finances de l'année la discussion de baisses d'impôt substantielles et peut parfois nuire à la cohérence nécessaire entre des mesures fiscales, envisagées sous le seul angle d'une politique publiques déterminée dans un texte législatif particulier, et la stratégie budgétaire d'ensemble ;

– un risque de dispersion des moyens et des débats : l'adoption d'allègements fiscaux importants à effets différés contraint fortement la répartition future des marges de manœuvre à laquelle il appartient à la loi de finances de l'année de présider. En 2006, on le voit, cette contrainte est particulièrement forte, puisque les baisses d'impôt déjà votées préemptent 3,9 milliards d'euros de ressources avant même que ne soient rendus les premiers arbitrages sur le budget. Dans la mesure où les débats se concentrent naturellement sur les mesures proposées dans chaque projet de loi de finances, le décalage s'accroît entre la perception médiatique et par l'opinion, à bien des égards « amnésiques », de la politique fiscale et ses effets réels sur les finances publiques.

**INCIDENCE BUDGETAIRE DES MESURES FISCALES ADOPTEES DANS D'AUTRES TEXTES
QUE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE**

(en milliards d'euros)



– un risque de dispersion de la stratégie elle-même, lorsque les allègements fiscaux ne s'intègrent pas dans une perspective qui mesure l'ensemble de leurs incidences et les place dans l'horizon plus large d'une stratégie fiscale globale compatible avec un assainissement à long terme des finances publiques.

A cet égard, votre Rapporteur général salue le progrès considérable que représente l'annonce par le Premier ministre début septembre, et l'inscription dans le présent projet de loi de finances, d'une réforme fiscale d'ensemble reposant sur une profonde adaptation de l'imposition sur les personnes et des entreprises à la nécessité impérieuse de revaloriser les fruits du travail et de renforcer la compétitivité de notre pays, ainsi que la subordination de ces efforts budgétaires à la nécessité de l'assainissement des finances publiques, qui se traduit par l'engagement du Gouvernement de gager leurs coûts grâce des économies supplémentaires allant au-delà du gel en volume de la dépense de l'État.

Le tableau ci-après détaille les principales mesures adoptées à ce jour ayant une incidence nouvelle sur l'exercice 2006.

**MESURES ADOPTEES AVANT LE PRESENT PROJET DE LOI DE FINANCES
AYANT UNE INCIDENCE NOUVELLE SUR L'EXERCICE 2006**

(en millions d'euros)

Loi pour la confiance et la modernisation de l'économie et loi PME	- 85
suppression de la première tranche de l'IFA	- 30
réduction d'IS de 65% des versements à des organismes de recherche ou 25% des souscriptions au capital des PME innovantes ou dans des parts de FCPI	- 50
exonération de la taxe sur les salaires des rémunérations des enseignants versées par les centres de formation des apprentis (Loi PME)	- 75
fin de la prorogation de la mesure « dons exceptionnels » du 1/06 au 31/12 2005	70
Loi de cohésion sociale	- 61
réduction d'impôt pour les dons versés aux œuvres reconnues d'utilité publique passée de 60 à 66% (et de 66% à 75% jusqu'à 470 euros pour la fourniture de repas gratuit) à compter de l'imposition des revenus 2005	- 61
LFI 2005	- 1.524
relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à 12.000 euros	- 60
crédit d'impôt en faveur du développement durable	- 18
exonération des rémunérations versées aux enfants de moins de 21 ans au titre des activités exercées à l'occasion des congés scolaires ou universitaires dans la limite de 2 fois le SMIC	- 20
suppression progressive de la surcontribution d'IS	- 550
crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété	- 508
prorogation de 6 mois (jusqu'au 31/12/2005) de la réduction de 50% des droits pour les donations en pleine propriété (effet d'appel : - 35; effet d'aubaine + 30)	- 5
prorogation et aménagement du dispositif de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les transporteurs routiers	- 52
augmentation des abattements applicables aux successions en ligne directe et au conjoints survivants (incidence supplémentaire du dispositif)	- 397
LFR 2004	- 213
déductibilité de la hausse de la CSG 0,4% des retraites et 0,7% des revenus du patrimoine	- 160
abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme de 19% à 15% en 2005	- 434
instauration d'une taxe exceptionnelle sur les sommes inscrites au compte de réserve spéciale des entreprises au taux de 2,5% (« exit tax » en 2006 et 2007) en contrepartie de l'abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme	502
extension de l'exonération de TVA à la gestion des SICAV	- 38
suppression du droit de timbre de dimension et augmentation des taux d'enregistrement et création d'une taxe sur certaines opérations de crédit	- 131
Loi relative à l'assurance maladie	- 490
élargissement de l'assiette de la CSG et CRDS sur les revenus d'activité salariée et allocations chômage de 95 à 97% augmentant le montant de la CSG à déduire de l'IR	- 90
déductibilité en matière d'IS de la C3S	- 400
Loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement	- 1.593
réduction d'impôt de 25% des montants annuels d'intérêt payés en 2004 et 2005 dans la limite de 600 euros au titre de certains prêts à la consommation	- 220
exonération des plus-values professionnelles pour la reprise d'activités de proximité	- 40
application du taux réduit de TVA à la LASM d'immeubles neufs (location accession, vente des logements à leurs occupants, livraison à soi-même)	- 53
fin d'exonération entre le 16/06/04 et le 31/12/05 des droits de mutation à titre onéreux dus à l'Etat au titre des reprises d'activité de proximité réalisées par des contribuables exerçant une activité industrielle, artisanale ou libérale	130
fin de la mesure « dons exceptionnels » du 01/06/04 au 31/05/2005	50
dégrèvements de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux réalisés entre le 01/01/2004 et 30/06/2005	- 1.260

LFI 2004	+ 20
pérennisation et renforcement du crédit impôt recherche	- 146
instauration de la réduction de 50% des droits pour les donations en pleine propriété consentie quel que soit l'âge du donateur (effet d'appel - 70, effet d'aubaine + 30)	- 40
réforme du régime fiscal des distributions (incidence nette)	107
dont	
coût lié à la création du crédit d'impôt pour les personnes résidentes titulaires d'un PEA ou PEE	- 122
remboursements IR : incidence en termes de restitution de la suppression de l'avoir fiscal pour les personnes physiques et dès la création du crédit d'impôts	347
non-reconduction du prélèvement exceptionnel de 25% sur la distribution des bénéficiaires institués pour 2005 en contrepartie de la suppression du précompte	- 1.200
incidence de l'institution du prélèvement exceptionnel de 25% sur la distribution de bénéfice sur les restitutions	- 93
gains dus à la suppression de la restitution de l'avoir fiscal pour les personnes physiques résidentes	1.032
gains liés à la suppression du transfert de l'avoir fiscal aux non-résidents	143
LFI 2003	- 50
suppression progressive de la CIF	- 50
TOTAL	- 3.935

Les principaux allègements fiscaux votés concernent :

– dans la loi de finances initiale pour 2005 (- 1.524 milliards d'euros), la mise en place, pour un coût budgétaire de 508 millions d'euros, du crédit d'impôt en faveur de la première propriété, qui s'est substitué à l'ancienne subvention de même objet servie par le budget général jusqu'en 2004. Il faut remarquer que le coût annuel du dispositif reste évalué à près de 300 millions d'euros, l'ajustement des acomptes de l'IS dû versés en 2006 à l'IS payé pour 2005 réduit du crédit d'impôt diminuant de 200 millions d'euros supplémentaires l'IS prévu de 2006 ; la **dernière étape de la suppression de la surcontribution de 30% d'impôt sur les sociétés** pour 550 millions d'euros et l'incidence supplémentaire de 397 millions d'euros de la **réforme des droits de succession** ⁽¹⁾ ;

– dans la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (dite « loi Sarkozy ») de l'été 2004 (- 1.593 millions d'euros), les **dégrèvements de taxe professionnelle** pour les investissements nouveaux réalisés entre le 16 juin 2004 et le 30 juin 2005 (- 1.260 millions d'euros) et la réduction d'IR au titre des intérêts des prêts à la consommation (- 220 millions d'euros) ;

– dans la loi relative à l'assurance maladie de l'été 2004 (- 490 millions d'euros), la déductibilité de la C3S du bénéfice fiscal soumis à l'IS qui réduit les recouvrements de l'impôt sur les sociétés de 400 millions d'euros et l'élargissement de l'assiette de la CSG déductible de l'IR qui a, pour sa part, une incidence de 90 millions d'euros ;

(1) Pour le détail des mesures fiscales, voir le chapitre II du présent rapport consacré à l'examen des ressources du budget général de l'État en 2006.

– dans la loi de finances initiale pour 2004, la pérennisation et le renforcement en deux ans du crédit d'impôt recherche représentant un coût supplémentaire pour les finances publiques de 146 millions d'euros en 2006.

• **Le présent projet de loi de finances concilie responsabilité budgétaire et volontarisme fiscal** pour présenter un dispositif d'allègement « autofinancé ».

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES PROPOSEES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES
AYANT UNE INCIDENCE EN 2006**

(en millions d'euros)

amélioration du caractère incitatif de la PPE	- 500
provision pour investissement de 5.000 euros pour l'acquisition d'immobilisation amortissable à l'exclusion des immeubles et des véhicules de tourisme (loi PME)	- 108
rapprochement du taux d'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	-10
transformation de l'imputabilité de l'IFA sur l'IS en déductibilité des charges	500
non-déductibilité des provisions pour titres de participation à hauteur des plus-values latentes sur titre de même nature	115
réintégration au résultat imposable des emprunts TSDI	385
rapprochement du taux d'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	- 20
prolongation ou aménagement des incitations aux transmissions anticipées de patrimoine	- 50
abattement de 5.000 euros pour les donations et successions entre frères et sœurs	- 40
compensation de l'exonération 20% de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs exploitants	- 140
TOTAL	+ 195

D'un côté, plusieurs mesures d'allègements supplémentaires exerçant des effets dès 2006 sont proposées dans le projet de loi, pour un coût de 804 millions d'euros.

En direction des ménages, la première étape de la revalorisation de 50% de la prime pour l'emploi (500 millions d'euros en 2006) et son versement par virement chaque mois à compter du premier janvier 2006 est accompagnée de diverses aides à la mobilité géographique. Parallèlement, l'allègement de la fiscalité des donations est poursuivi (pour 80 millions d'euros) avec la réduction de 10 à 6 ans du délai de rappel des successions et la mise en place d'un abattement de 5.000 euros pour les donations consenties au profit de neveux et pour l'ensemble des transmissions entre frères et sœurs.

En direction des entreprises, une exonération de 20% de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains à usage agricole, intégralement compensée aux collectivités territoriales (140 millions d'euros), viendrait alléger les charges pesant sur les agriculteurs. Parallèlement, le crédit impôt recherche serait renforcé à hauteur de 40 millions d'euros tandis que serait prorogée de 4 ans la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre de la souscription de parts de fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI) pour renforcer l'investissement des particuliers dans les PME innovantes.

Le coût de ces mesures serait, dans un esprit de responsabilité budgétaire, « gagé » par des mesures d'harmonisation fiscale de 1.000 millions d'euros. La simplification de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) par la suppression de la possibilité auparavant accordée aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés d'imputer l'IFA sur l'impôt sur les sociétés et de déduire son montant du résultat imposable, et son rééquilibrage avec, d'un côté, l'exonération des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200.000 euros et, de l'autre, la création d'une nouvelle tranche pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 500 millions d'euros, améliorerait le rendement de l'impôt sur les sociétés de 500 millions d'euros. De même, la réintégration dans le résultat imposable des emprunts TDSI représenterait un gain d'impôt sur les sociétés de 385 millions d'euros et la non-déductibilité des provisions pour titres de participation à hauteur des plus-values latentes sur titres de même nature relèverait concomitamment de 115 millions d'euros les recouvrements d'impôt sur les sociétés.

• Cependant, l'essentiel est la réforme d'ensemble de la fiscalité proposée en deuxième partie du présent projet de loi de finances, qui représenterait un coût de 5.080 millions d'euros sur l'exercice 2007, portant à 6.180 millions d'euros l'incidence en 2007 des mesures nouvelles adoptées ou proposées à ce jour.

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES ADOPTEES OU PROPOSEES A CE JOUR
AYANT UNE INCIDENCE NOUVELLE EN 2007**

(en millions d'euros)

Projet de loi de finances pour 2006	- 5.080
Mesures d'allègement en faveur des ménages <i>dont :</i> <i>réforme du barème de l'impôt sur le revenu</i> <i>amélioration de la PPE</i> <i>plafonnement des impôts directs en fonction des revenus (« bouclier fiscal »)</i> <i>crédit d'impôt garde d'enfants</i>	
Mesures d'allègement en faveur des entreprises	
Autres mesures prises antérieurement	
Dégrèvement de TP des investissements nouveaux	
TOTAL	

La réforme de l'imposition des personnes est le premier pilier de la réforme, avec la simplification et l'allègement du barème de l'IR (pour 3,6 milliards d'euros) et le renforcement parallèle de la PPE (500 millions d'euros), les deux mesures constituant un gain de 48% pour un célibataire au SMIC (257 euros), de 14% (294 euros) pour un célibataire dont les revenus sont égaux à deux fois le SMIC (et 2% pour 3 et 5 SMIC), et un gain de 45% (520 euros) à 14% (881 euros) pour un couple marié avec deux enfants, les parents gagnant respectivement un et trois SMIC. En parallèle, le plafonnement de l'ensemble des impôts locaux et d'Etat à 60% des revenus (« bouclier fiscal ») et celui des « niches fiscales » à 8.500 euros introduiraient deux éléments décisifs pour

renforcer la cohérence de notre système d'imposition des revenus qui, à ces deux égards, en témoigne insuffisamment.

Deuxième pilier du plan fiscal du Gouvernement, la **réforme de la taxe professionnelle** assurerait à l'ensemble des entreprises de ne pas payer plus de 3,5% de leur valeur ajoutée et pérenniserait, dans un souci de renouvellement de l'appareil productif, le dégrèvement pour investissements nouveaux pour toutes les immobilisations neuves éligibles à l'amortissement dégressif créées ou acquises à compter du 1^{er} janvier 2006, en l'appliquant désormais pendant 3 ans à hauteur de 100% de la valeur du bien la première année, 2/3 la deuxième et 1/3 la troisième. Cette réforme devrait faire bénéficier 50.000 entreprises supplémentaires (contre 155.000 aujourd'hui) du plafonnement au titre de la valeur ajoutée et représenter un allègement de charge fiscale de 1,4 milliard d'euros. En outre, innovation d'une portée considérable, les collectivités locales seraient mieux associées à l'effort de modération fiscale puisqu'elles ne pourraient bénéficier du produit de hausse de taux de taxe professionnelle aboutissant à taxer les entreprises à plus de 3,5% de leur valeur ajoutée, pendant que ces dernières seraient assurées de ne jamais acquitter une taxe professionnelle supérieure à ce niveau.

Votre Rapporteur général tient à cet égard à révéler **le véritable changement de « philosophie fiscale »** que représentent le plafonnement des impôts d'État et locaux à 60% des revenus, s'agissant des particuliers, et celui de la taxe professionnelle à 3,5% de la valeur ajoutée, s'agissant des sociétés. Il marque en effet un **engagement clair sur le niveau maximal supportable par la collectivité de la fiscalité sur les ménages et sur les entreprises.**

C.- DES FINANCES PUBLIQUES QUI DEMEURENT CONVALESCENTES

1.- La stabilisation du déficit public

Résultat d'un accroissement modéré des dépenses et de baisses d'impôt substantielles mais compatibles avec un sentier d'assainissement à moyen terme des finances publiques, l'amélioration du solde de l'État devrait marquer une pause en 2005 et 2006. Cette pause tient moins à une stratégie budgétaire qui reste tout entière inspirée par les principes de responsabilité à l'égard des générations futures et d'ambition dans la réforme de l'État qu'aux incertitudes de la conjoncture qui ralentissent la reprise de l'économie.

EQUILIBRE DU BUDGET DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2004	LFI 2005	Révisé 2005 ^(a)	PLF 2006	PLF 2006/révisé 2005	Révisé 2005/LFI 2005
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT						
TOTAL des dépenses nettes du budget général	286.219	290.959	291.156	266.085	- 25.071	+ 197
Recettes fiscales nettes	266.522	271.774	269.748	257.741	- 12.007	- 2.026
Recettes non fiscales	36.241	35.750	37.143	24.839	- 12.304	+ 1.393
Prélèvements sur recettes	- 61.176	- 62.298	- 63.130	- 65.252	- 2.122	- 832
TOTAL des recettes nettes du budget général	241.587	245.226	243.761	217.328	- 26.433	- 1.464
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 44.632	- 45.733	- 47.395	- 48.757	- 1.362	- 1.661
COMPTES SPECIAUX DU TRÉSOR						
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	9.178	4.892	4.892	60.420	+ 55.528	-
Recettes des comptes d'affectation spéciale	9.253	4.892	4.892	61.445	+ 56.553	-
Solde des comptes d'affectation spéciale	75	0	0	1.025	+ 1.025	-
Dépenses des comptes de concours financiers	67.490	67.528	67.528	87.016	+ 19.488	-
Recettes des comptes de concours financiers	68.461	67.666	67.666	87.393	+ 19.727	-
Solde des comptes de concours financiers	971	138	138	377	+ 239	-
Solde des comptes de commerce	373	328	328	504	+ 176	-
Solde des comptes d'opérations monétaires	120	105	105	47	- 58	-
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX	1.539	571	571	1.953	+ 1.382	-
SOLDE GÉNÉRAL DU BUDGET DE L'ETAT	- 43.093	- 45.162	- 46.823	- 46.804	+ 20	- 1.661
Déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht	- 3,2%	- 3,3%	- 2,8 %	-	-	-

(a) Ajustement des ressources nettes du budget général de l'État au regard des estimations révisées jointes au projet de loi de finances pour 2006, et hypothèse de respect du plafond de l'autorisation parlementaire s'agissant des dépenses. De même, les résultats des comptes spéciaux du Trésor sont ceux estimés dans la loi de finances initiale pour 2005.

Le déficit prévisionnel du budget général s'accroîtrait de 1.362 millions d'euros entre 2005 (estimations révisées) et 2006 (projet de loi de finances), pour atteindre 48.757 millions d'euros. Compte tenu néanmoins de l'accroissement de 1.382 millions d'euros du solde des comptes spéciaux du Trésor (voir le chapitre III du présent rapport), le déficit du budget de l'État serait stable à 46.804 millions d'euros entre 2005 et 2006. Cela ne doit pas pour autant masquer l'inversion de tendance puisque le solde se dégrade en fait de 3.711 millions d'euros (- 8,6%) par rapport à 2004.

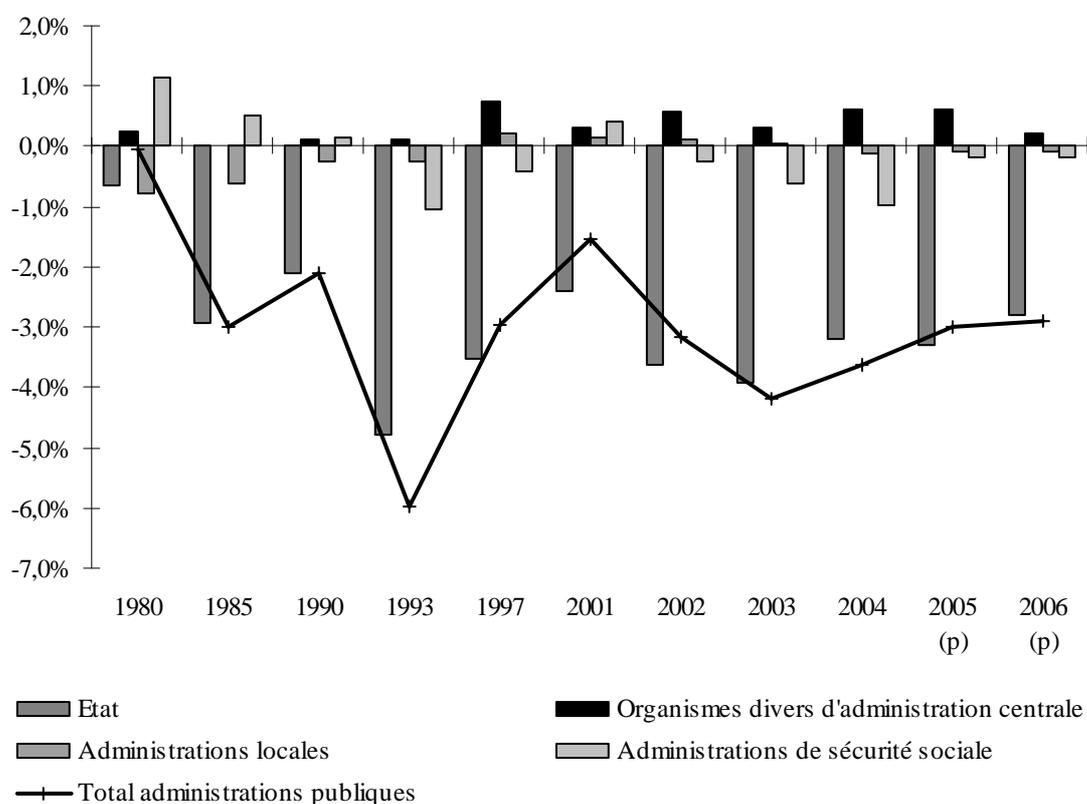
Ce montant traduit, au sens du Traité de Maastricht, **un redressement de 0,4 point de PIB du déficit de l'État** en comptabilité nationale entre 2005 et 2006.

Le gel de la dépense en volume, tandis qu'au dénominateur la richesse nationale continue de progresser en volume, induit une réduction du poids des dépenses de l'État dans le PIB de 0,2 point de PIB.

Par ailleurs, dans la mesure où les versements de la CADES étaient exclus du calcul du déficit au sens de nos engagements européens, le fait que le déficit budgétaire soit stable en dépit de leur interruption signifie en fait une réduction de 0,2 point de PIB du déficit au sens du Traité de Maastricht ⁽¹⁾.

CAPACITE OU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en pourcentage du PIB)



(1) Il faut en effet rappeler que, dans la comptabilité communautaire, les remboursements en capital des prêts accordés par l'État ne sont pas considérés comme des ressources publiques, dans la mesure où ils s'accompagnent, d'un point de vue patrimonial, d'une diminution des créances financières et donc des actifs de l'État. Seuls les versements d'intérêts ont une incidence sur le déficit notifié aux autorités communautaires. Dès lors, la part du remboursement en capital (2,4 milliards d'euros environ) correspondant aux versements réalisés entre 2002 et 2005 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en compensation des 16,77 milliards d'euros de dette sociale repris à son compte par l'État en 1993 a été exclue chaque année du calcul du déficit de l'État durant toute cette période. Dans ce contexte, le « gel » du déficit de l'État entre 2005 et 2006, en comptabilité budgétaire, signifie en fait une réduction de 2,4 milliards d'euros au sens de nos engagements communautaires.

	1980	1985	1990	1993	1997	2001	2002	2003	2004	2005 ^(a)	2006 ^(a)
Etat.....	- 0,6%	- 2,9%	- 2,1%	- 4,8%	- 3,5%	- 2,4%	- 3,6%	- 3,9%	- 3,1%	- 3,3%	- 2,9%
Organismes divers d'administration centrale	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,7%	0,3%	0,6%	0,3%	0,6%	0,6%	0,2%
Administrations locales	- 0,8%	- 0,6%	- 0,3%	- 0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%
Administrations de sécurité sociale.....	1,1%	0,5%	0,1%	- 1,0%	- 0,4%	0,4%	- 0,2%	- 0,6%	- 1,0%	- 0,2%	- 0,2%
Total administra- tions publiques	0,0%	- 3,0%	- 2,1%	- 6,0%	- 3,0%	- 1,5%	- 3,2%	- 4,2%	- 3,6%	- 3,0%	- 2,9%

(a) Prévisions.

Le redressement structurel du solde de l'État devrait permettre d'absorber le retour du solde des organismes divers d'administration centrale vers son niveau tendanciel après le versement exceptionnel des soultes des industries électriques et gazières en 2005 (+ 0,4 point de PIB).

Le déficit public serait ainsi stabilisé sous la barre des 3% (2,9% en 2006 après 3,0% en 2005 et surtout 3,6% en 2004), en particulier sous l'effet de la **remise sous contrôle du besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO)** (- 0,2 % du PIB en 2005 et 2006 après - 1% en 2004).

Ce dernier phénomène résulterait **en 2005 d'un fort dynamisme des ressources**, les prélèvements obligatoires perçus par les organismes de sécurité sociale augmentant en effet de 0,4 point de PIB, dont 0,3 point dû à des mesures nouvelles au nombre desquelles :

- le passage, décidé dans la loi sur l'assurance maladie du 13 août 2004, de 5 à 3% de l'abattement frais professionnels au titre de la CSG sur les salaires, le relèvement du taux réduit de CSG pour les retraités imposables et sur les revenus du patrimoine et des jeux, ainsi que la contribution additionnelle à la contribution spécifique de solidarité sur les sociétés, permettraient de redresser de près de 4 milliards d'euros le solde des ASSO ;

- la création d'un régime de retraite « chapeau » additionnel adossé aux primes versées par les trois fonctions publiques relèverait les ressources sociales de 1,1 milliard d'euros.

En revanche, **en 2006**, l'assainissement des finances sociales tiendrait moins à l'évolution des ressources qu'à une **nette maîtrise des dépenses** dont le taux de progression serait ramené de 4,5% en 2004 à 3,5% en 2005 puis à 2,4% en 2006.

Les mesures nouvelles auraient en effet une incidence limitée à 3,2 milliards d'euros (0,15 point de PIB), avec, pour 1.300 millions d'euros, le relèvement de 0,2 point des cotisations vieillesse obligatoires et de 0,1 point de la cotisation patronale pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, pour 280 millions d'euros, la hausse des taux de cotisation AGIRC/ARRCO, et,

pour 1.660 millions d'euros, les mesures nouvelles proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), dont le détail est présenté dans le tableau ci-dessous qui évalue l'incidence des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires en 2006.

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES ET LEUR INCIDENCE
SUR LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2006**

(en millions d'euros)

État	- 4.730
Sécurité sociale	+ 3.210
Hausse des cotisations au régime général	+ 1.300
Hausse des cotisations aux régimes complémentaires	+ 280
PLFSS 2006	+ 1.660
<i>dont</i>	
<i>- soumission aux prélèvements sociaux des intérêts générés par les plans d'épargne logement (PEL) dès leur dixième année (et non plus à leur échéance)</i>	+ 860
<i>- taxe exceptionnelle sur l'industrie pharmaceutique</i>	+ 300
<i>- interruption de l'abattement temps partiel existant depuis 1992 en cohérence avec la politique d'allègement de charges sociales sur les bas salaires</i>	+ 100
<i>- extension de la C3S au secteur public relevant d'une activité marchande</i>	+ 140
<i>- réduction du seuil des exonérations sur les indemnités de rupture du contrat de travail</i>	+ 45
TOTAL	- 1.480

L'essentiel tiendrait cependant, en 2006, à la maîtrise de la dépense sociale, les prestations décélérant à un rythme de croissance de 2,3% en valeur, soit 0,5% en volume, en particulier grâce à une évolution de l'ONDAM limité à 2,7% à périmètre constant sous l'effet de la réforme de l'assurance maladie assise sur la mise en œuvre du plan médicament (élargissement du répertoire des génériques, développement des conditionnements de trois mois, baisses de prix, adaptation de la prise en charge des médicaments dont le service médical rendu est insuffisant), la poursuite des efforts de maîtrise médicalisée, axée cette année plus spécifiquement sur les actes de biologie et les transports sanitaires, la modernisation des pratiques hospitalières et le renforcement de la lutte contre les abus et les fraudes. Cet effort structurel atténuerait l'impact sur les comptes sociaux du maintien du dynamisme des prestations vieillesse (+ 3,6% en 2006 après + 6,1% en 2005 liés à l'adossement du régime des industries électriques et gazières aux régimes généraux) et des prestations familiales (+ 3,4% en 2006 après + 4,0% en 2005, dus en particulier à la poursuite de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, qui constitue une charge nette de 1,2 milliard d'euros en 2006).

Le besoin de financement des administrations locales resterait pour sa part stable, à – 0,1 point de PIB, entre 2005 et 2006. Les dépenses locales, portées par une masse salariale toujours dynamique (+ 4,7% en 2005 sous l'effet notamment de la revalorisation du point de la fonction publique, + 5,4% en 2006 sous l'hypothèse d'un recours soutenu aux contrats aidés du plan de cohésion sociale) et des investissements robustes (+ 5,5% en 2005 puis 4,1% en 2006), conserveraient un taux de croissance élevé (+ 4,3% puis + 4,6% en 2005 et 2006, soit + 2,5% puis + 2,8% en volume). En contrepartie, les ressources fiscales locales seraient fortement sollicitées (+ 6,3% puis + 6,6% en 2005 et 2006) au moyen d'une progression soutenue des taux d'imposition (+ 3,5% puis + 6,0%).

2.- L'évolution de l'endettement public

a) *La couverture du besoin de financement de l'État*

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre n'est que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État. Le déficit budgétaire doit, en effet, être financé au cours de l'année par la voie de l'emprunt. Plus précisément, du solde budgétaire découle un besoin de financement, qui devra être couvert par les emprunts et les ressources de trésorerie de l'État. L'un des mérites de la LOLF est de clarifier ces deux aspects en introduisant deux innovations apparaissant à l'article d'équilibre (article 51 du présent projet) : un tableau de financement et un plafond de variation de la dette ⁽¹⁾.

L'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte « *les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ». Cette nouveauté essentielle ⁽²⁾ permet d'appréhender les charges de remboursement de la dette de l'État dans un **tableau** – pendant du tableau d'équilibre prévu en matière budgétaire – **récapitulant le besoin de financement et la capacité de financement de l'État**. Pour 2005 et 2006, il se présente de la manière suivante :

(1) Votre Rapporteur général renvoie également, pour un exposé de l'évolution de la présentation de l'article d'équilibre, au commentaire de l'article 51 du présent projet (tome 2 du présent rapport).

(2) Depuis plusieurs années, le tome 2 du rapport général, dans son commentaire de l'article d'équilibre, ainsi que le rapport spécial des crédits des Charges communes présentaient néanmoins un tableau prévisionnel de financement.

TABLEAU PREVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ^(a)

(en milliards d'euros)

	Prog. 2005	Sept. 2005	PLF 2006
I.- Besoin de financement			
Déficit budgétaire	45,0	46,8	46,8
Amortissement de la dette à long terme	33,0	33,0	44,1
Amortissement de la dette à moyen terme.....	33,0	32,5	39,9
Amortissement des engagements de l'État.....	0,0	0,0	0,0
Total Besoin de financement.....	111,0	112,3	130,8
II.- Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme.....	111,0	111,0	125,0
Rachat de dette à moyen et long terme.....	–	–	–
Financement à moyen et long terme	111,0	111,0	125,0
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(b)	–	0,1	–
Variation des dépôts des correspondants.....	–	2,4	5,5
Variation du compte courant du Trésor.....	–	– 1,2	0,3
Divers	–	–	–
Ressources totales nettes de financement	111,0	112,3	130,8

(a) La colonne « prog. 2005 » présente le tableau de financement officiel pour 2005, publié en décembre 2004 qui diffère légèrement du tableau présenté dans le fascicule des Charges communes, en septembre 2004. La colonne « sept. 2005 » présente la prévision actualisée en septembre du programme de financement pour 2005.

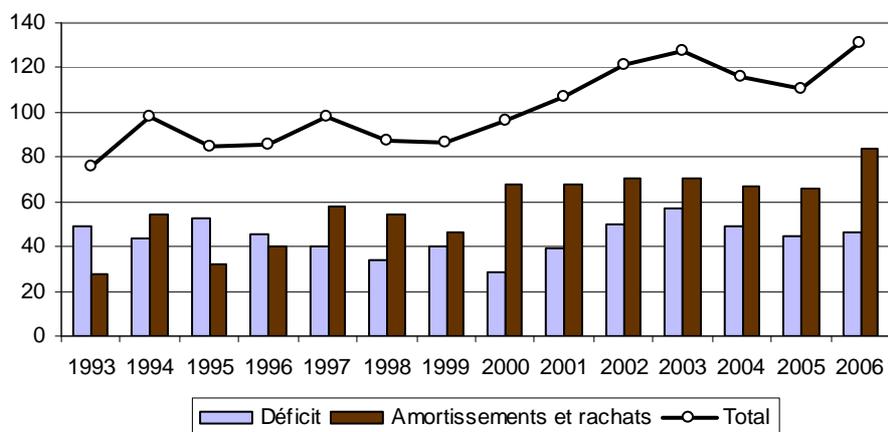
(b) BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté.

Le besoin de financement de l'État recouvre d'abord le déficit budgétaire résultant de l'exécution des lois de finances. Il est fixé à 46,8 milliards d'euros pour 2006, soit le même niveau que celui pour 2005 (révisé). Mais le besoin de financement recouvre aussi – et surtout – le remboursement des dettes et des engagements arrivant à échéance. Jusqu'à présent, et à la différence de la charge de la dette qui constitue une charge budgétaire, le remboursement de ces emprunts ne figurait pas en loi de finances.

En 2006, l'État devrait assurer le remboursement de 84 milliards d'euros de dette à moyen (pour 39,9 milliards d'euros) et long terme (pour 44,1 milliards d'euros). Son besoin de financement s'établit donc à 130,8 milliards, en progression de 16% par rapport au besoin de financement actualisé pour 2005. Le déficit budgétaire prévu étant le même, cette augmentation est donc uniquement imputable aux amortissements, dont le montant augmente de 28%. Le graphique ci-dessous permet de mesurer les deux composantes du besoin de financement depuis 1993.

STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (1993-2006)

(en milliards d'euros)



Pour couvrir ce besoin de financement, l'État émet des emprunts à moyen et long terme (OAT⁽¹⁾ et BTAN⁽²⁾), auxquels s'ajoutent des ressources de trésorerie plus liquides (titres à court terme, dépôts des correspondants du Trésor etc.). La politique d'émission primaire de la dette de l'État repose sur des principes de prévisibilité et de régularité, qui se traduisent par la présentation annuelle d'un programme prévisionnel de financement de l'État. Ce programme fait l'objet d'une première présentation provisoire à l'automne, avant sa présentation définitive à la fin de l'année ou au début de l'année suivante. Il est complété par un calendrier indicatif annuel d'adjudication. Le schéma actuel d'émission repose sur les principes suivants :

- sur le segment des OAT : émission chaque mois de deux OAT à 10 ans et d'une OAT plus longue (15 ou 30 ans) selon la demande ;

- sur le segment des BTAN : émission chaque mois de deux BTAN à 5 ans et de deux BTAN à 2 ans (par création ou réabondement d'anciens BTAN à 5 ans) ;

- sur le segment des BTF : création d'une nouvelle ligne à 3 mois une semaine sur deux, abondée à nouveau la semaine suivante ; création chaque semaine d'une ligne à 6 mois ou à 1 an.

En 2005, les ressources de financement résultent essentiellement d'émissions de BTAN et d'OAT. Le graphique ci-dessous rend compte de l'exécution, au 31 août 2005, du programme de financement à moyen et long terme. Mais la version actualisée du programme de financement fait également état d'une variation nette positive des BTF (0,1 milliard d'euros), d'une variation

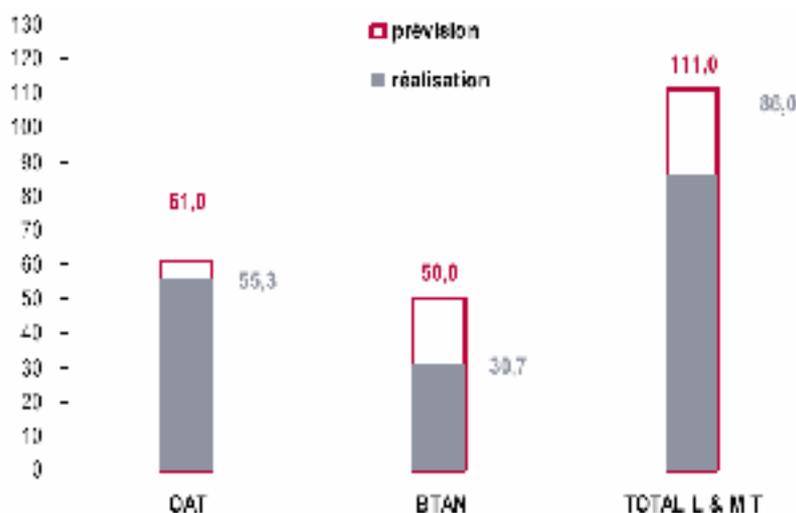
(1) Obligations assimilables du Trésor.

(2) Bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel.

négative du compte du Trésor (– 1,2 milliard d’euros) et d’une variation positive des dépôts des correspondants (2,4 milliards d’euros) ⁽¹⁾.

FINANCEMENT A MOYEN ET LONG TERME SUR L’ANNEE (au 31 août 2005)

(en milliards d’euros)



Source : Agence France Trésor, Bulletin mensuel, n° 184, septembre 2005.

Pour 2006 ⁽²⁾, le besoin de financement de l’État serait couvert :

– par les émissions à moyen terme (BTAN) et long terme (OAT) pour 125 milliards d’euros ;

– par les dépôts des correspondants du Trésor : leur variation nette serait positive en 2006, à 5,5 milliards d’euros. Elle serait le résultat de l’affectation d’une partie du produit des privatisations des sociétés concessionnaires d’autoroutes au désendettement. Le Gouvernement prévoit en effet d’effectuer une dotation de 10 milliards d’euros à la Caisse de la dette publique ⁽³⁾ en 2006, sur lesquels 3 milliards d’euros iraient à l’ERAP et 1,5 milliard d’euros irait à l’AFITF. Sur les 10 milliards d’euros de recettes de privatisations, 5,5 milliards d’euros serviraient ainsi à couvrir le besoin de financement de l’État, rendant les conséquences de l’endettement moins douloureuses ;

– par la diminution du solde du compte du Trésor à la Banque de France (0,3 milliard d’euros).

(1) Cette dernière s’explique par le retrait de 2,6 milliards d’euros du compte d’opérations de la Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest (réforme de la convention de compte d’opérations du 20 septembre 2005) et par les dépôts de 4 milliards d’euros par l’Agence de financement des infrastructures de transports et de 1 milliard d’euros par l’Agence de l’innovation industrielle.

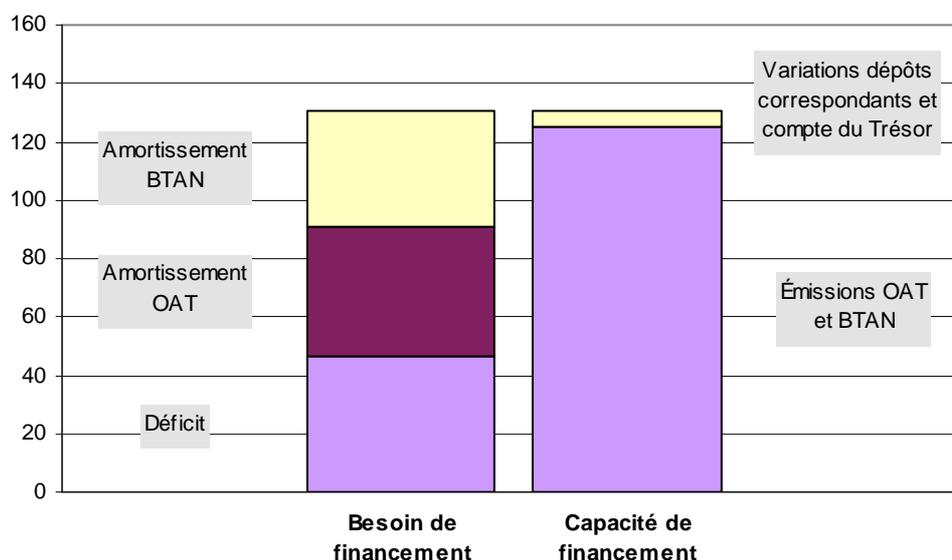
(2) Le détail du programme de financement 2006 ainsi que l’exécution du programme de financement pour 2005 feront l’objet d’un communiqué complémentaire de l’Agence France Trésor en décembre 2005. Le montant des émissions pour 2006 pourra alors être révisé, en fonction notamment des rachats qui seront intervenus jusqu’à décembre 2005.

(3) La Caisse de la dette publique, établissement public créé par la loi de finances pour 2003, est susceptible d’intervenir sur le marché secondaire principalement pour en assurer la liquidité, qui est un élément important pour la bonne tenue de la signature de l’État.

En revanche, le tableau de financement prévisionnel retient l'hypothèse d'une stabilité du stock de BTF à son niveau de fin 2004, stock qui assure une bonne liquidité du marché de la dette à court terme de l'État.

FINANCEMENT PREVISIONNEL DU TRESOR POUR 2006

(en milliards d'euros)



Autre nouveauté découlant de l'article 34 de la LOLF, le Parlement est appelé à voter sur le **plafond de variation de la dette négociable**. Il s'agit de la seule dette négociable dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an, c'est-à-dire les OAT et les BTAN. Cette limitation concerne la variation nette de dette, appréciée en fin d'année, et non un plafond de dette brute qui aurait pu empêcher le Gouvernement de faire face à des aléas de trésorerie ou d'optimiser la gestion active de la dette (échanges de titres, rachats, etc.).

L'article 51 du présent projet propose de fixer ce plafond à 41 milliards d'euros. Ce montant correspond à la différence entre les émissions prévues à moyen et long terme nettes des rachats (125 milliards d'euros) et les amortissements des titres à moyen et long terme échus en 2006 (84 milliards d'euros). La variation des dépôts des correspondants et la variation du compte du Trésor s'établissant à 5,8 milliards d'euros, il s'ensuit que les 41 milliards d'euros proposés serviront à couvrir le seul déficit prévisionnel de 46,8 milliards d'euros. Le plafond est donc calculé « au plus juste », c'est-à-dire au strict niveau des besoins identifiés dans le tableau de financement.

Au cours des réflexions préparatoires à l'application de la LOLF, il avait été envisagé de fixer un plafond plus élevé, afin de doter le gestionnaire de la dette d'une « marge de manœuvre technique » lui permettant de racheter au cours de l'année des titres de dette d'État pour profiter de conditions de prix avantageuses ou pour lisser le profil de remboursement. Cette politique a en effet un impact sur la variation de l'encours de dette nette qui résulte de la différence entre, d'une

part, le montant des émissions primaires à moyen et long terme et, d'autre part, les amortissements et les rachats de dette. Ces derniers dépendant essentiellement des conditions du marché et étant surtout réalisés en fin d'année ⁽¹⁾, il pouvait exister un risque de constater un dépassement du plafond pour des raisons indépendantes de l'évolution de l'équilibre général des lois de finances. Ce risque est cependant écarté en raison du périmètre retenu pour évaluer la variation du stock de dette, c'est-à-dire l'encours de l'ensemble des OAT et des BTAN, y compris les titres venant à échéance lors de l'année en cours ou l'année suivante. En tout état de cause, la prise en compte de la seule dette supérieure à un an permet d'éviter d'inclure dans le plafond les émissions de très court terme nécessitées par des besoins ponctuels de trésorerie.

Le plafond représente le seuil maximal de variation. La perspective d'un éventuel franchissement au 31 décembre devrait donc faire l'objet d'un ajustement dans la loi de finances rectificative de fin d'année. À l'inverse, la variation nette étant appréciée en fin d'année, un éventuel dépassement en cours d'année ne nécessiterait pas de retour devant le législateur. En cas d'évolution défavorable du solde budgétaire, le besoin de financement pourrait également être couvert par des émissions de dette à court terme.

b) Le poids de la dette en 2006

• La **charge nette de la dette de l'État** reviendrait de 39,5 milliards d'euros prévus en loi de finances pour 2005 à 38,6 milliards d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2006 (charge nette de la dette compte tenu du solde positif des opérations de gestion active de la dette). On rappellera le progrès que constitue la création, en application de la LOLF, du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » ⁽²⁾ qui, à compter du 1^{er} janvier 2006, retracera non seulement les opérations de *swaps* de taux d'intérêt, mais aussi les opérations relevant du service primaire de la dette (versement des intérêts et, en recettes, encaissement des coupons courus) ainsi que les recettes et les dépenses résultant de la gestion de la trésorerie de l'État.

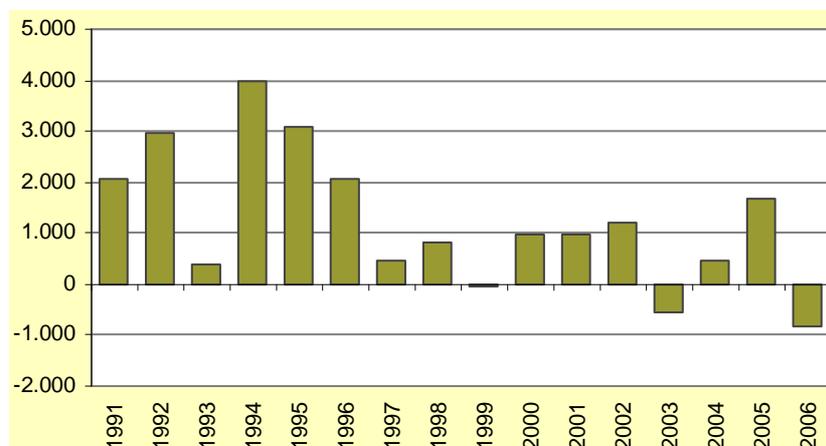
La charge de la dette diminuerait donc de 838 millions d'euros entre 2005 et 2006 (- 2,1%). Elle demeure cependant le deuxième poste de dépenses de l'État, après l'enseignement scolaire et avant la défense.

(1) Même si depuis 1999 les opérations de rachats ne se concentrent plus seulement sur le dernier trimestre de l'année.

(2) Article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

VARIATION ANNUELLE DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)



La baisse anticipée entre 2005 et 2006 s'explique avant tout par l'effet du désendettement découlant de l'affectation du produit de la privatisation des sociétés d'autoroute. La Caisse de la dette publique bénéficierait d'une dotation de 10 milliards d'euros, sur laquelle 5,5 milliards d'euros auraient pour conséquence une moindre progression de la dette à moyen et à long terme⁽¹⁾. En outre, l'évolution des taux d'intérêt resterait favorable en 2006. Contrairement aux attentes de nombreux acteurs de marché, et malgré une reprise économique soutenue, l'année 2004 n'a pas été celle de la remontée des taux. La Banque centrale européenne a maintenu son taux de refinancement à 2% et l'incertitude sur la pérennité de la reprise suscitée par la hausse des prix du pétrole a freiné l'évolution des taux.

Après une brève remontée début 2005, les rendements obligataires français ont repris un mouvement baissier en mars 2005 pour atteindre le 7 juillet un point bas historique de 3,08%, jamais atteint depuis 1946⁽²⁾. Un *statu quo* de la politique monétaire européenne est anticipé par les opérateurs de marché jusqu'au printemps 2006. Cette situation permettrait à l'« effet taux » de continuer à jouer sur les titres de la dette à long terme et de limiter l'« effet volume » résultant de la hausse de l'encours de la dette – dont la progression ne serait que ralentie.

La faiblesse des taux d'intérêt a permis de limiter la progression de la charge nette de la dette entre 2003 et 2004 à 640 millions d'euros, alors même que l'encours de la dette négociable augmentait de 45 milliards d'euros. Comme votre Rapporteur général l'a déjà souligné, **les finances publiques restent très vulnérables à la remontée des taux**. On estime ainsi qu'une hausse des taux de 2% sur 2005 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 8,7 milliards d'euros en 2009, soit près d'un demi-point de PIB. Le graphique ci-dessous illustre la montée en charge dans les années futures du

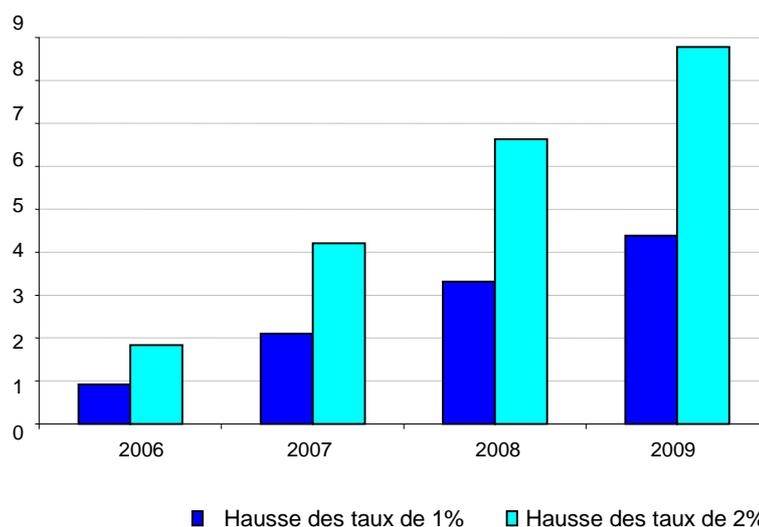
(1) Votre Rapporteur général renvoie au tableau de financement précédemment évoqué.

(2) Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006, mission Engagements financiers de l'État.

surcoût budgétaire provenant d'une hausse permanente de 1% ou de 2% du niveau des taux d'intérêt.

IMPACT SUR LA CHARGE D'INTERET DE LA DETTE DE L'ÉTAT D'UNE HAUSSE DES TAUX D'INTERET

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor.

• Au-delà des intérêts servis sur la dette, l'**encours de la dette de l'État**, c'est-à-dire le « stock » de dette, continuerait de progresser en 2005 et 2006, à un rythme cependant ralenti depuis 2003-2004. La dette négociable, en particulier, passerait de 829,1 milliards d'euros fin 2004 à 867,3 milliards d'euros fin 2005 et à 919,9 milliards d'euros fin 2006. Une telle situation invite à se fixer quelques principes simples et pédagogiques en vue d'éclairer les choix des années à venir.

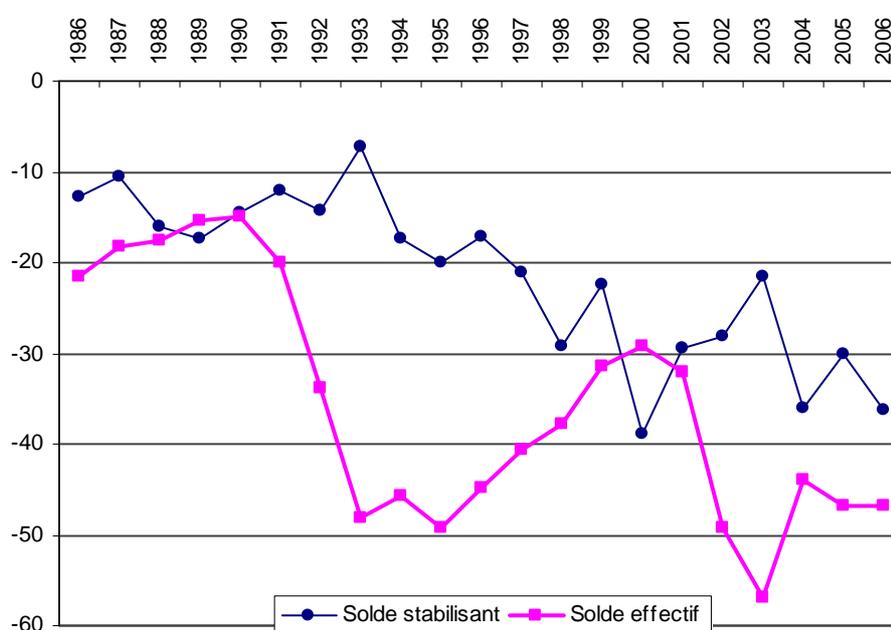
En omettant l'effet des flux nets de dettes, la variation de la dette de l'État découle directement du déficit budgétaire. Celui-ci peut se décomposer en deux parties : d'une part, la charge des intérêts de la dette et, d'autre part, le solde budgétaire dit « primaire » qui est justement défini comme la différence entre le solde total et la charge d'intérêt. Cette distinction 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 héritée du passé et sur laquelle il n'est possible d'agir qu'à la marge au moyen d'une gestion « active » de la dette. 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.

La variation de la dette peut être calculée en appliquant à l'encours de dette un taux d'intérêt représentatif de son coût moyen, appelé « taux apparent » de la dette. Il apparaît que, si le taux apparent de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du PIB, la proportion de la dette dans le PIB s'accroît même en présence d'un solde primaire nul : c'est l'effet « boule de neige ». Stabiliser la dette nécessite alors de dégager un solde primaire positif.

Si le solde primaire effectif est inférieur au solde primaire stabilisant, le poids relatif de la dette dans le PIB s'accroît mécaniquement. Si, au contraire, le solde primaire effectif est supérieur au solde primaire stabilisant, la dette devient maîtrisée : sa part dans le PIB se réduira.

COMPARAISON DU SOLDE STABILISANT LA DETTE DE L'ETAT ET DU SOLDE EFFECTIF

(en milliards d'euros)



Le graphique ci-dessus permet d'observer que les très bons résultats enregistrés en 2004 – année où le solde effectif avait été réduit de près de 13 milliards d'euros – ont certes permis de se rapprocher du solde stabilisant, sans cependant suffire à l'atteindre. L'écart entre les deux soldes se creuserait nettement en 2005, avant de se resserrer en 2006 sous l'effet d'une croissance affermie et d'un déficit budgétaire de l'État stabilisé.

Il reste que le niveau de déficit à atteindre pour stabiliser la dette serait, en 2006, d'environ 36 milliards d'euros⁽¹⁾. Si l'on neutralise le « poids du passé » – la charge de la dette –, l'effet « boule de neige » ne serait stoppé qu'en dégagant un excédent primaire d'environ 6 milliards d'euros. Or, compte tenu d'une prévision de déficit du budget de l'État à 46,8 milliards d'euros, le déficit

(1) Votre Rapporteur général renvoie aux développements qu'il a consacrés à cette question dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006 (n° 2415, juillet 2005, p. 31-34).

primaire effectif serait de 7 à 8 milliards d'euros. La mise sous contrôle de la dette nécessite donc une détermination sans faille dans la réduction du déficit. La « cible » de déficit du budget de l'État à moyen terme doit être fixée autour de 35 milliards d'euros.

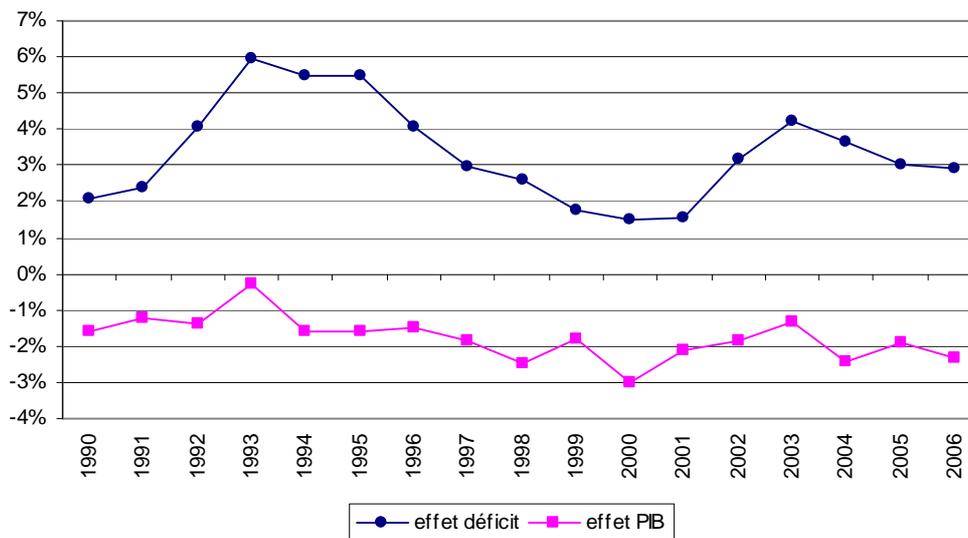
La progression de la dette doit aussi influencer sur les comportements à court terme. Ainsi, tous les surplus de recettes non anticipés en 2006 doivent impérativement être utilisés à la réduction du déficit et, partant, au désendettement. En ce sens, il faut se réjouir de ce que, pour la première fois ⁽¹⁾, cette affectation figure dans la loi de finances elle-même. L'article d'équilibre du présent projet contient ainsi une disposition selon laquelle les « *éventuels surplus (...) sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* » (IV de l'article 51 du présent projet). La seule dérogation possible – acceptable eu égard au contexte économique – concernerait les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers.

• **L'endettement des administrations publiques** décélérerait assez sensiblement, passant de 64,7% du PIB en 2004, à 65,8% en 2005 et à 66% en 2006. Au total, la dette des administrations publiques devrait représenter 1.162 milliards d'euros, soit 45 milliards d'euros de plus qu'à la fin de 2005.

En première analyse, cette variation est la conséquence de l'évolution du déficit de l'année en cours (qui passerait de – 3,6% du PIB en 2004, à 3% en 2005, puis 2,9% en 2006) et de la croissance du PIB nominal.

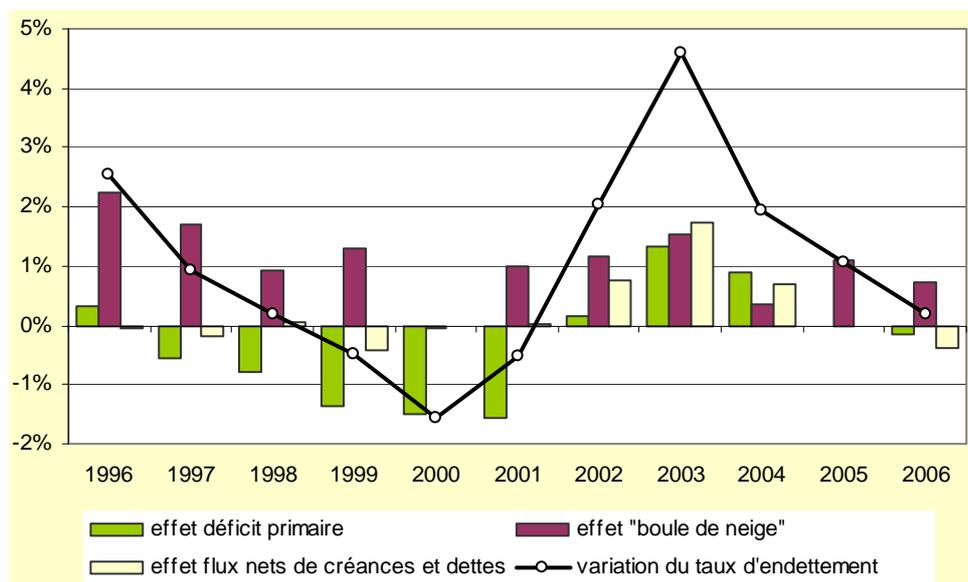
(1) D'après l'article 34 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, la première partie de la loi de finances « arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

**CONTRIBUTIONS A LA VARIATION DU TAUX D'ENDETTEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(hors flux nets de dettes et créances)**



Toutefois, une analyse plus fine passe par la distinction entre la charge annuelle de la dette et les autres composantes du déficit budgétaire, en particulier le déficit primaire. Le graphique ci-dessous rend compte de cette approche.

CONTRIBUTIONS A LA VARIATION DU TAUX D'ENDETTEMENT PUBLIC



Si les hypothèses du projet de loi de finances pour 2006 se vérifient, le taux d'endettement public connaîtrait un ralentissement entre 2005 et 2006. Ne progressant que de 0,2%, il atteindrait 66% du PIB.

En dépit des bons résultats de l'année 2004, le déficit primaire a pesé à hauteur de 0,9 point de PIB sur l'endettement. Ce facteur serait neutralisé en 2005

si le déficit public était ramené à 3% du PIB. En 2006, l'effet « déficit primaire » commencerait à freiner l'endettement public (-0,1%), sans pour autant le stabiliser. À 3%, le déficit public demeurerait en effet supérieur de 0,6 point de PIB au déficit stabilisant, estimé à -2,4%. En revanche, les cessions de participations permettraient aux flux de créances de jouer favorablement sur l'endettement pour 0,4 point de PIB. Ces cessions feraient en effet plus que compenser les effets des investissements en actifs privés du Fonds de réserve des retraites et des régimes complémentaires réalisés dans l'objectif de diversifier leurs portefeuilles d'actifs.

Reste toutefois l'effet « boule de neige », d'autant plus puissant que le taux d'endettement est élevé (il est plus difficile de stabiliser une dette déjà importante), que le taux d'intérêt servi sur la dette est élevé ⁽¹⁾ et que le taux de croissance du PIB est faible.

L'année dernière, votre Rapporteur général se montrait prudent quant à l'hypothèse d'une prochaine minoration de l'effet « boule de neige » à l'horizon 2004-2005, qui permettrait de desserrer l'étau de l'endettement. L'analyse du graphique ci-dessus conforte cette prudence dans l'analyse, voire invite à la circonspection. On constate en effet une persistance de ce phénomène d'accumulation depuis 2001, qui évoque davantage un « palier » qu'un « pic ».

En tout état de cause, l'objectif de retour à un endettement public de 60% du PIB suppose d'agir avec détermination sur le solde budgétaire. Dans le scénario « haut » présenté par le Gouvernement dans son Rapport économique, social et financier, le taux d'endettement passerait sous la barre des 61% de PIB en 2009 à la condition – parmi d'autres – que les dépenses publiques ne progressent, dans leur ensemble, que de 0,6% en moyenne par an. Au contraire, dans le scénario « bas », une évolution des dépenses de publiques de 0,9% en volume maintiendrait le niveau d'endettement au-delà de 64% du PIB en 2009. Au vu de cette fragilité persistante des finances publiques, et pour s'en tenir aux seules dépenses de l'État, on mesure de nouveau tout l'intérêt qu'il y aurait à franchir un nouveau cap à l'avenir : celui de la stabilisation des dépenses de l'État **en valeur** et non plus seulement en volume.

(1) Le taux d'intérêt implicite servi sur la dette des administrations publiques ayant vraisemblablement atteint un « point bas » en 2004 (4,4%), il a été supposé pour les besoins de la projection qu'il serait de 4,6% en 2005 comme en 2006.

CHAPITRE II

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2006 : DES PREVISIONS RAISONNABLEMENT OPTIMISTES

RECETTES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS

(en milliards d'euros)

	PLF 2006	Écart sur 2005 révisé	
		En montants	En %
A.– Recettes fiscales nettes	257,74	- 12,01	- 4,5
♦ TVA nette	125,79	+ 1,52	- 0,5
♦ impôt sur le revenu	57,48	+ 2,24	+ 2,7
♦ TIPP	19,37	- 0,23	- 1,2
♦ impôt sur les sociétés net.....	42,40	+ 2,24	+ 5,6
B.– Recettes non fiscales	24,84	- 12,30	- 33,1
C.– Prélèvements sur recettes	65,25	+ 2,12	+ 3,4
♦ Collectivités locales.....	47,26	+ 1,47	+ 3,2
♦ Communautés européennes	18,00	+ 0,66	+ 3,8
Recettes nettes du budget général.....	217,33	- 23,73	- 9,8
<i>pour mémoire :</i>			
♦ remboursements et dégrèvements	68,38	+ 0,29	+ 0,4
♦ recettes fiscales brutes.....	326,12	- 11,72	- 3,5

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2006 :
 - en valeur : + 3,7%
 - en volume : + 2,3%.
- hausse des prix à la consommation en 2006 (en moyenne) : + 1,8%.

RECETTES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS A PERIMETRE CONSTANT

(en milliards d'euros)

	PLF 2006 à périmètre constant	Écarts sur 2005 révisé	
		En montants	En %
A.– Recettes fiscales nettes	257,74	+ 8,66	+ 3,2
♦ TVA nette	131,70	+ 5,30	+ 4,2
♦ impôt sur le revenu	57,57	+ 1,61	+ 2,9
♦ TIPP	19,70	+ 0,10	+ 0,5
♦ impôt sur les sociétés net.....	42,40	+ 2,24	+ 5,6
B.– Recettes non fiscales	35,50	+ 1,06	+ 3,2
C.– Prélèvements sur recettes	65,25	+ 2,12	+ 3,4
♦ Collectivités locales.....	47,26	+ 1,47	+ 3,2
♦ Communautés européennes	18,00	+ 0,66	+ 3,8
Recettes nettes du budget général (hors recettes d'ordre)	248,65	+ 7,60	+ 3,2
<i>pour mémoire :</i>			
♦ remboursements et dégrèvements	68,38	+ 0,29	+ 0,4
♦ recettes fiscales brutes.....	346,79	+ 8,95	+ 2,7

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2006 :
 - en valeur : + 3,7%
 - en volume : + 2,3%.
- hausse des prix à la consommation en 2006 (en moyenne) : + 1,8%.

LES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2005	révisé 2005	PLF 2006 à périmètre constant	changement de périmètre	PLF 2006	PLF 2006 (à périmètre constant) / révisé 2005		révisé 2005/LFI 2005	
						en valeur	en %	en valeur	en %
Recettes fiscales brutes	340.289	337.839	346.786	- 20.667	326.119	8.947	2,6%	- 2.450	- 0,7%
dont : impôt sur le revenu	55.029	55.960	57.574	- 92	57.482	1.614	2,9%	931	1,7%
impôt sur les sociétés	51.249	48.470	49.439		49.439	969	2,0%	- 2.779	- 5,4%
<i>(impôt sur les sociétés net)</i>	<i>43.594</i>	<i>40.165</i>	<i>42.401</i>		<i>42.401</i>	<i>2.236</i>	<i>5,6%</i>	<i>- 3.429</i>	<i>- 7,9%</i>
TIPP	20.189	19.600	19.700	- 326	19.374	100	0,5%	- 589	- 2,9%
TVA	163.927	161.800	162.720		162.720	920	0,6%	- 2.127	- 1,3%
<i>(TVA nette)</i>	<i>127.227</i>	<i>126.400</i>	<i>131.700</i>	<i>- 5.915</i>	<i>125.785</i>	<i>5.300</i>	<i>4,2%</i>	<i>- 827</i>	<i>- 0,7%</i>
Remboursements et dégrèvements	- 68.515	- 68.091	- 68.378		- 68.378	- 287	0,4%	424	- 0,6%
dont . TVA	- 36.700	- 35.400	- 36.935		- 36.935	- 1.535	4,3%	1.300	- 3,5%
. IS	- 7.655	- 8.305	- 7.038		- 7.038	1.267	- 15,3%	- 650	8,5%
Recettes fiscales nettes	271.774	269.748	278.408	- 20.667	257.741	8.660	3,2%	- 2.026	- 0,7%
Ressources non fiscales	33.242	34.438	35.496	- 10.656	24.839	1.058	3,1%	1.196	3,6%
Prélèvements sur recettes	- 62.298	- 63.130	- 65.252		- 65.252	- 2.122	3,4%	- 832	1,3%
dont . Collectivités locales	- 45.728	- 45.790	- 47.257		- 47.257	- 1.467	3,2%	- 62	0,1%
. Communautés européennes	- 16.570	- 17.340	- 17.995		- 17.995	- 655	3,8%	- 770	4,6%
Ressources nettes du budget général	242.718	241.056	248.651	- 31.323	217.328	7.595	3,2%	- 1.661	- 0,7%

PRINCIPALES HYPOTHÈSES ASSOCIÉES AU PROJET DE LOI

(en pourcentage)

	LFI 2005	révisé 2005	PLF 2006
Croissance du PIB en volume	2,5%	1,8%	2,3%
Croissance du PIB en valeur	4,3%	3,0%	3,7%
Hausse des prix à la consommation (indice général).....	1,8%	1,3%	1,5%
Hausse des prix à la consommation (indice hors tabac) ..	1,8%	1,8%	1,8%
Élasticité des recettes fiscales.....	1,47	1,36	1,24

Les ressources de l'État devraient retrouver en 2005 et 2006 un rythme de croissance proche de celui de l'économie dans son ensemble, qui, pour sa part, se rapprocherait de son taux de croissance potentielle.

- Les ressources nettes du budget général anticipées pour 2005 sont ajustées à la baisse, dans le présent PLF, de **1,6 milliard d'euros** pour tenir compte des tendances observées lors du premier semestre de l'année.

La **moins-value fiscale** est estimée à **2,0 milliards d'euros**, portant principalement sur l'impôt sur les sociétés net (- 3,4 milliards d'euros) et, dans une bien moindre mesure, sur la TVA nette (- 0,8 milliard d'euros), le dynamisme de l'impôt sur le revenu (+ 0,9 milliard d'euros par rapport aux prévisions initiales) et, surtout, des autres impôts nets (+ 2,0 milliards d'euros, dont + 0,8 milliard d'euros sur les droits de mutation, + 0,5 milliard d'euros sur la taxe sur les salaires et + 0,3 milliard d'euros sur l'ISF) atténuant l'effet du ralentissement du produit des « grands impôts d'État ». La progression spontanée des ressources fiscales nettes, lesquelles atteindraient 269,7 milliards d'euros, est ainsi ramenée à 4,1%, correspondant à une élasticité à la croissance du PIB de 1,36 certes élevée mais plus compatible avec l'hypothèse d'un ralentissement conjoncturel provisoire en 2005 (croissance de 1,8% après 2,3% en 2004).

Parallèlement, les **recettes non fiscales** sont réévaluées de **1,2 milliard d'euros**, pour se situer à 37,1 milliards d'euros, en raison principalement de relèvement de 0,6 milliard d'euros (de 1,4 à 2 milliards d'euros) du prélèvement sur le compte de l'État auprès de la COFACE et du report en 2005 de la perception de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat exigible en 2004 en raison d'un retard de publication d'un décret d'application.

- Le projet de loi de finances pour 2006 table sur une progression spontanée des ressources fiscales nettes légèrement plus rapide que la richesse nationale en 2006. Leur évolution atteindrait 4,6% (soit une élasticité à la croissance du PIB de 1,24), permettant de dégager une plus-value fiscale, *avant mesures nouvelles* et changements de périmètre, de 12,4 milliards d'euros, dont 5,4 milliards d'euros au titre de la TVA nette (+ 4,3%), 3,2 milliards d'euros à celui de l'impôt sur les sociétés net (+ 8,1%) et 2,6 milliards d'euros lié au dynamisme de l'IR (+ 4,7%).

Parallèlement, les recettes non fiscales, à *périmètre constant*, seraient fortement sollicitées, progressant de 1,7 milliard d'euros (+ 4,8%) ⁽¹⁾ entre 2005 et 2006, et ce en dépit de l'interruption des versements de 3 milliards d'euros effectués depuis 2002 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ce dernier phénomène est compensé par la très forte progression des dividendes des participations publiques (+ 1,6 milliard d'euros, + 72%), le triplement des recettes diverses (+ 2,4 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros à raison du prélèvement sur le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) en contrepartie

(1) Voir page 89.

de la gestion directe de sa garantie sur les prêts à l'accession sociale par l'État, et près de 1,0 milliard d'euros de revenus correspondant à un quasi-dividende de la holding Autoroutes de France représentatif de la plus-value dégagée par l'établissement public à l'occasion de la cession des participations qu'il détient, pour l'État, dans les sociétés autoroutières privatisées). A cela s'ajoutent l'accroissement des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,6 milliard d'euros, + 55%), la bonne tenue des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État en raison d'une forte progression des impôts locaux (+ 0,2 milliard d'euros, + 5%), le dynamisme des produits des jeux (+ 0,3 milliard d'euros, + 8%) et de celui des amendes (+ 0,2 milliard d'euros, + 14%).

Au total, les recettes fiscales et non fiscales, à périmètre constant, permettent d'envisager l'apparition d'**une plus-value spontanée de recettes de 14,1 milliards d'euros**. Il faut d'ailleurs remarquer à ce stade que, pour être substantielle, cette plus-value est très inférieure à celles constatées entre 1999 et 2001 (20 milliards d'euros par an en moyenne) ou même en 2004 (20,7 milliards d'euros). Elle est proche du niveau des 10 milliards d'euros, dont il a été dit dans le chapitre premier du présent rapport qu'elle représente la part « durable » à long terme des plus-values annuelles sur laquelle la prudence et la responsabilité imposent de construire l'équilibre du budget.

• Ce montant est cependant minoré par l'**effet des mesures nouvelles affectant l'équilibre du budget** pour 2006, dont le détail est étudié au B du II du chapitre premier du présent rapport, et qui réduisent les ressources du budget général de **3,7 milliards d'euros**.

En outre, d'importants changements de périmètre (voir le A du II du chapitre premier) affectent la présentation des ressources du budget général de l'État :

– l'affectation de 18,9 milliards d'euros de recettes fiscales à l'ACOSS en vue de garantir le financement des allègements de charges sociales sur les bas salaires à la sphère sociale ;

– l'affectation de 10,3 milliards d'euros de recettes non fiscales au compte d'affectation spéciale « Pensions » qui correspondent aux cotisations salariales et aux contributions des établissements publics au titre des retraites des agents de l'État désormais financées à partir du compte spécial, en application de la loi organique relative aux lois de finances ;

– la création des comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et l'affectation à leur profit de, respectivement, 340 millions d'euros (85% du produit des cessions du patrimoine immobilier de l'État enregistré en ligne 211 des recettes non fiscales) et 140 millions d'euros

(affectation de 60%, dans la limite de 140 millions d'euros, du produit des amendes radars) ;

– la compensation du relèvement du seuil de 10 à 20 salariés au-delà duquel sont dues les contributions versées par les employeurs pour leur participation à l'effort de construction et au fonds national d'aide au logement et celle de l'aménagement de la participation au développement de la formation professionnelle continue des entreprises de 10 à 19 salariés, prévus tous deux par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005, afin d'encourager l'emploi dans les moyennes entreprises, par l'affectation de 270 millions d'euros de ressources fiscales ;

– l'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de respectivement 610 et 170 millions d'euros de ressources auparavant reçues par le budget général.

Le tableau ci-après détaille la nature et l'évaluation du produit des ressources affectées dans le présent projet de loi de finances pour 2006 et conduisant à modifier le périmètre du budget général de l'État.

CHANGEMENTS DE PERIMETRE PROPOSES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

	Recettes fiscales nettes	Recettes non fiscales
Affectation de ressources à la sphère sociale en contrepartie du transfert du financement des allègements de charges sociales sur les bas salaires – <i>taxe sur les salaires</i> – <i>droits sur les alcools</i> – <i>droits sur les bières et boissons non alcoolisées</i> – <i>droits de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels</i> – <i>droits sur les produits intermédiaires</i> – <i>taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire</i> – <i>taxe sur les primes d'assurance automobile</i> – <i>TVA nette sur les produits pharmaceutiques et la vente au détail des tabacs manufacturés</i>	– 18.900 – 9.408 – 1.908 – 378 – 125 – 126 – 520 – 1.030 – 5.405	
Compensation des pertes de recettes supportées par les organismes collecteurs à raison du relèvement de 10 à 20 salariés du seuil au-delà duquel sont dues les contributions versées par les employeurs pour leur participation à l'effort de construction et au fonds national d'aide au logement et à raison de l'aménagement de la participation au développement de la formation professionnelle continue des entreprises de 10 à 19 salariés (ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005) – <i>affectation de 80,25% de la taxe sur les locaux à usage de bureaux à l'Union d'économie sociale pour le logement</i> – <i>affectation de 1,48% du droit de consommation sur les tabacs au Fonds national d'aide au logement</i>	– 270 – 130 – 140	
Affectation d'une fraction du produit des droits de consommation sur les tabacs à la CNAV en contrepartie de l'adossement du régime maladie des marins (ENIM) au régime général	– 174	
Budgétisation des droits de licence dus par les débiteurs de tabacs	+ 310	
Affectation d'une partie du produit de la taxe de francisation des navires au conservatoire du littoral	– 28	
Affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	– 170	
Affectation du droit de timbre sur le permis de chasser à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	– 7	
Transferts de personnel à des établissements publics : incidence en termes de taxe sur les salaires	+ 19	
Réforme des modalités d'imposition des établissements publics scientifiques et technologiques – <i>assujettissement à la taxe sur les salaires</i> – <i>modification du régime de TVA</i>	– 209 + 166 – 375	
Affectation de ressources supplémentaires à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) – <i>transfert de la taxe d'aménagement du territoire</i> – <i>affectation d'une fraction du produit des amendes radars</i>	– 510	– 100
Transferts de crédits évaluatifs en R&D d'impôts d'Etat	– 293	
Création d'une ligne relative aux loyers budgétaires versés par les administrations publiques		+ 29
Création du compte d'affectation spéciale « Pensions »	– 10.271	
Création du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État »	– 340	
Création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »	– 140	
Budgétisation partielle du budget annexe de l'aviation civile	+ 81	
Budgétisation du compte d'affectation spéciale « Fonds de modernisation de la Presse »	+ 29	
TOTAL	– 20.668	– 10.633

Au total, **les changements de périmètre réduisent de 31,3 milliards d'euros les recettes nettes du budget général.**

Ces dernières devraient par conséquent s'établir à 217,3 milliards d'euros en 2006.

I.- LES RECETTES FISCALES NETTES

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont évaluées dans le présent projet de loi de finances à 257.741 millions d'euros.

A périmètre constant, et avant effet des mesures nouvelles affectant le produit des impôts en 2006, leur progression spontanée est estimée à 12,4 milliards d'euros, soit une croissance de 4,6%, supérieure de près de 25% au rythme de croissance de l'économie prévue pour 2006 à 3,7% en valeur et 2,25% en volume. L'élasticité des ressources fiscales au PIB s'établit ainsi à 1,2, après 1,4 en 2005 (contre plus de 1,5 prévu dans la loi de finances initiale pour 2005). Il faut ici rappeler que les prévisions fiscales ne sont en aucune manière établies par l'application *ex ante* d'une élasticité déterminée au taux de croissance prévu, cette dernière étant plutôt un chiffre synthétique permettant d'apprécier *a posteriori* la qualité d'ensemble des prévisions établies pour chaque impôt à partir des données qui lui sont propres.

Le tableau ci-après mesure dans l'évolution des ressources fiscales en 2006 la part de leur dynamisme spontané et celle des mesures adoptées à ce jour et proposées dans le présent projet de loi de finances ayant un impact nouveau sur l'équilibre du budget 2006. Il montre que l'essentiel des plus-values tendanciennes anticipées (+ 12,4 milliards d'euros) porte sur :

– la TVA nette dont le produit devrait, en progressant de 5,3%, soit légèrement plus vite que la consommation des ménages (+ 3,8%), apporter au budget général 5,4 milliards d'euros de ressources supplémentaires par rapport à 2005 ;

– l'impôt sur les sociétés net (+ 3,2 milliards d'euros, + 8,1%), soutenu par la progression robuste des résultats comptables des entreprises en 2005 et 2006 ;

– l'impôt sur le revenu qui demeure dynamique (+ 2,6 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros après imputation de la prime pour l'emploi, soit 4,4%). S'agissant des autres recettes, la valorisation des actifs mobiliers du fait du rebond des marchés financiers et le dynamisme persistant du marché de l'immobilier induisent de fortes progressions des impôts assis sur des éléments de patrimoine (droits de mutations en hausse de 0,7 milliard d'euros à périmètre constant et ISF de 0,2 milliard d'euros) tandis que, parallèlement, le renchérissement du prix du pétrole depuis le début de l'année 2005 devrait continuer de peser sur les recettes de TIPP, qui stagneraient spontanément en 2006 et en 2005.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES: DYNAMISME SPONTANÉ ET MESURES NOUVELLES

(en milliards d'euros)

	2003/2004 à périmètre constant			2004/2005 à périmètre constant			2005/2006 à périmètre constant		
	Spontané 2004	Mesures nouvelles 2004	Total	Spontané 2005	Mesures nouvelles 2005	Total	Spontané 2006	Mesures nouvelles 2006	Total
Impôt sur le revenu et PPE.....	2,3	- 1,5	0,8	3,4	- 1,5	1,0	2,3	- 1,0	1,2
Impôt sur les sociétés net.....	4,0	0,7	4,7	1,5	- 1,1	3,8	3,2	- 1,0	2,2
TIPP	- 0,1	0,8	0,7	0,0	- 0,1	0,6	0,1	0,0	0,1
TVA nette	6,9	0,4	7,3	5,5	0,0	6,3	5,4	- 0,1	5,3
Autres impôts nets....	3,7	0,2	3,8	0,6	- 2,1	- 3,5	1,4	- 1,6	- 0,2
Recettes fiscales nettes	16,9	0,5	17,4	11,0	- 4,9	8,2	12,4	- 3,7	8,7

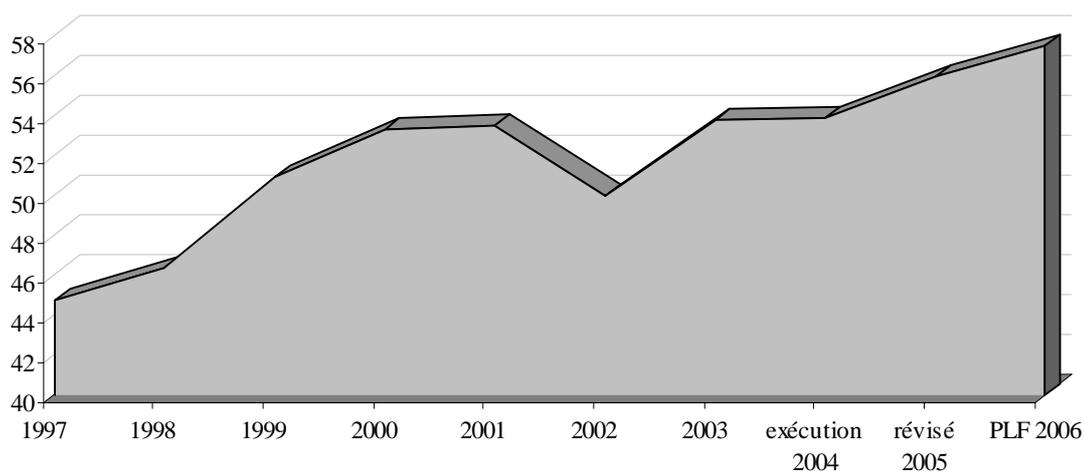
A.- UN IMPOT SUR LE REVENU TOUJOURS TRES DYNAMIQUE

DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU ^(a)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
Impôt sur le revenu	44.736	46.340	50.860	53.253	53.458	49.993	53.754	53.885	55.960	57.482
Évolution annuelle	- 6,6%	3,6%	9,8%	4,7%	0,4%	- 6,5%	7,5%	- 2,4%	3,9%	2,7%

(a) Y compris contributions représentatives du droit de bail.



Comme l'illustrent le tableau et le graphique ci-dessus, l'impôt sur le revenu devrait connaître une forte progression en 2005 et en 2006. Il faut à cet égard souligner que le dynamisme spontané de l'impôt sur le revenu s'est révélé constant depuis 1997, de l'ordre de 4,2% par an en moyenne, seules les baisses d'impôts mises en œuvre par la précédente (6,7 milliards d'euros) puis la nouvelle majorité (5,1 milliards d'euros) entre 2000 et 2004 permettant de limiter l'accroissement de la part de cet impôt dans la richesse nationale.

PARTS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ^(a)

(en pourcentage)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
dans les recettes fiscales nettes	20,7%	20,9%	21,3%	22,2%	21,8%	20,8%	22,4%	20,2%	20,7%	22,3%
dans le PIB	3,60%	3,55%	3,78%	3,79%	3,57%	3,23%	3,39%	3,27%	3,29%	3,26%

(a) Y compris contributions représentatives du droit de bail.

La prévision révisée associée au présent projet de loi de finances relève de 931 millions d'euros le produit anticipé de l'impôt sur le revenu pour 2005. La progression tendancielle de l'impôt sur le revenu à barème indexé, qui se situait à 3,6% dans la loi de finances initiale, est rehaussée à 6,2%, afin de tenir compte du fort dynamisme des revenus en 2004, sur lesquels est assis l'impôt dû en 2005, avec des effectifs salariaux augmentant de 0,3% (contre 0,4% anticipés), des salaires bruts légèrement plus dynamiques que prévus (+ 2,7% contre + 2,6% prévus) et, surtout, des pensions et retraites toujours en nette progression (+ 4,8% contre + 4,6% anticipés).

En 2006, l'impôt sur le revenu progresserait spontanément de 2,6 milliards d'euros (+ 4,7%), au rythme des revenus imposables qui resteraient robustes en 2005, les effectifs salariés totaux croissant de 0,5%, les salaires bruts de 2,9% et les pensions de 4,9%.

L'incidence budgétaire des mesures nouvelles (y compris prime pour l'emploi) diminuerait de 1.033 millions d'euros cette plus-value d'impôt sur le revenu.

Au titre des mesures adoptées à ce jour ayant une incidence nouvelle sur les recouvrements d'IR en 2006 (- 343 millions d'euros) figurent principalement la réduction d'impôt de 25% des montants annuels d'intérêt payés en 2004 et 2005 dans la limite de 600 euros au titre de certains prêts à la consommation adoptée dans la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (« loi Sarkozy ») de 2004 (220 millions d'euros) et la déductibilité du revenu imposable des hausses de CSG de 0,4% des retraites et préretraites et de 0,7% des revenus du patrimoine décidée dans la loi de finances rectificative pour 2004. S'ajoutent à cela le passage de 60 à 66% de la réduction d'impôt pour les dons aux œuvres reconnues d'utilité publique adopté dans la loi de cohésion sociale de 2005

(61 millions d'euros) et le relèvement à 12.000 euros du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (60 millions d'euros) décidée dans la loi de finances pour 2005. Il convient en outre de souligner que l'amortissement dit Robien pour les investissements immobiliers réalisés à compter du 3 avril 2003, adopté dans la loi n° 2003-590 urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 exercerait un impact *supplémentaire* de 110 millions d'euros en 2006, après 55 millions d'euros en 2005 et 30 millions d'euros en 2004.

Le présent projet de loi de finances propose des mesures nouvelles dont l'impact net est de - 690 millions d'euros en 2006 : l'amélioration du caractère incitatif de la PPE représente un effort budgétaire de 500 millions d'euros, tandis que la provision pour investissement de 5.000 euros pour l'acquisition d'immobilisation amortissable à l'exclusion des immeubles et des véhicules de tourisme, adoptée dans la loi PME du printemps dernier, devrait réduire le produit de l'IR de 108 millions d'euros.

**INCIDENCE DES MESURES NOUVELLES SUR LE PRODUIT
DE L'IMPOT SUR LE REVENU EN 2006**

(en millions d'euros)

	Mesures nouvelles PLF	Autres facteurs variations	Total mesures nouvelles	Variation spontanée
IR et PPE	- 1.890	- 343	- 2.233	- 92
IR et PPE (hors indexation à l'inflation)	- 690	- 343	- 1.033	
<i>Indexation des tranches du barème à l'inflation</i>	<i>- 1.200</i>			
Amélioration du caractère incitatif de la PPE	- 500			
Provision pour investissement de 5.000 euros pour l'acquisition d'immobilisation amortissable à l'exclusion des immeubles et des véhicules de tourisme (loi PME)	- 108			
Rapprochement du taux d'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	- 10			
Réduction d'impôt pour les dons versés aux oeuvres reconnues d'utilité publique passée de 60 à 66% (et de 66% à 75% jusqu'à 470 euros pour la fourniture de repas gratuit) à compter de l'imposition des revenus 2005 (Loi de cohésion sociale)		- 61		
Relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à 12.000 euros (LFI 2005)		- 60		
Crédit d'impôt en faveur du développement durable (LFI 2005)		- 18		
Exonération des rémunérations versées aux jeunes de moins de 21 ans au titre des activités exercées à l'occasion des congés scolaires ou universitaires dans la limite de 2 fois le SMIC		- 20		
Déductibilité de la hausse de la CSG 0,4% des retraites et 0,7% des revenus du patrimoine (LFR 2004)		- 160		
Élargissement de l'assiette de la CSG et CRDS sur les revenus d'activité salariée et allocations chômage de 95 à 97% augmentant le montant de la CSG à déduire de l'IR (Loi relative à l'assurance maladie)		- 90		
Réduction d'impôt de 25% des montants annuels d'intérêt payés en 2004 et 2005 dans la limite de 600 euros au titre de certains prêts à la consommation (Loi Sarkozy)		- 220		
Exonération des plus-values professionnelles pour la reprise d'activités de proximité (Loi Sarkozy)		- 40		
Remboursements IR: incidence en termes de restitution de la suppression de l'avoir fiscal pour les personnes physiques et de la création du crédit d'impôt (LFI 2004)		347		
Coût lié à la création du crédit d'impôt pour les personnes résidentes titulaires d'un PEA ou PEE		- 122		
Nouvel amortissement Robien pour les investissements réalisés à compter du 3/04/2003		- 110		

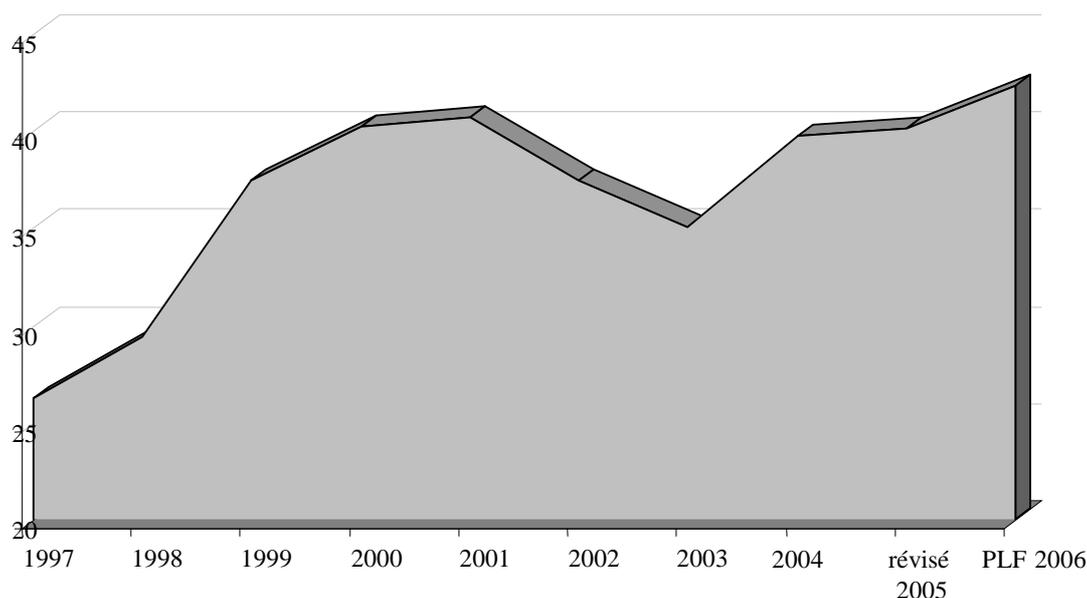
B.- UN FORT REBOND DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

DIX ANS DE PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ^(a)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
IS net	26.249	29.447	37.503	40.231	40.698	37.517	35.053	39.797	40.165	42.401
Evolution	19,4%	12,2%	27,4%	7,3%	1,2%	-7,8%	-6,6%	13,5%	0,9%	5,6%

(a) Y compris les contributions représentatives du droit de bail.



Le rebond de l'impôt sur les sociétés net, attendu pour 2005, n'aurait finalement lieu qu'en 2006.

La loi de finances initiale pour 2005 tablait sur une très forte progression de l'impôt sur les sociétés (+ 6,5 milliards d'euros, + 17,5%), portée par la très bonne tenue des bénéficiaires fiscaux des entreprises anticipée alors pour 2004, faiblement entamée par des mesures nouvelles de - 1.138 millions d'euros, attribuables essentiellement au renforcement du crédit d'impôt recherche adopté dans la loi de finances initiale pour 2004 (- 425 millions d'euros) et à la suppression en deux ans de la surcontribution d'impôt sur les sociétés (- 450 millions d'euros en 2005).

Or, il apparaît désormais que le bénéfice fiscal n'a crû que très modérément en 2004. En outre, un versement d'impôt sur les sociétés par EDF bien plus faible que prévu (450 millions d'euros contre 1 milliard d'euros) et le maintien d'un niveau élevé de restitutions se sont agrégés à ce phénomène pour limiter la progression spontanée de l'impôt en 2005 à 4,1% (+ 1,6 milliard d'euros), très loin du niveau escompté à l'automne dernier.

L'évaluation pour 2006 repose sur l'hypothèse d'une forte reconstitution du bénéfice fiscal en 2005, étayée par l'observation du premier semestre, qui permettrait de dégager une plus-value spontanée de 3,2 milliards d'euros (+ 8,1%).

PRODUIT BRUT ET PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		PLF 2006
							LFI 2005	Révisé 2005	
Produit brut	43.860	47.676	49.241	47.173	44.087	47.114	51.249	48.470	49.439
Restitutions	- 6.357	- 7.445	- 8.543	- 9.656	- 9.034	- 7.318	- 7.655	- 8.305	- 7.038
Produit net	37.503	40.231	40.698	37.517	35.053	39.797	43.594	40.165	42.401
Part dans PIB	2,74%	2,79%	2,72%	2,42%	2,21%	2,41%	2,52%	2,36%	2,41%

(a) Y compris les contributions représentatives du droit de bail.

Les mesures nouvelles diminueraient globalement les recouvrements d'impôt sur les sociétés net de 1.006 millions d'euros.

L'évaluation de l'incidence des mesures nouvelles adoptées à ce jour conduit en effet dans un premier temps à minorer de 1.936 millions d'euros le produit de l'impôt. Le coût de la dernière étape de la suppression de la surcontribution de 3% sur l'impôt sur les sociétés mise en place par la loi de finances rectificative pour 1995 serait de 550 millions d'euros. Parallèlement, la mise en place du crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété exerce un impact de - 502 millions d'euros, 290 millions d'euros au titre des PTZ accordés par les établissements de crédits en 2005, qui viennent réduire le solde de l'impôt dû par eux début 2006 au titre de l'exercice 2005, et 212 millions d'euros liés à l'ajustement des acomptes versés en 2006 au regard de l'impôt sur les sociétés effectivement versé en 2005. La déductibilité en matière d'impôt sur les sociétés de la C3S décidée par la loi relative à l'assurance maladie de l'été 2004 représente pour sa part une moins-value d'IS de 400 millions d'euros. Enfin, le renforcement du crédit d'impôt recherche décidé dans la loi de finances initiale pour 2004 représente un effort de 146 millions d'euros en 2006. On peut rappeler par ailleurs que l'abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme de 19% à 15% en 2005, puis à 8% pour les seules cessions de titres de participation à l'exception des titres des sociétés à prépondérance immobilière (- 434 millions d'euros) adopté dans la loi de finances rectificative pour 2004 est compensé, conformément au schéma envisagé dans ce même texte législatif, par l'instauration d'une taxe exceptionnelle (*exit tax*) sur les sommes inscrites au compte de réserve spéciale des entreprises au taux de 2,5%, dont le produit en 2006 est évalué à 550 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances propose de réduire l'impact net de ces allègements au moyen de mesures relevant le produit de l'impôt sur les sociétés net en 2006 de 930 millions d'euros.

La simplification de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) par la suppression de la possibilité actuellement accordée aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés d'imputer l'IFA sur l'impôt sur les sociétés et de déduire son montant du résultat imposable, et son rééquilibrage avec, d'un côté, l'exonération des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200.000 euros et, de l'autre, la création d'une nouvelle tranche pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 500 millions d'euros, améliorerait le rendement de l'impôt sur les sociétés de 500 millions d'euros.

Parallèlement, la réintégration dans le résultat imposable des emprunts TDSI représente un gain d'impôt sur les sociétés de 385 millions d'euros. De même, la non-déductibilité des provisions pour titres de participation à hauteur des plus-values latentes sur titres de même nature relève de 115 millions d'euros les recouvrements d'impôt sur les sociétés.

(en millions d'euros)

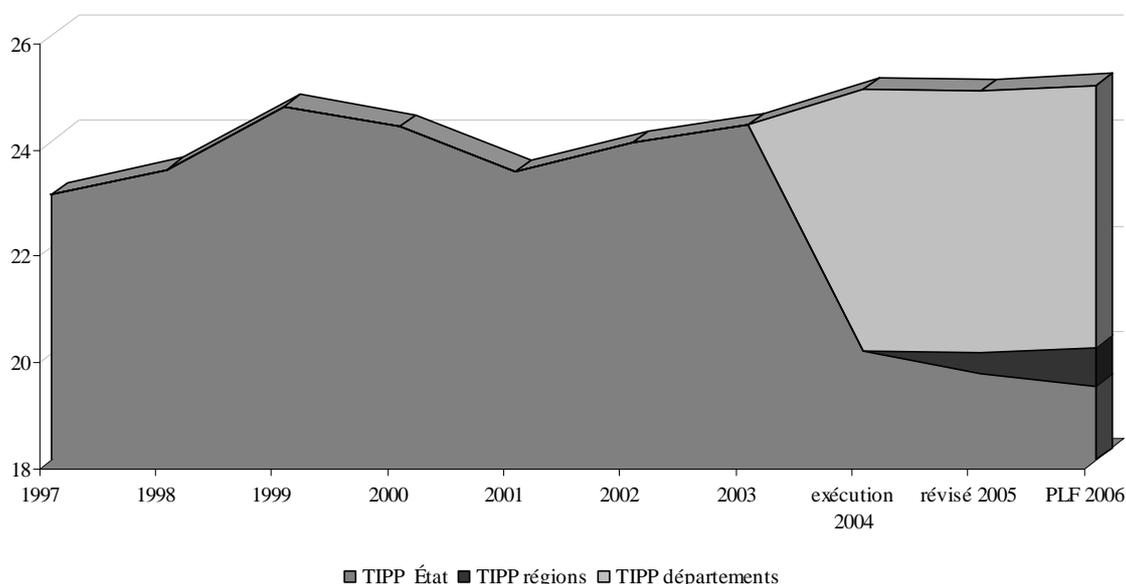
	Mesures nouvelles PLF	Autres facteurs variations	Total mesures nouvelles	Variation spontanée
IS net	930	- 1.936	- 1.006	3.242
Transformation de l'imputabilité de l'IFA sur l'IS en déductibilité des charges	500			
Non déductibilité des provisions pour titres de participation à hauteur des plus-values latentes sur titre de même nature	115			
Réintégration au résultat imposable des emprunts TSDI	385			
Rapprochement du taux d'intérêt de retard et du taux des intérêts moratoires	- 20			
Suppression de la première tranche de l'IFA (loi confiance et modernisation de l'économie)		- 30		
Réduction d'IS de 65% des versements à des organismes de recherche ou 25% des souscriptions au capital des PME innovantes ou dans des parts de FCPI		- 50		
Suppression progressive de la surcontribution d'IS (LFI 2005)		- 550		
Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété (LFI 2005)		- 502		
Abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme de 19% à 15% en 2005 (LFR 2004)		- 434		
Instauration d'une taxe exceptionnelle sur les sommes inscrites au compte de réserve spéciale des entreprises au taux de 2,5% (<i>exit tax</i> en 2006 et 2007) (LFR 2004)		550		
Déductibilité en matière d'IS de la C3S (Loi assurance maladie)		- 400		
Pérennisation et renforcement du crédit impôt recherche (LFI 2004)		- 146		

C.- UNE TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS AFFECTEE PAR LE RENCHERISSEMENT DU PRIX DU PETROLE

DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
TIPP globale.....	22.982	23.465	24.649	24.271	23.409	23.962	24.303	24.966	24.947	25.047
Poids dans le PIB.....	1,85%	1,82%	1,83%	1,73%	1,56%	1,55%	1,53%	1,21%	1,15%	1,10%
Évolution.....	1,6%	2,1%	5,0%	- 1,5%	- 3,6%	2,4%	1,4%	2,7%	- 0,1%	0,4%
TIPP affectée à l'État ...	22.982	23.465	24.649	24.271	23.409	23.962	24.303	20.025	19.600	19.374
TIPP affectée aux départements	-	-	-	-	-	-	-	4.941	4.941	4.941
TIPP affectée aux régions.....	-	-	-	-	-	-	-	-	406	732



Le maintien des prix du pétrole à des niveaux historiquement élevés pèse sur les recouvrements de TIPP qui, spontanément, ne progresseraient que de 36 millions d'euros (+ 0,2%) en 2005 puis de 95 millions d'euros (+ 0,5%) en 2006, selon les perspectives d'évolution des mises à la consommation de produits pétroliers décrites ci-dessous.

EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE PRODUITS PETROLIERS

(en millions d'hectolitres)

Produits	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^(a)	2005 ^(a)
Super plombé.....	75,24	65,6	54,2	38,8	28,5	21,1	14,8	11,1	5,56
Super sans plomb.....	117,62	124,7	135,6	143,4	149,7	152,5	147,4	146,6	148,0
Gazole.....	281,31	294,9	306,4	317,2	334,7	343,3	348,7	361,0	378,0

(a) Prévisions.

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

Le produit global de la TIPP, estimé à 25,05 milliards d'euros, serait affecté, à hauteur de 19,37 milliards d'euros à l'État, 4,94 milliards d'euros aux départements, et 0,73 milliard d'euros aux régions, qui bénéficieraient ainsi d'une affectation supplémentaire de produit de TIPP de 326 millions d'euros en compensation d'une augmentation corrélative de charges transférées.

MESURES NOUVELLES AFFECTANT LE PRODUIT DE LA TIPP EN 2006

(en millions d'euros)

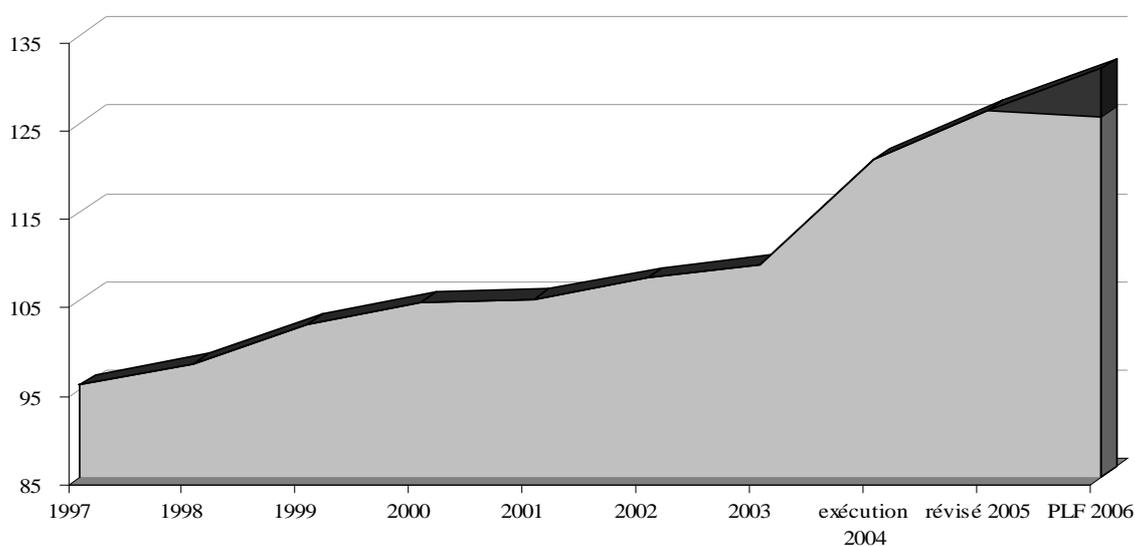
	Mesures nouvelles PLF	Autres facteurs variations	Total mesures nouvelles	Variation spontanée
TIPP	- 326	6	- 320	95
Hors changement de périmètre	0	6	6	
Périmètre: transferts de TIPP aux régions	- 326			

D.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

DIX ANS DE TVA NETTE

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
Produit brut	115.160	123.103	128.278	133.265	136.497	138.500	142.132	155.641	161.800	162.720
Remboursements	- 19.716	- 25.249	- 25.281	- 28.515	- 31.333	- 31.002	- 33.118	- 34.678	- 35.400	- 36.935
TVA nette affectée au budget général	95.444	97.854	102.297	104.750	105.164	107.498	109.014	120.964	126.400	125.785
TVA nette affectée à la sphère sociale										5.405
TVA nette à périmètre constant										131.190
évolution	4,2%	2,5%	4,5%	2,4%	0,4%	2,2%	1,4%	11,0%	4,5%	3,8%
PIB	1.268.483	1.324.567	1.366.466	1.441.372	1.497.184	1.548.555	1.585.172	1.648.369	1.698.644	1.762.343
part dans le PIB	7,52%	7,39%	7,49%	7,27%	7,02%	6,94%	6,88%	7,34%	7,44%	7,14%



□ TVA nette affectée au budget général ■ TVA nette affectée à la sphère sociale

La TVA nette demeure la ressource fiscale la plus stable et la plus dynamique du budget général de l'État. L'appui de la croissance française sur une consommation des ménages robuste se traduit par d'importantes plus-values spontanées du principal impôt assis sur la consommation. Il faut d'ailleurs remarquer que la TVA tend même à « surréagir » aux fluctuations de son assiette taxable, en raison d'un phénomène traditionnel : en période de reprise de l'activité tirée par la consommation, les recouvrements de TVA brute suivent la remontée de la consommation des ménages tandis que les remboursements restent stables, le rebond plus modéré et tardif de l'investissement étant compensé par une propension moins importante des entreprises à soumettre rapidement leurs demandes de restitutions compte tenu d'une situation de trésorerie en amélioration. Ainsi, en 2004, la plus-value spontanée de TVA nette a atteint 6,9 milliards d'euros (+ 6,7%), soit un rythme de croissance de plus de moitié supérieur à celui de la consommation finale des ménages. Le ralentissement conjoncturel en 2005, qui n'affecte que modérément la consommation (+ 3,4% désormais anticipé contre + 3,7% prévu dans la loi de finances initiale), conduit à limiter la plus-value anticipée pour cet exercice à 5,4 milliards d'euros (contre 6,3 prévus initialement), soit une hausse de 4,3% correspondant à une élasticité à la base taxable de 1,3 après 1,7 en 2004.

La prévision retenue pour 2006 repose sur la perspective d'une reprise progressive de la consommation des ménages (+ 3,8% en valeur) et d'un retour de l'élasticité de la TVA nette à sa base taxable vers l'unité (1,1). Ces hypothèses, prudentes, permettent d'envisager l'apparition d'une plus-value spontanée de 5,4 milliards d'euros (+ 4,3%).

Deux changements de périmètre affecteraient le produit de la TVA nette. Afin de clarifier les conditions de financement des allègements de charges sociales sur les bas salaires, l'ACOSS bénéficierait en particulier du produit de la TVA brute sur les produits pharmaceutiques (- 2.880 millions d'euros) et sur les tabacs (- 2.525 millions d'euros), ressources particulières robustes et dynamiques. Votre Rapporteur général, tout en soulignant le paradoxe qui conduit à affecter à une administration des ressources qu'elle pourrait être incitée à réduire en raison de la nature de leur assiette (consommation de médicaments et, surtout, de tabacs), relève cependant que le partage par l'État de son impôt le plus « rentable » signifie clairement sa volonté de gager le financement de la politique publique qui consiste à alléger le coût du travail sur les salaires sur une recette assurément dynamique.

MESURES NOUVELLES AFFECTANT LE PRODUIT DE LA TVA NETTE EN 2006

(en millions d'euros)

	Mesures nouvelles PLF	Autres facteurs variations	Total mesures nouvelles	Variation spontanée
TVA nette à périmètre constant.....	0	- 88	- 88	5.388
périmètre: régime de TVA des EPST.....	- 375			
périmètre: transfert de la TVA brute sur les produits pharmaceutiques à la sécurité sociale.....	- 2.880			
périmètre: transferts de la TVA brute sur les tabacs à la sécurité sociale	- 2.525			
périmètre: réaffectation du compte de partage de Monaco (R&D TVA)	- 135			
extension de l'exonération de TVA à la gestion des SICAV (LFR 2004).....		- 38		
application du taux réduit de TVA à la livraison à soi-même d'immeubles neufs (Loi Sarkozy)		- 53		

E.- LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

L'ensemble des autres ressources fiscales nettes du budget général de l'État, à périmètre constant, se révéleraient spontanément dynamiques, apportant des plus-values tendanciennes de 0,5 milliard d'euros (+ 2,4%) en 2005 puis **1,4 milliard d'euros (+ 5,5%) en 2006.**

- Ce dynamisme serait surtout celui des **impôts assis sur des éléments du patrimoine des ménages.**

- Les **droits de mutation** ont connu un brusque ressaut en 2004 (+ 1,4 milliard d'euros, + 18,1%), attribuable essentiellement aux droits de mutation par décès (+ 14,0%) liés à la hausse de la mortalité induite par les phénomènes climatiques de 2003 et, dans une bien moindre mesure par l'accroissement de 57,7% des droits de mutations à titre gratuit entre vifs provoqués par l'effet d'appel de la réduction de droit temporaire de 50% pour les donations en pleine propriété consenties quel que soit l'âge du donateur prévue par la loi de finances initiale pour 2004. L'observation des recouvrements au premier semestre 2005 conduit à escompter le maintien d'une forte croissance spontanée de l'ensemble des droits de mutation en 2005 (+ 4,6%, 802 millions d'euros de plus que prévu dans la loi de finances initiale) comme en 2006 (+ 7,1%), portée en particulier par le dynamisme du marché de l'immobilier.

Les droits perçus en 2006 seraient en outre relevés par l'interruption des mesures favorisant les donations anticipées (+ 70 millions d'euros liés à la fin de la mesure d'exonération des « dons exceptionnels » dans la limite de 20.000 (puis 30.000) euros adoptée dans la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement de l'été 2004 et prorogée jusqu'au 31 décembre 2005 par la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie de l'été 2005) et celle de l'exonération, entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005 des droits de mutation au titre des reprises d'activités de proximité réalisées par les commerçants et

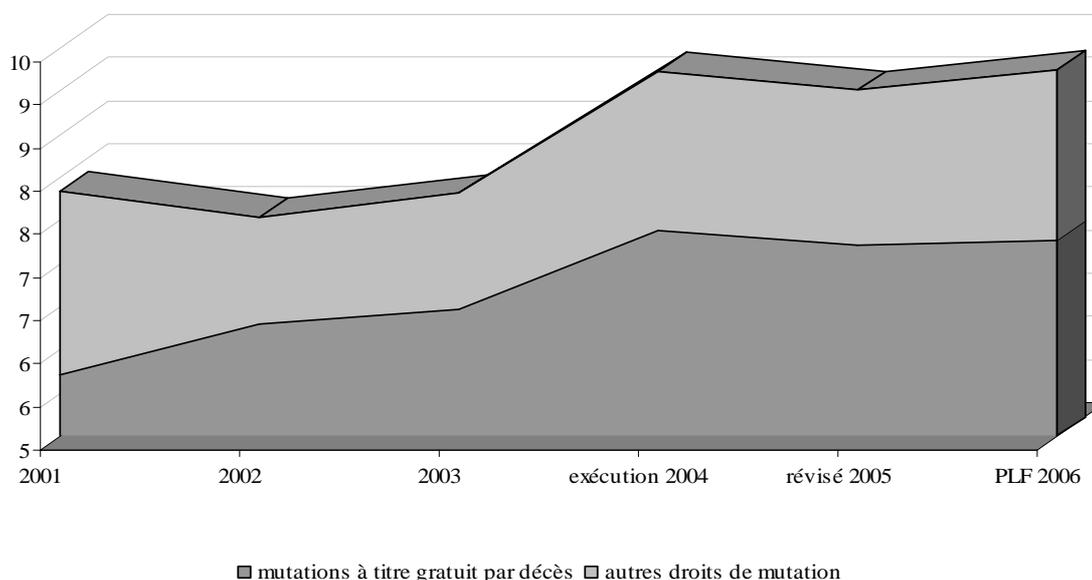
artisans, mise en place par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement précitée (+ 305 millions d'euros).

Le report de 65 à 70 ans de l'âge maximum donnant droit à la réduction de droits sur les donations en pleine propriété de 50% et de 75 à 80 ans de celui donnant droit à la réduction de 30% coûterait à l'État 40 millions d'euros. Parallèlement, l'abattement de 5.000 euros pour les donations entre frères et sœurs ou en faveur des neveux et nièces aurait un impact de 10 millions d'euros. En outre, la réforme des droits de mutation adoptée en loi de finances initiale pour 2005 (augmentation de l'abattement applicable aux successions en ligne directe (à 100.000 euros) et au profit du conjoint survivant (à 126.000 euros)) réduirait de 396 millions d'euros supplémentaires le produit des droits de mutation par décès (après 650 millions d'euros en 2005).

Au total, l'ensemble des droits de mutations s'établirait à 9.232 millions d'euros en 2006, soit 2,6%, ou **236 millions d'euros** de plus qu'en 2005.

ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

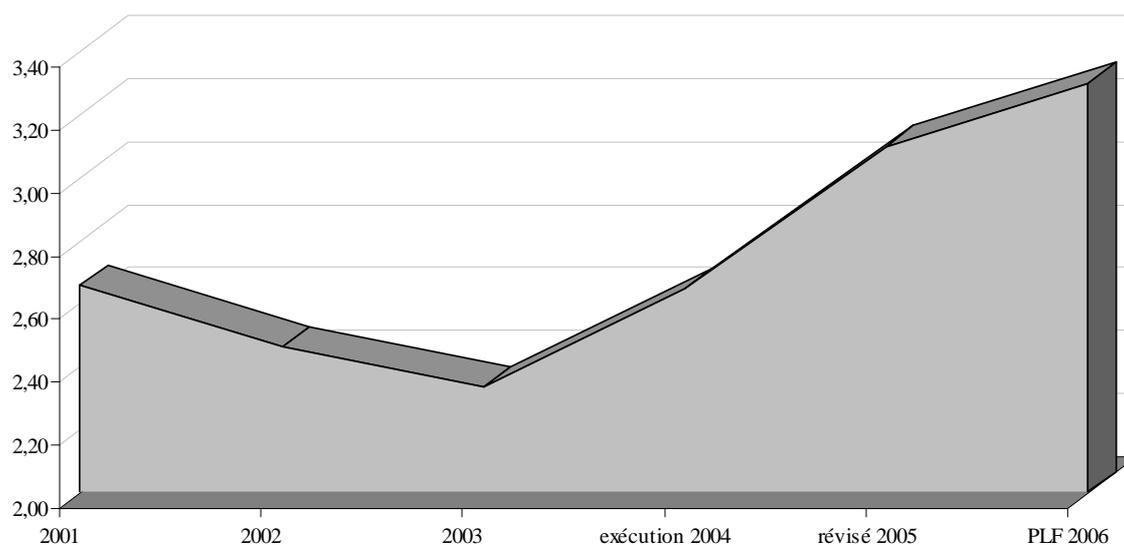
(en milliards d'euros)



– **L’impôt de solidarité sur la fortune**, après avoir connu deux années de baisses successives (- 7,4% puis - 5,1% en 2002 et 2003) succédant à une très forte croissance (+ 24,9% en 2000 notamment) qui reflétait l’entrée dans son champ d’un nombre croissant de contribuables, a retrouvé depuis 2004 un dynamisme assis sur l’envolée des prix immobiliers et le redressement des valeurs mobilières. En 2004, l’ISF a ainsi bondi de 13,3%. De même, les premières observations tirées des recouvrements pour 2005 conduisent désormais à table sur une plus-value de 457 millions d’euros (337 millions d’euros de plus qu’anticipé) en 2005, soit une croissance de 17,5% proche des niveaux atteints au tournant des années 2000, qui illustre bien la considérable cyclicité de l’impôt, dont il convient d’ailleurs de souligner qu’elle tient infiniment plus aux évolutions de revenu des patrimoines taxés dans les tranches supérieures qu’à l’entrée dans l’ISF de ménages dont le principal patrimoine est la résidence principale dont la valeur comptable est brutalement accrue par le dynamisme du marché immobilier. Ainsi s’accroît le paradoxe qui voit le produit de l’ISF ne profiter que marginalement de l’imposition de ces ménages à revenu intermédiaire, taxés à la tranche inférieure, tandis que son impact réel pour ces nouveaux redevables est souvent extrêmement lourd. L’indexation du barème sur l’inflation, adoptée en loi de finances initiale pour 2005, devrait atténuer la croissance de l’ISF. Cependant, soutenue par le dynamisme persistant des valeurs mobilières et immobilières, celle-ci atteindrait tout de même 6,5%, soit une plus-value de **200 millions d’euros** en 2006.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE L’IMPOT DE SOLIDARITE SUR LA FORTUNE

(en milliards d’euros)



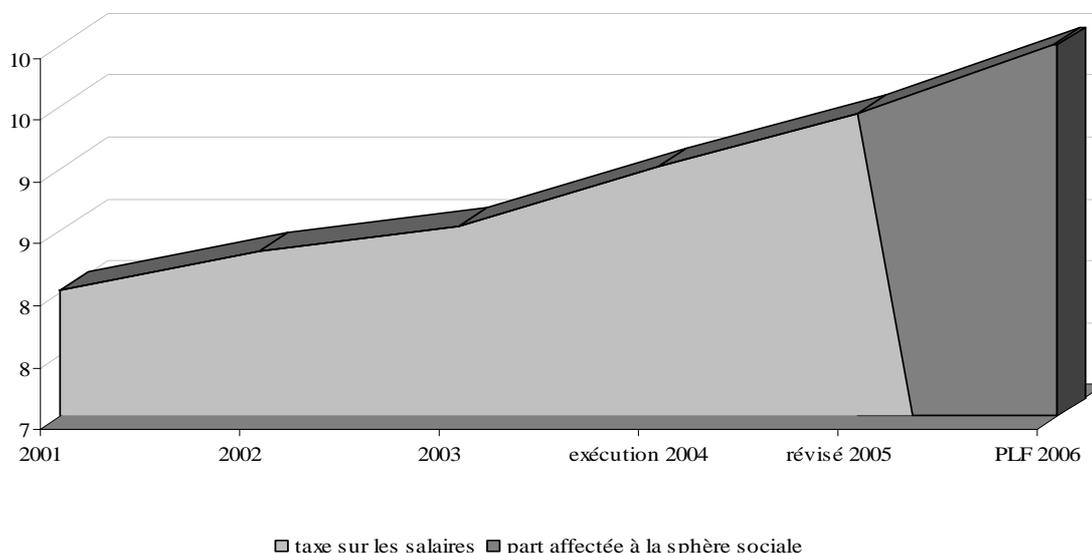
- La croissance **des principales taxes d'État assises sur les entreprises** resterait soutenue en 2006.

– La **cotisation minimale de taxe professionnelle**, assise sur la valeur ajoutée, est un supplément d'imposition versé par les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxe est supérieur à 7,6 millions d'euros lorsque la cotisation de taxe professionnelle calculée dans les conditions de droit commun est inférieure à un pourcentage de la valeur ajoutée, fixé à 1,5% depuis 2001. Le champ des redevables tend mécaniquement à s'étendre au rythme des allègements de taxe professionnelle (TP) qui conduisent à une diminution conséquente des impositions à la charge des entreprises. Après s'être stabilisé en 2005 (+ 0,4%) en raison de l'achèvement du processus de suppression de la part salariale de la TP (hausse de cotisation minimale de 100,1% en 2002, puis 76,0% en 2003 et 15,9% en 2004), le produit de cet impôt devrait reprendre sa progression, liée cette fois au dégrèvement temporaire de taxe professionnelle des investissements nouveaux réalisés entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 juin 2006 prévu par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement de l'été 2004. Le produit attendu en 2006, (2.350 millions d'euros), augmenterait de **400 millions d'euros** (soit + 20,6%) par rapport à 2005.

– La **taxe sur les salaires**, ressource très régulière (+ 4,2% en moyenne depuis 2000), progresserait spontanément de 4,8% en 2005 comme en 2006, apportant une plus-value de 451 millions d'euros l'année prochaine. Dans le cadre des affectations de ressources à la sphère sociale au titre du financement des allègements de charges sociales sur les bas salaires (voir introduction du présent chapitre), le produit de la taxe perçue par le budget de l'État serait réduit de 9.408 millions d'euros, l'État ne devant plus percevoir que 5% du produit total de la taxe.

ÉVOLUTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

(en milliards d'euros)



- Au nombre des autres ressources fiscales nettes figurent notamment les droits sur les tabacs, qui devraient spontanément se stabiliser entre 2006 et 2005. Le transfert d'une fraction de ces droits à la sphère sociale induit une moins-value pour le budget général de 314 millions d'euros.

II.- DES RESSOURCES NON FISCALES FORTEMENT SOLLICITEES

La forte baisse apparente des ressources non fiscales entre 2005 et 2006, de 34.438 à 24.839 millions d'euros, soit - 9.599 (- 27,8%) masque deux éléments décisifs de leur dynamique réelle.

En premier lieu, des **changements de périmètre** de 10.633 millions d'euros (voir introduction du présent chapitre), auquel il convient d'intégrer le phénomène exceptionnel qu'est en 2005 la perception de la TACA due au titre de l'exercice 2004 mais non versée cette année là en raison d'un retard dans la publication d'un décret d'application viennent réduire le niveau de ces ressources **de 11.256 millions d'euros**.

A périmètre constant, les recettes non fiscales progressent dès lors de 1.658 millions d'euros entre 2005 et 2006

En second lieu, il faut souligner que cette progression est réalisée en dépit de **l'interruption des versements de 3 milliards d'euros réalisée par la CADES au profit budget général de l'État entre 2002 et 2005**. Dès lors, ce ne sont pas moins de 4,7 milliards d'euros de ressources « nouvelles » qui seraient dégagées en 2006 par rapport à un exercice 2005 lui-même, à périmètre constant, en hausse de 0,7 milliard d'euros (+ 2,0%) par rapport à 2004.

PRINCIPALES REVISIONS DES RECETTES NON FISCALES EN 2005

(en millions d'euros)

	évolution	LFI 2005	révisé 2005
TOTAL GENERAL	+ 1.196	33.242	34.438
EVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS			
TOTAL facteurs tendanciel	+ 250	24.228	24.478
dont			
Produit des entreprises et établissements publics (lignes 110, 111 et 116, hors dividende CDC)	+ 302	1.934	2.237
Produit des jeux (lignes 114, 314 et 315)	- 51	3.070	3.019
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat (lignes 501 à 599 et ligne 818)	+ 12	10.211	10.223
Produit des amendes (ligne 312 et 313)	- 50	1.450	1.400
Intérêts des prêts du Trésor, avances en capital et dotations	237	727	964
Produits du domaine de l'Etat (hors cessions immobilières)	- 170	419	249
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (collectivités locales, Communautés européennes et redevance)	+ 11	3.758	3.769
Remboursements des avances aéronautiques (au sein de la ligne 899)	0	200	200
Taxes et recettes diverses	- 41	2.458	2.417
EVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS NON TENDANCIELS			
TOTAL facteurs non tendanciel	+ 947	9.014	9.960
Modulation de certains prélèvements			
Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (ligne 813, 814 et 815)	0	1.197	1.197
Prélèvement sur la COFACE (ligne 812)	+ 600	1.400	2.000
Versements de la CADES	0	3.000	3.000
Prélèvement sur NATEXIS (ligne 807)	0	230	230
Recettes exceptionnelles			
Recettes diverses (ligne 899) hors avances aéronautiques	+ 94	932	1.026
Recettes accidentelles (ligne 805)	0	953	953
Perception de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat exigible en 2004 (ligne 340)	+ 600	0	600
Cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat	- 350	850	500

• Le tableau ci-dessus met en évidence les principaux facteurs à l'origine du **relèvement de 1,2 milliard d'euros des prévisions de recettes non fiscales en 2005**. L'essentiel est, comme il a été vu, le report à 2005 de la perception de la TACA due au titre de 2004 (+ 600 millions d'euros) et, d'autre part, le relèvement de 600 millions d'euros, à 2 milliards d'euros du prélèvement sur la COFACE, le faible taux de mise en œuvre de la garantie au titre des procédures publiques de soutien à l'exportation ayant relevé l'excédent du compte de l'État auprès de la COFACE. Pour le reste, les moins-values les plus significatives (350 millions d'euros en particulier pour le produit de la cession du patrimoine immobilier de l'État, en fait légèrement plus dans la mesure où la réduction de 170 millions d'euros de la prévision des produits et revenus du domaine est principalement attribuable au transfert sur la ligne retraçant le produit de la cession du patrimoine immobilier du produit des aliénations d'immeubles domaniaux et des biens vacants d'immeubles) sont compensées par des plus-values ponctuelles de même niveau : + 237 millions d'euros sur les intérêts des prêts du Trésor en raison de l'accélération du dénouement de certaines opérations de consolidation de dettes étrangères à l'égard de la France ; + 302 millions d'euros de dividendes du secteur public.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ENTRE 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

	évolution	révisé 2005	PLF 2006
TOTAL GENERAL	- 9.599	34.438	24.839
CHANGEMENTS DE PERIMETRE			
TOTAL changements de périmètres	- 11.256		
Périmètre: affectations au compte des pensions	- 10.271	10.271	0
Périmètre: affectation au CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat (85% du produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat)	- 340	340	0
Périmètre: affectation au CAS Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route	- 240	240	0
Périmètre: budgétisation du FNDS	+ 80	- 80	0
Périmètre: budgétisation du CAS aviation civile	+ 81	- 81	0
Périmètre: budgétisation du CAS modernisation presse	+ 29	- 29	0
Périmètre: budgétisation de fonds de concours	+ 5	- 5	0
Périmètre: surplus reversement TACA 2005 lié au déport à 2005 du produit de la taxe due en 2004	- 600	600	0
TOTAL HORS CHANGEMENT DE PERIMETRE	+ 1.658	34.438	36.096
EVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS			
TOTAL facteurs tendanciels	1.838	-	-
dont	0		
Produit des entreprises et établissements publics (lignes 110, 111 et 116, hors dividende CDC)	+ 1.618	2.237	3.855
Produit des jeux (lignes 114, 314 et 315)	+ 254	3.019	3.273
Produit des amendes (ligne 312 et 313)	+ 200	1.400	1.600
Intérêts des prêts du Trésor, avances et dotations en capital	- 637	964	327
Produits du domaine de l'Etat (hors cessions immobilières) (paiements par les administrations de leur loyer budgétaire)	+ 24	249	272
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (collectivités locales, Communautés européennes et redevance)	+ 195	3.769	3.964
Remboursements des avances aéronautiques (au sein de la ligne 899)	5	200	205
Taxes et recettes diverses	+ 180	3.017	3.197
TOTAL facteurs non tendanciels	- 181	-	-
Modulation de certains prélèvements			
Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (ligne 813, 814 et 815)	+ 653	1.197	1.850
Prélèvement sur la COFACE (ligne 812)	0	2.000	2.000
Versements de la CADES	- 3.000	3.000	0
Prélèvement sur NATEXIS (ligne 807)	- 50	230	180
Recettes exceptionnelles			
Recettes diverses (ligne 899) hors avances aéronautiques et redevance tabac	+ 2.400	1.026	3.426
<i>dont prélèvement exceptionnel effectué sur le FGAS</i>	<i>+ 1.400</i>	<i>0</i>	<i>1.400</i>
<i>dont revenu sur le résultat des sociétés autoroutières</i>	<i>+ 950</i>	<i>0</i>	<i>950</i>
<i>dont revenu lié à la valorisation du patrimoine immobilier de RFF</i>	<i>+ 350</i>		<i>350</i>
Recettes accidentelles (ligne 805)	- 450	953	503
Cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat	- 100	500	400

• Le tableau ci-dessus détaille pour sa part l'origine de **la plus-value, à périmètre constant, de 1,7 milliard d'euros de ressources non fiscales prévues pour 2006.**

Les principales **moins-values** non fiscales concerneraient :

– l'**interruption**, comme il a été dit, des **versements de la CADES**, qui représente une perte de recettes de 3 milliards d'euros ;

– le retour des intérêts des prêts du Trésor vers leur niveau habituel après le dénouement d'opérations exceptionnelles en 2005, qui induit une moins-value de 637 millions d'euros ;

– une réduction de 450 millions d'euros des recettes accidentelles correspondant au versement exceptionnel de la Banque de France en 2005 au titre du culot d'émission des billets privés de cours légal après le passage à l'euro.

Parallèlement, **plus de 5,3 milliards d'euros de plus-values** seraient, en 2006, dus :

– à hauteur de 1.618 millions d'euros, à l'augmentation de trois quarts du produit des participations publiques ;

– à hauteur de 1.400 millions d'euros à la reprise par le budget général de l'excédent du Fonds de garantie à l'accession sociale, réalisée en contrepartie la couverture directe par l'État de la garantie qu'il accorde aux prêts de l'accession sociale ;

– à hauteur de 950 millions d'euros à un quasi-dividende versé par la holding publique Autoroutes de France, qui détient les participations indirectes de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroute, représentatif de la plus-value de cession dégagée par l'établissement public en raison de la privatisation des sociétés d'autoroute ;

– à hauteur, respectivement, de 256 et 200 millions d'euros au dynamisme persistant des produits des jeux et de celui des amendes ;

– à hauteur de 195 millions d'euros à un accroissement de 5,2% des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus au profit des collectivités locales et divers organismes, lié au fort dynamisme des impôts locaux (hausse de 6% des émissions prévues pour 2006).

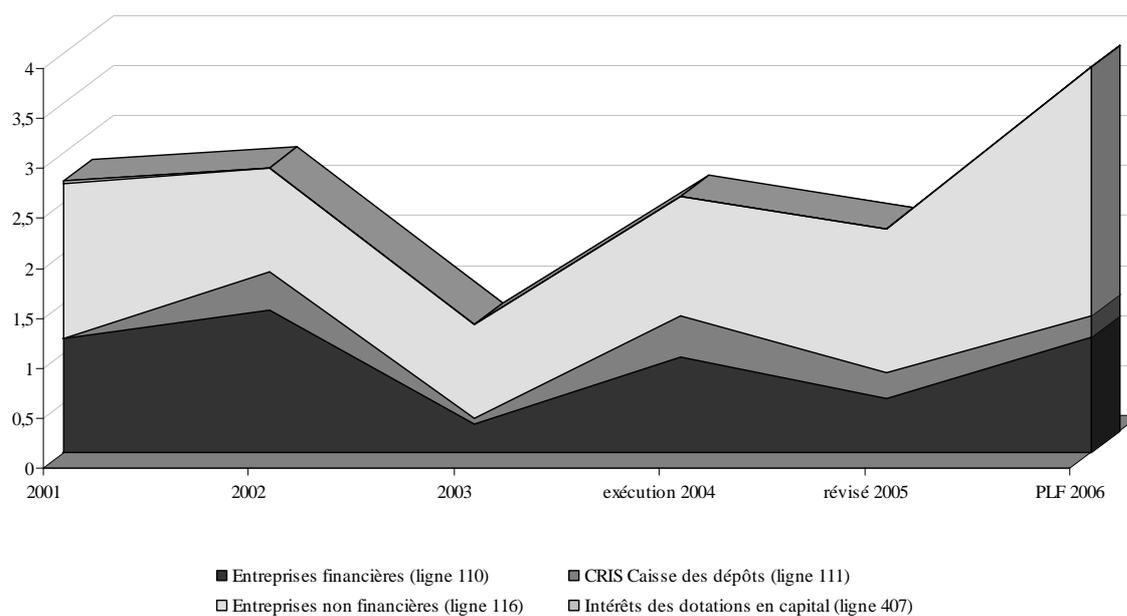
A.- LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT

PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	LFI 2005	révisé 2005	PLF 2006
Entreprises financières (ligne 110)	1.141,75	1.419,58	292,36	948,05	604,30	546,00	1.141,75
CRIS Caisse des dépôts (ligne 111)	0,00	390,59	50,33	419,43	198,00	250,00	215,00
Entreprises non financières (ligne 116)	1.543,04	1.028,23	937,09	1.187,38	1.132,10	1.440,50	2.419,04
Intérêts des dotations en capital (ligne 407)	29,24	4,65	3,89	4,70	0,00	0,00	0,00
TOTAL secteur public	2.714,02	2.843,06	1.283,67	2.559,56	1.934,40	2.236,50	3.855,79
Évolution annuelle	4,2%	4,8%	- 54,8%	- 10,0%	50,7%	15,6%	55,0%

(en milliards d'euros)



Le produit des participations de l'État devrait, après une stabilisation en 2005, progresser de moitié en 2006 pour atteindre **3.855 millions d'euros**.

PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES (ligne 110)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005		PLF 2006
					LFI	révisé	
I.- Banque de France	450,0	450,8	450,0	0,0	100,0	40,0	420,0
II.- Caisse des dépôts et consignations	642,0	907,6	915,0	931,9	486,0	471,5	685,0
III. - Autres	49,7	61,2	28,2	16,2	18,3	34,5	44,5
Total Ligne 110	1.141,7	1.419,6	292,4	948,1	604,3	546,0	1.149,5

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

Le produit des participations de l'État dans les entreprises financières devrait doubler pour atteindre 1.149 millions d'euros en 2006, retrouvant son niveau moyen constaté au début des années 2000 en raison de la reprise, après deux années de fort tassement de son résultat net, du versement de dividendes par la Banque de France, évalués à 40 millions d'euros (sur 96 millions d'euros de résultats nets) en 2005 puis 420 millions d'euros en 2006.

CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS REPRÉSENTATIVE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (ligne 111)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005		PLF 2006
					LFI	Révisé	
Contribution versée (ligne 111)	0,0	390,6	50,3	419,43	198,00	250,00	215,00

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

Le produit des participations de l'État dans les entreprises non financières progresserait pour sa part de 73% entre 2005 et 2006 pour atteindre 2.490 millions d'euros. Comme le montre le tableau ci-après, cette augmentation serait attribuable au quasi-triplement du dividende versé par EDF, dont le résultat net au premier semestre 2005, à 2,13 milliards d'euros, a bondi de 24% par rapport au premier semestre 2004 *pro forma*, et par le doublement du dividende de France Télécom.

**PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS LES SOCIETES NON FINANCIERES
(LIGNE 116)**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	révisé 2005	PLF 2006
EDF	217,9	315,4	208,3	321,3	374,0	1.062,0
Erap	91,5	—	—	—	—	—
Française des jeux	33,5	57,0	23,6	39,5	80,9	171,8
France Télécom	640,7	—	—	167,9	260,7	468,0
GDF	93,8	311,6	456,0	318,3	418,4	468,0
Renault	97,0	69,9	84,9	62,4	80,3	79,7
Sogepa (aérospatiale, EADS)	47,9	54,5	24,4	33,0	61,0	73,0
Défense Conseil International	1,9	2,5	3,5	5,0	5,6	2,0
Dassault	10,2	5,9	5,9	0,0	—	—
DCNI	—	—	—	—	70,0	70,0
Usinor Sacilor / Arcelor	0,1	0,1	0,0	0,0	—	—
Snecma/Safran	93,4	94,5	31,5	55,1	28,8	35,0
Sociétés autoroutières	151,0	80,6	65,5	137,4	205,5 (a)	—
Framatome/AREVA	21,0	11,4	11,4	—	17,6	7,0
Air France	27,1	12,0	7,1	5,9	7,5	7,5
ADP	—	—	—	—	25,0	30,0
Autres	16,3	13,0	15,0	41,4	10,7	16,2
TOTAL ligne 116	1.543,0	1.028,2	937,1	1.187,4	1.440,5	2.490,2

(a) Affectés à l'Agence de financement des infrastructures de France en 2005.

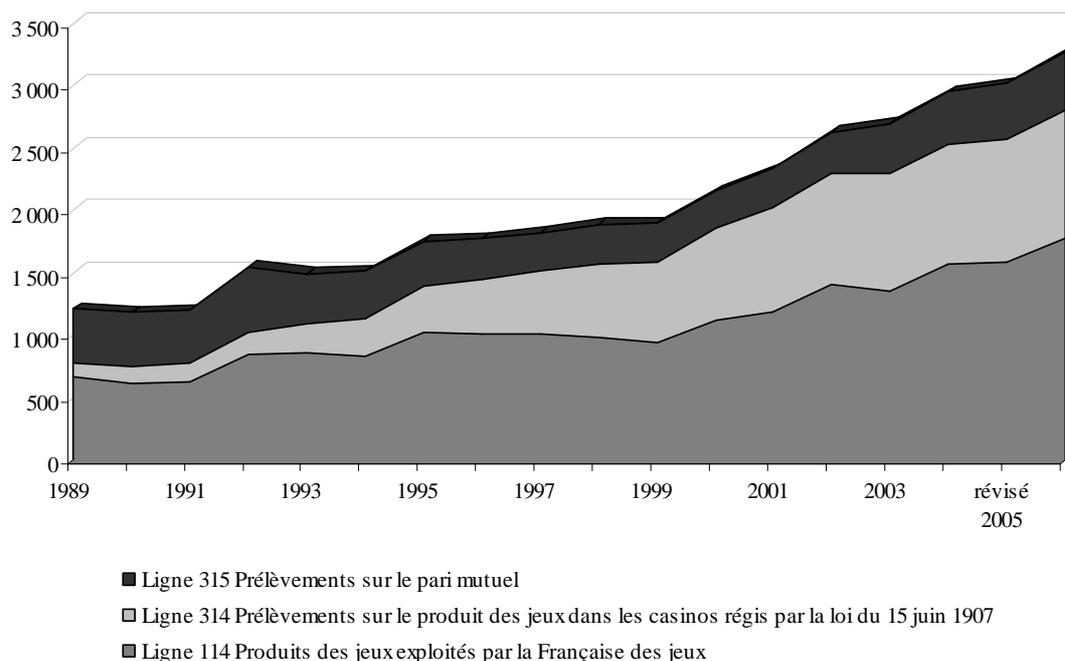
Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B.- LE PRODUIT DES JEUX

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS NON FISCAUX SUR LES JEUX ET PARIS

(en millions d'euros)

	Ligne 114 Produits des jeux exploités par la Française des jeux	Ligne 314 Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907	Ligne 315 Prélèvements sur le pari mutuel	Total	Evolution
1989	666	114	429	1.208	15,50%
1990	613	135	433	1.181	– 2,2%
1991	625	144	427	1.196	1,3%
1992	844	179	520	1.543	29,0%
1993	859	236	394	1.488	– 3,5%
1994	827	300	385	1.512	1,6%
1995	1.022	366	359	1.747	15,5%
1996	1.007	436	324	1.767	1,2%
1997	1.010	497	311	1.818	2,9%
1998	980	591	315	1.886	3,8%
1999	933	652	307	1.893	0,4%
2000	1.122	727	306	2.156	13,9%
2001	1.188	833	310	2.331	8,1%
2002	1.397	905	327	2.629	12,8%
2003	1.352	937	405	2.695	2,5%
exécution 2004	1.564	968	416	2.949	4,2%
LFI 2005	1.576	1.048	446	3.070	4,1%
révisé 2005	1.576	1.000	443	3.019	– 1,7%
PLF 2006	1.773	1.030	470	3.273	8,4%



Le produit des jeux conserverait un net dynamisme en 2005 et 2006, sa croissance tendancielle dépassant 4,5% par an.

• Selon les réponses apportées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre Rapporteur général, « *le produit du prélèvement sur le jeu de la Française des jeux a été estimé en projet de loi de finances pour 2005 sur la base d'une progression du chiffre d'affaires en retrait sensible par rapport à la hausse 2004, conformément aux orientations mis en œuvre par l'opérateur à la demande des pouvoirs publics. Au deux tiers de l'exercice, cette progression de l'ordre de 1 % ne paraît pas devoir être remise en cause. Par conséquent l'hypothèse associée en matière de prélèvements publics n'est pas modifiée* ». Il faut en effet rappeler que l'exercice 2004 de la Française des jeux avait été marqué par une progression de 9,8% du chiffre d'affaires, portée en particulier par le lancement en février du jeu Euro Millions en coopération avec les loteries britannique et espagnole, rejointes en octobre par six autres pays européens. Sur ces 8,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 5,2 milliards d'euros (60,3% des mises) ont été distribués aux gagnants et 2,3 milliards d'euros (27,2% des mises) ont été prélevés au profit du budget général de l'État.

« *Pour ce qui concerne 2006, l'évaluation tient compte d'une progression du chiffre d'affaires de La Française des Jeux qui devrait rester en phase avec celle constatée en 2005, c'est-à-dire modérée, de l'ordre de 3%, de la suppression du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport », qui majore la prévision de 80 millions d'euros, et d'une modification du rythme de versement des prélèvements par l'entreprise au budget général de l'État, qui devrait se traduire par un surcroît de recettes de l'ordre de 60 millions d'euros en 2006* ».

- Les évaluations des prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos ont été ajustées aux dernières tendances observées sur l'évolution de leur assiette, dont la progression moyenne est désormais anticipée à 3% par an en 2005 et 2006, ce qui conduit à revoir de 4,6% à la baisse la prévision inscrite dans la loi de finances initiale pour 2005.

- Le produit du prélèvement sur le pari mutuel urbain (PMU) au profit du budget général est évalué à 443 millions d'euros en 2005, soit une croissance spontanée de 6,5% contre 7,2% prévu dans la loi de finances initiale. Il est fait l'hypothèse, pour 2006, d'une progression de 7% du chiffre d'affaires.

C.- LES AUTRES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES

- La loi de finances initiale pour 2004 prévoyait 500 millions d'euros issus de la **cession d'éléments du patrimoine immobilier** de l'État (ligne 2211 des recettes non fiscales). Les cessions réalisées en 2004 ont finalement représenté un total de 278 millions d'euros au titre des actes de cession enregistrés par les Domaines, dont 218 millions d'euros imputés au titre de l'exercice 2004 et 60 millions d'euros (liés à la cession de centre de véhicules lourds) reportés à l'exercice 2005. Sur les 218 millions d'euros de produit encaissés en 2004, 137 millions d'euros ont été imputés sur la ligne 211 « Produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat » du budget général, tandis que 36 millions d'euros de cessions réalisées par le ministère de la Défense ont été, par voie de fonds de concours, intégralement reversés au budget du ministère, 3 millions d'euros conservés par les ports autonomes, et 46 millions d'euros (solde net de l'échange de l'immeuble de la rue Scribe, qui abritait la direction nationale des interventions domaniales et qui a été affecté à la direction générale des impôts), rattachés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En 2005, ce sont 850 millions d'euros qui ont été inscrits sur la ligne 2211, traduisant en particulier la volonté du Parlement d'accélérer la mise en œuvre d'une politique patrimoniale active et ambitieuse. La prévision est désormais ramenée à 500 millions d'euros, dont 60 millions d'euros reportés d'opérations réalisées en 2004. Les cessions réalisées par le ministère de la Défense qui lui sont rattachées par fonds de concours s'élèveraient en outre à environ 100 millions d'euros.

L'article 32 du présent projet de loi de finances, qui procède à la création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », propose d'affecter à ce compte 85% du produit des cessions immobilières de l'État, dont le produit total pour 2006 est évalué à **400 millions d'euros**.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *«le choix a été fait de poursuivre la démarche des programmes de cession dont l'élaboration est coordonnée depuis 2004 par la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, bien que les opérations exceptionnelles à*

conduire soient désormais moins nombreuses. Le ministre en charge du budget et de la réforme d'Etat conduit la transformation de la gestion immobilière de l'Etat, comme un chantier pilote de modernisation. En parallèle, il poursuit la transformation de l'administration des domaines, qui devient l'opérateur immobilier de l'Etat. Elle prendra le nom de Service France Domaines et la forme d'un service de direction générale de la comptabilité publique, avec compétence sur tout le territoire. Elle disposera du système d'information et des compétences juridiques nécessaires pour gérer dans une démarche d'initiative les biens des administrations occupantes. Le but est de donner à l'Etat les moyens d'une gestion immobilière performante à long terme, au-delà de l'impulsion donnée par les programmes de cessions et de lui permettre d'assurer sa fonction de propriétaire ».

• La Caisse des dépôts et consignations gère, pour le compte de l'Etat, l'essentiel des dépôts d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux (livret A, CODEVI, LEP, etc.) diffusés par les Caisses d'épargne, La Poste et divers réseaux bancaires.

Les sommes collectées sont employées principalement pour consentir des prêts à taux bonifiés dans le cadre de missions d'intérêt général (logement social, politique de la ville et soutien aux PME), l'excédent des dépôts sur les prêts octroyés étant placé sur les marchés financiers.

Les résultats dégagés par les prêts et les placements sont affectés à des fonds de réserve. En contrepartie de la garantie que l'Etat apporte à l'ensemble de l'épargne réglementée, le Gouvernement est autorisé à effectuer, par décret, des prélèvements sur ces fonds de réserve, en adaptant leur montant au niveau de trésorerie effectif de ces comptes.

Les prévisions pour 2005 des **prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations** (ligne 812, 813 et 814 dont les règles sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous) ne sont pas modifiées, à 1.197 millions d'euros, bien que leur répartition soit différente de celle qui était anticipée dans la loi de finances pour 2005. En effet, compte tenu de résultats meilleurs que prévu sur l'ensemble des sections de fonds d'épargne prélevables, il a été décidé de reporter sur 2006 l'essentiel du prélèvement sur le Fonds de réserve du financement du logement (FRFL). Ce report permettrait de porter le produit des prélèvements à 1.850 millions d'euros en 2006, dont 788 millions d'euros au titre des fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, 714 millions d'euros au titre des intérêts compensateurs du FRFL et 348 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'État à la Caisse nationale d'épargne.

REGLES LEGALES ET REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE PRELEVEMENT DE L'ETAT SUR LES FONDS D'EPARGNE

L'Etat accorde sa garantie aux sommes déposées sur les premiers livrets des caisses d'épargne et de la Caisse nationale d'épargne, et sur les livrets d'épargne populaire. L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde via un prélèvement sur les fonds correspondants – fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), fonds de réserve et de garantie de la caisse nationale d'épargne (FRGCNE), fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP) – et sur le fonds de réserve du financement du logement (FRFL).

Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) pour les premiers livrets des caisses d'épargne

L'article L. 221– 8 du code monétaire et financier prévoit que : « *Les sommes déposées sur le premier livret des caisses d'épargne sont centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et bénéficient de la garantie de l'Etat* ». Cette garantie de l'Etat sur son budget n'intervient toutefois qu'en dernier ressort, après protection du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et de prévoyance (FRGCE).

Le FRGCE est défini à l'article 52 du code des caisses d'épargne. Les caisses d'épargne d'Alsace Moselle font l'objet d'un fonds de garantie particulier dénommé « fonds de réserve et de garantie spécial aux caisses d'épargne du Haut Rhin, du Bas– Rhin et de la Moselle » (art 7 du décret 54– 1080 du 6 novembre 1954).

L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions des articles 53 et 67 du code des caisses d'épargne, 7 du décret 54– 1080 du 6 novembre 1954, et 3 du décret 83– 1189 du 30 décembre 1983 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCE à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) pour les premiers livrets de la CNE

Garantie de l'Etat

L'article L. 518– 26 du code monétaire et financier prévoit que : « La Caisse nationale d'épargne est une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'Etat ».

Création du FRGCNE

La loi n° 90– 568 du 2 juillet 1990 portant organisation du service public de la Poste et des télécommunications a institué dans son article 42 un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (CNE), codifié à l'article 34 du code des caisses d'épargne.

Rémunération de la garantie de l'Etat

L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret n° 90– 1220 du 31 décembre 1990 (codifié aux articles 35– 1 et 35– 2 du code des caisses d'épargne) : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCNE à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve du livret d'épargne populaire

Garantie de l'Etat

La loi de finances n° 82– 1126 du 29 décembre 1982 prévoit que « La garantie de l'Etat est accordée au remboursement en capital, intérêts et complément de rémunération aux fonds déposés sur les comptes sur livret d'épargne populaire. »

Création du FRLEP

Le décret 82– 454 du 28 mai 1982, pris pour l'application de la loi n° 82– 357 du 27 avril 1982 portant création d'un régime d'épargne populaire, a institué dans son article 24 un fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP).

Rémunération de la garantie de l'Etat

L'Etat est rémunéré chaque année pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret n° 82– 454 du 28 mai 1982 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRLEP à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve du financement du logement

Création du FRFL

Le FRFL a été institué par le décret n° 93- 735 du 29 mars 1993 afin de protéger les fonds d'épargne contre les risques de décollecte. Il est apparu par la suite que la justification de telles réserves ne s'imposait plus ; il a été entièrement prélevé, avec imputation sur les recettes non fiscales de l'Etat, ligne 899 (recettes diverses). Il a été réactivé par le décret modificatif n° 2000- 369 du 28 avril 2000 pour être abondé des « intérêts compensateurs » reconnus prélevables sur 7 ans par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Plus généralement, il est abondé par les excédents des fonds de réserve (FRGCE, FRGCNE, FRLEP) par rapport à leurs ratios prudentiels de 2% de l'encours, soit automatiquement lorsque leur montant est supérieur à 8% de l'encours, soit par une décision du ministre de l'économie dans le respect des ratios prudentiels.

Rémunération de la garantie de l'Etat

Etant donné l'origine des ressources du FRFL (FRGCE, FRGCNE et FRLEP), chaque année y sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds déposés, dont le montant est fixé après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (décret n° 93- 735 du 29 mars 1993).

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

- Comme il a été dit, les versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget général de l'État (ligne 2816) seraient interrompus en 2006. On rappellera que l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale a confié à la CADES la mission de rembourser à l'État les 16,77 milliards d'euros de dette sociale qu'il avait pris en charge en 1993. A cet effet, l'établissement public a effectué des versements annuels au budget général de 1,91 milliard d'euros entre 1996 et 2001. Par la suite, l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a porté ces versements à 3,0 milliards d'euros par an entre 2002 et 2005 en contrepartie de la réduction de l'échéancier initialement fixé à 2008.

- Les prélèvements sur NATEXIS et la COFACE devraient rester stables entre 2005 et 2006.

- S'agissant du prélèvement sur l'excédent de trésorerie du compte de la procédure de garantie de taux d'intérêt géré par **NATEXIS**-Banques populaires, l'évaluation pour 2005 n'est pas révisée, les 230 millions d'euros de produit correspondant au résultat que les couvertures de taux opérées en 2003 devraient permettre de dégager en 2005. En 2006, le prélèvement conserverait, à **180 millions d'euros**, un niveau modéré après le prélèvement exceptionnel de 520 millions d'euros réalisé en 2004 lié à l'accumulation d'un excédent de trésorerie qui avait atteint 953 millions d'euros au 31 décembre 2004, soit 433 millions d'euros après prise en compte du prélèvement intervenu le 20 janvier 2005 durant la période complémentaire ;

- L'excédent de trésorerie du compte de l'Etat à la **COFACE** étant plus élevé qu'anticipé, il est prévu d'opérer un prélèvement de **2 milliards d'euros** contre 1,4 milliard d'euros prévu en loi de finances initiale (et 1 milliard d'euros perçu en 2004), et de reconduire ce montant en 2006. Le solde du compte Etat au 31 décembre 2004 a en effet atteint, après la prise en compte du prélèvement de 1 milliard d'euros effectué en période complémentaire 2004, 2.120 millions

d'euros, et il devrait être très supérieur à 2,5 milliards d'euros fin 2005, du fait, en particulier, d'un remboursement par anticipation de 848 millions d'euros effectué par la Russie en juillet dernier.

• En dernier lieu, les **recettes diverses** (ligne 2899) des recettes non fiscales seraient **exceptionnellement élevées en 2006, dépassant 3.630 millions d'euros** contre 1.226 millions d'euros en 2005 et 2.615 millions d'euros en 2004, année marquée par le reversement par EDF de l'aide d'État de 1.224 millions d'euros constituée de l'impôt sur les sociétés non acquitté lors du reclassement en 1997 des droits concédants sur le réseau d'alimentation général (RAG), ce renversement ayant pour but de se conformer à une décision communautaire de décembre 2003.

Trois versements exceptionnels expliquent l'essentiel de la plus-value anticipée pour 2006.

D'une part, l'article 21 du projet de loi de finances propose, en contrepartie de la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux prêts de l'accession sociale, **le reversement à l'État des disponibilités accumulées par le fonds de garantie à l'aide sociale (FGAS)** pour couvrir les sinistres liés à la mise en jeu de la garantie de l'État sur ces prêts depuis 1993. Ce reversement, dont le principe est prévu dans la convention constitutive du FGAS conclue en 1993, abonderait de **1,4 milliards d'euros** les ressources non fiscales du budget général.

D'autre part, un **versement de 950 millions d'euros de l'établissement public Autoroutes de France (ADF)** est prévu, correspondant à un **quasi-dividende représentatif de la plus-value de cession réalisée par cet établissement**, qui porte les participations indirectes de l'État dans les sociétés autoroutières, **à l'occasion de la privatisation** des groupes Autoroutes Paris Rhin Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF-Escota) et SANEF-SAPN dont ADF détient, pour le compte de l'État, respectivement 35,11% (contre 35,11% détenus directement par l'État), 8,84% (contre 41,53%) et 37,83% (contre 37,83%) du capital. La fraction du produit de cession ne correspondant pas à la plus-value réalisée sera, pour sa part, reversée au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Votre Rapporteur général remarque que ce versement, comparable dans son principe au quasi-dividende représentatif de plus-value de cession versé à l'Etat par la Caisse des dépôts et consignations à l'occasion de la cession de sa participation dans Eulia-CDC Ixis en 2004, n'a aucune incidence sur l'affectation du produit de la privatisation des sociétés autoroutières. En effet, que celui-ci soit directement affecté à la Caisse de la dette publique (CDP) au moyen d'une dotation à partir du compte de privatisation ou pour partie enregistré en ressource du budget général de l'État afin de réduire le déficit public et, par voie de conséquence, d'atténuer le recours à l'endettement pendant l'exercice, le résultat est le même : le produit de la privatisation des autoroutes est consacré au désendettement – ou, plus exactement, au « moindre » endettement – de l'État.

Enfin, l'article 48 du présent projet de loi de finances prévoit la création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF) et le transfert à son profit des biens immobiliers de l'établissement public inutiles à ses missions de service public moyennant le versement d'une indemnité, financée par l'attribution à cette société d'une dotation en capital de l'ordre de 500 millions d'euros versée à partir du compte de privatisation correspondant à la valeur comptable de ces biens. L'accélération des cessions rendue possible par ces dispositions permet la réalisation dès 2006 par la société de valorisation d'une **plus-value de 350 millions d'euros** qui serait reversée à la ligne 2899 des ressources non fiscales du budget général de l'État.

DÉCOMPOSITION DES RECETTES NON FISCALES DIVERSES (ligne 899)

(en millions d'euros)

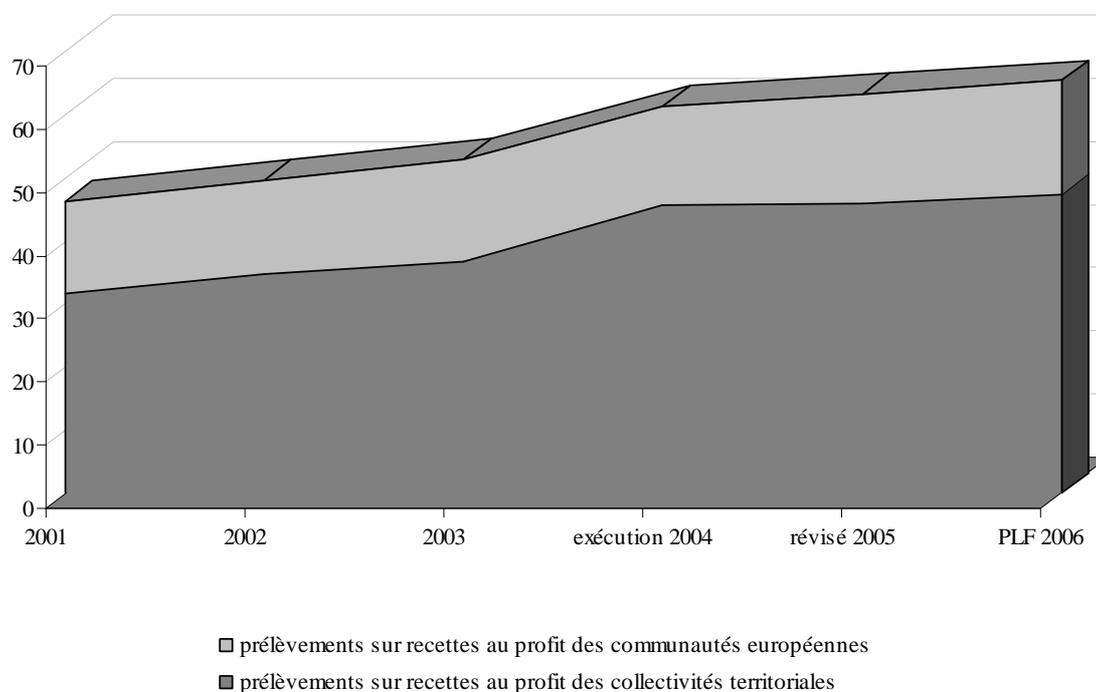
	2000	2001	2002	2003	2004	2005		PLF 2006
						LFI	Révisé	
Versement d'Autoroutes de France.....	-	-	-	-	-	-	-	950,0
Prélèvement sur le FGAS.....	-	-	-	-	-	-	-	1.400,0
Valorisation du patrimoine foncier de RFF.....	-	-	-	-	-	-	-	350,0
Prélèvement sur la trésorerie de l'IGN	-	-	-	-	-	-	-	110,0
Remboursements d'avances aéronautiques..	340,2	300,4	210,4	189,0	201,2	200,0	205,0	205,0
Redevance sur les débits de tabac ⁽¹⁾	116,0	127,2	93,9	100,0	100,0	-	-	-
Reversements sans titres (ligne 899- 22.)...	63,8	89,0	33,1	79,2	81,2	80,0	80,0	104,0
Prélèvement sur le FREP ⁽²⁾	560,1	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement sur l'IINPI.....	-	61,0	-	10,0	-	-	-	-
Prélèvement sur les primes PEP.....	-	-	-	-	-	600,0	600,0	-
Prélèvement sur le BRGM.....	-	70,1	-	-	-	-	-	-
Remb. d'avance (tunnel du Fréjus).....	-	38,3	-	-	-	-	-	-
Versement de la COB.....	-	-	30,0	-	-	-	-	-
Transfert du réseau de transport de gaz.....	-	-	114,6	-	-	-	-	-
Prélèvement sur l'ORGANIC (TACA en 02 et 03).....	-	-	105,0	128,0	-	-	-	-
Versement du Fonds de soutien des rentes..	-	-	-	98,6	-	-	-	-
Versement de l'UNEDIC.....	-	1.067,1	-	-	-	-	-	-
Reversement du solde ARS 2000- 2001	-	-	43,9	-	-	-	-	-
Remboursement ADF.....	-	-	49,6	-	-	-	-	-
Versements ANDA.....	-	-	11,4	40,0	-	-	-	-
Prélèvement sur le FGAO.....	-	-	-	-	300,0	300,0	300,0	-
Versement du FOREC après budgétisation.....	-	-	-	-	3,6	328,0	3,6	-
Prélèvement sur le fonds de renouvellement urbain.....	-	-	-	-	56,0	-	-	-
Versement exceptionnel d'EDF	-	-	-	-	1.223,6	-	-	-
Autres.....	109,5	83,2	42,1	204,7	145,8	252,0	341,0	511,8
TOTAL.....	1.189,6	1.836,4	734,0	849,5	2.615,3	1.135,9	1.953,3	1.080,0

(1) Excédent du compte du produit de la redevance sur les débits de tabac.

(2) Versements retracés en ligne 814 des recettes non fiscales à partir de 2001.

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

III.- DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES EN TRES NETTE CROISSANCE



Les **prélèvements sur recettes** progresseraient de **2,12 milliards d'euros**.

Le **ressaut de 655 millions d'euros (+ 3,8%) du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes** est lié à la montée en puissance progressive des charges budgétaires au titre de l'élargissement, les crédits de paiement, sur lesquels est assis le calcul des contributions nationales, s'ajustant progressivement aux engagements réalisés au profit des nouveaux États membres depuis 2004 (lesquels ont induit une progression de l'ensemble des crédits d'engagement européens de 11,6% en 2004, puis + 4,6% en 2005 et 4,1% dans le projet de budget pour 2006). Il faut d'ailleurs remarquer que le « **coût réel de l'élargissement** » ne sera « absorbé » qu'en 2008, date à laquelle la contribution française, dans le cas où les perspectives financières 2007-2014 seraient plafonnées à 1% du revenu national brut communautaire, atteindrait un « sommet » de plus de 20 milliards d'euros, soit 2 milliards d'euros de plus que les 18,0 milliards d'euros prévus pour 2006.

Les **prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales** progresseraient pour leur part de **1.467 millions d'euros (+ 3,2%)**, dont principalement 140 millions d'euros de compensation de l'exonération de 20% de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs exploitants et 143 millions d'euros de majoration de la DGF au titre de la réforme de la DGE. L'application des règles d'évolution des dotations indexées

prévu à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) pour 2006 et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume pour 2005, soit 2,675%) entraîne parallèlement une progression « spontanée » de 998 millions d'euros des prélèvements, tandis que le produit supplémentaire des amendes forfaitaires de la police de la circulation est évalué à 60 millions d'euros.

CHAPITRE III

LES CHARGES BUDGETAIRES EN 2006 : DES DEPENSES CONTENUES MALGRE LA MONTEE DES CONTRAINTES

CHARGES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS (à périmètre non constant)

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	PLF 2006	Écarts sur la LFI 2005 (a)	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général	266,08	- 5,27	- 1,9%
♦ Pouvoirs publics	0,87	+ 0,02	+ 1,9%
♦ Dépenses de personnel	118,21	+ 3,45	+ 3,0%
♦ Dépenses de fonctionnement	32,08	+ 1,47	+ 4,8%
♦ Charges de la dette de l'État (b)	39,17	- 0,67	- 1,7%
♦ Dépenses d'investissement	13,58	+ 0,08	+ 0,6%
♦ Dépenses d'intervention	130,31	- 0,93	- 0,7%
♦ Dépenses d'opérations financières	0,23	+ 0,20	+566,4%
♦ <i>Fonds de concours</i>	4,02	-	-
B.- Charges des comptes d'affectation spéciale	60,42	+ 55,01	+ 1.017,5%
C.- Solde des autres comptes spéciaux.....	0,93	+ 0,36	+ 62,4%
Charges nettes du budget de l'État (A + B - C)	325,58	+ 32,3	+ 11,0%
Charges des budgets annexes	2	+ 0,17	+ 9,4%

(a) LFI 2005 « rebasée » par minoration des crédits initiaux consacrés aux allègements de charges sociales.

(b) Hors recettes d'ordre.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2006 :
 - en valeur : + 3,7%
 - en volume : + 2,25%
- hausse des prix à la consommation en 2006 (en moyenne) : + 1,8% (hors tabac : + 1,8%)

I.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES

A.- LE BUDGET GENERAL

En cette première année d'application complète de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, il faut rappeler que la logique sous-tendue par la nouvelle « constitution financière » consiste à évaluer à leur juste coût les politiques publiques et à chercher à mesurer leur performance afin d'optimiser la gestion des deniers publics. Dans ces conditions, il serait inopportun de s'essayer à comparer, mission par mission (voire programme par programme), l'évolution des crédits entre le présent projet et la loi de finances pour 2005. Une telle démarche serait contraire à l'esprit qui doit présider à l'application de la LOLF. Elle serait de surcroît rendue vaine par les difficultés méthodologiques découlant du changement de nomenclature.

En revanche, une analyse par nature des dépenses devrait conserver tout son intérêt avec la nouvelle architecture budgétaire. La rationalisation de la classification des charges budgétaires par leur nature, opérée par l'article 5 de la LOLF y invite, manifestement. En définissant une nouvelle nomenclature par titres, eux-mêmes subdivisés en catégories, le législateur organique a souhaité donner une vision plus claire et plus opérationnelle des charges de l'État, en particulier de ses moyens en personnel, en fonctionnement, en investissement et en intervention. En somme, si l'examen des crédits, de la stratégie, des objectifs puis des résultats de chaque mission relève incontestablement des rapporteurs spéciaux, c'est à une analyse plus transversale que le rapport général doit s'essayer.

Dans cette optique, le tableau suivant présente les crédits de paiements et les autorisations d'engagement en loi de finances pour 2005 et en projet de loi de finances pour 2006 par titres et par catégories.

REPARTITION DES CREDITS PAR TITRES ET CATEGORIES EN 2005 ET 2006
(hors fonds de concours, à périmètre non constant)

(en millions d'euros)

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2005	PLF 2006	LFI 2005	PLF 2006
Titre 1^{er} . Dotations des pouvoirs publics	855,85	871,98	855,85	871,98
Titre 2. Dépenses de personnel	114.761,56	118.207,63	114.761,56	118.207,63
Rémunérations d'activité	72.162,36	74.432,94	72.162,36	74.432,94
Cotisations et contributions sociales	40.868,08	42.250,84	40.868,08	42.250,84
Prestations sociales et allocations diverses.....	1.731,12	1.523,84	1.731,12	1.523,84
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	31.264,37	34.470,53	30.613,80	32.080,80
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel.....	15.606,28	18.209,25	15.018,47	15.716,61
Subventions pour charges de service public.....	15.658,09	16.261,29	15.595,33	16.364,19
Titre 4. Charges de la dette de l'État	42.355,80	39.173,60	42.355,80	39.173,60
Intérêt de la dette financière négociable.....	41.921,30	39.122,60	41.921,30	39.122,60
Intérêt de la dette financière non négociable.....	37,10	30,00	37,10	30,00
Charges financières diverses	397,40	21,00	397,40	21,00
Titre 5. Dépenses d'investissement	13.636,95	14.921,21	13.503,56	13.582,96
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	13.574,24	14.633,49	13.457,17	13.339,89
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	62,71	287,72	46,39	243,07
Titre 6. Dépenses d'intervention	148.524,71	135.384,71	148.341,84	130.313,40
Transferts aux ménages.....	35.698,18	34.478,32	35.847,38	34.395,91
Transferts aux entreprises	89.564,03	74.472,68	88.916,50	72.511,23
Transferts aux collectivités territoriales	8.200,13	7.559,97	7.850,91	7.372,69
Transferts aux autres collectivités	14.937,00	18.594,83	15.601,70	15.754,68
Appels en garantie.....	125,36	278,90	125,36	278,90
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	7,05	230,65	34,85	232,23
Prêts et avances	7,05	230,65	7,05	226,70
Dotations en fonds propres.....	—	—	—	—
Dépenses de participations financières.....	—	—	27,80	5,53
Total général.....	351.406,28	343.260,31	350.467,26	334.462,59

Source : projet de loi de finances pour 2006.

- Le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à 334,5 milliards d'euros. Ils étaient de 342,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005, compte non tenu de 17,1 milliards d'euros alors alloués aux compensations d'exonérations de cotisations sociales.

À 68,4 milliards d'euros, les **remboursements et dégrèvements** (crédits évaluatifs) sont quasiment stables par rapport à la loi de finances pour 2005. Cette stabilité masque cependant une diminution des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (− 4,5%) et une hausse des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (+ 18,7%) occasionnée essentiellement par les dégrèvements de taxe professionnelle pour investissements nouveaux. Mais, à l'instar des recettes, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une révision associée au projet de loi de finances : d'après celle-ci, ils devraient atteindre 68,1 milliards d'euros au lieu de 68,5 milliards d'euros prévus initialement, sous l'effet de moindres remboursements de TVA. Par rapport au montant révisé, les remboursements et dégrèvements en 2006 progresseraient de moins de 300 millions d'euros.

Ainsi, les **crédits nets de remboursements et dégrèvements** s'élèveraient à 266,1 milliards d'euros, en diminution de 1,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Votre Rapporteur général rappelle cependant que la mesure de cette progression ne neutralise pas les changements de périmètre décrits dans les développements afférents du premier chapitre du présent rapport. En revanche, à structure constante, les crédits progressent de 1,8%, au même rythme que le taux prévisionnel d'inflation.

- Le titre 1^{er} est constitué des **dotations aux pouvoirs publics** ⁽¹⁾. Ces derniers bénéficient de 872 millions d'euros, au lieu de 855,9 millions d'euros en loi de finances pour 2005 (+ 1,9%). L'augmentation la plus sensible concerne l'Assemblée nationale (+ 8,9 millions d'euros).

- Les **dépenses de personnel** figurent au titre 2. Entre 2005 et 2006, elles progressent de 3,4 milliards d'euros (+ 3%), ce qui recouvre ⁽²⁾ :

- une augmentation des rémunérations d'activité de 2,3 milliards d'euros (+ 3,2%) ;

- une augmentation des cotisations et contributions sociales de 1,4 milliard d'euros (+ 3,4%) ;

- une diminution des prestations sociales et allocations diverses de 207,3 millions d'euros (− 12%).

Sans surprise, la mission Enseignement scolaire est celle qui mobilise le plus de crédits de personnel (47%, le programme « Enseignement scolaire public

(1) Actuel titre II.

(2) Pour l'analyse des déterminants des dépenses de personnel, votre Rapporteur général renvoie à ses développements consacrés aux contraintes budgétaires (cf. *infra*, III, A).

du second degré » rassemblant à lui seul 9,9 milliards d'euros de crédits du titre 2), suivie de la mission Défense (15,1%), de la mission Sécurité (10,8%) et de la mission Recherche et enseignement supérieur (7%). Les plus fortes progressions entre la loi de finances pour 2005 et le présent projet de loi de finances sont celles de l'Enseignement scolaire (+ 3,4 milliards d'euros), de la Justice (+ 575 millions d'euros) et de la Recherche et de l'enseignement supérieur (+ 695 millions d'euros).

- Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3), désormais clairement distinguées des dépenses de personnel ⁽¹⁾, augmenteraient de 1,5 milliard d'euros (+ 4,8%) entre 2005 et 2006. Elles se répartissent à peu près également entre les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (15,7 milliards d'euros) et les subventions pour charges de service public (16,4 milliards d'euros). Deux missions rassemblent à elles seules plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'ensemble du budget général : la mission Recherche et enseignement supérieur pour 28,7% (9,2 milliards d'euros) et la mission Défense pour 22,9% (7,3 milliards d'euros). La mission Recherche et enseignement supérieur est ainsi dotée de 9,2 milliards d'euros de crédits de subventions pour charges de service public, en raison de la multitude des opérateurs intervenant dans ce domaine.

En dehors de la mission Travail et emploi, qui rassemble 7% des dépenses de fonctionnement, les crédits du titre 3 sont ensuite assez uniformément répartis entre les différentes missions. Les missions au sein desquelles les crédits pour dépenses de fonctionnement occupent une part substantielle sont les missions Direction de l'action du Gouvernement (52,1%), Écologie et développement durable (45,2%), Recherche et enseignement supérieur (44,4%) et Sécurité sanitaire (35%).

On notera que les crédits de la dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles » (mission Provisions) sont classés, par convention, parmi les dépenses de fonctionnement. Ils sont fixés à 135 millions d'euros, au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2006 (au lieu de 81,2 millions d'euros en 2005).

- Les **charges de la dette de l'État**, constitutives du titre 4 ⁽²⁾, figurent sur la mission Engagements financiers de l'État (crédits évaluatifs). La comparaison entre la loi de finances pour 2005 et le présent projet de loi nécessite d'ôter des dépenses de 2005 les recettes en atténuation des charges de la dette (2,5 milliards d'euros). En effet, dans le projet de loi de finances pour 2006, ces recettes ne figurent plus au sein du budget général, mais sur le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ». La charge nette de la dette (hors opérations de *swaps*) passe ainsi de 39,9 milliards d'euros en 2005 à 39,17 milliards d'euros en 2006. Les charges d'intérêt de la dette négociable

(1) Dans la nomenclature en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005, ces dépenses figurent au titre III, parties 34 à 36.

(2) Le titre 4 correspond aux trois premières parties de l'actuel titre I.

diminueraient de près de 20%, ne représentant qu'un montant des plus minimes (30 millions d'euros).

• Les **dépenses d'investissement** (titre 5 ⁽¹⁾) s'établiraient à 13,58 milliards d'euros en 2006. Ce montant serait stable par rapport à la loi de finances pour 2005, la progression étant de moins de 80 millions d'euros. Plus des trois quarts de ces dépenses sont effectuées par la mission Défense (10,7 milliards d'euros), au sein de laquelle elles représentent près de 30% des crédits. Les autres missions prenant une part notable aux investissements de l'État sont les missions Transports (639,9 millions d'euros), Sécurité (534,6 millions d'euros) et Gestion et contrôle des finances publiques (421,6 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement sont, dans leur immense majorité, relatives aux immobilisations corporelles de l'État (13,3 milliards d'euros). Les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État ne représentent que 243,1 millions d'euros. Il s'agit par exemple de dépenses d'investissement informatique, figurant sur la mission Gestion et contrôle des finances publiques (211,6 millions d'euros).

• Les **dépenses d'intervention**, retracées au titre 6 ⁽²⁾, s'élèveraient à 130,3 milliards d'euros en 2006. Elles constituent la plus grosse part des dépenses du budget général de l'État (39%), suivies des dépenses de personnel (35%). Leur décre spectaculaire entre 2005 et 2006 de plus de 18 milliards est, pour 95%, due au changement d'imputation budgétaire des compensations d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, désormais financées sur ressources affectées à la sécurité sociale. Plus de la moitié des dépenses d'intervention figurent désormais sur la mission Remboursements et dégrèvements d'impôts. Ces derniers relèvent en effet du titre 6 dans leur totalité. Les autres missions les plus concernées sont, sans surprise, les missions Solidarité et intégration (10,8 milliards d'euros) et Travail et emploi (10,2 milliards d'euros).

Les transferts aux ménages s'établiraient à 34,4 milliards d'euros, au lieu de 35,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2005 (-4,1%). La baisse s'explique notamment par la diminution de la ligne des « *produits divers* » des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (-991 millions d'euros entre 2005 et 2006), action qui enregistre notamment des dégrèvements prononcés sur impôts directs, des restitutions opérées dans le cadre de la taxation des revenus des capitaux mobiliers (poste en forte diminution du fait de la suppression de l'avoir fiscal), les dégrèvements spécifiques à la redevance ou encore les restitutions d'excédent de versement de contribution sociale sur les bénéficiaires.

Hors allègements généraux de cotisations sociales, les transferts aux entreprises progresseraient de 695 millions d'euros pour s'établir à 72,5 milliards d'euros. Plus de la moitié de cette dépense est constituée des restitutions de TVA

(1) Actuel titre V.

(2) Ce titre regroupe l'ensemble des dépenses de transferts de l'actuel titre IV, les subventions d'investissement aujourd'hui individualisées dans le titre VI et les appels en garantie imputés sur la quatrième partie de l'actuel titre I.

(36,9 milliards d'euros), suivies des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle (9,9 milliards d'euros) et d'impôt sur les sociétés (7 milliards d'euros).

Les transferts aux collectivités territoriales diminueraient de 478,2 millions d'euros (– 6,1%) et atteindraient 7,4 milliards d'euros. La mission Relations avec les collectivités territoriales y est pour 2,9 milliards d'euros en 2006, montant stable comparé à la loi de finances pour 2005. De multiples facteurs affectent le reste de ces transferts, en particulier l'évolution des modalités de compensation aux collectivités territoriales des compétences décentralisées. À titre d'exemple, il est proposé que la compensation aux régions des charges en matière d'apprentissage soit entièrement assurée à compter de 2006 par l'affectation du produit de la contribution au développement de l'apprentissage (instituée par la loi de finances pour 2005), ce qui se traduit par une minoration des crédits de la mission Travail de 396 millions d'euros.

Les transferts aux autres collectivités sont stables à 12,8 milliards d'euros. Ces crédits atteignent 3 milliards d'euros pour la mission Travail et emploi (au titre notamment des aides à l'embauche associées aux contrats aidés), 2,6 milliards d'euros pour la mission Aide publique au développement (dont 1,7 milliard d'euros sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »), 1,3 milliard d'euros sur la mission Régimes sociaux et de retraite et 1 milliard d'euros pour la mission Recherche et enseignement supérieur.

Enfin, les appels en garantie, qui sont des crédits évaluatifs, représentent 278,9 millions d'euros et figurent sur la seule mission Engagements financiers de l'État.

• Les **dépenses d'opérations financières** du titre 7 s'établissent à 197,4 millions d'euros. La mission Aide publique au développement est dotée de 5,5 millions d'euros de crédits pour dépenses de participations financières (participation de la France à des banques multilatérales de développement). Le reste des dépenses d'opérations financières figure à la mission Recherche et enseignement supérieur (226,7 millions d'euros), essentiellement au titre de prêts et avances dans le domaine de l'aéronautique civile.

B.- LES BUDGETS ANNEXES

Les crédits des budgets annexes progresseraient de 9,4% et franchiraient la barre des **2 milliards d'euros**.

L'année dernière, les crédits demandés pour les budgets annexes avaient été fortement affectés par la suppression du budget annexe des prestations sociales agricoles, remplacé par l'établissement public dénommé « fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles » (FFIPSA), établissement créé par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2004 s'étant substitué au BAPSA

le 1^{er} janvier 2005. Cette suppression avait faite disparaître la principale masse de crédits relatifs aux budgets annexes (15 milliards d'euros en 2004).

Cette année, la suppression des budgets annexes de l'Ordre de la libération et de la Légion d'honneur a un impact financier bien moindre (20 millions d'euros en loi de finances pour 2005). Leur disparition est la conséquence de l'entrée en vigueur de l'article 18 de la LOLF, qui restreint les budgets annexes aux activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement d'une redevance⁽¹⁾. Les crédits de l'Ordre de la Légion d'honneur et l'Ordre de la Libération seront inscrits sur deux actions du programme « soutien » de la mission Justice (« Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés »).

L'application de l'article 18 précité conduit également à faire évoluer le périmètre du budget annexe de l'aviation civile. Il faut distinguer :

– les missions dites « régaliennes » de la Direction générale de l'aviation civile, qui sont désormais intégrées au sein du budget général sur la mission Transports (programme « Transports aériens »). Ces missions représentaient 73,4 millions d'euros en loi de finances pour 2005 ;

– les autres missions, c'est-à-dire principalement les prestations de contrôle technique et les prestations des services de navigation aérienne et de formation, qui restent assumées par le budget annexe.

En conséquence, le budget annexe de l'aviation civile serait rebaptisé « Contrôle et exploitation aériens » et la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre l'État et le budget annexe serait modifiée (article 46 du présent projet). Depuis la suppression du compte spécial du Trésor n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) par l'article 57 de la loi de finances pour 2005, le budget annexe n'est plus alimenté en recettes que par les redevances de la navigation aérienne et une quote-part de la taxe de l'aviation civile. Les crédits de ce budget annexe n'en sont pas moins en progression par rapport à la loi de finances pour 2005, sous l'effet d'une augmentation des dépenses des programmes « Navigation aérienne » et « Surveillance et certification ».

(1) Votre Rapporteur général rappelle cependant que la légalité de ces deux budgets annexes faisait déjà débat sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

CRÉDITS DE DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES

(crédits initiaux, en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006	Évolution 2006/2005
Aviation civile / Contrôle et exploitation aériens	1.365,8	1.439,1	1.502,5	1.512,9	1.556,6	1.727,9	+ 11%
Journaux officiels	193,5	169,8	195,9	169,1	157,9	171,2	+ 8,4%
Légion d'honneur	18,5	17,9	18,7	17,9	18,3	suppr.	
Ordre de la Libération	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	suppr.	
Monnaies et médailles	183,1	182,8	96,4	86,9	98,0	105,7	+ 7,9%
BAPSA	14.682,5	15.367,6	15.917,4	15.005,7	suppr.	-	-
Dépenses totales	16.444,2	17.178,0	17.731,5	16.793,1	1.831,5	2.004,7	+ 9,4%

C.- LES OPERATIONS DES COMPTES SPECIAUX

Les charges des comptes spéciaux du Trésor s'élèveraient, en 2006, à **60,25 milliards d'euros** : 60,42 milliards de charges des comptes d'affectation spéciale et 928 millions d'euros de solde des autres comptes spéciaux.

Le solde de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor – déterminée en tenant compte des recettes définitives des comptes d'affectation spéciale – s'établirait à 1,95 milliard d'euros, le solde des CAS étant excédentaire de plus d'un milliard d'euros.

- Les charges des opérations des **comptes d'affectation spéciale** ⁽¹⁾, à 60,42 milliards, sont très fortement affectées par deux facteurs.

D'une part, le compte « Participations financières de l'État » ⁽²⁾ voient ses charges passer de 4,5 milliards d'euros en loi de finances pour 2005 à 14 milliards d'euros dans le présent projet. C'est là une conséquence des recettes attendues des cessions de participations dans trois sociétés autoroutières (APRR, ASF et SANEF), de l'ouverture du capital d'Aéroport de Paris et des règlements différés des offres réservées aux salariés résultant d'opérations antérieures.

D'autre part, les évolutions de l'architecture budgétaire se traduisent par la création :

- du compte « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (article 34 du présent projet), dont les charges seraient de 140 millions d'euros en 2006 ;

- du compte « Développement agricole et rural » (article 37 du présent projet), dont les charges seraient de 110,9 millions d'euros en 2006 ;

(1) Comme il a déjà été signalé, il n'est plus fait de distinction entre les opérations temporaires et les opérations définitives des CAS.

(2) Ce compte succède au compte n° 902-24 « Comptes d'affectation des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés » (article 33 du présent projet).

– du compte « Pensions » (article 36 du présent projet), dont les charges seraient de 45,25 milliards d’euros en 2006 ;

– du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l’État » (article 32 du présent projet), dont les charges seraient de 400 millions d’euros en 2006.

En revanche, la création du compte « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » (article 35 du présent projet) n’influe pas sur les masses budgétaires, dès lors qu’elle est la réunion de l’ancien compte n° 902-10 « Soutien financier de l’industrie cinématographique et de l’industrie audiovisuelle » et de la deuxième section de l’ancien compte n° 902-32 « Fonds d’aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d’information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d’information politique et générale, et de soutien à l’expression radiophonique locale ».

RECETTES ET CREDITS DES COMPTES D’AFFECTATION SPECIALE

(en millions d’euros)

	Recettes		Crédits		Solde		
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	513,4	519,3	AE	513,4	519,3		
			CP	513,4	519,3	0	0
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0	140	AE		140		
			CP	0	140	0	0
Développement agricole et rural	0	135,5	AE		135,5		
			CP	0	110,9	0	+ 24,6
Gestion du patrimoine immobilier de l’État	0	400	AE		400		
			CP	0	400	0	0
Participations financières de l’État	4.517	14.000	AE	4.517	14.000		
			CP	4.517	14.000	0	0
Pensions		46.250,3	AE	0	45.250,3		
			CP	0	45.250,3	0	+ 1.000
Total	5.0	61.445,0	AE	5.030,4	60.445,0		
			CP	5.030,4	60.420,5	0	+ 1.024,6

• Le solde des trois autres catégories de comptes spéciaux ⁽¹⁾ serait à nouveau positif en 2006, s’établissant à **928,6 millions d’euros**.

Les **comptes de concours financiers** se substituent désormais aux comptes de prêts et comptes d’avance (article 31 du présent projet). Leur solde s’établit à 377 millions d’euros en 2006, au lieu de 137,9 millions d’euros en loi de finances pour 2005. Les évolutions principales sont les suivantes :

– les évaluations de crédits du compte « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics » sont de 13,6 milliards d’euros au titre des avances du Trésor à l’Agence centrale des organismes d’intervention dans le secteur agricole (ACOFA), alors qu’auparavant, le compte d’avances

(1) Il faut rappeler que dans l’ancienne architecture budgétaire, cet agrégat était présentée sous forme de charge de nette (et non de solde) et qu’il incluait les opérations temporaires des comptes d’affectation spéciale.

correspondant du Trésor ⁽¹⁾ n'était pas doté en loi de finances initiale. Cette opération permet d'offrir une meilleure vision de la réalité des charges de l'État, tout en étant neutre sur l'équilibre budgétaire ;

– le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » (145 millions d'euros en recettes et en dépenses en loi de finances pour 2005) est supprimé à compter de 2006, en raison de la suppression du reliquat de ladite taxe proposée à l'article 10 du présent projet ;

– les crédits ouverts au titre des avances aux collectivités territoriales progresseraient de 6,2 milliards d'euros. Les prévisions de recettes intègrent une progression des émissions et recouvrements d'impôts locaux de l'ordre de 2% (taux semblable aux années précédentes). Le recouvrement et le reversement de la part de la TIPP affectée aux départements en compensation du transfert du revenu minimum d'insertion serait, en outre, désormais retracé sur ce compte (pour un montant de 4,9 milliards d'euros). Dans ces conditions, le déficit serait ramené de 94,8 millions d'euros à 3,8 millions d'euros ;

– les crédits ouverts au titre des prêts à des États étrangers diminueraient de 256 millions d'euros, sous l'effet d'un net repli des prêts découlant d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation de dettes envers la France. Les prévisions de dépenses pour 2006 (314,1 millions d'euros au lieu de 618,7 millions d'euros en loi de finances pour 2005) sont établies au vu des accords susceptibles d'être conclus au cours de l'année à venir au sein du Club de Paris. Le montant des dépenses constatées sur ce compte dépend donc très fortement du rythme de conclusion des accords et de leur portée financière, paramètres dont la prévision est difficile.

OPERATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS ^(a)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005 (b)	2006	Évolution 2006/2005
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges.....	56.171,7	55.488,3	59.025,1	62.121,3	67.527,7	87.015,6	+ 28,9%
Recettes	57.641,7	56.758,0	59.895,1	61.927,2	67.665,6	87.392,6	+ 29,2%
Solde	+ 1.470,0	+ 1.269,7	+ 870,0	- 194,1	+ 137,9	+ 377,0	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Charges.....	61.601,1	63.201,8	71.978,4	67.489,2	–	–	–
Recettes	62.003,9	63.572,5	72.050,9	68.461,0	–	–	–
Solde	+ 402,8	+ 370,7	+ 72,5	+ 971,9	–	–	–

(a) Pour les années 2001 à 2005, somme des opérations des comptes d'avances et des comptes de prêts.

(b) Y compris le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ».

Les **comptes spéciaux dotés de découverts** font l'objet de l'état D annexé au présent projet, qui détermine la répartition des autorisations de découvert.

(1) *Compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant les services publics ».*

Votre Rapporteur général rappelle que seul le découvert fixé pour chacun de ces comptes a un caractère limitatif (articles 22 et 23 de la loi organique relative aux lois de finances)⁽¹⁾. Dans le tableau d'équilibre, leurs opérations sont donc décrites par la seule mention du solde afférent aux deux catégories de comptes (compte de commerce et comptes d'opérations monétaires, l'article 19 de la LOLF ayant supprimé les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers).

Toutefois, les comptes de commerce sont également – et comme à l'accoutumée – présentés avec des prévisions de dépenses et de recettes. Parmi les comptes d'opérations monétaires, seul le compte d'émission des monnaies métalliques faisait jusqu'alors l'objet d'une telle présentation. Cette année, c'est aussi le cas du compte des pertes et bénéfices : les évolutions sur le marché des changes étant imprévisibles, les évaluations de recettes et de dépenses étant calculées par référence à la moyenne des opérations constatées ces dix dernières années (en l'occurrence 30 millions d'euros).

OPERATIONS DES COMPTES DOTES DE DECOUVERTS (solde)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Commerce	- 15,6	+ 186,5	+ 251,2	+ 293,0	+ 328,3	+ 504,4	+ 53,6%
Opérations monétaires	- 59,6	+ 533,0	- 50,0	+ 214,0	+ 105,0	+ 47,2	- 55,0%
(hors FMI).....	- 59,6	+ 533,0	- 50,0	+ 214,0	+ 105,0	+ 47,2	+ 55,0%
B.- Résultats d'exécution							
Commerce	- 569,3	+ 112,7	- 119,2	+ 371,5	-	-	-
Opérations monétaires	+ 395,1	+ 543,9	+ 1.323,1	+ 664,6	-	-	-
(hors FMI).....	- 411,2	- 61,9	+ 230,1	+ 109,2	-	-	-

Les opérations des comptes de commerce sont principalement marquées par la création du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », qui succède au compte n° 904-22 dont l'objet était limité à la gestion dite « active » de la dette. La première section du nouveau compte, créé par l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), retrace les opérations relevant du service primaire de la dette, c'est-à-dire le versement des intérêts échus pour l'essentiel des dépenses (celles-ci évaluées à 43,68 milliards d'euros pour 2006) et l'encaissement des « coupons courus » pour l'essentiel des recettes (celles-ci évaluées à 44,19 milliards d'euros pour 2006). Quand à la deuxième section, qui retrace les opérations d'échanges de taux d'intérêt (*swaps*), son excédent progresserait de 163 millions d'euros pour atteindre 510 millions d'euros en 2006.

(1) À l'exception de la deuxième section du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie » (opérations de gestion active de la dette au moyen d'instruments financiers à terme), dont l'autorisation de découvert est limitative.

D.- LES PRELEVEMENTS SUR RECETTES

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

- Par rapport à la loi de finances pour 2005, le **prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes** devrait progresser en 2006 de 1,425 milliard d'euros en 2006 pour atteindre 17,995 milliards d'euros (+ 8,6%).

Pour 2005, l'évaluation initiale du prélèvement sur recettes a été revue à la hausse de 770 millions d'euros pour tenir compte notamment :

- d'une sous-exécution du budget communautaire en 2004 nettement inférieure aux prévisions associées à la loi de finances initiale ; pour la France, l'impact net de ce phénomène traditionnel tend à augmenter de 501 millions d'euros sa contribution pour 2005 ;

- d'une augmentation de 1,02 milliard d'euros des dépenses à financer par rapport aux dépenses prévues lors du vote de la loi de finances initiale pour 2005, ce qui se traduit par une hausse de 161 millions d'euros de la contribution due par la France ;

- un accroissement de la quote-part française dans l'assiette de la TVA et la base PNB (produit national brut) de l'Union européenne à 25. Cette variation des prévisions 2005 du PNB et de la TVA des États membres accroît la contribution française de 231 millions d'euros.

Les estimations retenues pour 2006 reposent sur l'avant-projet de budget européen adopté le 27 avril 2005 par la Commission européenne et non, comme à l'accoutumée, sur le projet de budget adopté par le Conseil le 15 juillet 2005. Le présent projet de loi de finances ajuste sur deux points les prévisions de l'avant-projet afin de tenir compte de variations prévisibles en exécution :

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

- un report de solde excédentaire de l'exercice 2005 est anticipé sur la base d'une analyse de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2005 : un solde de 4,9 milliards d'euros est ainsi prévu, qui viendrait réduire la ressource

PNB due par la France en 2006 de près de 777 millions d'euros par rapport à ce que la France devrait verser sur la base du seul budget pour 2006.

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

II.- LES MOYENS ALLOUES AUX PRIORITES GOUVERNEMENTALES

La stabilisation des crédits ouverts, en volume, sur le budget général, oblige les administrations à trouver les moyens de gérer plus efficacement les autorisations de dépense dont elles bénéficient, même si la pression structurelle sur la dépense trouve en partie une échappatoire dans la multiplication des mesures portant atténuation de recettes.

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

Les développements qui suivent rendent compte des priorités qui, depuis le début de la législature, ont été matérialisées par le vote d'une loi de programmation.

A.- LA PRIORITE DONNEE A L'EMPLOI ET A LA COHESION SOCIALE

En juin 2004, le Gouvernement a présenté le plan de cohésion sociale, document programmatique établissant un plan d'action, ciblé et précis, construit sur une période de cinq ans. Ce plan part du constat que la France est l'un des pays qui consacre l'effort financier le plus important à la protection sociale de sa population (450 milliards d'euros, soit 30% de sa richesse nationale), sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes qui minent peu à peu la cohésion sociale depuis une vingtaine d'années.

Depuis, une grande partie des orientations de ce plan ont été concrétisées par l'adoption de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Conformément aux engagements annoncés à l'époque par le Gouvernement, le projet de loi de finances pour 2006 intègre les financements nécessaires à la mise en œuvre des actions de cette loi de programmation devant être engagées en 2006.

On relèvera cependant – la remarque valant d'ailleurs pour d'autres ministères – que pour communiquer sur les moyens dont il bénéficierait en 2006, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement mêle, souvent sans distinction, crédits budgétaires et mesures fiscales (crédits d'impôt, recettes

affectées, etc.). Ces modalités de présentation font qu'il est souvent difficile de faire le départ entre les dépenses *stricto sensu* et les « dépenses fiscales ». Le tableau ci-dessous s'en tient aux seuls crédits budgétaires.

LES CREDITS DE LA COHESION SOCIALE EN 2006

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Missions	Travail et emploi	Ville et logement	Solidarité et intégration
Programmes	Développement de l'emploi 880,5	Développement et amélioration de l'offre de logement 1.231,6	Politiques en faveur de l'inclusion sociale 1.010,7
	Accès et retour à l'emploi 7.102,4	Aide à l'accès au logement 5.114,7	Accueil des étrangers et intégration 561
	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques 4.385,6	Rénovation urbaine 233	Égalité entre les hommes et les femmes 27,4
	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail 82	Équité sociale et territoriale et soutien 610,8	
	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail 723,9		
Total	13.174,3	7.190	1.599,1

1.- La montée en charge des nouveaux dispositifs de la politique de l'emploi

- Le plan de cohésion sociale prévoit, sur cinq ans, l'accompagnement vers l'emploi durable de 800.000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Ces jeunes sont soit déjà sortis du système scolaire, soit susceptibles d'en sortir d'ici à 2009. **L'accompagnement vers l'emploi durable des jeunes** prend plusieurs formes : apprentissage, apprentissage dans la fonction publique, contrat de professionnalisation, contrat jeune en entreprise, accès direct à des emplois marchands, formation professionnelle. Le plan organise également un parcours vers l'emploi durable, assorti d'un accompagnement personnalisé.

Pour concrétiser ce droit à l'accompagnement vers l'emploi, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit notamment :

- 60 millions d'euros au titre de l'allocation servie aux bénéficiaires du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) volet « accompagnement » (100.000 de ces contrats seraient conclus en 2005 ainsi qu'en 2006) ;

– 161,2 millions d’euros pour les missions locales et les permanences d’accueil, d’information et d’orientation (PAIO), afin de permettre, notamment, le recrutement de référents et de coordonnateurs ;

– 70 millions d’euros pour le fonds d’insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), créé l’année dernière, qui permet de financer les actions nécessaires (formation, stages) pour les jeunes les plus en difficulté. Ce fonds sera mobilisé par les missions locales et les PAIO.

Les contrats jeunes en entreprise (dispositif SEJE) poursuivraient leur développement. Les crédits ouverts à ce titre seraient de 268,9 millions d’euros : 209,9 millions d’euros en faveur des contrats déjà conclus de 2003 à 2005 et 59,1 millions d’euros pour couvrir les dépenses occasionnées par les 50.000 entrées prévues en 2006.

La mission Travail et emploi participerait également, à hauteur de 37 millions d’euros, aux frais de fonctionnement de l’établissement public d’insertion de la défense (EPID) créé par l’ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d’un dispositif d’accompagnement à l’insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Cette ordonnance institue un contrat de volontariat pour l’insertion, dispositif d’accompagnement à l’insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés calqué sur le modèle du service militaire adapté existant outre-mer.

• Le projet de loi de finances pour 2006 prolonge les évolutions que la politique de **formation professionnelle** connaît depuis quelques années. Deux modifications de modalités de financement sont proposées, qui limiteraient le champ des crédits budgétaires :

– l’accélération et la fin du transfert en ressources propres des dotations de décentralisation relative à l’apprentissage seraient réalisées par une augmentation du taux de la contribution au développement de l’apprentissage créée par l’article 37 de la loi de finances pour 2005. L’article 18 du présent projet tend à porter à 0,18% le taux de la masse salariale soumise à la taxe d’apprentissage dès 2006 (et non, comme prévu initialement, en 2007) ;

– la décentralisation d’une partie des crédits que l’État consacrait à la validation des acquis de l’expérience, en application de l’article 8 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales. Le transfert aux régions s’accompagne d’une compensation d’un montant de 6,25 millions d’euros par affectation d’une part du produit de la TIPP.

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

Ce contrat s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par la simplification – un seul contrat, modulable, se substitue à trois types de contrats (contrat de qualification, contrat d'adaptation, contrat d'orientation) – et, d'autre part, par la réforme du financement de la formation professionnelle, bénéficiant notamment à la formation en alternance (augmentation des taux de la masse définissant les obligations financières des employeurs). Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2006 s'établissent à 414 millions d'euros, au lieu de 472 millions d'euros (compte tenu d'un nombre d'entrées dans le dispositif légèrement revu à la baisse). Cette dotation est fondée sur les hypothèses de 128.500 entrées en 2005 (dont 120.000 jeunes) et de 175.000 entrées en 2006 (dont 160.000 jeunes). Fin août 2005, 34.700 contrats de professionnalisation avaient été conclus.

Par ailleurs, le développement des **contrats d'apprentissage** se poursuit. L'aide en leur faveur prendrait la forme d'une enveloppe de 846,5 millions d'euros portée par la mission Travail (programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »), calculée sur la base de 245.560 entrées en 2004, 250.000 en 2005 et 265.000 en 2006. L'objectif du plan de cohésion sociale est de parvenir à 500.000 apprentis à l'horizon 2009.

Les **conventions de reclassement personnalisé** (CRP), créées par loi de programmation pour la cohésion sociale précitée permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois. L'État contribue au financement du dispositif par le doublement du droit individuel à la formation (DIF), sur la base du reliquat d'heures non consommées. Les crédits inscrits au projet de loi de finances sont de 27,9 millions d'euros, sur la base d'une hypothèse de 225.000 bénéficiaires.

Par ailleurs, les crédits de la **dotations de décentralisation** sont, comme l'exige la loi, revalorisés au taux de la dotation générale de décentralisation (+ 2,72747%), ce qui représente une majoration de près de 80 millions d'euros.

**ENTREES ANNUELLES PREVUES DANS LES DIFFERENTS DISPOSITIFS
DE DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE**

	2004 (réalisés)	2005 (prévisions)	2006 (prévisions)	Crédits PLF 2006 ^(a)
Contrats d'apprentissage	245.560	250.000	265.000	846,5
Contrats de qualification jeune ^(b)	110.749	–	–	24,74
Contrats de qualification adulte ^(b)	8.294	–	–	4,78
Contrats de professionnalisation jeune	1.433	120.000	160.000	132,1
Contrats de professionnalisation adulte	0	8.500	15.000	10,1
PACTE ^(c)	–	570	13.500	15
Total.....	366.036	379.070	453.500	1.033,22

(a) Crédits de paiement, en millions d'euros.

(b) Dispositifs en cours d'extinction.

(c) Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État.

Source : Projet de loi de finances pour 2006 (annexe mission Travail et emploi).

• La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a profondément renouvelé et – relativement – simplifié les dispositifs existants en matière de **contrats aidés**.

Ainsi, cette loi a :

– créé deux contrats destinés à activer les minima sociaux (RMI, ASS et API, AAH) : contrats d'avenir dans le secteur non marchand, contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand ;

– créé les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) à destination des publics en difficultés dans le secteur non marchand ;

– rénové le contrat initiative emploi (CIE) à destination des publics en difficultés dans le secteur marchand ;

– mis en extinction les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidés (CIE).

Les crédits en faveur des contrats d'avenir reposent sur des hypothèses de conclusion de 80.000 contrats en 2005 et de 200.000 contrats en 2006 (dont 30.000 en ateliers et chantiers d'insertion). Ils s'établissent à 792 millions d'euros (dont 521,1 millions d'euros au titre des entrées 2006). Le présent projet prévoit par ailleurs la prise en charge par le Fonds de solidarité ⁽¹⁾ de l'aide forfaitaire due par l'État au titre des contrats d'avenir conclu par des bénéficiaires de l'ASS. Le nombre de contrats dont la signature est prévue en 2006 est néanmoins en retrait par rapport aux dispositions de la loi de programmation.

(1) Établissement public administratif réunissant les moyens de financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage et percevant à cet effet la contribution exceptionnelle de solidarité de 1% et une subvention de l'État.

PROGRAMMATION EN FAVEUR DES CONTRATS D'AVENIR

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats proposés	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000
Aide de l'État (en millions d'euros)	383	1.119	1.285	1.285	1.120

Source : Article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi nécessiteraient des crédits à hauteur de 690,5 millions d'euros en 2006, compte tenu de 120.000 entrées prévues en 2006 (après 130.000 entrées en 2005). Cette année, le montant mensuel moyen de l'aide attribuée aux employeurs de CAE a été de 637,15 euros, montant correspondant à une durée hebdomadaire de travail de 22 heures et à une aide de l'État de 82,3% du SMIC horaire brut.

Les contrats initiative d'emploi, dans leur « nouvelle version » issue de la loi de programmation pour la cohésion sociale, enregistreraient 70.000 entrées en 2005 et 50.000 entrées en 2006. La dépense correspondante serait de 274,9 millions d'euros.

LES CREDITS DES CONTRATS AIDES

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
1.- Contrats secteur non marchand			
– contrats emploi solidarité	543,8	61,6	–
– contrats emploi consolidés	809,8	567,9	284,6
– contrats d'accompagnement dans l'emploi	–	219,3	690,5
– CIVIS – Accompagnement.....	69,3	13,0	17,8
– contrats d'avenir	–	383,0	792,0
Sous-total Secteur non marchand	1.422,9	1.244,8	1.784,8
2.- Contrats secteur marchand			
– contrats initiative emploi (primes).....	504,7	469,4	330,9
– contrats initiative emploi (exonérations)	47,0	90,0	64,0
– contrats initiative emploi créés par la LCS (a)	–	219,3	274,9
– emplois « jeunes en entreprise »	9,9	10,0	8,0
– contrats de retour à l'emploi (exonérations)	416,1	429,7	273,0
– contrat d'insertion RMA	20,0	10,1	0,0
Sous-total Secteur marchand.....	997,8	1228,5	950,8
3. Contrats aidés outre-mer	460,0	329,0	302,0

(a) Les contrats initiative emploi (CIE) qui ont été modifiés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale sont identifiés pour distinguer les crédits inscrits au titre des CIE conclus jusqu'en mai 2005 (date effective d'entrée en vigueur des « nouveaux » CIE) et ceux conclus après cette date.

(b) Contrats d'accès à l'emploi (CAE) dans le secteur marchand et contrat d'insertion par l'activité (CIA) dans le secteur non marchand.

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

La réorganisation de la politique de l'emploi conduit à la **mise en extinction d'une série de dispositifs**, qui nécessitent cependant des moyens à hauteur de 1.278,5 millions d'euros pour couvrir les engagements juridiques antérieurs. Le tableau ci-dessous en rend compte :

**CREDITS ALLOUES AUX DISPOSITIFS MIS EN EXTINCTION
DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

(en millions d'euros)

	Crédits PLF 2006
Prime des « anciens » contrats initiatives emplois (CIE)	330,92
Exonérations des « anciens » contrats initiatives emplois (CIE).....	64
Exonérations contrats de retour à l'emploi (CRE)	8
Contrats emploi consolidés (CEC)	284,57
Contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) – volet emplois d'utilité sociale	17,77
« Emplois jeunes » (NS-EJ)	573,24
Total	1.278,5

Source : Projet de loi de finances pour 2006 (annexe mission Travail et emploi).

On notera que les crédits afférents à la rémunération des emplois jeunes employés par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la justice sont transférés vers les missions Enseignement scolaire (pour 128,13 millions d'euros) et Justice (pour 2,95 millions d'euros). En 2006, la mission Travail et emploi ne financera donc plus les emplois jeunes employés dans la fonction publique d'État.

- Les **maisons de l'emploi**, organismes ayant vocation à créer des synergies entre les différents acteurs de la politique de l'emploi, bénéficieraient de 128,5 millions d'euros en 2006, au lieu de 120 millions d'euros en 2005. L'objectif est d'atteindre 200 maisons de l'emploi au 31 décembre 2006. Cette dotation comprend 100 millions d'euros en crédits de fonctionnement des maisons de l'emploi existantes et 28,5 millions d'euros en crédits d'investissement en faveur de 120 maisons nouvelles. Il convient de remarquer que ces dotations sont en deçà de la programmation de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 (prévision, pour 2006, de 405 millions d'euros valeur 2004).

- Le plan de cohésion sociale a récemment connu une déclinaison relative aux **services à la personne**. L'objectif fixé est le doublement de la tendance actuelle de création d'emplois dans ce secteur, soit 140.000 emplois par an. Pour y parvenir, la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale s'est orientée dans deux directions :

- réduire les barrières à l'entrée sur le marché des services à la personne par la simplification des procédures d'agrément des entreprises de services à la personne et la rénovation des règles de qualité relatives à la fourniture de ces services ;

- simplifier les procédures et « solvabiliser » le secteur économique des services par la mise en place du chèque emploi service universel (qui remplacera le chèque emploi service et le titre emploi service) et d'autres mesures visant à optimiser le coût des emplois de ce secteur.

La loi précitée du 26 juillet 2005 a créé un nouvel établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi : l'Agence nationale des services à la personne. Au terme du présent projet de loi de finances, elle

bénéficierait d'une subvention pour charges de service public de 20,3 millions d'euros sur le programme « Développement de l'emploi » de la mission Travail. En outre, 180 millions d'euros seraient ouverts en 2006 afin de permettre la compensation des mesures suivantes d'allègements de cotisations patronales de sécurité sociale prévues à l'article 6 de la loi précitée

– réduction de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel ;

– exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées.

• Plusieurs modifications d'inégale importance affectent les crédits en **compensation d'allègements de cotisations sociales**. Votre Rapporteur général rappelle que les compensations des allègements généraux (notamment le dispositif « Fillon ») ne figureront plus, à compter de 2006, sur la mission Travail, en conséquence de la réforme proposée par l'article 41 du présent projet.

Par ailleurs, les crédits pour compensations d'exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer sont désormais inscrits sur la mission Outre-mer (719 millions d'euros prévus en 2006). Les exonérations en faveur des entreprises situées en zones franches urbaines (ZFU) sortent également de la mission Travail et emploi au profit du programme « Équité sociale et territoriale et soutien » de la mission Ville et logement (339 millions d'euros prévus en 2006).

En revanche, le programme « Développement de l'emploi » de la mission Travail et emploi continue de financer le dispositif transitoire d'aide à l'emploi à destination des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants qui pourraient bénéficier, à terme, du taux réduit de TVA si les partenaires européens de la France lèvent leur opposition à cette mesure (article 10 de loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement). Le présent projet propose d'ouvrir 390 millions d'euros en faveur de cette aide : 382,2 millions d'euros de transferts aux entreprises (évaluation des effectifs salariés concernés fixée à 460.000 emplois équivalent temps plein) et 7,8 millions d'euros de frais de fonctionnement facturés par l'Unédic qui assure la gestion de ce dispositif.

LES DEPENSES EXECUTEES POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
I.- Gestion de la politique de l'emploi			
Administration générale	556,9	597,0	571,1
ANPE	1.201,1	1.137,3	1.241,9
AFPA et autres	781,2	770,2	772,8
Relations du travail	29,6	30,4	27,1
Études et coopération internationale	6,6	6,5	4,0
Frais de gestion du CNASEA	33,4	46,0	31,6
TOTAL I	2.609,0	2.587,4	2.648,5
II.- Participation de l'État au financement de la formation professionnelle			
Formation en alternance :	1.729,2	1.824,4	1.411,2
- contrat d'apprentissage	1.316,3	1.402,8	1.078,0
- contrat de qualification (jeunes)	412,9	421,6	333,2
- contrat de qualification (adultes)	-	-	17,0
Actions de formation à la charge de l'État	523,6	541,7	595,2
Dotations générales de décentralisation	1.302,9	1.384,0	1.821,8
TOTAL II	3.555,7	3.750,1	3.845,3
III.- Action de l'État en faveur des publics prioritaires			
Action spécifique en faveur des jeunes	2.312,3	1.941,1	1.208,1
- contrats emploi jeunes	2.167,9	1.663,4	1.100,9
- réseau d'accueil ; programme TRACE	104,6	99,8	105,8
- bourse d'accès à l'emploi	29,8	33,2	2,1
- soutien des jeunes en entreprise	-	145	272,6
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.227,3	2.688,7	2.537,7
- contrat emploi solidarité	884,3	803,0	662,6
- contrat emploi consolidé	993,9	1.016,8	817,2
- contrat emplois de ville	3,1	0,8	-
- contrat de retour à l'emploi	65,3	35,2	0,9
- contrat initiative emploi	703,9	309,5	571,1
- programme en faveur des chômeurs de longue durée	393,8	350,0	303,7
- programme en faveur des cadres	-	-	-
- soutien à l'insertion par l'économie	167,2	155,6	159,2
- contrats de plan État-régions	15,7	17,7	23,0
Actions en faveur des travailleurs handicapés	990,5	1.047,9	1.067,9
Dotations globales région Centre	-	11,9	-
Total III	6.530,1	5.689,6	5.086,9
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques			
Aide à la réduction du temps de travail	-	-	387,8
- loi du 11 juin 1996	-	-	845,7
- loi du 13 juin 1998 (exonérations)	-	-	-
- loi du 13 juin 1998 (aides conseil RTT)	-	-	-
Allègement du coût du travail	1.163,6	1.103,3	16.154,3
- réduction dégressive bas salaires	-	-	15.032,6
- autres	1.163,6	1.103,3	1.121,7
Promotion de l'emploi	95,0	70,5	142,0
Accompagnement des restructurations	82,1	83,2	80,4
Divers	-	-	-
Total IV	1.340,7	1.257,0	17.610,1
V.- Financement de revenus de remplacement			
Dispositifs de retrait d'activité	736,4	735,0	836,7
Financement du chômage de solidarité	1.322,3	1.302,8	1.412,0
Divers	-	-	-
Total V	2.058,6	2.037,8	2.248,8
Concours du Fonds social européen aux régions	522,0	546,0	675,0
TOTAL EMPLOI	16.615,6	15.867,5	32.114,5

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

2.- La poursuite de l'effort en faveur du logement et de la ville

Le **logement** constitue l'un des trois piliers du plan de cohésion sociale et de la loi de programmation pour la cohésion sociale. L'objectif du Gouvernement est de concrétiser le « droit au logement ». L'année dernière, la loi de finances pour 2005 a proposé à cet égard des dispositions novatrices, comme l'amélioration du prêt à taux zéro par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt (qui représenterait 515 millions d'euros en 2006). De surcroît, un projet de loi portant « engagement national pour le logement » devrait prochainement être proposé à la discussion et à l'approbation du Parlement.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006	Évolution 2006/05 (en %)
Aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement social (ALS).....	5.379	5.239	5.153	5.179	5.107	- 1,4%
Fonds de solidarité logement, ALT, FAAD.....	110	102	126	45	40	- 11,1%
TOTAL Aides à la personne*	5.489	5.341	5.279	5.224	5.147	-1,5%
Anciennes aides aux HLM et à l'accession	24	17	14	14	9	- 35,7%
Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS).....	45	25	25	25	25	-
Prêt à 0%	806	727	593	265	80 ^(c)	- 69,8%
Construction et amélioration de l'habitat (ligne fongible)	401	413	457	691	766	+ 10,8%
Amélioration de l'habitat : (ANAH + PAH + RHI) ^(a)	453	374	339	403	401	- 0,5%
Aide au logement dans les DOM ^(a)	161	168	162	173	173	-
Opérations sociales et divers	48	60	39	44	41,4	- 5,9%
TOTAL Aides à la pierre*	1.938	1.784	1.629	1.615	1.495	- 7,4%
Épargne-logement.....	1.345	1.059	946	1.250	1.191	- 4,7%
Compensation de l'exonération de TFPB	96	95	106	109	116	+ 6,4%
Compensation de la réduction des DMTO (part logement)	1.370	1.402	1.428	1.447	1.488	+ 2,8%
TOTAL Aides diverses	2.812	2.556	2.480	2.806	2.795	- 0,4%
TOTAL AIDES BUDGÉTAIRES	10.239	9.681	9.388	9.645	9.437	- 2,2%
Prêt à 0%	-	-	-	-	515 ^(c)	-
Réduction d'impôt des propriétaires occupants ^{(b)**}	480	460	351	380	420	+ 10,5%
Régime TVA des travaux dans les locaux d'habitation**	3.400	3.700	4.100	4.200	4.350	+ 3,6%
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs**	2.055	1.920	1.500	1.595	1.700	+ 6,6%
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL**	1.600	1.770	1.900	1.720	1.700	- 1,2%
Exonération des organismes HLM de l'IS	300	270	270	nc	nc	-
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	50	40	50	50	50	-
Régime TVA pour construction, aménagement ou vente de logements sociaux	870	1.050	675	750	790	+ 5,3%
Exonération de l'IR des intérêts du livret A (part logement)**	525	580	450	450	440	- 2,2%
TOTAL Dépenses fiscales	9.280	9.790	9.296	9.145	9.965	+ 9,0%
1 % logement (emplois à long terme)	2.579	2.596	3.016	2.902	3.093	+ 6,6%
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL***	6.455	6.507	6.749	7.084	7.150	+ 0,9%
Contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)***	1.684	1.739	1.706	1.799	1.850	+ 2,8%
TOTAL AIDES NON BUDGÉTAIRES	19.998	20.632	20.767	20.930	22.058	+ 5,4%
TOTAL GÉNÉRAL	30.237	30.313	30.155	30.575	31.495	+ 3,0%

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

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

(c) A compter du 1^{er} février 2005, un nouveau prêt à taux zéro remplace le dispositif précédent (crédit d'impôt et non dépense budgétaire).

* Les crédits aides à la pierre et aide à la personne sont exprimés en DO/CP mandatés (exécution de la LFI) pour 2002, 2003, 2004.

** estimations pour les exercices 2002 – 2005.

*** estimations pour les exercices 2002 – 2003.

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

• Les besoins en logements sociaux sont estimés à 100.000 par an en moyenne. Or, depuis une dizaine d'années, la France n'en construit qu'environ 50.000 chaque année. La loi de programmation pour la cohésion sociale du janvier 2005 prévoit la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux sur la période 2005 à 2009.

En 2006, 100.000 **logements locatifs sociaux** nouveaux seraient financés. Ce programme prévisionnel fera intervenir les collectivités territoriales qui signeront avec l'État une convention de délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques au logement (article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). En 2005, 16 collectivités ont déjà signé une telle convention.

Les crédits en faveur du développement du parc locatif social seraient, en 2006, de 480,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 533,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces derniers permettraient de couvrir, pour 90%, les engagements antérieurs et, pour le solde, de nouveaux engagements en 2006. En outre, ils permettraient de financer des réhabilitations et démolitions : 40.000 primes PALULOS pourront ainsi être distribuées en 2006.

Le présent projet propose aussi d'ouvrir 480 millions d'euros en autorisations d'engagement et 385 millions d'euros en crédits de paiement en faveur de l'**amélioration du parc privé**, qui relève de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission Ville et logement). Grâce aux aides de l'ANAH, plus de 35.000 logements privés à loyers maîtrisés seront produits en 2006 et environ 16.000 logements vacants remis sur le marché locatif.

- Les crédits en faveur de l'**accession sociale à la propriété** s'établiraient à 107 millions d'euros en 2006, dont 32 millions d'euros au titre des engagements nouveaux (programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission Ville et logement). Une dotation de 10 millions d'euros est conservée pour permettre la transition entre l'ancien prêt à taux zéro (financé sur crédits budgétaires) et le nouveau dispositif, financé par un crédit d'impôt. En outre, le nombre de nouveaux prêts garantis par l'État en 2006 devrait s'élever à 65.000 prêts à l'accession sociale pour un montant de 77.000 euros et 70.000 prêts à taux zéro garantis, d'un montant de 20.000 euros. Le dispositif de garantie doit évoluer en 2006, l'article 21 du présent projet tendant à organiser la gestion directe par l'État de la garantie qu'il a accordée depuis 1993 aux prêts conventionnés puis à certains prêts à taux zéro. Le système de garantie de l'État est maintenu pour les prêts futurs et se traduira par un nouveau dispositif conventionnel entre l'État et les établissements de crédit. À titre conservatoire, une dotation de 25 millions d'euros est prévue par le présent projet, correspondant à la cotisation que l'État aurait versée au fonds de garantie (FGAS) selon les règles en vigueur en 2005, pour permettre de faire face aux sinistres prévisionnels sur ces produits.

- Les **aides personnelles à l'accès au logement** relèvent du Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui assure notamment le financement de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement social (ALS) et de la prime de déménagement. En 2006, la contribution de l'État au FNAL serait de 5,1 milliards d'euros (programme « Aide à l'accès au logement » de la mission Ville et logement), soit un montant stable par rapport à 2005. Les loyers-

plafonds des barèmes des aides personnelles au logement sont revalorisés en septembre 2005 de + 1,8%. Les effets de cette revalorisation s'ajouteront à celle du paramètre représentatif des ressources des bénéficiaires en secteur locatif. La revalorisation des aides représentera ainsi un coût total de 252 millions d'euros en prestations sur l'année 2006, dont 144 millions d'euros seront pris en charge par le budget de l'État.

LES AIDES A LA PERSONNE ET LEUR FINANCEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
I.- ALF (Allocation de logement familiale)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	3.451	3.485	3.588
- frais de gestion	-		
Sous-total Emplois	3.451	3.485	3.588
B. Ressources			
- régimes sociaux.....	3.451	3.485	3.588
Sous-total Ressources	3.451	3.485	3.588
II.- ALS (Allocation de logement sociale)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	3.887	4.139	4.317
- frais de gestion	78	83	86
- versement au FNH.....	662	686	-
Sous-total Emplois	4.627	4.908	4.403
B. Ressources (FNAL)			
- employeurs	1.801	1.830	2.150
- État	2.826	3.078	2.253
Sous-total Ressources	4.627	4.908	4.403
III.- APL (Aide personnalisée au logement)			
A. Emplois			
- prestations versées.....	5.845	6.057	6.375
- frais de gestion	117	121	128
Sous-total Emplois	5.962	6.178	6.503
B. Ressources (FNH)			
- régimes sociaux.....	3.079	3.391	3.649
- État	2.220	2.101	2.854
- versement du FNAL.....	662	686	-
Sous-total Ressources	5.962	6.178	6.503
TOTAL Aides à la personne			
A. Emplois			
- prestations versées.....	13.142	13.681	14.280
- frais de gestion	195	204	214
Sous-total Emplois	13.337	13.885	14.494
B. Ressources			
- régimes sociaux.....	6.489	6.876	7.237
- employeurs	1.801	1.830	2.150
- État	5.046	5.179	5.107
Sous-total Ressources	13.336	13.885	14.494

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

La **politique de la ville**, quant à elle, verra notamment se poursuivre la montée en puissance du programme national de **rénovation urbaine**, lancé par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003. Le programme « Rénovation urbaine » de la mission Ville et logement prévoit d'ouvrir 350 millions d'euros d'autorisations

d'engagement et 233 millions d'euros de crédits de paiement pour 2006 en faveur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) se poursuit.

Les autorisations d'engagement seraient complétées par 100 millions d'euros prélevés, comme les deux années précédentes, sur les disponibilités du Fonds pour le renouvellement urbain par une mesure proposée en projet de loi de finances rectificative pour 2005. L'annexe au projet de loi de finances pour 2006 fait également état de 60 millions d'euros de « *recettes diverses* », sans plus de précision. En ajoutant les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), gestionnaire du « 1% logement », de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), l'ANRU serait dotée de plus d'un milliard d'euros d'autorisations d'engagement en 2006. Au 31 août 2005, 130 projets avaient été examinés en comité d'engagement de l'Agence. Ils représentent un engagement de 4,7 milliards d'euros de la part de l'ANRU et portent sur 61.700 démolitions, 58.700 constructions et 112.000 réhabilitations.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ANRU

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
État (a).....	465	465	465
UESL.....	512	512	512
CDC.....	4	4	4
CGLLS.....	15	26	29
Total	996	1.007	1.010

(a) Y compris prélèvement sur le FRU.

Source : *Projet de loi de finances pour 2006 (annexe Ville et logement)*.

Les crédits de paiements atteindraient 250 millions d'euros en 2006. Les paiements effectués par l'ANRU en 2004 (12,4 millions d'euros) et 2005 (310,3 millions d'euros en prévision) sont aujourd'hui sensiblement inférieurs aux ressources de l'Agence en raison d'un décalage moyen initial de près de 12 mois entre l'attribution des subventions et les premiers versements de crédits. Ce délai devrait progressivement se réduire, pour atteindre entre 10 et 11 mois en 2005 et 2006.

LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE : ANNUITE 2006 ET CREDITS DEMANDES EN PLF 2006

(en millions d'euros)

Dispositif	Programme	Programmation		PLF 2006	
		AE	CP	AE	CP
Maisons de l'emploi	Accès et retour à l'emploi	330	405	150	128,5
Contrats d'avenir	Accès et retour à l'emploi	1.119	1.119	792	792
Fonds de garantie pour l'insertion économique	Développement de l'emploi	12	12	12	12
Aide aux ateliers et chantiers d'insertion	Accès et retour à l'emploi	24	24	24	24
Accompagnement des associations intermédiaires	Accès et retour à l'emploi	13	13	13	13
Fonds départemental pour l'insertion	Accès et retour à l'emploi	18	18	18	18
Accueil d'urgence et places d'hiver	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	164	164	156	156
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	467	467	473	473
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	Accueil des étrangers et immigration	151	151	168	168
Financement des maisons relais	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	19	19	19	19
Logements locatifs sociaux	Développement et amélioration de l'offre de logement	482	594	480,5	533,5
Dispositifs de réussite éducative	Équité sociale et territoriale et soutien	174	174	62	62

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

B.- LES MOYENS EN FAVEUR DES MISSIONS REGALIENNES DE L'ETAT

1.- Le déroulement de la loi de programmation militaire

Dans l'ancienne nomenclature budgétaire, les dépenses militaires constituaient une catégorie distincte de celle des dépenses civiles. Ces anciennes « dépenses militaires » sont désormais réparties entre :

– la mission Défense, dotée de 36,97 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 36,06 milliards d'euros en crédits de paiement (au lieu de 35,81 milliards d'euros en AP et 35,64 milliards d'euros en CP en loi de finances pour 2005) ;

– le programme « Gendarmerie nationale » de la mission Sécurité, doté de 6,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,70 milliards d'euros en crédits de paiement (au lieu de 6,2 milliards d'euros en AP et 6,27 milliards d'euros en CP en loi de finances pour 2005) ;

– la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, dotée de 3,91 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,90 milliards d'euros en crédits de paiement (au lieu de 3,82 milliards d'euros en AP et 3,82 milliards d'euros en CP en loi de finances pour 2005) ;

– le programme « Recherche duale (civile et militaire) » de la mission Recherche et enseignement supérieur, doté de 260,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 262,3 millions d'euros en crédits de paiement (au lieu de 234,5 millions d'euros en AP et 237,2 millions d'euros en CP en loi de finances pour 2005).

• Bien que quelque peu contrainte, en termes de moyens, par le précédent Gouvernement, la loi de programmation militaire 1997-2002 a réussi ses deux objectifs principaux : la redéfinition d'un modèle d'armée – à construire dans un délai de 15 ans – et le passage d'une armée de conscription à une armée de métier.

La loi relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (n° 2003-73 du 27 janvier 2003) s'attache à rétablir l'efficacité de l'instrument militaire national et à améliorer ses performances, tout en poursuivant les adaptations nécessaires en vue de construire le modèle défini antérieurement. Elle vise donc trois objectifs prioritaires :

– restaurer la disponibilité des matériels ;

– moderniser les équipements et préparer l'avenir pour faire face aux menaces et permettre à la France de jouer un rôle moteur dans la construction de la politique européenne de sécurité et de défense ;

– consolider la professionnalisation des armées en ajustant les effectifs et en garantissant l’attractivité des métiers de la défense.

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

Les crédits d’équipement, déterminés en termes de crédits de paiement, sont fixés à 14,64 milliards d’euros constants en valeur 2003, en moyenne annuelle sur la durée de la loi. Le profil d’ouverture de ces crédits n’est cependant pas linéaire : l’annuité 2003 a été fixée à 13,65 milliards d’euros ; un effort supplémentaire a été réalisé en 2004, avec une annuité portée à 14,60 milliards d’euros ; l’augmentation a été moindre en 2005 (15,04 milliards d’euros) ; un effort plus grand serait réalisé en 2006, avec une annuité de 15,37 milliards d’euros. Au-delà, une augmentation régulière au taux de + 0,8% par an est inscrite dans un « échéancier », faisant l’objet de l’article 2 de la loi. Il faut noter que la loi de programmation militaire ne prévoit pas de mécanisme de « rattrapage » au cas où la dérive des prix serait, une année donnée, supérieure à la prévision inscrite dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l’année.

ÉCHEANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR DÉPENSES D’ÉQUIPEMENT (LPM)

(en milliards d’euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crédits en euros 2003	13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08
Crédits après ajustement technique .. ^(a)	13,65	14,82	15,04	15,37	n.d.	n.d.
Crédits ouverts en LFI	13,64	14,89	15,04	15,46 ^(b)		

(a) Actualisation et « rebasages ».

(b) Y compris 73,2 millions d’euros de crédits supplémentaires pour financer le projet de frégaes européennes multi-missions (FREMM)

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

Le présent projet de loi de finances assure également la mise en œuvre de la **loi d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)**. Les crédits correspondant à ces deux lois de programmation atteignent un total de 16,1 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 15,7 milliards d’euros de crédits de paiement, dont 4,5 milliards d’euros de crédits de fonctionnement (titre 3) et près de 11 milliards d’euros de crédits d’investissement (titre 6). Cette

enveloppe globale de crédits de paiement est à comparer aux 15,2 milliards d'euros de la loi de finances pour 2005 et aux 14,9 milliards d'euros de la loi de finances pour 2004. Le tableau suivant indique l'imputation des crédits en question sur les 8 programmes et les 4 missions concernés.

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ET DE LA LOPSI

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Programme	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Environnement et prospective de la politique de la défense [Défense]		724,17	122,97	0,33	847,47
Préparation et emploi des forces [Défense]		2.914,98	508,95	51,80	3.475,73
Soutien de la politique de la défense [Défense] ^(a)	96,42	3,19	1.175,57	24,07	1.299,25
Équipement des forces [Défense]		593,87	8.869,49		9.463,36
Gendarmerie nationale [Sécurité] ^(a)		72,43	271,03		343,46
Recherche duale (civile et militaire) [Recherche et enseignement supérieur]		200,00			200,00
Liens avec la nation et son armée [Anciens combattants]		17,56	5,29	1,95	24,79
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant [Anciens combattants]		3,62			3,62
Total	96,42	4.529,82	10.953,29	78,16	15.657,69

(a) Y compris loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

S'agissant des personnels, le budget de la Défense pour 2006 permettra de maintenir les effectifs au niveau de l'exercice 2005, le plafond d'emploi du ministère n'étant relevé que de 190 ETPT. Le projet de loi de finances tend aussi à poursuivre le plan d'amélioration de la condition militaire (26 millions d'euros en 2006) ainsi que la mise en œuvre du Fonds de consolidation de la professionnalisation (22,6 millions d'euros). Un effort spécifique sera consacré au personnel civil (15,5 millions d'euros de mesures catégorielles) permettant notamment une meilleure gestion des compétences et des carrières.

On relèvera par ailleurs que la provision au titre du surcoût des opérations extérieures (OPEX) est augmentée : après 24 millions d'euros en 2004, 100 millions d'euros en 2005, elle atteint 250 millions d'euros dans le présent projet (action n° 6 du programme « Préparation et emploi des forces »). Les surcoûts liés aux opérations extérieures ont représenté 628 millions d'euros en 2003 et 633 millions d'euros 2004. L'objectif reste celui d'une budgétisation totale – dans la mesure, bien entendu, des éléments raisonnablement prévisibles – en loi de finances initiale pour 2007. Votre Rapporteur général soutient cet objectif, qui contribuerait à une plus grande « vérité » des dotations budgétaires. Surtout, il convient d'éviter que ne se reproduisent les opérations complexes consistant à ouvrir des crédits supplémentaires de fonctionnement en cours d'année par décret d'avance, gagés sur des annulations de crédits d'investissement, ensuite « remboursés » en loi de finances rectificative de fin d'année. La situation de 2004 – où la quasi-totalité du surcoût sur le titre III avait été couverte par le budget général plutôt que par le budget de la défense – ne doit pas créer de précédent.

2.- La programmation en faveur de la Justice

• 2006 est la quatrième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) n° 2002-1138 du 9 septembre 2002. Votre Rapporteur général rappelle que la LOPJ fixe quatre grands objectifs à l'administration de la justice :

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

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

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

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

La LOPJ fixe également les moyens nécessaires, en personnels, moyens de fonctionnement et investissements, pour réaliser les objectifs ambitieux qu'elle détermine. Dans une démarche originale, l'allocation des moyens est présentée à la fois selon l'axe des objectifs et selon l'axe des structures administratives. On peut déduire du tableau ci-après, pour chaque ligne, une « annuité » théorique qui permet de comparer les décisions prises chaque année en loi de finances au cheminement normal de la progression des moyens prévue par la LOPJ.

LA PROGRAMMATION 2003-2007 DES MOYENS DE LA JUSTICE

(en unités ou en millions d'euros)

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

Dans la nouvelle architecture budgétaire, la LOPJ concerne les cinq programmes de la mission Justice (« Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ») et le programme « Conseil d'État et juridictions administratives » de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Analysant le projet de loi de finances pour 2005, votre Rapporteur général notait l'année dernière que ce projet traduisait « *un net ralentissement dans l'effort budgétaire supplémentaire consenti au profit du budget de la Justice* ». Le budget proposé par le présent projet ne marque pas de rupture par rapport à cette tendance. En 2005, 1.100 emplois budgétaires avaient été créés. Le présent projet tend à la création nette de 628 emplois, répartis entre les services judiciaires, la justice administrative, les services pénitentiaires, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration centrale. Mais le niveau annuel des créations d'emplois est bien en deçà de ce qu'impliquerait une mise en œuvre linéaire des exigences de la LOPJ. En matière d'emploi, l'annuité théorique s'établit à 2.020 postes. Le tableau ci-dessous permet de constater les différences de situation selon les services concernés.

EMPLOIS CREEES EN APPLICATION DE LA LOPJ

	Annuité théorique 2006^(a)	Emplois créés 2006	Cumul théorique 2003-2006^(a)	Cumul effectif 2003-2006
Services judiciaires	890	166	3.560	1.928
Juridictions administratives.....	96	102	384	345
Administration pénitentiaire	748	230	2.992	2.744
Protection judiciaire de la jeunesse.....	250	62	1.000	717
Administration centrale .	36	68	144	197
Total.....	2.020	628	8.080	5.931

(a) Hypothèse d'une application linéaire de la LOPJ.

Par ailleurs, au terme du présent projet, l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement (titres 2 et 3) ouverts depuis 2003 au titre de la LOPJ atteindrait 1.898 millions d'euros, soit 68% de l'enveloppe de 2.775 millions d'euros prévue par la loi. Pour les crédits d'investissement (titre 5), ce montant cumulé serait de 514 millions d'euros, soit 59% de la dotation programmée (875 millions d'euros). Votre Rapporteur général rappelle qu'en matière d'investissement la LOPJ programme, au total, 1.750 millions d'euros d'ouvertures d'autorisations de programme, mais 875 millions d'euros seulement d'ouvertures de crédits de paiement.

3.- La programmation en faveur de la sécurité intérieure

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

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

LES MOYENS DEFINIS PAR LA LOPSI

(en unités ou millions d'euros)

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

Les mesures relatives à la situation des personnels qui devront être prises durant la période de programmation doivent répondre à quatre priorités : améliorer les capacités d'action judiciaire des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'officier de police judiciaire ; mieux inciter les personnels à rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité accrue des métiers de la sécurité intérieure ; renforcer l'encadrement supérieur des forces.

• Pour le **budget de la gendarmerie** (programme « Gendarmerie nationale » de la mission Sécurité)⁽¹⁾, la LOPSI prévoit d'adapter les effectifs à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine du renforcement de la protection de la population, du territoire et des institutions. Cette adaptation permettra également, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Union européenne, d'assurer une participation accrue aux opérations extérieures. Plus précisément, le ministère de la défense prévoit d'affecter les 7.000 effectifs supplémentaires accordés dans le cadre de la LOPSI « *au renforcement des capacités d'investigation, à la lutte contre le terrorisme et la grande délinquance, à la protection des frontières, à la lutte contre l'insécurité routière et à l'amélioration des capacités d'administration, de formation et de contrôle* ».

Au titre de l'application de la LOPSI, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit le renforcement des effectifs de la gendarmerie nationale, en proposant la création de 2.000 emplois supplémentaires, soit 1.000 ETP pour un montant de 58,1 millions d'euros. Cette augmentation est de nature à compenser l'effort moins important réalisé en 2005 (700 emplois créés). Par ailleurs, les économies dégagées par la réorganisation territoriale ont permis de réaliser une économie de 100 emplois, soit 50 ETP. Au total, à la fin 2006, 5.100 emplois auront été créés depuis 2003 dans le cadre de la LOPSI, soit 73% du total des emplois programmés (voir le tableau ci-dessous). Entre 2002 et 2005, les effectifs de la gendarmerie auront progressé de 2.587 pour atteindre 100.721 en 2005.

(1) Il est rappelé que la gendarmerie nationale bénéficie par ailleurs de dotations dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

EMPLOIS CREEES DANS LA GENDARMERIE NATIONALE EN APPLICATION DE LA LOPSI

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Emplois budgétaires	1.200	1.200	700	2.000		5.100

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

En matière d'équipements, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit un accroissement des crédits de paiement, à hauteur de 200 millions d'euros. Cette dotation succède aux 94 millions d'euros ouverts dans les budgets 2003 et 2004 et aux 120 millions d'euros ouverts dans le budget 2005. Si l'annuité 2003 a été conforme à la programmation initialement retenue, les dotations des lois de finances de 2004 et de 2005 ont conduit la gendarmerie à réviser le rythme de réalisation de certains investissements. La dotation prévue par le présent projet permet cependant d'envisager une reprise soutenue en matière d'immobilier et de renouvellement de véhicules blindés. Ainsi, ce sera près de la moitié de l'enveloppe globale prévue par la LOPSI qui aura été mise en place au cours des quatre premières annuités.

**CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE
EN APPLICATION DE LA LOPSI**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Total
CP.....	94	94	120	200	508
AP / AE.....	182	94	120	200	596

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

• Pour le **budget de la police** (programme « Police nationale » de la mission Sécurité), la LOPSI prévoit la création de 6.500 emplois entre 2003 et 2007. En 2006, la quatrième tranche de la LOPSI amène à créer 1.300 emplois nouveaux.

EMPLOIS CREEES DANS LA POLICE NATIONALE EN APPLICATION DE LA LOPSI

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Emplois (ETP).....	1.900	1.000	1.000	1.300		5.200

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

Les recrutements dans les corps actifs seront de 1.200 emplois, afin de poursuivre les opérations de redéploiement police-gendarmerie outre-mer ainsi que le renforcement des effectifs en charge de la police de l'immigration. 100 autres emplois seront créés dans les corps administratifs, techniques et – surtout – scientifiques. Au total, 5.200 emplois (ETP) auront ainsi été créés entre 2003 et 2006 ⁽¹⁾.

(1) Exprimé en équivalents temps plein, ce nombre ne saurait être comparé à l'objectif de 6.500 de la loi d'orientation, celui-ci étant défini en emplois budgétaires.

Quant aux dotations relatives au fonctionnement et à l'investissement, elles sont décrites dans le tableau ci-dessous :

**CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR
DE LA POLICE NATIONALE EN APPLICATION DE LA LOPSI**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Total
Crédits de paiement ^(a)	186	209	288	313	996

(a) Montant de crédits alloués en plus de la dotation 2002.

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

III.- LES CONTRAINTES PESANT SUR LA CONSTRUCTION BUDGETAIRE

A.- L'INERTIE DES CHARGES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel occupent une part importante au sein du budget de l'État. Elles se caractérisent, de surcroît, par leur forte inertie. Ces considérations conduisent à en faire un élément déterminant dans l'analyse de l'équilibre budgétaire. La mention, à l'article d'équilibre, d'un plafond global des emplois autorisés plaide d'ailleurs en ce sens.

1.- Les modifications affectant les dépenses de personnel

Jusqu'à présent, l'analyse des crédits de personnel était rendue malaisée par une multitude de facteurs. L'application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 offre de nouveaux outils.

L'ancien titre III intitulé « moyens des services » mélangeait les crédits de personnel aux « autres » moyens de fonctionnement. Au contraire, la LOLF fait clairement apparaître les dépenses de personnel au titre 2, subdivisé en trois catégories : rémunérations d'activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses.

Sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la distinction entre les dépenses civiles et militaires rendait difficile une appréhension globale, d'autant que les crédits pour pensions militaires étaient, en exécution, consommés sur la section des Charges communes, budget civil. L'abolition de la distinction entre crédits pour dépenses civiles et crédits pour dépenses militaires, ainsi que la création du compte d'affectation spéciale consacré aux pensions (proposée par l'article 36 du présent projet en application de l'article 21 de la LOLF) mettent fin à ces difficultés.

L'ensemble des crédits de pension ne figurait d'ailleurs pas sur la deuxième partie du titre III, pourtant intitulée « personnel en retraite. Pensions et

allocations »⁽¹⁾ : il fallait y ajouter les charges de compensations entre régimes d'assurance vieillesse retracées à l'article 40 du chapitre 33-91 du budget des Charges communes (2.081 millions d'euros en loi de finances 2005). En exécution, les crédits des différents fascicules ministériels étaient transférés sur le budget des Charges communes (chapitre 32-97) : aucun effet ne se faisait donc sentir, en gestion, dans les budgets des ministères. Désormais, le compte d'affectation spéciale consacré aux pensions est alimenté – notamment – par une cotisation de l'État employeur inscrite sur les programmes ministériels du budget général supportant la rémunération principale des agents (et mentionnée dans les projets annuels de performance).

**PRESENTATION SIMPLIFIEE DU FONCTIONNEMENT
DU COMPTE D'AFFECTION SPECIALE « PENSIONS »**

Budget général				Programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	
	Titre 2			Recettes	Dépenses Titre 2 Catégorie 3
	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3		
Programme X				Cotisations salariales	Pensions
Action 1		→		Contribution de l'État employeur	
Action 2		→		Autres contributions	

Catégorie 1 : rémunérations d'activité.

Catégorie 2 : cotisations et contributions sociales.

Catégorie 3 : prestations sociales et allocations diverses.

La contribution employeur est calculée à partir de taux distincts pour chacune des trois actions du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » : « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite » ; « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite » ; « Allocations temporaires d'invalidité » (ATI). En effet, les trois actions correspondent à trois types de financement bien identifiés en recettes et dépenses et sont équilibrées par trois taux de contribution employeur distincts. Le taux de la contribution employeur est fixé respectivement à 49,9% pour les personnels civils, 100% pour les personnels militaires, et 0,3% au titre du financement des ATI. La détermination de ces trois taux permet ainsi d'intégrer dans la détermination des budgets des ministères employeurs les coûts réels liés aux charges de pensions découlant des conditions d'obtention et de jouissance de ces dernières.

(1) Celle-ci étant elle-même divisée en participation aux charges de pensions (chapitre 32-97) et en participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État (FSPOIE, chapitre 32-92).

Autre composante des dépenses de personnel, les charges sociales versées par l'État pour son personnel en activité et en retraite n'étaient pas, dans l'ancienne nomenclature, reflétées par la partie 33 de chaque budget ministériel, puisqu'il fallait y ajouter l'« apurement CNAF », inscrit à l'article 10 du chapitre 33-91, correspondant au remboursement par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales de la différence entre les cotisations dues par l'État employeur sur les rémunérations de ses agents et les prestations familiales directement servies par lui à ses agents (2.362 millions d'euros en loi de finances pour 2005). Depuis cette année, le service des prestations familiales des agents en fonction en métropole a été transféré aux caisses d'allocations familiales⁽¹⁾. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme et dans la logique de budgétisation « à coût complet » des dépenses de personnel au sein de chaque programme. Elle s'accompagne d'une mise en conformité avec le droit commun, c'est-à-dire d'une intégration du paiement direct des cotisations dans les programmes ministériels. Chaque projet annuel de performance mentionne donc le montant de cette cotisation employeur à la CNAF (au taux de droit commun de 5,4% de la masse salariale)⁽²⁾.

De la même façon, la contribution de 0,1% de la masse salariale que l'État est tenu – comme tout employeur – de verser au Fonds national d'aide au logement (FNAL) figure désormais dans les dépenses de personnel de chaque programme, et non plus sur une ligne spécifique du budget des Charges communes (article 30 du chapitre 33-91). Le montant de cette cotisation figure également dans les projets annuels de performance.

Enfin, ces dernières années, un ultime obstacle à un accès aisé au montant des dépenses de personnel était la multiplication des expérimentations de gestion de dotations globalisées de crédits, inscrites sur les parties 37, 39 et 59. Cette difficulté transitoire servait néanmoins une « bonne cause », puisqu'elle offrait un point de passage entre l'ancienne et la nouvelle nomenclature budgétaire découlant de la loi organique de 2001.

2.- L'évolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel pour 2006 s'établiraient à 118.208 millions d'euros, au lieu de 114.762 millions d'euros en loi de finances pour 2005 présentée selon la nouvelle nomenclature budgétaire.

La comparaison avec les crédits 2005 ainsi présentés dans les informations annexes du projet de loi de finances pour 2006 peut cependant être entachée de biais méthodologiques. La répartition des crédits votés en 2005

(1) Le 1^{er} juillet 2005 pour les agents du ministère de l'Éducation nationale, le 1^{er} janvier pour les agents des autres ministères.

(2) Le programme « Versement à la CNAF » inclus au sein de la mission Engagements financiers de l'État n'a donc pour seul objet que de permettre la régularisation des comptes entre l'État et la CNAF au titre de l'exercice 2005, aucun crédit n'étant demandé pour 2006. Il a vocation à disparaître dans le projet de loi de finances pour 2006.

constitue une actualisation du rapport déposé en annexe du projet de loi de finances pour 2005 qui présentait, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique. Les crédits de pensions de 2005 n'ont pas été traduits en taux de cotisation. Les charges de pensions inscrites sur les budgets des ministères ont été réparties par programme au prorata des effectifs budgétaires correspondant à ces programmes et les charges de pensions inscrites au budget des Charges communes maintenues sur une ligne spécifique. En raison de la différence dans les modalités de répartition de ces crédits de titre 2, les dépenses de personnel ne sont pas donc directement comparables entre 2005 et 2006.

De surcroît, le titre 2, dans sa conception même, n'est pas exactement comparable aux parties 31 à 33 du titre III de l'ancienne nomenclature. Désormais les dépenses de personnel doivent retracer toutes les dépenses directes en faveur de personnels dont l'État est ou a été l'employeur au titre d'un engagement quelle que soit la nature de cet engagement, y compris les dépenses à caractère social, y compris l'action sociale facultative en faveur des intéressés dès lors qu'elles sont liées à cet engagement. Pour appartenir au titre 2, la dépense doit correspondre à une rémunération versée à une personne physique par la personne morale État et il doit, de surcroît, exister un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État, correspondant à un contrat de travail ou un acte de recrutement en général (engagement à servir pour les fonctionnaires titulaires).

En 2006, les dépenses de personnel du budget général progresseraient de 3.446 millions d'euros pour atteindre 118.208 millions d'euros (+ 3%). Cette augmentation « préempte » plus des deux tiers (69%) de la marge de progression de dépenses autorisées par la norme de stabilisation en volume (4,9 milliards d'euros).

• Les **crédits pour rémunération d'activité** s'établissent à 74,4 milliards d'euros, en progression de 2,27 milliards d'euros (+ 3,1%). Cette augmentation est d'abord la conséquence de l'évolution du point « fonction publique ». Dans la préparation du projet de loi de finances pour 2006, la valeur retenue pour calibrer les crédits de rémunérations et de charges sociales est de 53,7110 euros. Cette progression de 1,8% par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2005 est la conséquence des revalorisations décidées :

– en décembre 2004 : + 0,5% au 1^{er} février 2005 et + 0,5% au 1^{er} novembre 2005 (impact de 812 millions d'euros en 2006) ;

– en mars 2005 : + 0,5% au 1^{er} juillet 2005 (impact de 650 millions d'euros en 2006).

Aucune provision relative aux rémunérations publiques n'est prévue dans le présent projet ⁽¹⁾. À titre indicatif, l'augmentation de 1% du point de la fonction publique aurait, en année pleine, un impact de l'ordre de 830 millions d'euros en 2006.

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

Jusqu'en 1999, le GVT positif (effet de carrière) était estimé à + 2,2% alors que le GVT négatif (effet entrées-sorties) était estimé à - 1,35%, soit un GVT-solde égal à + 0,8% environ. Une nouvelle estimation a été réalisée en 1999, qui a porté le niveau du GVT positif à + 2% et celui du GVT négatif à - 1,5%, ramenant le GVT-solde à + 0,5%. Récemment, les composantes du GVT ont été à nouveau évaluées et l'estimation du GVT négatif a été relevée à - 2%, en raison de l'accélération déjà perceptible des départs en retraite. En conséquence, le GVT-solde ressort égal à zéro. Sur cette base, l'évolution démographique naturelle de la fonction publique n'a donc pas d'impact sur le volume des rémunérations en 2006.

Des mesures d'ordre catégoriel ont également une influence sur les crédits de rémunérations et charges sociales. Celles-ci apparaissent désormais dans les projets annuels de performance. D'après les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les principaux plans catégoriels sont :

– pour le ministère de la défense : le plan d'amélioration de la condition militaire (43 millions d'euros en 2005 et 26 millions d'euros en 2006) et le fonds de consolidation de la professionnalisation (11 millions d'euros en 2005 et 22,6 millions d'euros en 2006). Le projet de loi de finances prévoit également deux mesures de mise en œuvre de la LOPSI pour la gendarmerie : le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (20,6 millions d'euros en 2005 ; 15,4 millions d'euros en 2006) et une deuxième tranche de crédits destinés à la prime de résultats exceptionnelle qui permet de prendre en compte la performance collective ou individuelle des agents (3 millions d'euros en 2006) ;

– pour le ministère de l'intérieur : les mesures catégorielles prévues par la LOPSI sont adossées au plan de réforme des corps et carrières de la police nationale (2004-2012). Ce plan vise à recentrer les corps supérieurs (officiers et commissaires) sur leurs fonctions d'encadrement par une déflation des effectifs

(1) La dotation « Provision relative aux rémunérations publiques » de la mission Provisions correspond à l'actuel chapitre 31-94 du budget des Charges communes.

(- 40% d'officiers et - 18% de commissaires d'ici à 2012) et à renforcer l'encadrement intermédiaire et l'expertise au sein du corps de base (gradés et gardiens) dont le nombre d'agents augmente. Cet aspect fonctionnel justifie des revalorisations indiciaires et statutaires de grande ampleur. 55,9 millions d'euros de mesures catégorielles ont ainsi été prévues dans le présent projet de loi de finances, financées en partie par les économies générées par la déflation des effectifs des corps supérieurs (- 15,9 millions d'euros). La loi de finances pour 2005 comportait déjà 44,7 millions d'euros en faveur de ce plan.

- pour le ministère de la justice : la LOPJ entraîne des mesures catégorielles de 18,9 millions d'euros dans le présent projet, après 27,9 millions d'euros en 2005.

Enfin, s'agissant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à votre Rapporteur général que 190.000 fonctionnaires environ bénéficient de la NBI en 2006, pour une dotation d'un montant de 179,6 millions d'euros. Ce dispositif a été complété afin, d'une part, d'accompagner la politique en faveur de la ville et, d'autre part, de contribuer au plan de revalorisation de l'encadrement supérieur.

- Les **cotisations et contributions sociales** progressent de 1,38 milliard d'euros (+ 3,4%) par rapport à 2005, pour atteindre 42,25 milliards d'euros en 2006. Les cotisations CNAF et FNAL désormais intégrées dans les différents budgets ministériels représenteraient 2,79 milliards d'euros.

Pour s'en tenir aux crédits de pensions civiles et militaires, la progression s'établit à 2,1 milliards d'euros pour atteindre 37,9 milliards d'euros (hors allocations temporaires d'invalidité).

ÉVOLUTION DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES

(en millions d'euros)

	LFI 2005 ^(a)	PLF 2006 ^(b)	Écart	Progression
Pensions civiles	27.535	29.616	+ 2.081	+ 7,6%
Pensions militaires	8.307	8.323	+ 16	+ 0,2%
Total	35.842	37.939	+ 2.097	+ 5,9%

(a) Somme des 32-97 des Charges communes, des chapitres 32-97 des autres sections et du chapitre 64-12 du budget annexe de l'Aviation civile.

(b) Actions 1 et 2 du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » du CAS Pensions.

Les charges de pensions civiles évoluent principalement en raison :

- du paiement sur l'ensemble de l'année 2006 des pensions du flux des entrants 2005 pour 1.213,6 millions d'euros (le départ massif des enseignants à la retraite à la rentrée scolaire a limité le coût des entrants 2005 à 713 millions d'euros en 2005) ;

– du solde résultant des mouvements d'entrée de nouveaux pensionnés et de sortie pour décès pour 448,3 millions d'euros ;

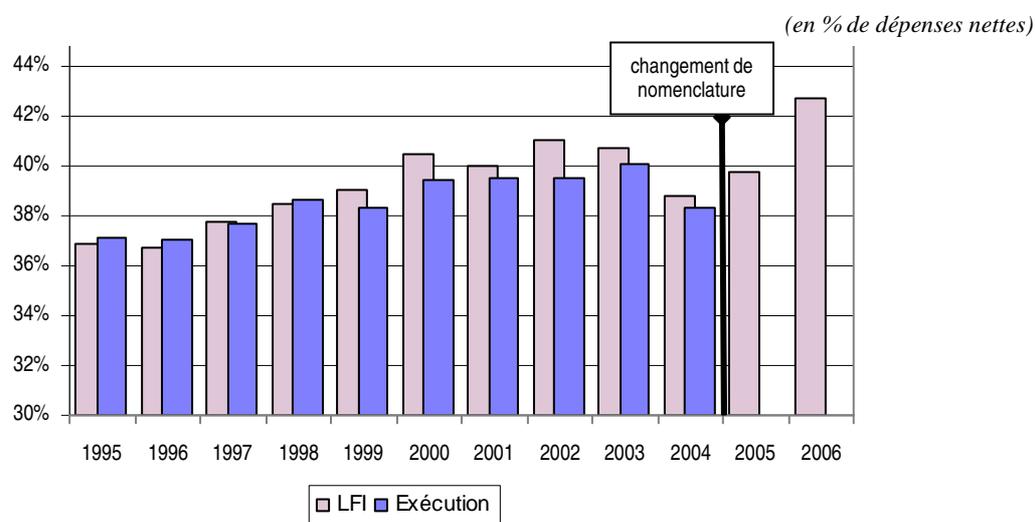
– de l'indexation des pensions par référence à l'inflation (+ 1,8%) pour 509,7 millions d'euros).

Interrogé par votre Rapporteur général sur l'impact budgétaire, en 2006, de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait parvenir la réponse suivante : *« concernant l'impact financier de la réforme du régime de retraite de la fonction publique d'État, un exercice de chiffrage précis d'impact pour l'année 2006 s'avère difficile à ce stade du fait de problèmes de mesure fine des changements effectifs de comportements individuels. L'entrée en vigueur de la décote en 2006 devrait accroître l'impact budgétaire de la réforme sans qu'il soit possible de chiffrer celui-ci de manière fine. À cet égard, l'année 2006, première année de la mise en œuvre de la décote, devrait permettre de disposer de données comportementales plus précises. Par ailleurs, l'impact de la modification du dispositif de cessation progressive d'activité n'apparaît pas explicitement dans le cadre du PLF 2006 mais a été pris en compte lors des négociations budgétaires avec les ministères concernant les montants des chapitres de rémunération ».*

• Les **prestations sociales et allocations diverses** diminuent de 207,3 millions d'euros (– 12%). Cette baisse est la conséquence du transfert aux caisses d'allocation familiales des prestations familiales dues aux agents de l'État en fonctions en métropole. Le transfert aux CAF est effectif depuis le 1^{er} janvier 2005 pour les agents relevant de l'ensemble des ministères, à l'exception de ceux du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour lesquels il a été effectif le 1^{er} juillet 2005. Les crédits correspondant ayant été maintenus en loi de finances pour 2005 pour assurer le paiement des prestations à ses agents jusqu'au 30 juin 2005, le présent projet enregistre les effets du transfert désormais complet. Ne sont plus maintenus dans les programmes ministériels que les seuls crédits nécessaires au paiement des prestations familiales dues aux agents affectés outre-mer.

Au total, avec 118,2 milliards d'euros, les crédits de personnel représenteraient **42,8% des dépenses nettes du budget général**, au lieu de 39,8% en 2005, ainsi qu'invite à le constater le graphique ci-dessous. L'interprétation doit tenir compte des évolutions sensibles qu'a connu le « socle » des dépenses ces dernières années. Ainsi, la diminution observée entre 2003 et 2004 résulte, pour beaucoup, de l'intégration au sein du budget général des compensations d'exonérations de cotisations sociales après la clôture du FOREC (17 milliards d'euros). Au contraire, la sortie de ces compensations à partir de 2006 conduit à fortement majorer la part des dépenses de personnel au sein du budget général. En corrigeant la loi de finances initiale pour 2005 de ces crédits, la part des dépenses de personnel se serait établie à 42,3%.

PART DES DEPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU BUDGET GENERAL



3.- La maîtrise des effectifs de l'État

a) Une meilleure appréhension des effectifs

La notion d'emploi budgétaire prête depuis longtemps à discussion, cette catégorie ne permettant pas de déterminer la réalité de l'effectif employé par l'État. Votre Rapporteur général, dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, avait par exemple soulevé la question des 11.000 adjoints de sécurité, rémunérés sur le budget de l'Intérieur sans toutefois être comptabilisés en emplois budgétaires.

Désormais, ces discussions ne devraient plus avoir lieu, puisque la LOLF a fort opportunément écarté la notion d'emploi budgétaire – qui correspond, en quelque sorte, aux cases de l'organigramme de l'administration – au profit de celle d'« **emploi rémunéré par l'État** », plus vaste et indifférente au statut juridique de la personne employée (dès lors que celle-ci est bien liée juridiquement à la personne morale État). Par exemple, les emplois occasionnels, saisonniers et autres agents non titulaires ont donc vocation à être inclus dans le décompte des plafonds d'emplois. Ceux-ci sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de mesurer les agents au prorata de leur période de présence et de leur quotité de travail. L'exposé des motifs du présent projet donne l'exemple d'un agent à temps partiel (80%) présent du 1^{er} juillet au 31 décembre, qui compte pour 0,4 ETPT. Un facteur de souplesse pour le gestionnaire est l'appréciation du respect de ce plafond en moyenne sur la durée de l'année (et non à chaque instant), ce qui permet de répondre à un surcroît d'activité à une période donnée.

PASSAGE DES EMPLOIS BUDGETAIRES AUX EQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLE

(en milliers)

Emplois budgétaires des ministères en 2004	2.212
Soustraction des emplois budgétaires des assistants d'éducation (recrutés et rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement)	- 27
Soustraction des emplois budgétaires des personnels de DCN (mis à disposition de l'entreprise par le ministère de la défense contre remboursement du coût de leurs rémunérations)	- 14
Changement de mode de décompte entre emplois budgétaires et ETPT (y compris élimination d'emplois budgétaires vacants)	- 17
Intégration des enseignants de l'enseignement privé sous contrat (en ETPT)	+ 143
Intégration des autres personnels rémunérés par l'État mais n'occupant pas un emploi budgétaire (ETPT)	+ 69
Prise en compte de l'impact sur 2006 des schémas d'emplois 2004 et 2005 et ajustements divers (en ETPT)	- 15
« Socle 2006 ». Emplois avant intervention du PLF 2006 (en ETPT)	2.351

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

En application du 6° du I de l'article 34 de la LOLF, la première partie du projet de loi de finances fixe « le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** ». Ce plafond est proposé, à l'article 51 du présent projet, à un niveau de 2.351.146 équivalents temps plein travaillé (cf. *infra*). Il fait ensuite l'objet d'une déclinaison par ministère et par budget annexe en deuxième partie de loi de finances, en l'occurrence dans un tableau figurant à l'état C annexé à l'article 55. Ce plafonnement permet de renseigner sur un « stock » d'emplois publics, là où l'ordonnance n° 52-2 du 2 janvier 1959 – dont l'article 1^{er} prévoit que « *les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances* » – n'invitait à raisonner qu'en termes de flux.

En outre, la justification des crédits dès le « premier euro » effectuée dans les projets annuels de performance se traduit par un tableau explicitant les **schémas d'emploi** par catégorie⁽¹⁾. À titre d'illustration, pour le programme « police nationale », le tableau reproduit ci-dessous comporte une ligne consacrée aux adjoints de sécurité, exclus des emplois budgétaires au sens de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959. Les projets annuels de performance fournissent également des informations sur :

- les hypothèses de sorties et de recrutements et le GVT ;
- les éléments salariaux : valeur du « point fonction publique », montant des cotisations employeurs à la CNAF et au FNAL, montant de la contribution employeur au compte des pensions, principales mesures catégorielles ;
- les effectifs et leur répartition par action (voire par sous-action) ;
- les prestations sociales prises en charge par l'État (congrés de longue durée, congrés de fin d'activité, indemnités chômage etc.) ;
- l'action sociale ministérielle et interministérielle.

(1) L'article 51 de la LOLF dispose que les PAP doivent préciser « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

DEPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

(emplois exprimés en ETPT et répartis par catégorie ; crédits en euros)

Catégorie d'emplois	Exécution 2004 (a)	Estimation pour 2005 (b)	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits pour 2006 (y compris charges sociales)
Personnels administratifs.....	–	12.284	12.369	+ 85	390.134.819
Personnels techniques	–	3.432	3.454	+ 22	124.124.699
Ouvriers d'État	–	939	939	0	29.309.139
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale).....	–	15.255	14.849	– 406	942.934.344
Corps d'encadrement et d'application (police nationale).....	–	103.293	104.433	+ 1.140	5.080.446.811
Personnels scientifiques (police nationale).....	–	1.061	1.100	+ 39	37.937.481
Adjoints de sécurité (police nationale).....	–	10.764	10.444	– 320	284.123.185
Total.....		147.028	147.588	+ 560	6.889.010.478

(a) L'exécution du budget 2004 n'est pas disponible au « format LOLF ».

(b) L'année 2006 constituant la première année de décompte des emplois en ETPT par programme, la colonne 2005 retrace l'incidence sur la gestion 2006 des agents présents en 2005 avant impact des mesures propres à l'année 2006.

Source : *Projet de loi de finances pour 2006 (annexe à la mission Sécurité).*

Compte tenu de tous ces éléments, l'idéal est de pouvoir parvenir, à terme, à ce que pour chaque programme soit présenté un « scénario de gestion » explicitant les différents paramètres pris en compte (notamment les contraintes) et les choix effectués (notamment la politique d'effectifs et de salaires).

b) La poursuite de la diminution des effectifs

• Depuis la loi de finances initiale pour 2003, le Gouvernement a voulu marquer sa volonté d'infléchir l'une des tendances lourdes de la gestion publique : l'augmentation tendancielle des emplois de l'État. Au 31 décembre 2003, on comptait ainsi 5.000 agents de moins dans les ministères qu'au 31 décembre 2002. C'est **la première baisse des effectifs observée depuis 1992.**

À l'issue de la loi de finances pour 2002, le nombre d'emplois budgétaires avait été réduit en 2003 de 1.089, cette diminution étant partiellement atténuée par l'augmentation de 268 emplois sur crédits (principalement sur les budgets de la Justice et de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire). En 2004, une nouvelle impulsion a été donnée, avec la suppression nette de 4.561 emplois. À cette occasion, le Gouvernement a décidé d'inscrire en emplois budgétaires près de 3.800 maîtres-auxiliaires, 13.350 professeurs contractuels et 33.000 assistants d'éducation, précédemment rémunérés sur crédits, donc non portés dans les

tableaux d'emplois des budgets ministériels (en l'espèce, l'Éducation nationale). En 2005, le mouvement de réduction du nombre des emplois budgétaires s'est poursuivi avec une diminution de 7.188 des emplois inscrits sur les fascicules budgétaires, soit - 0,3%. En y ajoutant un abattement de 265 emplois non budgétaires, la diminution totale réelle des effectifs financés par l'État a atteint 7.453.

L'article 51 du présent projet (article d'équilibre) propose de fixer à 2.351.146 équivalents temps plein travaillé le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'État. En deuxième partie, l'article 55 du présent projet tend à fixer les plafonds par missions et par budgets annexes par renvoi à l'état C annexé. Le plafond global autorisé des emplois rémunérés par l'État se répartirait en 2.338.584 ETPT pour le budget général et 12.562 ETPT pour les budgets annexes.

Avant tout effet des mesures décidées pour 2006, le plafond d'emplois s'établirait à 2.363.133 ETPT. Le présent projet propose de diminuer ce plafond, d'une part, de 6.649 ETPT, compte tenu de mesures d'ordre destinées à prendre en compte des transferts entre l'État et d'autres personnes morales. Il s'agit d'agents non comptabilisés dans les plafonds, car non liés juridiquement à l'État. D'autre part, le plafond serait réduit de 5.318 ETPT au titre de l'effort de réduction des effectifs. Exprimé en solde des créations et suppressions d'emplois, ceci correspond à une baisse de 5.100 emplois.

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2006, votre Rapporteur général a jugé cette diminution globale relativement « *modeste* ». L'essentiel est cependant la **poursuite de la tendance entamée depuis le début de la législature**. La baisse du nombre d'emplois publics est certes moindre qu'en 2005 (- 7.392 ETPT), mais supérieure à 2004 (- 4.537 ETPT). Des efforts substantiels sont réalisés par certains ministères, par exemple l'Agriculture (- 680 ETPT soit - 1.136 emplois), l'Équipement (- 945 ETPT soit - 1.733 emplois) ou le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (- 2.608 ETPT soit - 2.848 emplois). En outre, cette diminution intervient dans un contexte contraint qu'il serait irresponsable de feindre d'ignorer.

D'une part, l'année prochaine verra s'appliquer la loi d'orientation et de programme n° 2005-380 du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école, qui se traduira par la création d'emplois nouveaux. Le plafond du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche serait pour autant abaissé de 1.607 ETPT ⁽¹⁾. Cette diminution serait la conséquence de deux mouvements contradictoires. La section Enseignement supérieur et recherche verrait son plafond relevé de 625 ETPT (soit 3.000 emplois), tandis que celui de la section Enseignement scolaire baisserait de 2.232 ETPT (soit 2.797 emplois). Cette dernière est elle-même marquée par les contrastes de l'évolution démographique de la population scolaire, qui conduit :

(1) Cette diminution correspond, en terme d'emplois budgétaires, à une augmentation de 203 emplois.

– à une augmentation de 333 ETPT (1.000 emplois) dans l’enseignement primaire, 42.700 élèves supplémentaires étant attendus ;

– à une diminution de 461 ETPT (1.383 emplois) dans l’enseignement secondaire, en raison d’une chute du nombre d’élèves de 41.600. S’y ajoute notamment une diminution de 450 ETPT en raison de la suppression de 1.350 emplois d’enseignants stagiaires.

En outre, la réforme du statut de certains personnels travaillant pour le compte d’organismes tiers (établissements publics, associations) se traduira par une diminution des emplois : jusqu’ici mis à disposition, ces personnels seront désormais détachés et sortiront du plafond ministériel (– 255 ETPT dans l’enseignement primaire ; – 127 ETPT dans l’enseignement secondaire).

D’autre part, un second élément à prendre en compte pour apprécier l’évolution des effectifs est que leur nécessaire réduction globale doit également être conciliée avec le respect des missions que l’actuelle majorité a défini comme prioritaire. Ainsi, les plafonds d’emploi du ministère de la défense, du ministère de l’intérieur et du ministère de la justice seraient respectivement relevés de 250 ETPT (500 emplois), 364 ETPT (79 emplois) et 250 ETPT (500 emplois) ⁽¹⁾. Votre Rapporteur général souligne cependant que les ministères « prioritaires » ne doivent aucunement être tenus écartés des nécessaires efforts de productivité et d’optimisation de leurs dépenses, y compris de personnel.

• La réduction des effectifs est une démarche de long terme. L’idée d’une « **norme** » de remplacement des départs à la retraite, pour séduisante qu’elle soit, est un objectif vers lequel tendre peu à peu plutôt que comme un couperet à respecter absolument. La mise en œuvre des moyens nécessaires aux priorités gouvernementales nécessite, éventuellement, de ne pas respecter ce ratio et même, le cas échéant, d’augmenter les effectifs. La contrainte serait alors d’autant plus lourde pour les autres ministères si la norme de remplacement devait en tout état de cause être retrouvée au niveau du budget général dans son ensemble. Au demeurant, il ne faut pas compter sur la réduction des effectifs pour résoudre, à court et même moyen terme, le déséquilibre du budget de l’État. L’économie annuelle représentée par le non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux par rapport à une situation où tous les départs à la retraite seraient remplacés n’est que de 1 milliard d’euros environ. Par exemple, pour réaliser une économie de 15 milliards d’euros cumulés sur plusieurs années, l’effort de remplacement d’un départ à la retraite sur deux devrait être poursuivi pendant près de 20 ans.

Le tableau suivant présente les économies annuelles et cumulées réalisées en cas de non remplacement d’un départ à la retraite sur deux, soit 366.697 emplois non remplacés à l’horizon 2015 :

(1) Sur ce point, votre Rapporteur général renvoie à ses développements sur les activités régaliennes de l’État (cf. supra, II).

**ECONOMIES GENEREES PAR LE NON-REMPLACEMENT
D'UN DEPART A LA RETRAITE SUR DEUX**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de départs remplacés	38.666	40.725	41.058	38.694	37.154	35.004	33.782	32.988	34.450	34.178
Économie sur l'année	1.028	1.083	1.092	1.029	988	931	899	877	916	909
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	1.028	2.132	3.267	4.361	5.437	6.477	7.505	8.532	9.619	10.721

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

En conséquence, une démarche progressive apparaît préférable, ainsi que votre Rapporteur général l'indiquait déjà dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005 : « *une réduction très progressive des emplois peut acclimater l'idée qu'elle ne se fait pas au détriment du service public et qu'il est possible, en s'adaptant, d'utiliser cette contrainte apparente pour rénover un métier, améliorer des gestions de carrière, accroître l'intérêt des fonctions exercées, etc. On peut même envisager qu'il devienne possible, un jour, de "recycler" auprès des agents en place une partie des gains de productivité qui apparaîtront du fait de l'adaptation du format aux besoins* ».

Ces considérations **ne doivent pas inviter à un quelconque relâchement dans l'effort de réduction des effectifs de l'État**. L'accélération des départs en retraite, déjà perceptible depuis quelques années, offre à cet égard, une fenêtre d'opportunité aux pouvoirs publics pour mettre au point des orientations globales sur le format idéal de la fonction publique. Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites, près de 84.000 agents civils et militaires devraient partir en retraite en 2006 : 10.945 agents militaires et 72.973 agents civils (y compris 6.587 au titre du nouveau dispositif en faveur des carrières longues issu de la loi de 2003), ce nombre montant à plus de 85.000 en 2007, puis décroissant à partir de 2008 (80.000 départs). En 2015, les départs à la retraite concerneraient 67.800 personnes. Les évolutions démographiques doivent donc être mises à profit, d'autant plus la fonction publique de l'État est, des trois fonctions publiques, celle qui connaîtra le plus rapidement et le plus intensément de massifs départs à la retraite.

En revanche, la tentation de la « surenchère » qui consisterait à proposer des « coupes » sans nuances et sans distinctions doit être évitée. La discussion sur les plafonds d'emplois – c'est-à-dire sur des effectifs – ne saurait être déconnectée de celle portant sur les missions et programmes – c'est-à-dire sur des crédits. L'article 7 de la LOLF fait clairement le lien entre les deux notions en disposant que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* ». La logique induite par la loi organique veut que les dépenses – celles de personnel comme toutes les autres – soient justifiées dès « le premier euro ». C'est donc dans le cadre de la discussion des crédits des missions que la question du bon niveau des plafonds

d'emplois peut le plus légitimement être posée ⁽¹⁾. Enfin, il convient d'insister sur le fait que, comme tout plafond, les plafonds fixés par ministère n'emportent **aucune obligation d'utiliser tout l'effectif potentiel**. Au contraire, les ministères peuvent trouver de l'intérêt à ne pas épuiser l'autorisation délivrée par la loi de finances pour affecter les économies réalisées au financement d'autres mesures, y compris salariales.

(1) Dans le même sens, MM. Alain Lambert et Didier Migaud souhaitent que soit étudiée « la possibilité de mettre en discussion à la fois les crédits des programmes d'une mission et les plafonds d'emplois des ministères qui y sont représentés, en vue de donner du sens à la discussion des amendements » (La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, *Rapport au Gouvernement*, septembre 2005, p. 47).

DEPENSES DE PERSONNEL DU BUDGET GENERAL

	Crédits titre 2 (en millions d'euros)		PAE prévisionnel (en ETPT) (a)
	2005	2006	2006
1. Activités régaliennes			
Administration générale et territoriale de l'État....	1.644,7	1.549,6	35.517
Action extérieure de l'État	759,9	840,2	13.589
Aide publique au développement	292,9	202,6	3.131
Conseil et contrôle de l'État.....	297,3	375,1	4.841
Défense.....	18.068,6	17.829,7	334.204
Direction de l'action du Gouvernement.....	179,8	181,0	2.954
Gestion et contrôle des finances publiques.....	6.702,6	6.960,7	136.754
Justice.....	2.945,9	3.521,9	71.475
Sécurité.....	12.341,9	12.736,4	248.279
Sécurité civile.....	137,7	160,7	2.604
Total.....	43.371,3	44.357,6	853.348
2. Politiques publiques			
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	691,3	719,3	13.045
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.....	241,4	252,0	5.434
Culture.....	514,3	642,8	13.350
Développement et régulation économiques.....	1.597,3	1.661,2	29.194
Écologie et développement durable.....	139,4	224,0	3.717
Enseignement scolaire.....	52.343,6	55.721,9	1.123.519
Outre-mer	109,5	163,2	4.900
Politique des territoires.....	97,2	104,1	1.549
Recherche et enseignement supérieur.....	7.461,9	8.157,1	149.353
Relations avec les collectivités territoriales.....	8,2	8,1	158
Sécurité sanitaire	218,2	238,7	5.218
Solidarité et intégration	771,0	791,5	15.191
Sport, jeunesse et vie associative	268,1	362,4	7.159
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	456,3	495,7	8.011
Transports.....	3.513,7	3.633,7	91.783
Travail et emploi	452,6	526,1	10.552
Ville et logement	144,0	148,2	3.103
Total.....	69.027,8	73.850,0	1.485.236
3. Missions dépourvues de crédits de personnel			
Engagements financiers de l'État.....	2.362,4 (b)	-	
Médias	-	-	
Pouvoirs publics (dotations).....	-	-	
Provisions (dotations).....	-	-	
Régimes sociaux et de retraite.....	-	-	
Remboursements et dégrèvements	-	-	
Santé.....	-	-	
Total budget général	114.761,56	118.207,63	2.338.584

(a) Répartition prévisionnelle et indicative des plafonds d'autorisation d'emplois.

(b) Versement à la CNAF (ventilé par ministères à partir de 2006).

Enfin, l'attention doit se porter non seulement sur les effectifs de l'État, mais aussi sur les organismes qui lui sont liés pour l'exercice de ses missions – et que l'on désigne par le terme générique d' « opérateurs ». De ce point de vue, la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 a utilement modifié la LOLF en faisant obligation aux projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances de fournir une « *présentation indicative des emplois rémunérés par les*

organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public (...) et la justification des variations par rapport à la situation existante ». Cette information sera complétée par la mention dans les rapports annuels de performance joints au projet de loi de règlement d'une présentation des emplois « *effectivement* » rémunérés par ces organismes. Il conviendra d'exploiter ces informations et, au-delà, de prolonger la réflexion sur les relations entre l'État et les opérateurs qui lui sont liés.

B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX REGIMES DE SECURITE SOCIALE

En 2006, les concours budgétaires directs de l'État aux régimes de sécurité sociale atteindraient 40,1 milliards d'euros. Toute comparaison globale avec 2005 est faussée par la réforme du mode de financement des allègements généraux de cotisations sociales, proposée par l'article 41 du présent projet. Le tableau présenté ci-dessous se fait ainsi l'écho des effets de sens contraire résultant de l'intégration au sein du budget de l'État de dépenses financées jusqu'en 2003 par le FOREC (+ 17,2 milliards d'euros) puis, à compter de 2006, par un transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale (pour un montant de 18,9 milliards d'euros).

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

Les évolutions les plus notables, retracées sur la mission Régimes sociaux et de retraite, sont celles :

– de la subvention au régime des marins, dont la diminution s'explique par le nouvel adossement financier au régime général de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Cet adossement aura un coût pour l'assurance maladie estimé à 174 millions d'euros en 2006. Cette charge sera financée par affectation à la Caisse nationale d'assurance maladie d'une partie du produit du droit de consommation sur les tabacs (article 42 du présent projet). En contrepartie, la subvention de l'État à l'ENIM est minorée de 174 millions d'euros ;

– de la subvention versée au régime des Mines qui, après avoir reculé de 72 millions d'euros en 2005 (soit - 11,1%), repart à la hausse pour atteindre 680 millions d'euros. La situation démographique du régime reste très déséquilibrée : au 31 décembre 2004, il comptait 16.939 cotisants pour 376.239 pensionnés. De ce fait, les cotisations ne représentent plus qu'environ 3% de ses ressources ;

– de la subvention au régime de retraite SNCF, en léger recul (– 2,2%) par rapport à 2005, compte tenu d’une diminution des effectifs de 2% et d’une masse de cotisations en augmentation de 1%.

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

(en millions d’euros)

	Exécution 2003	Exécution 2004	LFI 2005	PLF 2006	PLF 2006/ LFI 2005
I. Subventions					
. TVA nette affectée au BAPSA	4.353,6	–	–	–	–
. Droits tabacs affectés au BAPSA/FFIPSA	–	4.813,6	4.928,0	4.998,3	+ 1,4%
. BAPSA (y. c. FCATA)	542,7	–	–	–	–
. Régime des mineurs (CANSSM)	528,0	628,0	576,0	680,0	+ 18%
. Régime des cheminots (SNCF)	2.315,5	2.431,0	2.515,0	2.459,0	– 2,2%
. Régime des marins (ENIM)	744,9	777,8	822,0	684,2	– 167,8%
. Divers régimes (CAMR, SEITA)	104,6	113,8	117,0	120,0	+ 2,5%
Sous-total I	8.589,3	8.764,20	8.958,00	8.941,50	– 0,2%
<i>Part des subventions</i>	<i>31,9%</i>	<i>22,6%</i>	<i>22,3%</i>	<i>35,0%</i>	
II. Exonérations de charges compensées par l’État					
. Exonérations des contrats aidés	1.312,6	1.395,1	1.372,4	1.387,2	+ 1,1%
. Allègements ciblés / zonés de charges	382,0	284,0	542,1	879,8	+ 62,2%
. Allègements généraux de charges ^(a)	–	16.275,5	17.140,0	–	n.s.
. Allègements de charges DOM	722,0	946,6	719,0	672,0	– 6,5%
Sous-total II	2.416,6	18.901,2	19.773,6	2.939,0	– 85,1%
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>88,9%</i>	<i>89,70%</i>	–	–	–
III. Prestations prises en charge par l’État					
. Allocation de RMI	4.901,3	–	–	–	–
. Allocation parent isolé	806,8	770,0	863,0	875,0	+ 1,4%
. Fonds spécial d’invalidité	263,6	272,0	300,0	305,0	+ 1,7%
. Prestations maladies des GIG ^(b)	184,8	170,0	186,0	179,5	+ 3,5%
. Allocation aux adultes handicapés (AAH)	4.526,3	4.763,0	4.847,0	5.187,0	+ 7%
. Aides au logement (FNAL + APL)	5.239,0	5.153,0	5.179,0	5.107,0	– 1,4%
Sous-total III	15.940,4	11.128,0	11.375,0	11.653,5	+ 2,4%
<i>Part des interventions directes</i>	<i>59,2%</i>	<i>28,7%</i>	<i>28,4%</i>	<i>45,6%</i>	–
Total	26.946,3	38.793,4	40.106,6	25.534,0	– 36,3 %

(a) La compensation est assurée à partir de 2006 par des recettes affectées.

(b) Grands invalides de guerre.

Source : Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie et Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les mécanismes de compensation et de surcompensation agissent sur les finances de l’État par l’intermédiaire de deux canaux :

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

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

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

(crédits initiaux, en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006
Taux.....	30%	30%	27%	24%	21%	18%
I.- ACCROISSEMENT DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (régime débiteur)						
<i>Charges communes</i> : Chapitre 33-91.- Pensions civiles et militaires.....	+ 211,3	+ 215,0	+ 109,8	+ 33,0	- 14,1	- 47 (b)
II.- DIMINUTION DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (c) (ajustement des subventions d'équilibre aux régimes créditeurs)						
<i>Mer</i> : Chapitre 47-23.- Subvention à l'ENIM.....	- 70,0	- 75,8	- 47,9	- 19,8	10,2	41,9
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la SEITA.....	- 7,5	- 9,2	- 5,3	- 2,1	1	4,2
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la Caisse des Mines.	- 325,8	- 333,7	- 206,7	- 82,9	40,8	157,6
<i>Transports</i> : chapitre 47-41.- Charges de retraites de la SNCF.....	- 130,0	- 131,8	- 79,4	- 31,7	15,6	62 ,1
TOTAL Ajustements des subventions.....	- 533,3	- 550,5	- 339,3	- 156,5	67,6	265,8
SOLDE.....	- 322,0	- 335,5	- 229,5	- 123,5	53,5	218,8

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

(b) À compter de 2006, les charges de compensation figurent au sein du CAS Pensions.

(c) À compter de 2006, ces crédits figurent sur la mission Régimes sociaux et de retraite.

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

Par rapport aux taux « normal » (22%) de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les flux financiers entre l'État et ces régimes sont affectés par le niveau effectif du taux de réalisation, qui a d'ailleurs été revu à la baisse depuis 2000. En 2006, le taux de réalisation de la surcompensation serait encore abaissé, pour être fixé à 18%, en application du principe arrêté dans la loi portant réforme des retraites de 2003 selon lequel la surcompensation doit disparaître à l'horizon 2012. Le décalage avec le taux « normal » (22%) entraînerait pour l'État :

- une réduction de sa contribution de 47 millions d'euros, par rapport à ce qu'elle aurait été si le taux était maintenu à sa valeur « normale » de 22% ;

- une augmentation des subventions d'équilibre versées aux différents régimes, pour un montant total de 265,8 millions d'euros.

In fine, la fixation à 18% du taux de réalisation de la compensation spécifique occasionne pour l'État une charge supplémentaire de 218,8 millions d'euros. Tant que le taux de réalisation de la surcompensation était supérieur au taux normal, l'État faisait une économie sur l'ensemble des postes concernés. En effet, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) est contributeur net aux charges de compensation : plus le mécanisme de compensation est intense, plus la CNRACL contribue à l'équilibre des régimes déficitaires. En 2006, l'effort de l'État allège d'autant la charge pesant sur la CNRACL.

- La **compensation par l'État d'exonérations de cotisations sociales** – par la seule voie de crédits budgétaires – atteindrait 2,94 milliards d'euros en 2006. Les allègements de charges au titre des contrats aidés, dont les crédits se

sont redressés en 2005 essentiellement sous l'effet des mesures décidées dans le cadre du plan de cohésion sociale, connaissent une légère progression (+ 14,8 millions d'euros). Les allègements de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer diminueraient de 47 millions d'euros (- 6,5%), après avoir progressé à un rythme soutenu pendant plusieurs années, en raison des mesures législatives prises régulièrement en faveur de l'emploi outre-mer. Les allègements zonés ou ciblés s'établissent à 879,8 millions d'euros, les crédits correspondant figurant au sein du programme « Développement de l'emploi » de la mission Travail et au sein du programme « Équité sociale et territoriale et soutien » de la mission Ville et logement.

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

L'allocation de parent isolé (API) mobiliserait des crédits supérieurs de 12 millions d'euros à 2005, se stabilisant ainsi après la forte augmentation enregistrée l'année dernière (+ 12,1%). Il est fait l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires diminuerait (181.000 en 2006, après 195.000 en 2005) sous l'effet des dispositifs d'activation des minima sociaux, notamment les contrats d'avenirs et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

Les crédits nécessaires au financement de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) progressent de 340 millions d'euros (+ 7%) par rapport à 2005 et atteignent 5.187 millions d'euros. Cette majoration est d'autant plus remarquable que le nombre de bénéficiaires devrait rester relativement stable en 2006 (la prévision est de 798.250 bénéficiaires). Elle est la conséquence des mesures favorisant l'accès à l'emploi des personnes handicapées prévues par la loi n° 2005-105 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

C.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le montant total des concours de l'État aux collectivités territoriales s'élève à **64,616 milliards d'euros en 2006** contre 61,387 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005.

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

1.- La reconduction du contrat de croissance et de solidarité

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de

l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Ce contrat a été reconduit en 2002, par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), en 2003, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), et en 2005 par l'article 51 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004). Il vise à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités et des charges de l'État, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, et à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de l'État.

En dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, l'article 23 du présent projet loi de finances propose de **reconduire le contrat de croissance et de solidarité selon des règles d'indexation identiques à celles retenues en 2005** (soit une progression, de l'enveloppe normée selon un taux égal à l'inflation plus 33% du PIB), ce qui permettrait de garantir aux collectivités territoriales une progression de **1.012,237 millions d'euros**, de leurs dotations sous enveloppe. Cet effort est d'autant plus remarquable qu'une règle de progression limitée à la seule inflation est appliquée aux dépenses de l'État.

Les mécanismes du contrat de croissance et de solidarité proposé pour 2006 reposent, comme en 2005, sur :

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

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

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

Le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit que les dotations intégrées dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont :

– la dotation globale de fonctionnement ;

– la dotation spéciale instituteurs (DSI) ;

– la dotation élu local ;

– la compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle en faveur des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;

– la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements ;

– les dotations d'équipement scolaire des départements (DDEC) et des régions (DRES) ;

– les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) ;

– la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors réduction pour création d'entreprises.

CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

		LFI 2005(a)	LFI 2005 révisée (b)	PLF 2006 (c)	EVOLUTION en % sur LFI 2005 révisée (c/b)	Sur LFI 2005 en %
I-ENVELOPPE NORMEE						
Dotation globale de fonctionnement (DGF)		37.094,996	37.113,951	38.106,749	2,675	2,7
Dotation spéciale instituteur (DSI)		174,066	174,066	178,814	2,72747	2,7
Dotation élu local		48,715	48,715	50,044	2,72747	2,7
Compensation part salaire de la TP pour les FDPTP		112,749	112,749	115,824	2,72747	2,7
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes	AE	441,371	441,371	459,026	4,00	4,0
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements	AE	204,426	204,426	212,603	4,00	4,0
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	AE	615,718	615,718	640,347	4,00	4,0
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	AE	305,762	305,762	317,992	4,00	4,0
Dotation générale de décentralisation (DGD)	(1)	858,139	858,139	881,545	2,72747	2,7
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	(1)	257,066	257,066	264,078	2,72747	2,7
Dotation de décentralisation formation professionnelle		1.219,341	1.219,341	1.252,598	2,72747	2,7
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors RCE (réduction pour créations d'entreprises)		1.224,367	1.224,367	1.108,289	- 9,48	-9,5
Sous-total I		42.556,717	42.575,672	43.587,909	2,3775	2,4
<i>Calcul de l'enveloppe normée :</i>		<i>42.556,717</i>	<i>42.575,672</i>	<i>43.587,909</i>	<i>2,3775</i>	<i>2,4</i>
II- AJUSTEMENTS						
DGF – Intégration de la deuxième fraction de la première part de la DGE				54,345		
DGF – Majoration de la DGF des départements				98,782		
DGF – Minoration de la DGF des départements au titre de la recentralisation sanitaire				-41,626		
DGE – Première part de la DGE des départements (AE)		285,805	285,805	98,422		
DSI – Ajustements liés à la transformation des instituteurs en PE				-43,110		
DGD Intérieur – ajustement sur divers transferts de compétence antérieurs à 2004 (2)				14,282		
DGD Intérieur – Régionalisation des bases de TIPP – Attribution de DGD pour les régions d'Outre-mer				17,821		
DGD Corse (compensation de la suppression du produit de la vignette automobile affecté à la collectivité territoriale de Corse)				0,531		
DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)		722,435	744,779	765,092		
DGD formation professionnelle – Réforme de la taxe d'apprentissage (tranche 2006)				- 406,634		
Sous-total II		1.008,240	1.030,584	675,236		
Total I + II		43.564,957	43.606,255	44.263,145	1,506	

III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16%)	17,790			
Majoration exceptionnelle au titre de l'aménagement du calcul de la compensation des rôles supplémentaires (art. 1 ^{er} de la LFR pour 2004)		7,500	7,500	
Sous-total III	17,790	7,500	7,500	0,000
Total I + II + III	43.582,747	43.613,755	44.270,645	1,506

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

(2) Lois du 11 octobre 1985, du 4 juillet 1990 et du 2 décembre 1992.

(3) Compensation en DGD prévue par les articles spécifiques de la loi dérogeant au principe général de compensation fiscale.

Hypothèses économiques retenues au 19 septembre 2005 :

	2004	2005	2006
DGF (Indice définitif en 2004, révisé en 2005)	2,10%	2,95%	2,675%
Satellites de la DGF	1,93051%	3,28983%	2,72747%
FBCF des APU	3,70%	3,00%	4,00%
Enveloppe (Prix + 33% PIB)	1,665%	2,625%	2,3775%
Prix hors tabac de N	1,70%	1,80%	1,80%
PIB en volume de N	2,30%	1,75%	1,80%

Le calcul du montant de l'enveloppe normée :

Compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2006 (1,8 %) et du taux de croissance du PIB en 2005 (1,75 %), le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établit en 2005 à :

$$1,8 \% + 33\% \times 1,75 \% = 2,3775 \%$$

TAUX D'EVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DEPUIS 2000

(en %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,625	2,3775

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait ainsi dans la loi de finances pour 2006 par une progression de **1.012,237 millions d'euros** de l'enveloppe normée, le montant total de l'enveloppe normée s'établissant à **43.587,909 millions d'euros**.

Toutefois, si l'on tient compte des ajustements de gestion, ainsi que des majorations exceptionnelles proposées par le Gouvernement, ce montant s'établirait en 2006 à **44.270,645 millions d'euros**.

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

Les dotations composant l'enveloppe normée évoluent selon des modalités d'indexation propres.

– La dotation globale de fonctionnement

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF progresse en 2006 comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8 % pour 2006, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année précédente estimé à 1,75 % pour 2005. Le taux de progression de la DGF s'établit ainsi à 2,675 % pour 2006.

En application de l'article L. 1613-1 précité, cet indice s'applique à une DGF 2005 recalée, c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus.

Le montant définitif de la DGF 2004 servant de base de calcul de la DGF 2005 révisée, tel que constaté par le comité des finances locales lors de sa séance du 5 juillet 2005, s'élève à 36.879,875 millions d'euros.

Pour déterminer le montant de la DGF 2005, il est appliqué à ce montant l'indice d'indexation de la DGF pour 2005 révisé (+ 2,95 %). Le montant de la

DGF 2005 s'établit ainsi à 37.967,831 millions d'euros (36.879,875 millions d'euros x 1,0295).

Ce montant théorique de la DGF 2005 fait l'objet d'une minoration à hauteur de **853,88 millions d'euros** en contrepartie du transfert aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2005.

Après révision de l'indice d'indexation de la DGF 2005 et minoration au titre du transfert de TSCA, le montant révisé de la DGF 2005 s'établit à **37.113,951 millions d'euros** (37.967 millions d'euros – 853,88 millions d'euros).

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2006 est déterminé en appliquant l'indice d'actualisation 2006 (2,675 %) au montant révisé de la DGF 2005 (37.113,951 millions d'euros) et s'établit par conséquent à **38.106,749 millions d'euros**.

Ce montant est en évolution de + **2,72747 %** par rapport au montant de la DGF 2005 (37.094,996 millions d'euros).

Le montant de la DGF 2006 est majoré de **153,127 millions d'euros** au titre de la réforme de la DGE des départements d'une part (à hauteur de 143,127 millions d'euros) et au profit du régime de retraite des sapeurs pompiers volontaires (à hauteur de 10 millions d'euros), d'autre part.

La suppression de la première part de la DGE des départements, prévue par l'article 24 du présent projet de loi de finances fait en effet l'objet de **trois mesures d'accompagnement** pérennes dans le cadre de la DGF :

– l'intégration, dans la dotation de compensation de la DGF des départements, des crédits correspondant à l'actuelle fraction « voirie » ainsi qu'à la majoration « potentiel fiscal » (pour un montant de 54,345 millions d'euros) ;

– une compensation partielle, **de la suppression de fraction principale de la première part**, qui donne lieu à une majoration supplémentaire de 73,8 millions d'euros de la dotation de compensation de la DGF des départements ;

– enfin, une compensation spécifique en faveur des SDIS, qui donne lieu à une troisième majoration de la dotation de compensation à hauteur de 15 millions d'euros.

Par ailleurs, la dotation de compensation de la DGF des départements est majorée de **10 millions d'euros au titre de la participation de l'Etat au financement de l'allocation vétérance des sapeurs-pompiers volontaires**. Ce montant s'ajoute aux 20 millions d'euros déjà prévus à ce titre en loi de finances 2005.

La dotation de compensation de la DGF des départements bénéficie donc de quatre abondements en 2006, qui seront définitivement pris en compte dans son périmètre à compter de 2007.

Par ailleurs la mise en œuvre de la recentralisation de certaines compétences sanitaires prévue par l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, complété par l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2004 qui dispose que les départements qui renonceront à l'exercice de cette compétence verront la dotation de compensation de leur DGF réduite d'un montant égal au droit à compensation établi à compter de 1984, sur la base de l'exploitation des comptes administratifs des départements de 1983 et actualisé en valeur 2005. Compte tenu des choix opérés par les départements, le montant de la DGF 2006 est également **diminué de 41,626 millions d'euros**.

Compte tenu de ces majorations et transferts, le montant de la DGF inscrit dans le présent projet de loi de finances s'établit à **38.218,251 millions d'euros**.

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

Plusieurs dotations de l'État aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF, à savoir, en 2006, 2,72747%.

Tel est le cas de la **dotations spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)** qui évolue, aux termes de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales, comme la DGF, compte tenu, le cas échéant de la régularisation prévue à l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales. La DSI s'élèverait ainsi en 2006 à 178,814 millions d'euros.

Ce montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient en outre de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école. Ces ajustements s'élèvent à **43,110 millions d'euros**.

La DSI s'établit donc à **135,704 millions d'euros** en 2006, après indexation et ajustements.

La **dotations « élu local »** est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière en 1996. Son montant s'établit par conséquent à **50,044 millions d'euros** en 2006.

La **compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle** correspond à la part revenant aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) de la compensation versée par l'Etat à la suite de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle en

loi de finances initiale pour 1999. Elle est indexée sur la DGF, ce qui établit son montant à **115,824 millions d'euros** en 2006. La part de cette compensation revenant aux collectivités territoriales et à leurs groupements, qui constitue la majeure partie de cette dotation, a été intégrée à la DGF par la loi de finances initiale pour 2004.

– Les dotations d'équipement

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF des APU), en hausse de 4 % en 2006. Elle s'élève donc en 2006 à **459,026 millions d'euros pour les communes** et à **212,603 millions d'euros pour les départements en AE**.

Il convient de souligner que l'article 24 du présent projet loi de finances propose la suppression de la première part de la DGE des départements, qui aurait été de 292 millions d'euros en CP en 2006. Cependant un montant de **98,4 millions d'euros** est encore inscrit en loi de finances pour 2006 au titre de la première part de la DGE des départements afin de solder les opérations en cours.

– Le financement des transferts de compétences

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), indexées sur le taux de croissance de la FBCF des APU, progressent de 4 % et s'élèvent en 2006, respectivement à **640,347** et **317,992** millions d'euros.

La **dotation générale de décentralisation (DGD)** évolue chaque année comme la DGF mise en répartition. Cette dotation assure la compensation financière des transferts de compétences qui ne donnent pas lieu à un transfert de fiscalité. Les montants de DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle devraient s'établir respectivement à **881,545 millions d'euros**, **264,078 millions d'euros** et **1.252,598 millions d'euros**.

En 2006, la DGD fait l'objet de plusieurs ajustements.

La **suppression de la vignette résiduelle** proposée par le présent projet de loi de finances donne lieu à compensation au profit de la collectivité territoriale de Corse sous forme d'une attribution de DGD égale au produit de vignette perçu par la collectivité territoriale de Corse en 2004 (516.501 euros) indexé comme la DGD, soit **531.588 euros**. Le montant de la DGD Corse s'établit à **264,609 millions d'euros** (y compris les crédits inscrits sur le budget du ministère de la Culture qui représentent 9,77 millions d'euros) en 2006.

Le montant de la **DGD formation professionnelle** est majoré de **765,092 millions d'euros** au titre, principalement, de la compensation du transfert aux régions du versement des primes d'apprentissage prévu par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Il est en outre minoré de **406,634 millions d'euros**, au titre du remplacement progressif, de 2005 à 2007 d'une part de la DGD relative à la formation professionnelle par le produit de la contribution au développement de l'apprentissage (taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage) prévu par la loi de finances pour 2005. Ce dispositif vise à substituer une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'Etat afin de renforcer l'autonomie financière des régions.

Le montant de la DGD formation professionnelle s'établirait ainsi à **1.611,056 millions d'euros**.

La **DGD intérieur** fait l'objet d'une première majoration de **14,282 millions d'euros** sur divers transferts antérieurs à 2004.

La seconde majoration de la DGD Intérieur, de **117,332 millions d'euros**, correspond à la **compensation financière versée au syndicat de transports d'Ile-de-France (STIF)** au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004. Il s'agit d'une compensation forfaitaire représentative des charges exposées au titre des transports scolaires. Cette compensation a été versée au STIF sous la forme d'un versement budgétaire direct en 2005. Elle fera l'objet d'une attribution de DGD à compter de 2006.

Enfin la DGD Intérieur fait l'objet d'une troisième majoration de **17,821 millions d'euros** qui constitue la **compensation financière des transferts de compétences aux régions d'outre-mer** prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette compensation ne pourra plus être assurée à compter de 2006 par l'affectation d'une part du produit de la TIPP. En effet, à compter du 1er janvier 2006, le montant de TIPP perçu par chaque région sera obtenu par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals sur le territoire de chaque région. Ce dispositif ne pourra trouver à s'appliquer dans les régions d'outre-mer où la TIPP n'est pas perçue.

– L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

L'article 23 du présent projet de loi tend à conserver la DCTP, prévue au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant l'enveloppe normée, le respect en 2006 de la norme de progression de 2,3775 % du contrat implique **une baisse de la DCTP** (hors réduction pour créations d'entreprise) **de 9,48 %**. Son montant s'établirait ainsi à 1.108,289 millions d'euros en 2006.

Cette baisse est inéluctable dès lors qu'à l'exception de la DDEC, de la DREC, de la DGE des départements et des communes, qui évoluent comme la FBCF des APU (soit de 4 %), toutes les dotations contenues dans l'enveloppe

normée évoluent comme la DGF, c'est-à-dire selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, alors que l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

S'agissant des majorations exceptionnelles liées aux indemnités versées aux collectivités territoriales au titre de l'exclusion des rôles supplémentaires dans le calcul des compensations d'allègements de la fiscalité directe locale, le présent projet de loi de finances enregistre deux mouvements. Il s'agit d'une part de l'achèvement du dispositif d'indemnisation forfaitaire au titre du contentieux « Pantin » prévue par l'article 19 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) et d'autre part d'une inscription de 7,5 millions d'euros au titre de la tranche 2006 de l'indemnisation forfaitaire de 30 millions d'euros instituée de 2004 à 2007 par l'article premier de la loi de finances rectificative pour 2004. Cette indemnisation a pour effet de réduire la diminution enregistrée cette année par la DCTP du fait de son rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

	LFI 2005	2005 révisé	PLF 2006	Évolution PLF 2006/ LFI révisée (en %)
I.- Dotations sous enveloppe				
♦ Dotation globale de fonctionnement, dont :	37.095	37.114	38.128	+ 3,0
– intégration d'une fraction de la DGE ancienne première part.....			54	
– majoration de la DGF des départements.....			99	
– Recentralisation des dépenses sanitaires			-42	
– régularisation de la DGF au titre de 2004		164		
♦ Dotation spéciale instituteurs	174	174	136	– 21,8
♦ Dotation élu local	49	49	50	+ 2,0
♦ Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	932	932	770	– 17,4
♦ Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	921	921	958	+ 4,0
♦ Dotation générale de décentralisation.....	858	858	1.032	+ 20,3
♦ Dotation générale de décentralisation (Corse).....	257	257	264	+ 2,7
♦ Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.942	1.942	1.611	– 17,0
♦ Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE ex- REI) ...	1.224	1.224	1.108	– 9,5
♦ Majoration exceptionnelle au titre du règlement de « Pantin ».....	18	18	8	– 55,6
♦ Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	113	113	116	+ 2,7
Total Dotations sous enveloppe	43.583	43.602	44.271	+ 1,5
II.- Dotations hors enveloppe				
♦ Fonds de compensation pour la TVA	3.791	3.791	4.030	+ 6,3
♦ Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation..	560	560	620	+ 10,7
♦ Reversement de TIPP à la Corse	30	30	30	+ 1,8
♦ Dotation de développement rural (AP).....	120	120	124	+ 3,3
♦ Subventions et comptes spéciaux du Trésor (AP) :	1.920	1.937	1.767	– 8,8
– subventions de fonctionnement de divers ministères.....	913	913	884	– 3,2
– subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	967	967	883	– 8,7
– comptes spéciaux du Trésor (AP).....	40	57	0	– 100,0
♦ Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :	11.422	11.869	13.658	+ 15,1
– réduction pour création d'établissements (RCE ex- REI) (DCTP)	78	78	78	–
– compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines.....	138	164	164	–
– compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	2.485	2.475	2.699	+ 9,1
– contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8.721	9.152	10.717	+ 17,1
Total Dotations hors enveloppe	17.843	18.307	20.229	+ 10,5
TOTAL GÉNÉRAL I + II.....	61.426	61.909	64.500	+ 4,2
Compensation des réformes fiscales (pour mémoire) (1)				
♦ Suppression de la part « salaires » des bases de la TP	9.282	9.282	9.530	+ 2,7
♦ Suppression de la part régionale de la TH	1.050	1.050	1.078	+ 2,7
♦ Suppression de la part régionale des DMTO	905	905	928	+ 2,7
♦ Baisse de la part départementale des DMTO.....	1.443	1.443	1.482	+ 2,7
♦ Suppression partielle de la vignette automobile	2.337	2.337	2.400	+ 2,7
TOTAL Compensation des réformes fiscales	15.017	15.017	15.419	+ 2,7

(1) Les diverses compensations sont estimées et retracées de façon « virtuelles » par l'application du taux de croissance de la DGF dans la mesure où elles ont toutes été intégrées dans la DGF lors de la réforme de l'architecture des dotations en LFI 2004.

2.- L'évolution des dotations hors enveloppe

Le montant du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** est estimé à **4.030 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances, en hausse de 6,3% (3,791 millions d'euros en 2003). Cette estimation tient compte de l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2003 et 2004 et des modifications d'attribution du FCTVA instituées notamment par la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.

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

Le FCTVA constitue la principale contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Il est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2005 pourrait donc être supérieur aux prévisions. L'article 29 du présent projet de loi de finances propose une clarification des règles d'éligibilité et de reversement relatives à ce fonds.

Le montant du **prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation** pour 2006 est évalué à **620 millions d'euros**, en hausse de 10,7%, par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005.

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

La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse a institué un **prélèvement sur les recettes de l'Etat égal à 10 % du produit de la taxe intérieure perçue sur les produits pétroliers (TIPP) mis à la consommation en Corse au profit de la collectivité territoriale de Corse et à 1,5% de ce produit au profit de chaque département de Corse**. Par ailleurs, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse prévoit l'affectation de 8 points supplémentaires de TIPP à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation des transferts de compétences qu'elle prévoit et de la suppression des droits de consommation sur les alcools. Le montant de ce prélèvement est

évalué à **30,053 millions d'euros** dans le cadre du présent projet de loi de finances.

La **dotation de développement rural** est indexée sur le rythme d'évolution de la FBCF des APU (soit + 4 % en 2006). Elle s'élèverait en 2006 à **124 millions d'euros**. Cette dotation a pour objet de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural. Elle est actuellement réservée aux EPCI à fiscalité propre. L'article 82 du présent projet de loi de finances propose la création, au sein de la DDR, d'une part consacrée au financement du maintien des services publics en milieu rural. Il est prévu d'y affecter 20 des 124 millions d'euros de la DDR. Il convient de relever que cette part de la DDR serait ouverte aux communes isolées éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) et non pas seulement aux EPCI éligibles à la DDR.

Les subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères s'inscrivent en légère hausse (2,2%), pour s'établir à 1.883 millions d'euros en 2006.

Le **prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale** a été institué par la loi de finances pour 1992 afin de compenser le coût pour les collectivités territoriales de la transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux. Il intègre notamment :

– 1.210 millions d'euros au titre de la compensation d'exonérations de la taxe d'habitation ;

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

– 385 millions d'euros au titre des compensations relatives à la taxe foncière ;

– 330 millions au titre des compensations de la suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ;

– 100 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations de taxe professionnelle résultant de diverses dispositions législatives en faveur de l'aménagement du territoire ;

– 66 millions d'euros au titre des compensations en Corse des allègements de base de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ainsi qu'au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de la zone franche.

Au titre des mesures prévues par le présent projet de loi de finances, ce prélèvement est majoré de **140 millions d'euros** du fait de la mesure de compensation, au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre, de **l'exonération de 20% de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des agriculteurs exploitants** prévue par l'article 9 du présent projet de loi de finances.

Au total, ce prélèvement s'établirait à **2.669,35 millions d'euros** dans le cadre du présent projet de loi de finances, en hausse de 8,6 % par rapport à 2005.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS
RELATIVES À LA FISCALITÉ LOCALE
(prévisions 2006)**

(en millions d'euros)

Exonérations	Montant de la compensation
I.- Taxes foncières	
♦ Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).....	387,1
- dont ZFU.....	10,3
- dont exonérations pour les HLM situés en ZUS.....	100,0
- dont exonérations à caractère social.....	5,9
- dont exonérations pour les personnes de condition modeste.....	269,2
- dont exonérations pour les activités équestres.....	1,7
♦ Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).....	478,2
- part départementale de l'exonération de TFPNB agricole.....	275,7
- part régionale de l'exonération de TFPNB agricole.....	55,0
- part communale - exonération de 20% de TFPNB agricole (1).....	140,0
- terrains plantés en bois.....	5,9
- exonération de TFPNB en Corse.....	1,6
Total Taxes foncières.....	865,3
II.- Taxe d'habitation.....	1.210,3
III.- Taxe professionnelle	
♦ Exonération au titre des lois du 4 février 1995 et du 14 novembre 1996 (ZRR, ZRU, ZFU : créations et extensions d'établissements).....	99,6
♦ Exonération en faveur de la Corse.....	61,0
♦ Investissements PME en Corse.....	1,7
♦ Zone franche de Corse.....	1,3
♦ Réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TB des BNC.....	457,7
♦ Exonération de TP pour les activités équestres.....	2,5
Total Taxe professionnelle.....	623,8
TOTAL GÉNÉRAL (2).....	2.699,4

(1) Le PLF pour 2006 prévoit une exonération de 20% de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs exploitants.

(2) Le total général correspond aux crédits inscrits sur la ligne 3107 « Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale » du PLF 2006.

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

Les **compensations de divers dégrèvements législatifs**, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient **10.717 millions d'euros** en hausse de 22,9%. Cette augmentation s'explique par la montée en charge en 2006 du financement du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux, institué par l'article 11 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation des pertes de base de taxe professionnelle s'établirait à 164 millions d'euros. L'article 53 de la loi de finances pour 2004 a institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat permettant de verser une compensation aux communes et groupements qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de ressources de redevances des mines. Cette compensation enregistre en projet de loi de finances pour 2006 la consolidation d'une mesure d'élargissement de son éligibilité aux établissements publics de coopération intercommunale qui leur a bénéficié dès l'exercice 2005. Sur la base des prévisions de dépenses pour 2005, l'inscription budgétaire de cette compensation a été évaluée à 164 millions d'euros en 2006.

Le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la **dotations de compensation de la taxe professionnelle versée en contrepartie de la réduction pour création d'entreprise**, ancienne dotation de réduction pour embauche et investissement (REI) s'élève à **78 millions d'euros**.

CHAPITRE IV

LE CADRAGE ECONOMIQUE POUR 2006

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le mercredi 5 octobre, afin d'examiner les « budgets économiques pour 2006 », c'est-à-dire les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour construire le projet de loi de finances pour 2006. Comme de coutume, les prévisions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont été confrontées à celles des principaux instituts de conjoncture et de certaines institutions financières et votre Rapporteur général rend compte, dans le présent chapitre, des débats qui ont eu lieu à cette occasion.

Au mois de mars dernier, les Perspectives économiques de printemps ⁽¹⁾ laissaient présager une croissance et un commerce mondial se stabilisant à un niveau élevé, en dépit d'un certain ralentissement économique. Plusieurs signaux positifs plaidaient en ce sens. La décélération de l'économie aux États-Unis – après une croissance de 4,4% en 2004 – semblait se faire en douceur et la création d'emplois y était toujours dynamique. En conséquence, la prévision de croissance pour 2005 était évaluée à 3,2%, puis à 3% pour 2006. En Chine, « *l'atterrissage en douceur* » annoncé – qui ne s'est pas produit en 2004 (+ 9,5% de croissance, après + 9,1% en 2003) en raison de politiques restrictives assez chaotiques – devait avoir lieu cette année. L'économie du Japon devait reprendre grâce à la solidité de la demande intérieure (hypothèse d'un « trou d'air » plutôt que d'une récession). Le Royaume-Uni s'acheminait vers un retour progressif à sa croissance potentielle. Pour la France, le Gouvernement retenait une croissance du PIB allant de 2 à 2,5% pour 2005.

Ce scénario s'est vérifié dans beaucoup de ses grandes lignes, avec plus ou moins de nuances ou d'accentuations. La décélération de la croissance aux États-Unis s'opère à un rythme tout relatif : le PIB a progressé de 3,3% en moyenne annualisée au deuxième trimestre. Avec un premier semestre sur un rythme de croissance identique à celui de 2004, la Chine a continué sur sa lancée, même si ses importations ont ralenti. L'économie japonaise s'est effectivement redressée, tandis que l'économie britannique a sérieusement ralenti, sous l'effet d'une baisse de la consommation et d'une stabilisation des prix de l'immobilier.

Mais la question sur laquelle le scénario retenu a été totalement pris en défaut est celle, bien sûr, du prix du baril de pétrole. En mars dernier, la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) retenait l'hypothèse d'une décreue du prix du baril de pétrole (brent), en le situant à 39,3 dollars en 2005 et à 36 dollars en 2006, en raison essentiellement d'un ralentissement de la

(1) L'exercice des « budgets économiques », à savoir la confrontation entre les analyses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celles des principaux conjoncturistes, se tient sur une base semestrielle, l'une à l'automne, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances, l'autre au début du printemps (en général, au mois de mars), pour faire le point en cours d'année et commencer à dresser les premières perspectives pour l'année suivante.

croissance mondiale. En moyenne, les membres du groupe technique retenaient un prix de 38 dollars pour 2006 et faisaient preuve d'une grande diversité dans les prévisions (de 30 à 45 dollars le baril). Depuis, le prix du baril n'a cessé de grimper en flèche, approchant des 70 dollars au mois d'août. Pourtant, en dépit de la matérialisation de ce qui était retenu comme un aléa sérieux, la croissance mondiale a continué de progresser à un rythme assez conforme aux prévisions. Il reste que si les effets immédiats de la hausse du prix du baril ont été bien moindres que lors des précédents chocs pétroliers, les conséquences se sont faites inégalement ressentir d'une région à l'autre. La zone euro a ainsi davantage souffert que d'autres économies.

Aujourd'hui, le scénario retenu par le Gouvernement est celui d'une croissance mondiale soutenue, d'une accélération progressive dans la zone euro, à laquelle la France prendrait toute sa part.

A.- UNE ACTIVITE MONDIALE RESTANT DYNAMIQUE

1.- Le maintien du rythme observé au premier semestre 2005

À partir du second semestre 2004, la croissance mondiale a ralenti tout en conservant un certain dynamisme. Les États-unis et la Chine en ont été les principaux moteurs. En revanche, la zone euro a déçu, avec une croissance toujours très limitée. Mais c'est surtout le net ralentissement des échanges et du cycle industriel mondial qui, ces derniers mois, a caractérisé l'environnement international de la zone euro. Selon le Gouvernement, une telle évolution est en voie de s'achever. Le rythme du commerce mondial s'accélérait et la demande mondiale adressée à la zone euro progresserait.

- L'économie des **États-Unis** a profité, entre 2000 et 2002, d'un intense stimulus de politique économique, fondé à la fois sur des baisses d'impôts et sur la diminution des taux d'intérêt vers des niveaux historiquement faibles. L'économie américaine a connu une phase d'accélération qui a porté la croissance à 3% en moyenne annuelle en 2003, puis à 4,4% en 2004.

Depuis le 29 juin 2004, la FED relève progressivement son taux directeur, jugeant que la poursuite de l'expansion et l'amélioration du marché du travail justifient une remise en cause progressive du caractère accommodant de sa politique monétaire. Le durcissement progressif de cette politique, afin de tendre vers le « taux neutre », devrait contribuer à ralentir l'activité économique en 2006. Au premier semestre 2005, l'économie américaine s'est inscrite sur un rythme annualisé de + 3,6%.

L'année dernière, la direction de la prévision tablait sur un mouvement de bascule entre la consommation des ménages, en décélération, et l'investissement des entreprises, qui devait apporter une contribution plus forte à la croissance du PIB. L'analyse n'a pas fondamentalement changé cette année, d'autant moins que

le taux d'épargne des ménages américains a atteint un de ses niveaux les plus bas historiquement. Certes, les dépenses des ménages ont augmenté cet été de 1%, mais cette hausse s'est accompagnée d'une progression de 0,3 % des revenus et surtout d'un taux d'épargne négatif, s'établissant à - 0,6%, taux sans précédent depuis 1959. Cette situation ne pouvant se perpétuer durablement, le Gouvernement considère que l'épargne des ménages américains devrait enfin décoller en 2006.

Le ralentissement de la dépense de consommation serait compensé par les bonnes conditions du marché du travail. Celui-ci créerait 190.000 emplois par mois, avant de se stabiliser à environ 170.000 emplois par mois au cours de l'année 2006. Le commerce extérieur cesserait progressivement de peser sur la croissance grâce au freinage de la demande intérieure et aux gains de compétitivité liés à la dépréciation passée du dollar. Les dépenses de reconstruction consécutives aux cyclones ayant frappé les États-Unis pourraient également stimuler la croissance du PIB.

- Le **Japon** sortirait définitivement du « trou d'air » connu en 2004. Les éléments fondamentaux du dynamisme de l'économie japonaise observé en 2003 la croissance dépassant alors 2,5% devraient permettre de sortir de la stagflation à l'horizon 2006-2007. L'amélioration en cours de la situation sur le marché du travail, le rétablissement des bilans des entreprises et le redémarrage des crédits à l'économie sont des signes conduisant à une prévision de croissance de + 2,3% en 2006.

- Le **Royaume-Uni** poursuivrait son « *atterrissage en douceur* ». La Banque d'Angleterre se trouve cependant placée devant un dilemme, confrontée aux évolutions contrastées des prix à la consommation et des prix de l'immobilier. Fin août dernier, l'inflation ressortait à 1,6%, tandis que les prix de l'immobilier continuaient de baisser. Il existe donc un risque de laisser se propager des tensions inflationnistes si l'on veut éviter d'étouffer le pouvoir d'achat et la consommation des ménages. En tout état de cause, le Gouvernement note que la Banque d'Angleterre a montré, en baissant d'un quart de point son taux directeur au mois d'août pour le porter à 4,5%, qu'elle « *serait prête à amortir un choc supplémentaire via des baisses de taux d'intérêt* ».

2.- La persistance d'aléas

Comme à l'accoutumée, le Gouvernement a identifié autour de son scénario central certains aléas qui pourraient entraver le bon déroulement des enchaînements économiques et perturber la réalisation des prévisions chiffrées qui leur sont associées.

- Sans surprise, le premier d'entre eux est celui du **prix des produits pétroliers**. Les incertitudes sont multiples. La première tient au prix du baril : poursuivra-t-il sa hausse en 2006 ou est-il parvenu au « pic » qui le verrait redescendre ensuite ? À moins, troisième alternative, qu'il n'ait atteint un palier

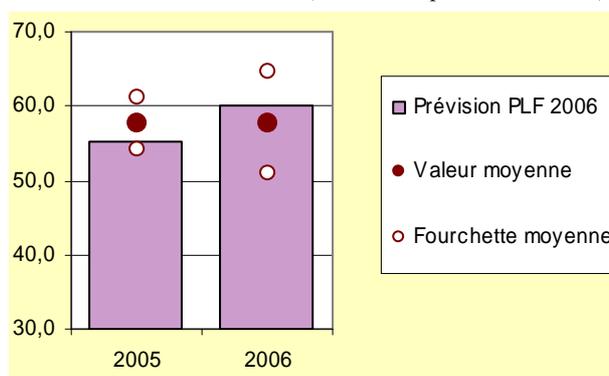
sur lequel il s'installerait durablement. Mais une deuxième série d'interrogations porte sur les effets de cette augmentation du prix des produits pétroliers. Les aléas négatifs résident donc, non seulement dans de nouvelles hausses, mais aussi dans l'impact retardé des hausses passées.

Selon les hypothèses du Gouvernement, le prix du baril de Brent se stabiliserait à **60 dollars en moyenne sur 2006** au lieu de 55,2 dollars sur 2005. On notera que la DGTPE a décidé, comme en matière de taux de change, non d'établir une prévision, mais de retenir, par convention, le niveau constaté ces dernières semaines. Un tel choix paraît sage, tant il paraît difficile d'anticiper en la matière. Cette hypothèse situe la position gouvernementale légèrement au-dessus de la moyenne des membres du groupe technique, qui s'établit à 58 dollars.

Mais comme d'habitude, la « valeur moyenne » du panel masque la diversité plus ou moins grande des opinions. En l'espèce, les prévisions des membres du groupe technique se situent au sein d'une *fourchette moyenne* dont la borne basse est 50 dollars et la borne haute 64,6 dollars. Certaines prévisions se situent au-delà de ces bornes basse et haute ⁽¹⁾, l'écart allant de 45 dollars le baril (pour GAMA) à 71,6 dollars le baril (pour IXIS CIB). Comme l'indique le graphique ci-dessous, le chiffre retenu par le Gouvernement se situe à l'intérieur de la fourchette résultant de l'agrégation des prévisions des conjoncturistes.

PRIX DU PETROLE
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique

(en dollars par baril, Brent)



IXIS CIB se distingue par une prévision particulièrement élevée. Selon cet organisme, le prix du pétrole s'établirait, en moyenne, à 71,5 dollars par baril en 2006 après 58,3 dollars en 2005. Le ralentissement de la croissance en Asie serait trop modeste pour réduire les tensions qui apparaissent aujourd'hui sur la demande. L'hypothèse retenue est en effet celle, contraire à beaucoup d'autres conjoncturistes, d'une nouvelle accélération de la croissance chinoise. D'autre

(1) La « fourchette moyenne » dont il est question dans les développements qui suivent est égale à deux écarts types de la distribution des données. La borne basse est donc égale à la valeur moyenne moins un écart type, la borne haute est égale à la valeur moyenne plus un écart type. Par définition de l'écart type, il existe des données excédant les bornes haute et basse.

part, la forte élasticité du prix du pétrole aux tensions de marché démultiplierait la pression exercée sur le prix. Enfin, la « *prime de risque* » devrait continuer de croître car les inquiétudes – notamment géopolitiques – sur les conditions d’approvisionnement ne devraient pas s’apaiser de sitôt.

Le Centre d’observation économique de la Chambre de commerce et d’industrie de Paris (COE), qui retient l’hypothèse de 69,8 dollars le baril en 2006, rappelle que, tablant sur une baisse des prix, les prévisions économiques de printemps se fondaient sur deux éléments : un ralentissement de la demande globale de pétrole et un retournement à la hausse de l’offre. Si la première hypothèse s’est vérifiée, avec par exemple la décélération de la demande chinoise, la situation de l’offre a été marquée par le *statu quo* : les capacités de raffinage, par exemple, n’ont guère évolué. Les prix restent donc tendus, sans que l’on sache avec certitude si l’on a atteint un palier ou si des hausses supplémentaires sont possibles.

Le COE estime néanmoins que si une baisse des prix des matières énergétiques paraît peu probable, leur impact sur l’économie est cependant bien moindre que lors des chocs pétroliers de 1973 et 1979. La dépendance énergétique à l’égard du pétrole a diminué, sous l’effet de la production d’électricité par la voie nucléaire et de la « tertiarisation » de l’économie. L’intensité pétrolière, mesurée par la consommation de pétrole par unité de PIB, s’est fortement réduite au cours du dernier quart de siècle. Les pressions inflationnistes sont par ailleurs atténuées par l’émergence de producteurs à bas coûts et par le renouvellement technologique de certains produits, notamment dans l’électronique, ce qui tire les prix vers le bas.

M. Philippe Sigogne⁽¹⁾ a estimé, lui aussi, que le choc pétrolier actuel était assez différent des précédents. D’une part, la demande de pétrole – et, d’ailleurs, la demande totale – est particulièrement résistante à la hausse des cours. D’autre part, les flambées des prix passées s’inscrivaient dans des contextes inflationnistes. Un élément nouveau est l’apparition d’un « *déficit d’épargne* » chez les consommateurs. Pour pouvoir continuer à consommer, ces derniers ne cessent de puiser dans leurs produits d’épargne. Cette tendance pourrait se poursuivre jusqu’à provoquer des poussées inflationnistes, qui, à plus long terme, entraîneraient une diminution de la demande. Quoi qu’il en soit, il est difficile de tabler sur une baisse des prix du pétrole à l’horizon 2006.

Au contraire, Euler Hermès voit un baril à 48 dollars en moyenne annuelle en 2006. Le ralentissement – certes modeste – de la croissance mondiale enregistré entre 2004 et 2005 se poursuivrait en 2006. Les effets sur la demande en produits énergétiques se feraient ressentir, impulsant une diminution des prix. En outre, si la hausse des prix du pétrole s’explique par d’indéniables déterminants macro-économiques, elle comporte aussi une dimension spéculative.

(1) En général, les membres du groupe technique représentent l’institution à laquelle ils appartiennent. Deux personnes sont, cependant, invitées *intuitu personae* : il s’agit de M. Philippe Chalmin, spécialiste des matières premières, et de M. Philippe Sigogne, macroéconomiste.

Celle-ci peut donc constituer, en quelque sorte une « force de rappel » vers des prix plus raisonnables.

GAMA retient également l'hypothèse d'une baisse sensible du cours du pétrole, affichant la prévision la plus basse du groupe technique : son prix passerait de 55 dollars le baril en 2005 à 45 dollars le baril en 2006. Les effets contra-cycliques de la hausse des prix ne pourront pas, en effet, être indéfiniment reportés. La réduction de la croissance mondiale entraînera le ralentissement des prix des produits énergétiques.

Développant une analyse similaire, Natexis BP voit le baril de pétrole redescendre à 50 dollars en 2006. Depuis que le baril a franchi durablement les 30 dollars début 2003, de nombreux investissements d'infrastructures ont été entrepris, par exemple au Canada, en Russie ou au Venezuela, favorisant un accroissement supplémentaire de la production pétrolière. Ces efforts devraient commencer à porter leurs fruits à l'horizon 2006 et, par là même, accroître l'écart positif qui existe déjà entre l'offre et la demande mondiale de pétrole. En outre, la constitution de vastes réserves stratégiques par les États-Unis et la Chine devrait atteindre son terme et, ainsi, réduire la demande globale de pétrole.

Pour M. Philippe Chalmin, il est très difficile de s'accorder sur un scénario relatif au pétrole, sauf à retenir une fourchette allant de 50 à 100 dollars le baril ! En revanche, une baisse spectaculaire paraît peu probable : « *il n'y aura pas de contre choc* » pétrolier en 2006. Le contexte macro-économique restera donc marqué, non seulement pour les mois mais même pour les années à venir, par le pétrole cher. Compte tenu des opérations massives qu'ils réalisent, les pays exportateurs – au premier rang desquels l'Arabie saoudite – ne pratiquent pas les rabais auxquels ils sont pourtant économiquement en mesure de procéder, ce qui contribue à maintenir les prix à un niveau élevé. L'analyse doit aussi tenir compte, non du seul paramètre de la demande chinoise, mais aussi de la demande de l'Inde, dont l'économie se développe à un rythme très soutenu et dont le potentiel de croissance est très élevé. En outre, le marché reste extrêmement tendu. La mort du roi Fahd d'Arabie saoudite, le 1^{er} août 2005, a suffi à faire grimper le prix du baril de 4 dollars. En somme, le prix moyen de 60 dollars retenu par le Gouvernement est une bonne hypothèse, même si, à 65 dollars, elle aurait peut-être été plus prudente. L'impact des prix est, en tout état de cause, moins intense qu'il y a trente ans : la formule selon laquelle « une augmentation de 10% du baril coûte un demi point de croissance mondiale » n'est plus guère pertinente.

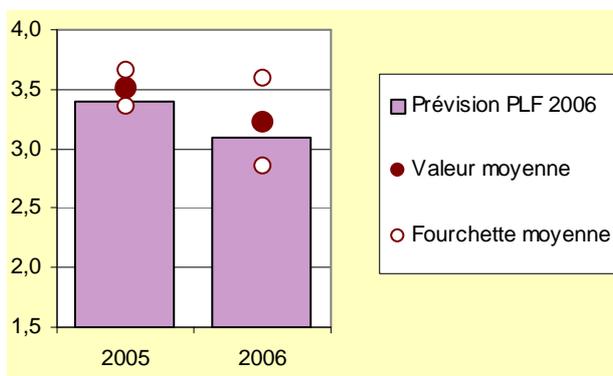
Par ailleurs, la situation du marché du pétrole ne doit pas occulter les mouvements qui se produisent aussi sur les marchés de matières premières. Ceux-ci se maintiennent à un haut niveau depuis plusieurs années, sous l'effet de la demande chinoise de matières premières industrielles (nickel, cuivre, étain, plomb) et de produits agricoles (coton, caoutchouc, soja). « *Il faut remonter au premier choc pétrolier de 1973, et à la flambée des matières premières qui l'avait accompagné, pour retrouver une situation comparable* », selon M. Philippe Chalmin.

• Un autre aléa identifié dans le scénario retenu par le Gouvernement réside dans l'évolution de l'**économie américaine**, cette dernière restant encore le déterminant essentiel de l'environnement international de la zone euro. La DGTPE cherche notamment à mesurer le risque résidant dans l'accélération des prix aux États-Unis. Si les crédits immobiliers continuent de se développer, jusqu'où cette situation est-elle soutenable ? Le risque inflationniste américain est à prendre au sérieux, d'autant plus que les coûts salariaux unitaires américains sont en forte hausse, renforçant les risques de remontée des taux obligataires et de baisse des prix immobiliers.

Le Gouvernement table sur une croissance du PIB des États-Unis de 3,4% en 2005 puis de **3,1% en 2006**. Dans son ensemble, le groupe technique prévoit également une décélération de l'économie américaine, mais aucun ralentissement brutal. La moyenne des prévisions de croissance en 2005 est de 3,5%, celle des prévisions pour 2006 de 3,2%. La valeur moyenne pour 2006 est encadrée par une fourchette moyenne qui s'étend de + 2,9% à + 3,6%, assez large dans l'absolu, sans que les analyses ne paraissent néanmoins fondamentalement discordantes.

CROISSANCE AUX ETATS-UNIS
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique

(en %)



Le Gouvernement ne fait pas preuve d'un optimisme excessif puisque sa prévision (+ 3,2%) se situe en deçà de la valeur moyenne. Certains scénarios (Deutsche Bank) vont jusqu'à prévoir une croissance de 4% en 2006 alors qu'à l'inverse, d'autres voient la croissance américaine plafonner à 2,7% (BIPE, COE), voire 2,5% (Euler Hermes).

Pour la Deutsche Bank, le scénario d'une croissance américaine à 4% est tout à fait concevable. Certes, l'évolution des taux à court terme devrait être en ligne avec les risques inflationnistes et il est probable que la Réserve fédérale continuera de remonter son taux directeur, au-delà même du « taux neutre ». Ce contexte n'influerait cependant que marginalement sur la croissance des États-Unis compte tenu de l'actuelle « décorrélation » entre les taux à court terme et les taux à long terme, phénomène que le président de la Fed, M. Alan Greenspan a qualifié de « *conundrum* » (énigme). L'important volume de flux

financiers contribuerait à maintenir les taux long à un bas niveau en 2005 comme en 2006. La croissance serait également soutenue par une politique budgétaire rendue plus expansionniste par les futures dépenses de reconstruction décidées en réponse aux récentes catastrophes naturelles.

La Société générale ne croit pas à une persistance de la décorrélation entre taux courts et taux longs évoquée par la Deutsche Bank. La faiblesse des taux longs n'est en rien la garantie d'une croissance plus sûre. La dynamique d'endettement des ménages est d'ailleurs inquiétante. La politique monétaire de la Fed sera donc moins neutre que certains semblent le croire. De surcroît, les prix des produits énergétiques – non seulement le pétrole, mais aussi, par exemple, le gaz – atteignent des niveaux tels aux États-Unis que le prélèvement de richesse ainsi opéré devra bien finir par être « payé ». En conséquence, la croissance américaine ralentirait à + 3,3% en 2006.

Pour BNP Paribas, la croissance américaine resterait soutenue, à + 3,5% en 2006. Il est vrai que le cyclone « Katrina » a favorisé le renchérissement des prix du pétrole, car la production pétrolière dans le golfe du Mexique représente 30% de la production *offshore* des États-Unis. Pour autant, la progression de l'emploi (le taux de chômage est passé sous la barre des 5% pour la première fois depuis 4 ans) et des revenus salariaux sont de puissants remparts contre un ralentissement de la consommation.

Au contraire, Euler Hermès pronostique une croissance particulièrement ralentie aux États-Unis, s'établissant à + 2,5% en 2006, après + 3,3% en 2005. Si la remontée très progressive des taux directeurs de la Réserve fédérale a rendu le phénomène assez indolore, la hausse cumulée depuis juin 2004 est assez impressionnante. Ce processus de « grignotage » de la croissance se poursuivrait en 2006.

Le COE s'inquiète de la poussée de l'inflation aux États-Unis, tout en observant qu'elle ne s'accompagne pas, pour le moment, d'une hausse des taux à long terme, autorisant ainsi les ménages à continuer à abaisser leur taux d'épargne. Pour autant, peut-on en conclure que ces taux seraient désormais « structurellement » bas ? Si tel n'est pas le cas, résisteront-ils longtemps aux tensions inflationnistes ? Quoi qu'il en soit, l'« énigme » précédemment évoquée ne saurait perdurer indéfiniment. Au total, l'analyse est donc plutôt pessimiste et conduit à prévoir une croissance de 2,7% en 2006.

M. Philippe Sigogne s'est montré plus confiant dans l'appréciation de la situation américaine. Les États-Unis se rapprocheraient de leur croissance potentielle – ou y seraient déjà parvenus à en croire les données de l'OCDE, qu'il faut cependant utiliser avec précaution, compte tenu de la révision des comptes nationaux intervenue cet été. Le moteur essentiel de la croissance, qui est actuellement la consommation des ménages, devrait prochainement devenir l'investissement des entreprises. Toutes les conditions sont en effet réunies pour assister à une franche reprise de l'investissement productif. Pendant plusieurs

mois, les entreprises ont fortement réduit leur ratio de dette rapportée à la valeur ajoutée, puis ont commencé à réduire leur taux d'épargne, ce qui devrait – enfin – les amener à plus nettement contribuer à la croissance.

L'OFCE abonde en ce sens, pronostiquant une croissance américaine à + 3,3% en 2006. Les entreprises américaines ont cessé de perdre des parts de marché à l'exportation. L'investissement productif devrait repartir et les conditions d'un « relais », dans le soutien de la croissance, entre les ménages et les entreprises sont réunies.

- L'environnement de la zone euro pourrait-il être perturbé par une nouvelle dépréciation du dollar ? Il y a là, incontestablement, un risque majeur pour la zone euro : selon la DGTPE, une appréciation de 10% de l'euro en termes effectifs se traduirait par un ralentissement de 0,5% de la croissance de la zone euro avant toute réaction de politique monétaire.

Le **taux de change** retenu par le Gouvernement est de **1,23 dollar pour un euro**. Votre Rapporteur général rappelle que le Gouvernement retient, par convention, des hypothèses de taux de change fondées sur les *niveaux constatés* au cours la période récente et s'abstient donc de formuler des *anticipations* de change.

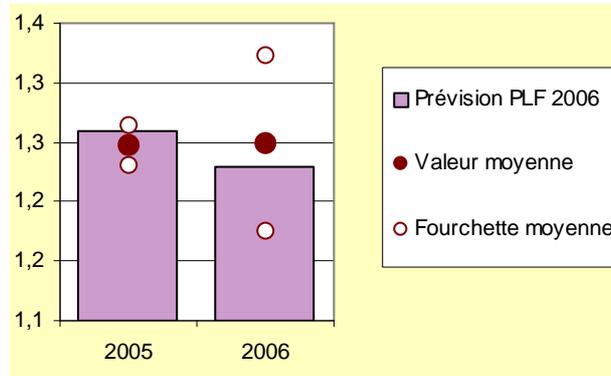
La moyenne du groupe technique est de 1,25 dollar, les conjoncturistes se divisant en deux camps. Les uns voient l'euro se déprécier en 2006. Natexis note par exemple que les États-Unis n'ont pour l'instant aucune difficulté à financer leur déficit extérieur et table ainsi sur une appréciation du dollar par rapport à l'euro (1,16 dollar pour un euro en 2006). Le dollar continuerait à profiter du phénomène de rapatriement de capitaux par certaines entreprises américaines, faisant suite à la baisse temporaire du taux d'imposition sur les profits rapatriés (près de 600 milliards de dollars au cours des cinq dernières années). Dans le même sens, Rexecode estime que les États-Unis regagneront des parts de marché et amélioreront leur balance courante. En outre, les interventions massives des banques centrales asiatiques devraient se poursuivre et concourir à la stabilisation du dollar (1,15 dollar pour un euro en 2006).

À l'inverse, d'autres membres du groupe technique pronostiquent le maintien, voire l'aggravation, de la dépréciation du dollar par rapport à l'euro. Compte tenu de la situation des comptes courants américains, BNP Paribas estime inéluctable la poursuite de la baisse du dollar (1,40 dollar pour un euro en 2006). Il faut garder à l'esprit que la balance courante a atteint un déficit record de 665,9 milliards de dollars en 2004 (contre 530,7 milliards de dollars en 2003). Rien ne garantit en outre que les banques centrales asiatiques continueront de financer le déficit américain, l'euro semblant de plus en plus demandé comme devise de réserve. La Deutsche Bank ajoute que le critère déterminant est moins la situation de la balance américaine à un moment donné que la variation de celle-ci. Or, son évolution, de nature à peser sur la confiance des investisseurs

internationaux vis-à-vis du dollar, va dans le sens d'un taux de change élevé (1,36 dollar pour un euro en 2006).

TAUX DE CHANGE
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique

(dollar pour 1 euro)



B.- DES PERSPECTIVES FAVORABLES POUR LA ZONE EURO ET LA FRANCE

1.- La zone euro entre hétérogénéité et « décollage en douceur »

• Dans la préparation du projet de loi de finances pour 2006, le Gouvernement a retenu l'hypothèse d'un « *décollage en douceur* » de la zone euro en 2006. Deux éléments y contribueraient : la fin des effets négatifs induits par l'appréciation passée de l'euro sur la compétitivité des produits européens (sous l'hypothèse que la stabilité du taux de change enregistrée depuis le printemps perdure) et, surtout, la montée en régime progressive de la demande intérieure.

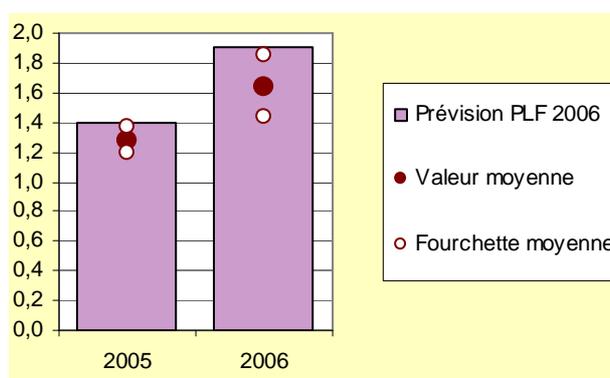
Comparée à d'autres régions du monde, la zone euro pâtit souvent de son hétérogénéité. En 2005 comme en 2006, les sources de la croissance resteraient assez diverses. Pour autant, ces sources convergeraient progressivement, comme c'est généralement le cas en période de reprise.

Ainsi, en Allemagne, l'investissement productif est en cours de redémarrage, comme l'ont montré les bons résultats enregistrés au mois de juin. Les taux de profits des entreprises sont élevés et, après avoir redressé leur bilan, ces dernières devraient dynamiser l'activité économique. Le redressement des profits permettrait un relâchement de la pression à la baisse sur la masse salariale. Cette perspective de voir la diminution des salaires réels toucher à sa fin ouvre la voie à une reprise de la demande des ménages. En Italie en revanche, la situation est assez peu encourageante. La performance à l'exportation ne cesse de se dégrader depuis 1998. La consommation privée resterait cependant soutenue par les mesures de baisses d'impôt sur le revenu. L'Espagne continuerait à bénéficier du cercle auto-entretenu emploi-consommation-croissance. Dans le même temps,

un certain ralentissement de l'investissement en construction serait contrebalancé par une accélération des exportations.

• Les membres du groupe technique sont clairement plus mesurés que le Gouvernement sur le niveau de la croissance de la zone euro en 2006. La valeur moyenne de leurs prévisions s'établit à 1,6%, à l'intérieur d'une fourchette moyenne allant de 1,4% à 1,9%. La DGTPE se situe à l'extrémité de cette fourchette moyenne, prévoyant une **croissance de la zone euro à 1,9%** en 2006.

CROISSANCE DU PIB EN ZONE EURO
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique
(en %)



Il faut reconnaître que les prévisions des membres du groupe technique à l'égard de la zone euro ont de quoi surprendre, dès lors que tous – à l'exception de Natexis – avancent des chiffres inférieurs à la croissance potentielle de la zone (estimée à environ 2%).

Il semble que la principale source expliquant cet écart tiende à l'appréciation de la consommation au sein de la zone euro. Le Gouvernement retient l'hypothèse d'une progression de la dépense de consommation des ménages légèrement plus importante que celle du groupe technique (+ 1,3%, à comparer à une moyenne de + 1,2%). Mais c'est surtout la consommation des administrations publiques qui fait l'objet d'une évaluation sensiblement différente. À la différence de beaucoup des conjoncturistes, le Gouvernement estime le taux de consommation des administrations publiques à + 1,9%, alors que la moyenne du groupe se situe à + 1,4%. Parmi les éléments pouvant justifier ce décalage, la DGTPE avance notamment l'impact de la réforme de l'assurance maladie aux Pays-Bas. L'abolition récente de la coexistence de deux dispositifs d'assurance, l'un public, l'autre privé, n'est en effet pas dénuée de conséquences macro-économiques : le remplacement de l'assurance maladie privée par une assurance sociale gérée par des organismes privés devrait amputer la consommation privée de 8,5 milliards d'euros (- 3,7%), mais augmenter d'autant la consommation publique.

On aurait donc tort de conclure à un véritable clivage entre la précision gouvernementale et celle des conjoncturistes. Au-delà du chiffre de croissance retenu lui-même, l'analyse du Gouvernement quant aux évolutions devant affecter la zone est partagée par plusieurs des organismes membres du groupe technique.

Ainsi, Natexis juge que l'Allemagne sera un facteur essentiel du dynamisme de la zone euro en 2006. Les conditions sont réunies pour qu'un passage de « relais » s'organise, dans la contribution à la croissance, entre les exportations et la demande intérieure. Attendue depuis longtemps, cette transmission devrait intervenir en 2006 : le partage de la valeur ajoutée s'est « déformé » au profit des entreprises, l'investissement productif s'est redressé et la confiance des entrepreneurs est repartie à la hausse. Même si la consommation demeurera limitée, ces éléments favoriseront une contribution importante des ménages à la croissance. Pour 2006, Natexis prévoit une croissance de 1,5% en Allemagne et de 2% pour la zone euro, soit 0,1 point de plus que le Gouvernement.

L'OFCE est plus mesuré sur l'évolution de l'économie allemande, ne croyant guère à la transmission exportations-entreprises-ménages envisagée par Natexis, compte tenu de la faiblesse de la productivité des entreprises allemandes. En revanche, l'Office se situe parmi les « optimistes » quant à la croissance en zone euro, qu'il évalue comme le Gouvernement à 1,9% pour 2006.

La prévision du Crédit agricole se situe légèrement en deçà, à + 1,8%. Les incertitudes politiques en Allemagne (composition et programme du nouveau gouvernement) et en Italie (démission du ministre des finances et mise en cause du gouverneur de la banque centrale) rendent cependant l'exercice de prévision particulièrement difficile cette année.

Dans le camp des « pessimistes » (hypothèse de croissance de la zone euro de + 1,6% en 2006), la Deutsche Bank estime qu'il est prématuré de prévoir en 2006 une véritable reprise en Allemagne. Le relais de contribution à la croissance entre les entreprises et les ménages est régulièrement annoncé, sans jamais s'être concrètement matérialisé. Les différentes réformes intervenues ces derniers mois, en particulier sur le marché du travail, sont des éléments favorables à la dynamisation de l'activité, mais leurs effets ne se feront ressentir qu'à moyen terme. Plus largement, la zone euro continue de pâtir d'une situation démographique défavorable, celle-ci « coûtant » environ un demi point de PIB chaque année. À cette aune, la croissance potentielle de la zone euro paraît s'établir plus près de 1,75% que de 2%.

Rexecode se distingue par une hypothèse de croissance particulièrement faible (1,2%). Le centre de recherche anticipe les possibles effets d'une hausse de la TVA, annoncée pendant la campagne des élections législatives. Si elle était effective, une telle mesure pèserait sur la consommation des ménages et, partant, sur la demande intérieure en général. Le risque est grand de voir cette hausse de la

fiscalité intervenir à un mauvais moment du cycle économique, comme cela a pu être le cas aux Pays-Bas en 2002 ou au Japon en 1997.

2.- La France : vers un rebond de croissance en 2006

Le Gouvernement a revu à la baisse ses prévisions de croissance pour 2005, retenant une fourchette de 1,5% à 2%, au lieu de 2,0% à 2,5%. Deux facteurs essentiels expliquent ce changement :

– le prix du pétrole atteint une moyenne annuelle de 55 dollars, à comparer aux 39 dollars retenus dans les prévisions de printemps ; cette hausse a pesé à hauteur de 0,3 point de PIB sur la croissance ;

– la reprise de la croissance dans la zone euro a été décevante ; en particulier, la demande extérieure adressée à la France serait inférieure d'environ 2 points aux prévisions, ce qui « coûterait » 0,2 point de PIB à la croissance en 2005.

Bien entendu, ces deux éléments pèsent également sur les prévisions pour 2006. Le second semestre 2005 permet cependant d'aborder l'année 2006 sous de meilleurs auspices. Les différents indices relatifs au climat des affaires dans l'industrie et les services sont mieux orientés en France et dans la zone euro qu'au premier semestre. La consommation des ménages a connu une importante augmentation cet été : les dépenses en produits manufacturés ont fortement progressé en juillet (+ 1,2%), puis en août (+ 1,9%), prolongeant le rebond initié en juin.

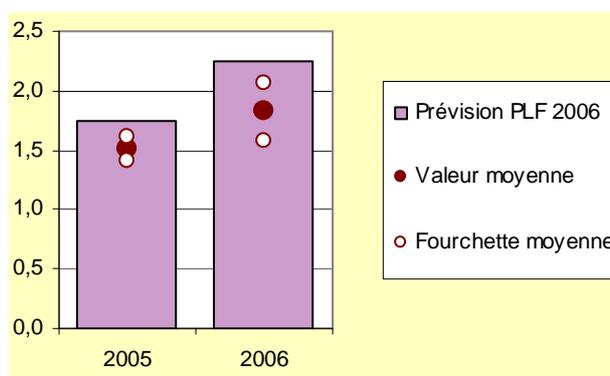
Pour autant, le scénario retenu par le Gouvernement pour la France en 2006 est celui d'une **croissance comprise entre 2,0 et 2,5%**. Les exportations progresseraient de 5%, tirées par la reprise du commerce infra-européen, l'arrêt des pertes de compétitivité-prix, la stabilisation de l'euro (voire sa légère dépréciation). L'investissement des entreprises serait en ligne avec la croissance de l'activité (+ 4,3%). Après avoir réalisé des gains de productivité, les entreprises soutiendraient davantage l'investissement, d'autant que leurs débouchés à l'exportation s'élargiraient.

La consommation des ménages, jusqu'ici principal moteur de la croissance, resterait soutenue (+ 2,3%) : le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) progresserait de 2% et le taux d'épargne des ménages continuerait de décroître, passant sous la barre des 15% du RDB. Le marché du travail continuerait sur la voie de l'amélioration constatée depuis quelques mois, sous l'effet notamment des mesures prises par le nouveau Gouvernement (par exemple la création des « contrats nouvelle embauche ») et de la montée en charge de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. L'emploi total progresserait de 250.000 unités en 2006, après + 120.000 en 2005. L'inflation serait modérée : l'indice des prix à la consommation progresserait de 1,8% en moyenne annuelle (hors tabac ainsi que y compris tabac). Cette stabilité

masquerait une remontée de l'inflation sous-jacente, compensée par le recul de la contribution à l'inflation des produits énergétiques.

Le graphique ci-dessous invite à constater que la prévision du Gouvernement sur la croissance française est plus favorable que celle du groupe technique. Elle est bien supérieure à la valeur moyenne (+ 1,8%) et se situe au-dessus de la fourchette moyenne, qui va de 1,6% à 2,1%.

CROISSANCE DU PIB EN FRANCE
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique
(en %)

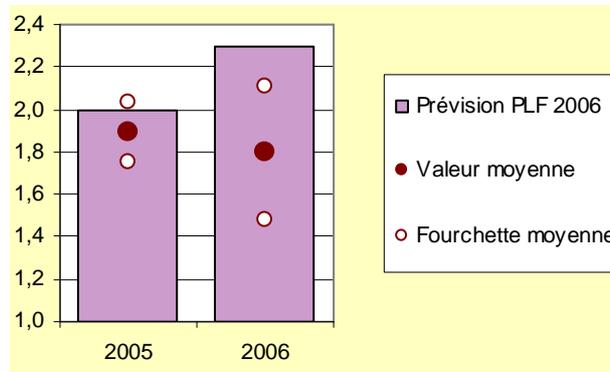


Les membres du groupe technique les plus « optimistes » sont l'OFCE (+ 2,2%), Barclays (+ 2,1%), Natexis (+ 2%) et GAMA (+ 2%). À l'inverse, les plus « pessimistes » sont IXIS CIB (+ 1,2%), Rexecode (+ 1,5%), BNP Paribas (+ 1,5%).

L'écart entre la prévision gouvernementale et la synthèse des prévisions du groupe technique s'explique, pour partie, par les écarts déjà constatés sur l'environnement extérieur, en particulier le prix du pétrole ou le dynamisme économique de la zone euro. Il tient aussi à une appréciation divergente de l'évolution de la demande intérieure française, en particulier de la consommation des ménages. Le Gouvernement prévoit une progression de 2,3% en 2006 et une contribution à la variation du PIB de 1,3 point. Au sein du groupe technique, la valeur moyenne pour l'évolution de la consommation des ménages est de 1,8%, à l'intérieure d'une fourchette moyenne allant de 1,5% à 2,1%.

CONSOMMATION DES MENAGES EN FRANCE
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique

(en %)



La Deutsche Bank, dont la prévision à + 1,9% se situe dans la moyenne du groupe technique, est confiante sur le maintien de la consommation des ménages. Son dynamisme serait dû notamment à des effets de richesse résultant de l'augmentation des prix des actifs, par exemple les actifs immobiliers. La baisse du taux d'épargne devrait effectivement se poursuivre, le niveau d'endettement des ménages ne constituant pas un obstacle sérieux à une telle tendance. Pour autant, la dépense de consommation des ménages ne contribuerait qu'à hauteur de 1 point de PIB à la croissance. Par ailleurs, le contexte économique n'étant pas, dans son ensemble, très favorable, il est difficile de prétendre à une croissance supérieure à 2%.

La Société générale se démarque du relatif consensus concernant la diminution du taux d'épargne : l'accélération de la croissance du crédit aux ménages n'interviendra vraisemblablement pas en 2006, l'évolution erratique de la consommation de produits manufacturés rend délicate toute interprétation de long terme et, en tout état de cause, le dynamisme annoncé du pouvoir d'achat n'est pas propice à la diminution de l'épargne. Au total, la croissance du PIB français s'établirait à + 1,7% en 2006.

Au contraire, l'OFCE juge tout à fait compatible une poursuite de la baisse du taux d'épargne et une accélération du pouvoir d'achat. Par ailleurs, les prévisions du Gouvernement en matière d'exportations paraissent plausibles. En effet, les mauvaises performances à l'exportation ne sont pas liées – ou pas seulement liées – à des causes structurelles. Une évolution favorable du taux de change, que l'OFCE situe à 1,20 dollar pour un euro en 2006, devrait permettre d'améliorer le commerce extérieur.

Rexecode s'est montré perplexe sur l'évolution de la consommation des ménages. Sa prévision de progression de la consommation des ménages est de 1,6%, soit le bas de la fourchette moyenne. Une analyse fine des chiffres enregistrés cet été montre que la hausse globale de la consommation camoufle des tendances plus préoccupantes, telles que le reflux observé dans le commerce de

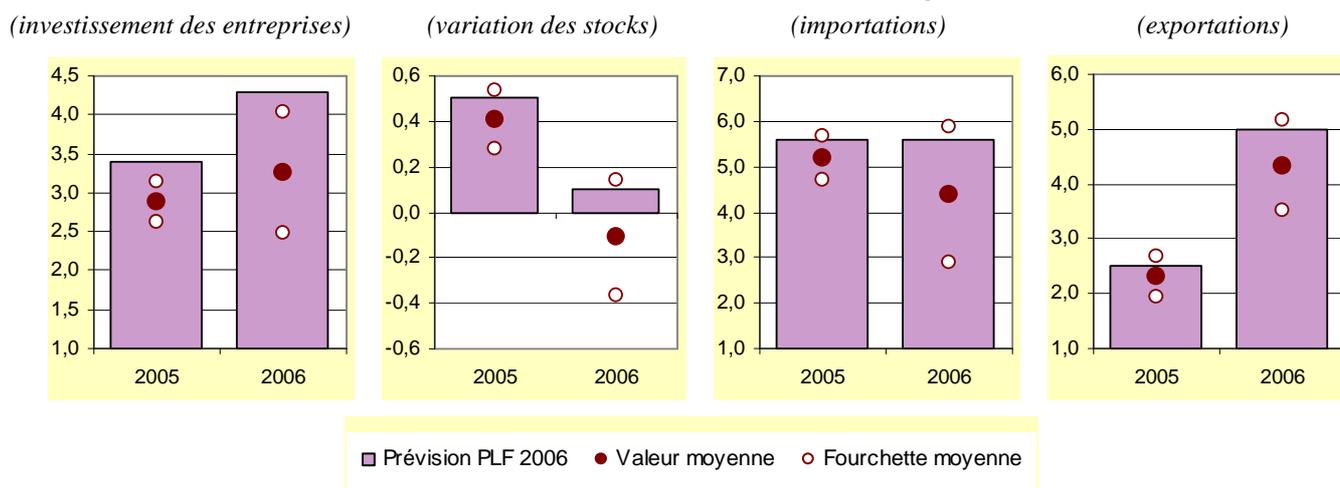
détail. Le Gouvernement est également jugé trop optimiste sur sa prévision d'évolution de l'investissement des sociétés non financières (+ 4,3%), celle-ci ne devant guère dépasser les 3,5%.

Dans le camp des « pessimistes », IXIS CIB juge que beaucoup trop de facteurs extérieurs se cumulent pour empêcher une réelle dynamisation de l'activité. Il convient de relever que les hypothèses retenues s'éloignent sur beaucoup d'aspects du scénario gouvernemental : le prix du baril de pétrole franchirait la barre des 70 dollars, l'euro connaîtrait une appréciation supplémentaire par rapport au dollar (taux de change prévu à 1,28) et les exportations pénalisées par une mauvaise compétitivité-prix progresseraient peu (+ 2,2%).

Rejoignant en partie IXIS CIB, le MEDEF relève que les prévisions associées au projet de loi de finances reposent sur des hypothèses très optimistes sur les exportations, dont les performances dépendent beaucoup de la demande mondiale et, partant, échappent de beaucoup à la volonté et à la décision du Gouvernement.

Les graphiques ci-dessous enseignent néanmoins que l'« optimisme » du Gouvernement est tout relatif : la progression prévue de + 5% des exportations est certes supérieure à la moyenne du groupe technique (+ 4,3%), mais elle est située à l'intérieur de la fourchette moyenne. Le constat est le même s'agissant des importations et de la variation des stocks. La DGTPE est en revanche effectivement plus confiante quant à la reprise de l'investissement des entreprises (+ 4,3%,).

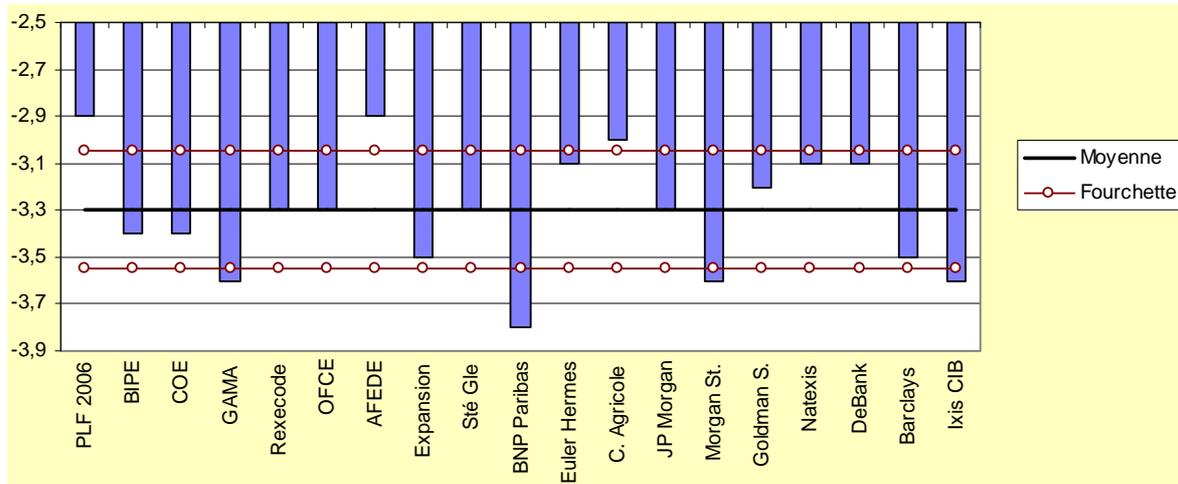
PREVISION DU GOUVERNEMENT COMPAREE A UNE SYNTHESE DES PREVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE



• Sans surprise, les écarts entre les prévisions chiffrées de la DGTPE et celles du groupe technique sur la situation économique globale de la France rejouent sur les prévisions avancées en matière de déficit public.

DEFICIT PUBLIC EN 2006
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse
des prévisions du groupe technique

(en % du PIB)



Le Gouvernement a pris ses dispositions pour que le déficit public, qui serait ramené à -3% du PIB en 2005, revienne à $-2,9\%$ du PIB en 2006. Votre Rapporteur général rappelle que l'évolution de ce déficit ne dépend pas de la seule loi de finances et du seul budget de l'État. En particulier, le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'était pas connu des membres du groupe technique lors de la réunion du 5 octobre, ce qui, en plus d'appréciations parfois contrastées sur le scénario économique, peut expliquer une partie du décalage entre les prévisions.

CAPACITE ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en pourcentage du PIB)

Capacité ou besoin de financement	2005	2006
État	$-3,3\%$	$-2,8\%$
Organismes divers d'administration centrale	$0,6\%$	$0,2\%$
Administrations publiques locales	$-0,1\%$	$-0,1\%$
Administrations de sécurité sociale	$-0,2\%$	$-0,2\%$
Total administrations publiques	-3%	$-2,9\%$

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

Les développements qui précèdent ont – comme il se doit – surtout insisté sur les divergences entre les hypothèses gouvernementales et les prévisions des conjoncturistes. Au-delà de celles-ci, des lignes de force communes se dégagent quant au contexte macro-économique global et aux risques et aléas pesant sur celui-ci. En définitive, votre Rapporteur général estime que le Gouvernement a construit un projet de loi de finances pour 2006 assis sur un scénario économique qui apparaît moins « optimiste » qu'ambitieux.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2005)

	Budgets économiques		BIPE		COE		GAMA		Rexecode		OFCE		AFEDE		Expansion	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
A.- Environnement international																
Prix du pétrole (dollars par baril)	55,2	60,0	55,2	53,3	58,3	69,8	55,0	45,0	59,6	62,5	55,3	60,0	60,0	50,0	65,0	60,0
Taux à 10 ans aux USA (%)	–	–	4,2	4,7	4,2	5,0	4,4	4,9	4,2	4,9	4,2	4,4	4,5	5,0	4,5	5,0
Croissance du PIB aux USA ^(a)	3,4	3,1	3,4	2,7	3,4	2,7	3,7	3,2	3,7	3,0	3,5	3,3	3,4	3,2	3,2	3,0
Croissance du PIB au Japon ^(a)	2,3	2,3	1,8	1,9	2,3	1,7	1,5	1,5	2,3	1,6	2,2	1,9	1,6	1,5	2,4	2,4
Cours de change euro/dollar	1,26	1,23	1,26	1,25	1,26	1,25	1,27	1,25	1,24	1,15	1,25	1,20	1,25	1,20	1,25	1,30
Demande mondiale adressée à la France ^(a)	4,2	6,0	–	–	5,8	6,5	–	–	5,5	5,8	6,1	7,0	–	–	–	–
B.- Zone euro																
Taux à 10 ans en zone euro (%)	–	–	3,4	3,6	3,5	4,1	3,5	3,9	3,4	3,5	3,4	3,4	–	–	3,2	3,5
Indice des prix à la consommation ^(a)	2,1	1,8	1,9	1,9	2,2	2,1	–	–	2,2	2,6	2,0	1,9	–	–	2,1	2,0
Croissance du PIB en zone euro ^(a)	1,4	1,9	1,5	1,7	1,3	1,6	–	–	1,2	1,2	1,3	1,9	–	–	1,2	1,5
Croissance du PIB en RFA ^(a)	0,9	1,4	1,0	1,5	0,9	1,1	0,9	1,4	1,0	0,5	0,9	1,4	0,9	1,1	1,0	1,3
C.- Équilibre des biens et services ^(a)																
Croissance du PIB en France	1,75	2,25	1,5	1,7	1,4	1,7	1,5	2,0	1,5	1,5	1,7	2,2	1,5	1,9	1,4	1,5
Consommation des ménages	2,0	2,3	1,9	2,1	1,9	1,9	2,1	2,0	1,8	1,6	2,3	2,5	1,9	2,2	1,8	1,4
Investissement des entreprises	3,4	4,3	2,8	3,5	2,5	2,5	3,2	3,7	3,1	3,4	3,1	3,5	2,8	3,1	3,0	4,0
Investissement des ménages	3,0	1,8	3,0	1,5	3,0	2,5	2,8	2,1	3,1	2,6	2,6	2,0	3,0	3,5	3,0	2,1
Importations	5,6	5,6	5,8	5,8	5,4	6,1	5,1	3,2	5,3	3,5	5,7	6,4	5,0	4,2	4,6	2,0
Exportations	2,5	5,0	2,5	5,2	2,1	4,4	2,2	4,1	2,7	4,1	2,5	5,5	2,1	3,9	2,3	3,0
Variation des stocks ^(b)	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,3	0,2	-0,3	0,3	-0,6	0,5	0,1	0,5	0,0	0,2	-0,4
D.- Prix, salaires, emploi ^(a)																
Emploi salarié	0,4	0,7	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,7	0,3	0,6	0,1	0,2
Emploi total	–	–	0,0	0,1	0,1	0,4	–	–	0,3	0,4	0,4	1,0	–	–	–	–
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,8	1,8	1,9	1,6	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9	2,1	1,7	1,4	1,9	1,9	2,0	2,0
Pouvoir d'achat du SMT (moy. ann.) ^(c)	0,8	1,0	–	–	0,8	0,9	–	–	1,0	0,7	1,3	1,5	0,7	1,0	–	–
Pouvoir d'achat du RDB ^(d)	1,7	2,0	1,5	1,8	2,2	1,9	2,0	1,9	1,7	1,2	2,3	1,9	1,5	2,0	1,5	1,5
E.- Comptes d'agents																
Taux d'épargne des ménages (%)	15,2	14,9	15,1	14,9	15,6	15,6	–	–	15,6	15,3	15,4	15,0	15,0	15,0	15,2	15,2
Taux de marge des entreprises (%)	30,6	30,7	30,7	30,8	30,2	30,4	–	–	30,2	30,1	30,5	31,0	30,4	30,5	–	–
Capacité de financement des administrations ^(e)	-3,0	-2,9	-3,3	-3,4	-3,0	-3,4	-3,4	-3,6	-3,1	-3,3	-3,2	-3,3	-3,0	-2,9	-3,2	-3,5
Capacité de financement de la Nation ^(e)	–	–	-0,8	-0,8	-1,5	-2,3	–	–	-2,1	-2,1	-1,8	-2,0	–	–	–	–

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

B.I.P.E. : Bureau d'informations et de prévisions économiques.

O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques.

A.F.E.D.E. : Association française des économistes d'entreprises.

Expansion : Centre de prévision de *L'Expansion*

(c) SMT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

REXECODE : Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises.

G.A.M.A. : Groupe d'analyse macro-économique appliquée (CNRS et Université de Paris-Nanterre).

C.O.E. : Centre d'observation économique (Chambre de commerce et d'industrie de Paris).

(e) En % du PIB.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2005)

	Budgets économiques		Société générale		BNP Paribas		Euler Hermes		Crédit Agricole		JP Morgan		Morgan Stanley		Goldman Sachs		Natexis BP		Deutsche Bank		Barclays		IXIS CIB	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
A.- Environnement international																								
Prix du pétrole (dollars par baril)	55,2	60,0	56,0	53,0	60,0	54,0	55,7	48,0	56,0	64,0	55,0	56,0	58,0	64,0	67,0	68,0	55,0	50,0	58,0	59,0	55,0	55,0	58,3	71,6
Taux à 10 ans aux USA (%)	–	–	3,3	3,6	3,4	4,0	3,4	3,9	3,4	3,6	3,3	3,4	3,5	3,9	3,3	3,5	3,4	4,0	3,5	4,7	3,8	4,1	3,2	3,2
Croissance du PIB aux USA ^(a)	3,4	3,1	3,5	3,3	3,5	3,5	3,3	2,5	3,5	3,4	3,6	3,4	3,5	3,3	3,5	3,5	3,7	3,5	3,7	4,0	3,7	3,5	3,5	2,9
Croissance du PIB au Japon ^(a)	2,3	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4	1,9	1,4	1,8	2,0	1,9	2,0	2,1	2,4	2,0	2,8	2,1	2,8	2,1	2,6	1,9	2,4	2,6	2,5
Cours de change euro/dollar	1,26	1,23	1,26	1,27	1,22	1,40	1,24	1,11	1,26	1,31	1,26	1,23	1,25	1,22	1,25	1,30	1,25	1,16	1,23	1,36	1,20	1,25	1,23	1,28
Demande mondiale adressée à la France ^(a)	4,2	6,0	–	–	–	–	4,9	5,4	–	–	2,0	3,9	3,0	4,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
B.- Zone euro																								
Taux à 10 ans en zone euro (%)	–	–	3,3	3,6	3,4	4,0	3,4	3,9	3,4	3,6	3,3	3,4	3,5	3,9	3,3	3,5	3,4	4,5	3,5	4,7	3,8	4,1	3,2	3,2
Indice des prix à la consommation ^(a)	2,1	1,8	2,2	1,7	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0	2,0	2,2	1,6	2,2	2,0	2,1	1,7	2,0	1,8	2,1	2,0	2,2	2,0	2,2	2,2
Croissance du PIB en zone euro ^(a)	1,4	1,9	1,2	1,6	1,2	1,5	1,2	1,6	1,3	1,8	1,2	1,4	1,2	1,7	1,3	1,5	1,3	2,0	1,4	1,6	1,3	1,8	1,2	1,3
Croissance du PIB en RFA ^(a)	0,9	1,4	0,9	1,2	0,9	1,2	1,0	1,3	1,0	1,6	1,0	1,3	0,8	1,3	0,9	1,1	1,0	1,5	1,0	1,2	0,9	1,5	0,9	1,2
C.- Équilibre des biens et services ^(a)																								
Croissance du PIB en France	1,75	2,25	1,4	1,7	1,4	1,5	1,5	1,9	1,5	1,8	1,6	1,8	1,5	1,8	1,5	1,6	1,5	2,0	1,5	1,9	1,5	2,1	1,4	1,2
Consommation des ménages	2,0	2,3	1,8	1,8	1,8	1,5	1,9	1,8	1,9	1,6	1,7	1,6	2,0	1,7	1,7	1,2	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,3
Investissement des entreprises	3,4	4,3	2,9	2,5	2,4	2,0	3,1	4,4	2,7	2,9	3,0	3,5	2,6	1,8	2,9	3,9	2,8	3,0	2,8	3,2	–	–	2,7	2,4
Investissement des ménages	3,0	1,8	3,0	1,5	3,1	2,4	2,9	2,4	2,9	2,3	2,9	1,7	3,0	2,3	2,5	1,4	2,9	2,0	3,0	2,4	–	–	2,8	2,0
Importations	5,6	5,6	5,3	4,5	4,7	2,8	5,2	5,6	4,8	4,6	5,0	3,5	4,3	2,6	5,3	4,4	5,2	3,7	4,7	3,3	6,3	7,0	4,8	3,0
Exportations	2,5	5,0	2,1	4,2	2,2	3,6	2,3	4,7	2,6	4,8	2,2	3,9	1,9	3,2	2,4	4,5	2,2	4,1	1,5	3,3	3,2	6,0	1,8	2,2
Variation des stocks ^(b)	0,5	0,1	0,4	-0,1	0,3	-0,5	0,4	-0,1	0,3	-0,1	0,6	0,0	0,2	-0,2	0,5	0,1	0,4	-0,4	0,6	0,1	0,4	0,0	0,5	-0,1
D.- Prix, salaires, emploi ^(a)																								
Emploi salarié	0,4	0,7	0,4	0,4	0,2	0,3	–	–	0,5	0,9	–	–	–	–	–	–	0,5	0,7	0,3	0,8	0,1	0,5	0,2	0,4
Emploi total	–	–	0,4	0,6	–	–	-0,2	0,6	0,4	0,8	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,2	0,5	0,6	0,4	1,0	–	–	0,2	0,5
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,8	1,8	1,9	1,6	1,8	1,5	1,8	1,5	1,7	1,7	1,8	1,6	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	2,1
Pouvoir d'achat du SMT (moy. ann.) ^(c)	0,8	1,0	1,3	1,4	–	–	–	–	–	–	1,5	1,5	0,8	0,6	0,6	0,8	1,0	1,2	1,1	0,8	–	–	0,8	0,2
Pouvoir d'achat du RDB ^(d)	1,7	2,0	2,0	2,1	1,9	1,6	1,6	1,0	1,6	2,0	1,9	2,0	1,5	1,2	1,7	1,2	1,5	1,7	1,4	1,6	–	–	1,0	1,1
E.- Comptes d'agents																								
Taux d'épargne des ménages (%)	15,2	14,9	15,6	15,8	15,5	15,5	15,2	14,5	15,5	15,8	15,1	15,0	14,9	14,4	15,4	15,4	15,3	15,2	15,2	15,0	–	–	14,8	14,7
Taux de marge des entreprises (%)	30,6	30,7	30,1	30,2	–	–	32,6	32,8	30,3	30,3	–	–	–	–	–	–	30,6	30,8	30,5	30,8	–	–	–	–
Capacité de financement des administrations ^(e)	-3,0	-2,9	-3,4	-3,3	-3,3	-3,8	-3,2	-3,1	-3,3	-3,0	-3,1	-3,3	-3,3	-3,6	-3,0	-3,2	-3,3	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,5	-3,3	-3,6
Capacité de financement de la Nation ^(e)	–	–	-1,3	-1,2	–	–	-1,4	-1,3	–	–	-0,6	0,2	-1,0	-0,7	–	–	–	–	-1,3	-1,0	–	–	–	–

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

(c) SMT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

(e) En % du PIB.

ANNEXES

SELECTION DE DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES

L'environnement international de la zone euro	200
La situation économique générale de la zone euro	202
L'évolution récente de l'économie nationale.....	204
L'emploi	206
Le chômage. 1.- Le marché du travail et l'évolution du chômage	208
Le chômage. 2.- Radioscopie du chômage	210
Le chômage. 3.- Le rôle de l'ANPE.....	212
Les ménages. 1.- Revenus et salaires	214
Les ménages. 2.- Consommation et épargne	216
Les ménages. 3.- Patrimoine financier et non financier.....	218
Les comptes et l'investissement des entreprises	220
La démographie des entreprises	222
Le financement de l'économie	224
Monnaie et taux d'intérêt	226
L'évolution générale des prix	228
Les échanges extérieurs.....	230

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DE LA ZONE EURO

L'année 2004 a été marquée par une croissance mondiale de 4,6%, soit l'une des meilleures performances enregistrées au cours des trente dernières années. En 2005, l'expansion de l'économie mondiale se poursuit à un rythme assez soutenu. La faiblesse observée au premier semestre 2005 dans le secteur manufacturier apparaît de plus en plus comme un phénomène temporaire, tandis que l'activité demeure prononcée dans le secteur des services. En dépit de la hausse continue des cours du pétrole, les tensions inflationnistes sont relativement bien maîtrisées : le taux de variation annuel de l'indice des prix à la consommation (hors produits alimentaires et énergie) est revenu à 1,8% en moyenne pour les pays de l'OCDE, poursuivant sa baisse graduelle. Les perspectives d'évolution de l'économie mondiale restent bien orientées, les cours du pétrole représentant le principal risque pesant sur la croissance. Dans ses dernières perspectives économiques, le Fonds monétaire international a estimé la croissance mondiale à + 4,3% pour 2005.

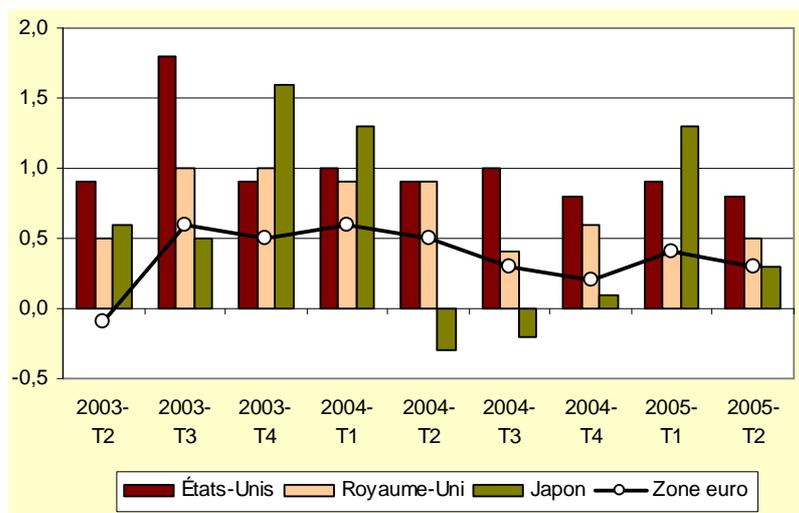
Aux États-Unis, un « atterrissage en douceur » était attendu après la forte croissance enregistrée en 2004 (+ 4,4%). Cependant, la progression relativement rapide de la productivité du travail et l'amélioration progressive du marché de l'emploi ont favorisé une activité soutenue aux deux premiers trimestres 2005 : + 0,9% puis + 0,8%, soit + 3,8% puis + 3,3% en rythme trimestriel annualisé. Le deuxième trimestre a été marqué par un recul important de la reconstitution des stocks, un maintien de la progression de la demande intérieure et un ralentissement des importations, conduisant – fait rare aux États-Unis – à une contribution positive des échanges extérieurs à la croissance. Ces derniers mois, l'effet modérateur des cours élevés du pétrole sur l'activité semble être resté limité. En dépit d'une progression des taux d'intérêt à court terme, les taux d'intérêt à long terme restent relativement bas, soutenant ainsi la dépense des ménages et des entreprises. En juillet, le taux de chômage est revenu à 5%, l'emploi salarié non agricole progressant de 207.000 personnes. La formation brute de capital fixe continue de croître, les bénéfices des entreprises demeurant élevés et les conditions de financement relativement favorables. Les principales inconnues sont l'impact à moyen terme du cyclone « Katrina » sur l'économie et, plus fondamentalement, l'incidence des prix de l'énergie.

Au Japon, le ralentissement du second semestre 2004 laissait craindre une année 2005 difficile, certains économistes prévoyant une croissance proche de zéro. Mais le PIB a augmenté sensiblement de 1,2% au premier trimestre 2005 (au lieu de 0,1% au quatrième trimestre 2004). Ce rebond de croissance a pour principale origine la reprise de la demande intérieure (ménages et entreprises), secondée ensuite par les exportations. Au deuxième trimestre 2005, l'évolution du PIB, initialement estimée à + 0,3%, pourrait être revue à la hausse (+ 0,8%), essentiellement sous l'effet de la progression de l'investissement productif, traduisant un élargissement et un rééquilibrage des bases de la croissance japonaise. L'évolution favorable du marché du travail et la vigueur des investissements des entreprises laissent entrevoir un second semestre relativement soutenu et, peut-être, la fin de la déflation.

Au Royaume-Uni, la croissance a manqué de dynamisme aux deux premiers trimestres 2005 (respectivement + 0,4% et + 0,5%). Les dépenses de consommation des ménages et l'investissement sont demeurés faibles. Les exportations ont fortement progressé au deuxième trimestre. La hausse des prix s'est encore accentuée en juillet, ressortant à 2,3% en rythme annuel (au lieu de 2% le mois précédent), ce qui pose la question d'un futur resserrement monétaire.

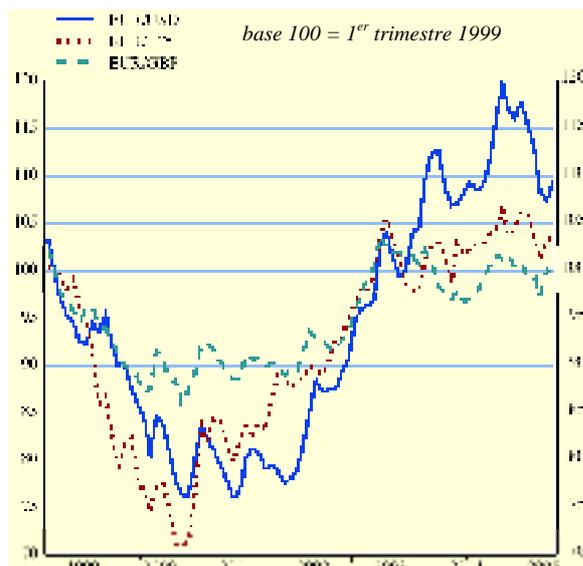
ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB

(en données corrigées des variations saisonnières)



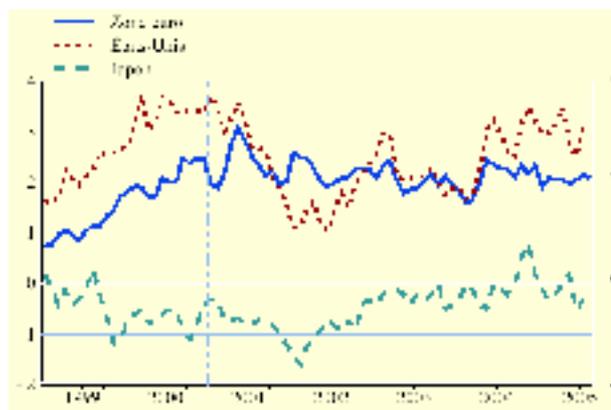
Sources : OCDE, comptes nationaux trimestriels (septembre 2005) ; Eurostat, Euroindicateurs (septembre 2005).

TAUX DE CHANGE DE L'EURO



Source : Banque centrale européenne, Bulletin mensuel (septembre 2005).

TAUX D'INFLATION



ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE EFFECTIF REEL DE L'EURO

(base 100 = 1^{er} trimestre 1999 ; déflateur = déflateur du PIB)



Taux de change par rapport à un panier de monnaies représentatif des échanges extérieurs de la zone, corrigés d'une « inflation » mesurée par le déflateur des prix du PIB.

Source : Banque centrale européenne, séries longues (septembre 2005).

LA SITUATION ECONOMIQUE GENERALE DE LA ZONE EURO

Après une croissance de 0,2% au dernier trimestre 2004, le PIB de l'Union économiques et monétaire a augmenté de 0,4% au premier trimestre 2005, puis de 0,3% au deuxième trimestre. Ces chiffres décevants ont conduit le Fonds monétaire international à abaisser ses prévisions pour 2005, évaluant désormais la croissance dans la zone euro à 1,2% en moyenne annuelle. La Commission européenne a annoncé que sa prévision de croissance annuelle formulée en avril (+ 1,6%) serait revue à la baisse en novembre.

La dépense de consommation finale des ménages, en hausse de 0,3% au premier trimestre 2005, a reculé au deuxième trimestre de 0,1%. Après une baisse de 0,4% au premier trimestre, les investissements sont repartis à la hausse (+ 0,2%) et ont contribué pour 0,1 point à la croissance du PIB en volume. Le champ de la construction constitue près de la moitié de l'ensemble de l'investissement dans la zone euro. Si la demande intérieure est la composante ayant le plus fortement contribué à la croissance par rapport au trimestre précédent, c'est essentiellement la variation des stocks qui a contribué à l'évolution du PIB (pour 0,2 point). Les exportations ont été relativement dynamiques : + 0,6% au premier trimestre, puis + 2,1% au deuxième. Mais après avoir décéléré au premier trimestre (– 1,6%), les importations ont retrouvé un rythme similaire à celui des exportations au deuxième trimestre (+ 2,1%), privant ainsi la demande extérieure nette de tout effet sur la croissance. Malgré la poussée des prix du pétrole en août, l'inflation s'est maintenue autour de 2,2% l'an. La forte augmentation de la composante énergie a été compensée par le maintien de l'inflation sous-jacente autour de 1,3%, démontrant l'absence d'effet « de second tour ».

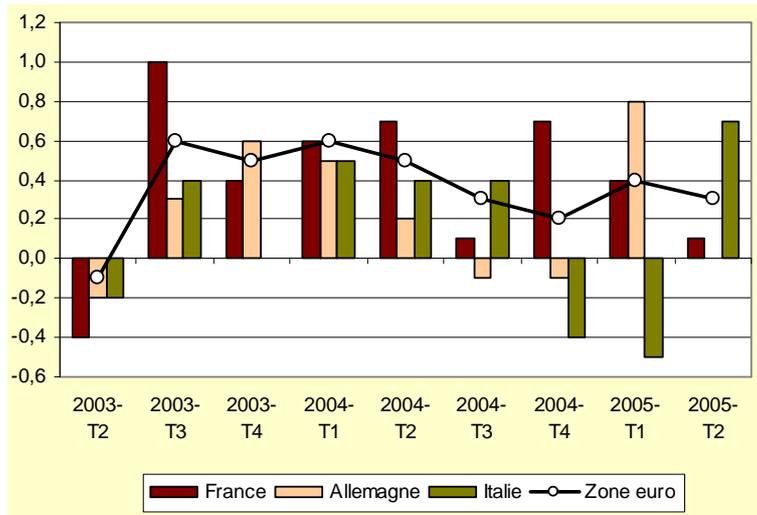
Au deuxième trimestre 2005, la production industrielle (hors construction) a gagné 0,4%, alors qu'elle avait stagné au trimestre précédent. Les secteurs producteurs de biens intermédiaires et d'énergie ont reculé, tandis que progressait la production de biens d'équipement et de consommation. En juillet 2005, l'écart s'est creusé entre la production industrielle en Allemagne (+ 3,3% en glissement annuel) et celle de l'Espagne, de l'Italie ou de la France. Cette dernière a connu une baisse sensible (– 2,2% en glissement annuel), suggérant un écart de compétitivité : la production industrielle de la zone euro, et spécialement celle de l'Allemagne, sont très dépendantes des commandes étrangères dans le contexte actuel d'atonie de la demande intérieure.

Bien que les données récentes soient assez positives, les indicateurs globaux relatifs à la dépense des ménages font apparaître, en moyenne, une croissance plutôt modeste de la consommation privée au deuxième trimestre 2005, en particulier dans le domaine des ventes au détail. Les bons résultats de la consommation en France enregistrés en juin, juillet et août tranchent avec la situation d'ensemble de la zone euro.

Le marché de l'emploi est caractérisé par une progression à rythme modéré, sans perspective immédiate d'accélération significative. L'emploi dans la zone euro n'a progressé que de 0,1% en rythme trimestriel au premier trimestre 2005, au lieu de + 0,2% pour chaque trimestre de 2004. L'emploi a continué de progresser dans les services, alors qu'il a diminué dans l'industrie (hors construction). Le taux de chômage est ressorti à 8,8% au deuxième trimestre 2005, soit un niveau identique pour le troisième trimestre consécutif. Au cours des derniers mois, cependant, le nombre de demandeurs d'emploi a reculé notablement : – 1,4% en mai, puis – 1,1% en juillet. Le taux de chômage est passé de 8,8% en avril à 8,6% en juillet, le plus bas niveau enregistré depuis plus de deux ans. L'amélioration a été particulièrement visible en Allemagne – où le chômage a reculé pour le cinquième mois consécutif en août – et en France, où il a sensiblement diminué en juin et juillet. Il est néanmoins prématuré d'en tirer des conclusions quant à une amélioration de fond du marché du travail dans la zone euro.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB

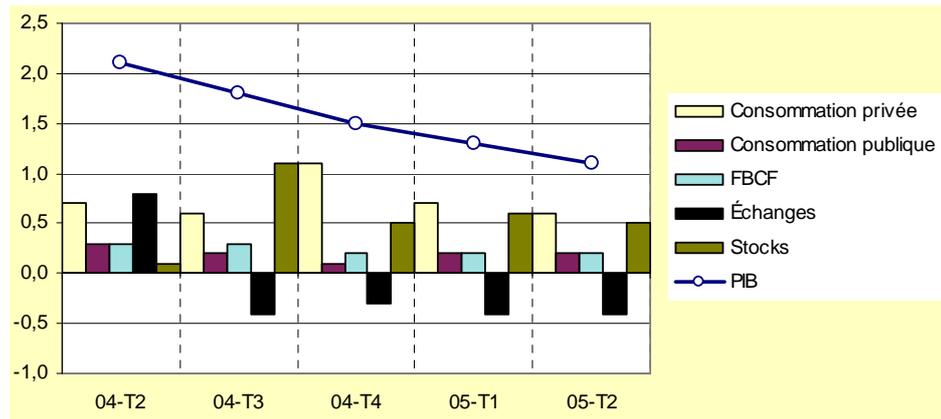
(en données corrigées des variations saisonnières)



Sources : OCDE, comptes nationaux trimestriels (septembre 2005) ; Eurostat, Euroindicateurs (septembre 2005).

CONTRIBUTIONS AUX VARIATIONS ANNUELLES DU PIB

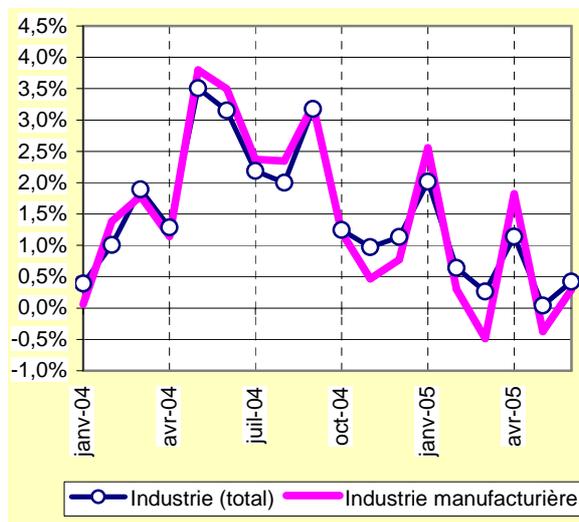
(par trimestre ; en points de pourcentage)



Source : BCE, Bulletin mensuel (septembre 2005).

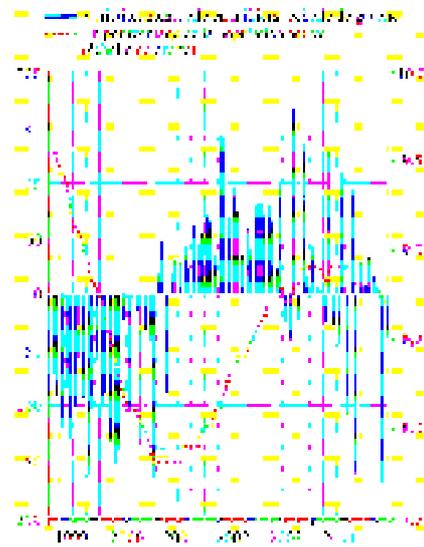
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

(glissement annuel, données CVS)



Source : Eurostat, Euroindicateurs (septembre 2005).

ÉVOLUTION DU CHOMAGE



Source : BCE, Bulletin mensuel (septembre 2005).

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

L'économie française a connu une « panne » de croissance au deuxième trimestre 2005, le PIB ne progressant que de 0,1%, après une hausse de + 0,4% au premier trimestre. À l'issue du premier semestre, l'acquis de croissance ne s'établit qu'à 1,2%. D'après une première estimation de la Banque de France diffusée le 14 septembre, le PIB devrait progresser de 0,3% au troisième trimestre 2005, l'acquis de croissance atteignant alors 1,4%.

Alors que le début de l'année avait été caractérisé, comme en 2004, par une demande intérieure relativement dynamique mais partiellement contrecarrée par une contribution négative des échanges extérieurs, l'ensemble des « moteurs » de la croissance se sont éteints au deuxième trimestre (à l'exception de la variation des stocks). Les exportations sont repartiées à la hausse (+ 1%, après - 0,2% au premier trimestre), mais les importations ayant accéléré (+ 1,3%, après + 0,7%), le solde du commerce extérieur pèse à hauteur de 0,1 point sur la croissance. Les échanges extérieurs n'ont plus contribué positivement à la variation du PIB depuis le troisième trimestre 2003.

La demande intérieure totale n'a progressé que de 0,2% au deuxième trimestre 2005. Cette augmentation n'est due de surcroît qu'au seul restockage, qui soutient la croissance à hauteur de 0,4 point de PIB, après des contributions négatives lors des deux trimestres précédents. Alors qu'elle avait fortement soutenu l'activité au dernier trimestre 2004 (+ 1 point) et au premier trimestre 2005 (+ 0,8 point), la demande intérieure hors stock a donc pesé sur la croissance à hauteur de 0,2 point.

Fait rare, la consommation finale des ménages a reculé au deuxième trimestre (- 0,3%, après + 0,8% au premier trimestre). Cette baisse est perceptible tant dans la consommation en produits manufacturés (- 0,5%) que dans les dépenses en énergie (- 2,3%) et en produits agricoles et agro-alimentaires (- 1,5%). La consommation globale des ménages est légèrement plus soutenue dans son autre composante : les services essentiellement non marchands procurés par les administrations publiques. Ceux-ci progressent de 1,2%, après une stagnation au trimestre précédent. Dans son ensemble, la consommation totale contribue négativement à l'évolution du PIB (- 0,1 point).

La formation brute de capital fixe des sociétés non financières et des entrepreneurs individuels chute de 1,2% (après + 1,9% au premier trimestre), retirant 0,1 point à la croissance. L'investissement des ménages, lui, a continué de progresser à un rythme comparable à celui des deux trimestres précédents (+ 0,7%), tandis que l'investissement des administrations publiques décélère à + 0,4% (après + 1,2% au premier trimestre). L'ensemble de la formation brute de capital fixe recule de 0,4% (après + 1,5%) et contribue négativement à l'évolution du PIB (- 0,1 point, après + 0,3 point).

Malgré la baisse des productions agricoles et énergétiques, la production de biens progresse de 0,2% au deuxième trimestre, grâce au léger redémarrage de la production manufacturière (+ 0,5% après - 0,2%). La production de services principalement marchands décélère, tandis que les services principalement non marchands augmentent quasiment comme au trimestre précédent (+ 0,5% après + 0,3%). La valeur ajoutée totale ne progresse que de 0,19% (après + 0,37% au premier trimestre). La contribution principale émane des services, à hauteur de 0,19 point, alors que l'industrie et la construction n'apportent respectivement que 0,05 point et 0,02 point. En sens inverse, l'agriculture contribue négativement à hauteur de 0,05 point. Les services les plus porteurs sont les activités immobilières (0,09 point), les activités financières (0,04 point) et les services non marchands (0,09 point).

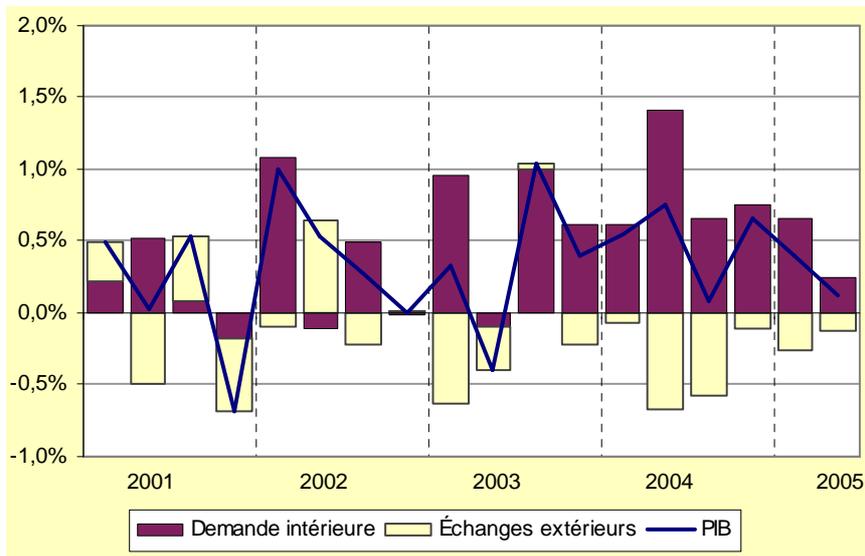
LE GLISSEMENT ANNUEL DU PIB DEPUIS 1997



Source : INSEE, comptes trimestriels (septembre 2005).

LES CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DU PIB

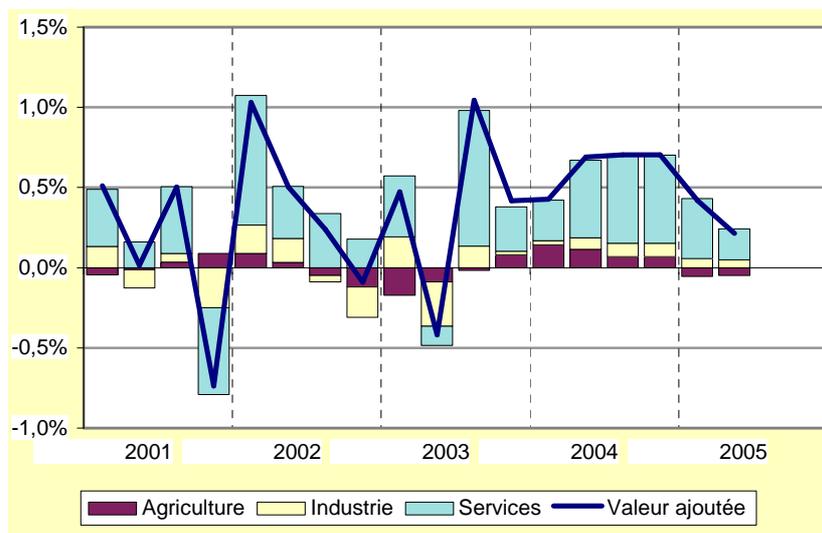
(variations trimestrielles du PIB)



Source : INSEE, comptes trimestriels (septembre 2005).

LES CONTRIBUTIONS SECTORIELLES A LA CROISSANCE DE LA VALEUR AJOUTEE

(variations trimestrielles de la valeur ajoutée)



Source : INSEE, comptes trimestriels (septembre 2005).

L'EMPLOI

• En 2004, 24,9 millions de personnes en moyenne ont occupé un emploi, soit 24,5 millions de personnes en équivalent temps plein, réparties entre :

– 11,4 millions d'emplois dans les branches tertiaires essentiellement marchandes : commerce (3,1 millions), transport (1,1 million), activités financières (0,7 million), activités immobilières (0,3 million), services aux entreprises (4 millions), services aux particuliers (2,1 millions) ;

– 2,9 millions d'emplois dans l'industrie manufacturière, auxquels s'ajoutent 0,2 million dans le secteur de l'énergie et 0,6 million dans les industries agro-alimentaires ;

– 1,7 million d'emplois dans la construction ;

– 1,1 million d'emplois dans l'agriculture.

En 2003, l'emploi avait reculé de 0,1% en moyenne annuelle, au lieu de + 1% en 2002, + 2% en 2001 et + 2,8% en 2000. En 2004, en dépit de la reprise économique, le recul est du même ordre en équivalent temps plein (– 0,1%), tandis que l'évolution est nulle en milliers de personnes ⁽¹⁾. Pour autant, même si la priorité des entreprises semble avoir été de maintenir des gains de productivité élevés, l'emploi marchand a légèrement crû en 2004. La progression est de 0,2% dans les branches marchandes non agricoles : la diminution dans le secteur de l'industrie (– 2,3%) et, plus particulièrement, dans l'industrie manufacturière (– 2,7%), est compensée par le dynamisme du tertiaire marchand (+ 0,7%). En valeur absolue, l'emploi des secteurs marchands non agricoles a significativement progressé de 41.500 postes, la construction a gagné 38.900 postes et le secteur tertiaire essentiellement marchand 90.400. Au contraire, l'industrie manufacturière a perdu 80.800 emplois et les services essentiellement non marchands ont diminué de 25.500 unités, sous l'effet des pertes d'emploi dans le secteur administratif (30.800). Conformément à la tendance observée depuis 1999, le nombre d'emplois aidés a diminué en 2004 de 6% par rapport à 2003, spécialement dans le secteur non marchand (– 91.000 bénéficiaires). En revanche, pour la première fois depuis 1998, le nombre de bénéficiaires d'emplois aidés du secteur marchand croît légèrement (+ 4.000 bénéficiaires) ⁽²⁾.

• En dépit des signes de reprise de l'emploi constatés en 2004, le premier trimestre 2005 a été difficile : l'emploi total a reculé de 13.000 unités, après une progression de 20.000 au trimestre précédent. Ces chiffres résultent de la détérioration de la conjoncture économique et, notamment, industrielle (– 32.000 emplois dans l'industrie). Ils sont aussi la conséquence des difficultés de transition entre les anciens emplois aidés (CEC, SIFE, SAE) et les nouveaux dispositifs mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 : le nombre d'emplois aidés dans le tertiaire non marchand a diminué de 21.000. Au deuxième trimestre, l'emploi dans le secteur concurrentiel ⁽³⁾ n'a augmenté que de 5.000 postes, après la progression de 12.000 enregistrée le trimestre précédent. Hors intérim, l'évolution de l'emploi est très limitée (+ 2.000 postes, au lieu de + 7.000 le trimestre précédent). La tendance à la baisse se confirme dans l'industrie, avec 24.000 emplois supprimés au deuxième trimestre (– 0,6%) après 27.000 au premier trimestre (– 0,7%). La construction crée 13.000 postes, soit la plus forte hausse depuis plus de cinq ans. Hors intérim, le tertiaire crée deux fois moins d'emplois ce trimestre que le précédent (13.000 postes, au lieu de 26.000 postes).

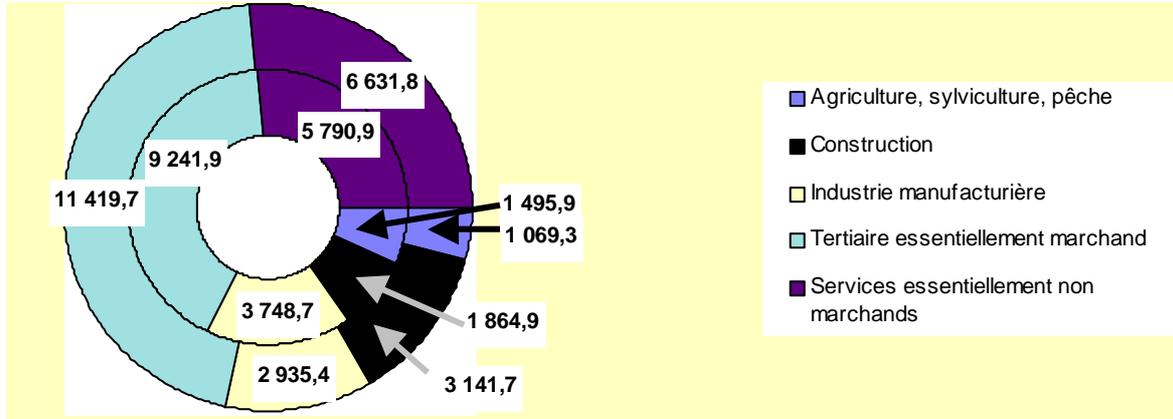
(1) Source : INSEE, *comptes nationaux* (août 2005).

(2) Source : DARES, *Premières informations, premières synthèses*, n° 27.2, juillet 2005.

(3) Au sens de la DARES : ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale, soit un champ de 15 millions de salariés sur un total d'environ 22 millions.

LA STRUCTURE DE L'EMPLOI INTERIEUR EN 1990 ET 2004

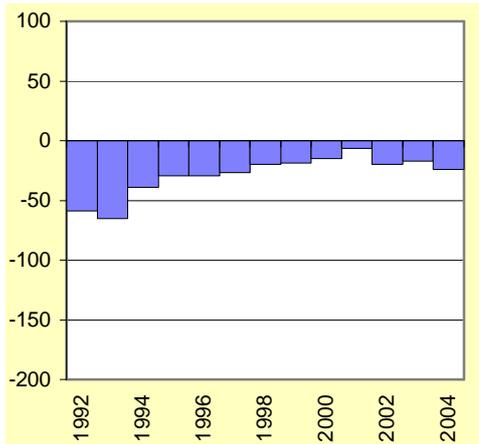
(cercle intérieur : 1990 ; cercle extérieur : 2004 ; en ETP)



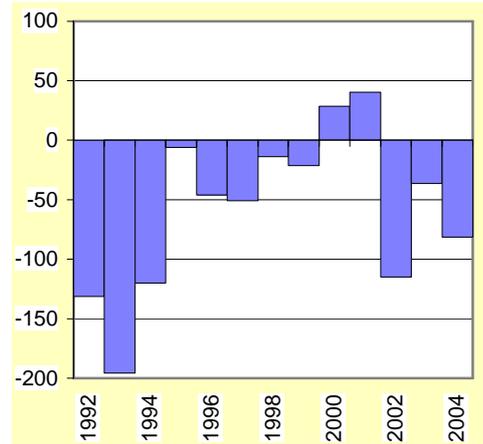
Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

ÉVOLUTION DES GRANDES COMPOSANTES DE L'EMPLOI MARCHAND (en ETP)

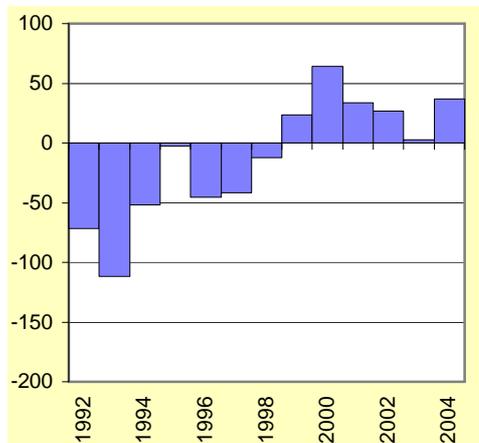
Agriculture



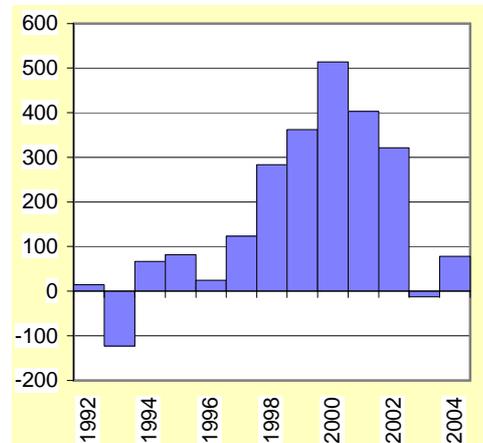
Industrie manufacturière



Construction



Tertiaire essentiellement marchand



Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

LE CHOMAGE

1.- LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'ÉVOLUTION DU CHOMAGE

• La population active est estimée à 27,46 millions de personnes en 2004 au lieu de 27,29 en 2003 et 27,1 en 2002 ⁽¹⁾. Ce ralentissement de l'augmentation de la population active découle de la conjonction de deux phénomènes : les ressources en main-d'œuvre continuent de ralentir, conséquence du vieillissement de la population ; près de 90.000 personnes se sont retirées de la population active en 2004, bénéficiant du droit au départ en retraite anticipé pour carrière longue (loi de 2003 sur les retraites dite « Fillon »).

Une telle évolution, associée au retour d'une croissance économique plus soutenue, est allée dans le sens d'une stabilisation du chômage au cours de l'année 2004. D'une année sur l'autre, pourtant, le chômage a de nouveau augmenté : fin 2004, le nombre de chômeurs au sens du BIT ⁽²⁾ était de 2.729.000 personnes en moyenne sur l'année, au lieu de 2.724.000 fin 2003, soit 5.000 chômeurs supplémentaires. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 ⁽³⁾ était quant à lui de 2.444.200 fin 2004, soit un recul de 0,1%. Le taux de chômage est passé de 9,8% de la population active en 2003 à 10% en 2004 (après 9% en 2002 et 8,7% en 2001).

• Au premier trimestre 2005, le nombre de chômeurs au sens du BIT a augmenté de 46.000, amenant le taux de chômage à 10,2% de la population active à la fin du mois de mars. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 a également progressé (+ 50.000). La baisse des sorties du chômage a été notable, le flux entre l'emploi et le non-emploi ayant été perturbé par trois facteurs ⁽⁴⁾ : le repli des demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite (qui explique plus de la moitié des sorties du chômage sur le trimestre) ; la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en formation (arrêt des stages SIFE) ; la baisse temporaire des entrées en contrats aidés et l'arrêt des créations d'emplois salariés dans les secteurs concurrentiels.

Depuis juin 2005, le chômage a significativement commencé à diminuer, passant sous la barre des 10% de la population active en juillet 2005 : le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 s'est alors établi à 2,423 millions (- 1% par rapport à juin) et celui de chômeurs de catégories 1 et 6 à 2,892 millions (- 1,1% par rapport à juin). Au sens du BIT, le nombre de chômeurs a diminué de 28.000 en juin, de 30.000 en juillet, et de 6.000 en août, alors que le recul mensuel le plus important depuis quatre ans ne s'élevait qu'à 7.000.

D'après les derniers chiffres disponibles relatifs au mois d'août 2005, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 recule de 0,9% par rapport à juillet (- 21.500 personnes) et de 1,8% en glissement annuel. Le nombre de jeunes demandeurs d'emploi est en baisse de 1,2%. La diminution la plus forte concerne les hommes d'au moins 50 ans (- 3,9% en variation annuelle).

(1) Source : INSEE, France, portrait social, 2004-2005.

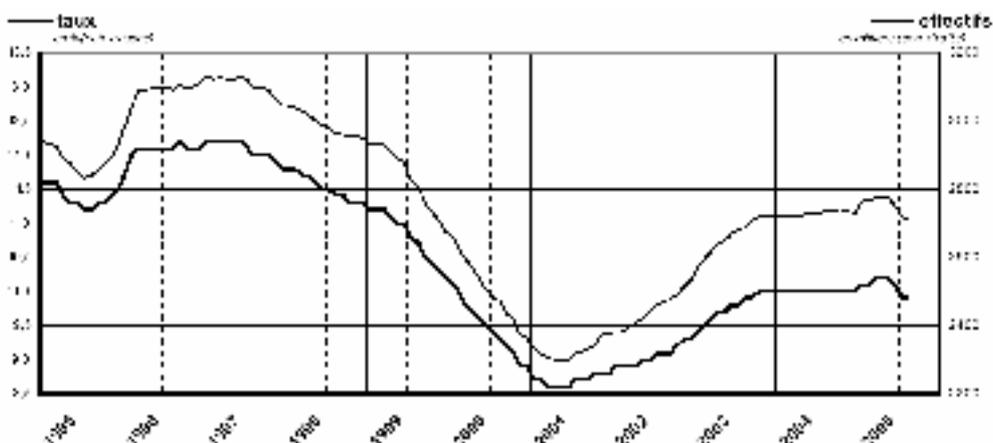
(2) Est considérée comme chômeur une personne en âge de travailler qui n'a pas travaillé au cours de la semaine de référence, est disponible pour travailler et a entrepris des démarches effectives de recherches d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence ultérieurement.

(3) Catégorie 1 : personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois.

Catégorie 6 : les mêmes, mais ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois.

(4) Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 26.2, juin 2005.

EVOLUTION A LONG TERME DU CHOMAGE (au sens du BIT, données CVS)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 276 (septembre 2005).

DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (catégorie 1)

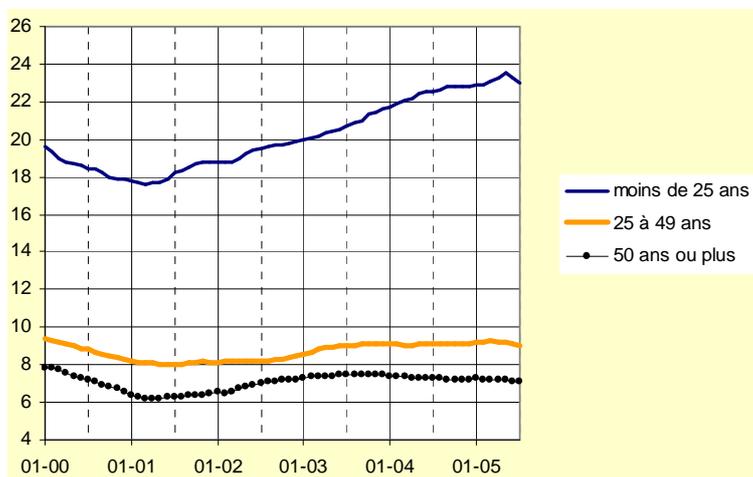
(effectifs, en milliers)

Répartition	août 2003	août 2004	août 2005	Variation 2004/03	Variation 2005/04
1. Analyse détaillée					
♦ hommes					
- moins de 25 ans	207,6	220,0	217,4	+ 6,0%	- 1,2%
- de 25 à 49 ans	832,2	845,6	828,9	+ 1,6%	- 2,0%
- 50 ans ou plus	208,7	203,1	195,1	- 2,7%	- 3,9%
Sous-total Hommes	1.248,5	1.268,7	1.241,4	+ 1,6%	- 2,2%
♦ femmes					
- moins de 25 ans	199,1	213,1	210,9	+ 7,0%	- 1,0%
- de 25 à 49 ans	789,8	802,5	789,2	+ 1,6%	- 1,7%
- 50 ans ou plus	158,5	161,0	160,3	+ 1,6%	- 0,4%
Sous-total Femmes	1.147,4	1.176,6	1.160,4	+ 2,5%	- 1,4%
2. Synthèse par âges					
- moins de 25 ans	406,7	433,1	428,3	+ 6,5%	- 1,1%
- de 25 à 49 ans	1.622,0	1.648,1	1.618,1	+ 1,6%	- 1,8%
- 50 ans ou plus	367,2	364,1	355,4	- 0,8%	- 2,4%
TOTAL DEFM catégorie 1	2.395,9	2.445,3	2.401,8	+ 2,1%	- 1,8%

Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 40.1 (octobre 2005).

STRUCTURE PAR AGE DU CHOMAGE (au sens du BIT)

(taux de chômage, en % de la population active)



Source : DARES, séries longues (septembre 2005).

LE CHÔMAGE

2.- RADIOSCOPIE DU CHOMAGE

- En 2004, la part de chômeurs de longue durée (plus d'un an) a continué à augmenter, en hausse de 3,1% en glissement annuel. Ce rythme est cependant moins soutenu qu'en 2003 (+ 7,1%) et 2002 (+ 4,5%). Les plus touchés sont les plus de 50 ans, qu'ils soient hommes ou femmes. Parmi eux, environ 550.000 personnes sont au chômage depuis plus de deux ans, soit un chômeur sur cinq.

Le nombre de demandeurs d'emploi d'une à deux années d'ancienneté au chômage a baissé en début d'année, pour ensuite retrouver son niveau de fin 2003. Cette évolution s'explique pour partie par l'application au 1^{er} janvier 2004 de nouvelles durées d'indemnisation aux demandeurs d'emploi inscrits avant le 1^{er} janvier 2003 (les « recalculés ») et, plus largement, par les mesures mises en place depuis 2001 pour prévenir le chômage de longue durée (dispositifs PARE et PAP). Les résultats sont plus favorables en matière de chômage de très longue durée : le nombre de personnes recherchant un emploi depuis plus de deux ans a significativement diminué (- 7,3% en glissement annuel), leur proportion passant de 22,4% en 2003 à 20,3% en 2004. Il reste que plus de 30% des demandeurs d'emploi sont au chômage de longue durée.

- Le diplôme reste un atout essentiel sur le marché du travail en 2004, le taux de chômage des non diplômés atteignant 15% et celui des titulaires du seul baccalauréat 9,5%. En revanche, ce taux est stable, voire en légère baisse, pour tous les diplômés de niveau supérieur au baccalauréat. Depuis quelques années, ce sont les diplômés du supérieur court qui enregistrent les taux de chômage les plus faibles et non plus les diplômés des niveaux les plus élevés. Les diplômes correspondants sont, dans leur très grande majorité, des diplômes à vocation technologique ou professionnelle, dont les titulaires s'insèrent bien sur le marché du travail. Les DUT et les BTS sont ainsi des diplômes appréciés : le taux de chômage de leurs titulaires est resté stable autour de 6,7% bien que près de 120.000 titulaires supplémentaires de ces diplômes soient présents sur le marché de l'emploi.

- Le taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) continue d'augmenter (+ 2,2%) pour atteindre 22,8% fin 2004. Le chômage des femmes, lui, a très légèrement reculé (11% fin 2004 au lieu de 11,1% fin 2003), mais c'est surtout sa stabilité tout au long de l'année qui est frappante. Au contraire, le taux de chômage des femmes de moins de 50 ans a encore progressé (+ 0,2%). Au total, en moyenne, une femme active sur neuf est au chômage, contre un homme actif sur onze.

- Alors qu'il diminuait depuis 1998, le sous-emploi ⁽¹⁾ est reparti à la hausse entre 2003 et 2004 : près de 1.260.000 personnes ayant un emploi travaillent moins qu'elles ne le souhaiteraient, soit environ 60.000 de plus que l'année précédente. Comme en 2003, le sous-emploi touche tout spécialement les femmes (960.000 personnes, au lieu de 298.000 chez les hommes) ⁽²⁾.

(1) Au sens du BIT, le sous-emploi est caractéristique des personnes qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail et qui sont à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail.

(2) Source : INSEE, « Enquête sur l'emploi 2004 », INSEE Première, n° 1009, mars 2005.

CHOMEURS DE LONGUE DUREE (catégorie 1)

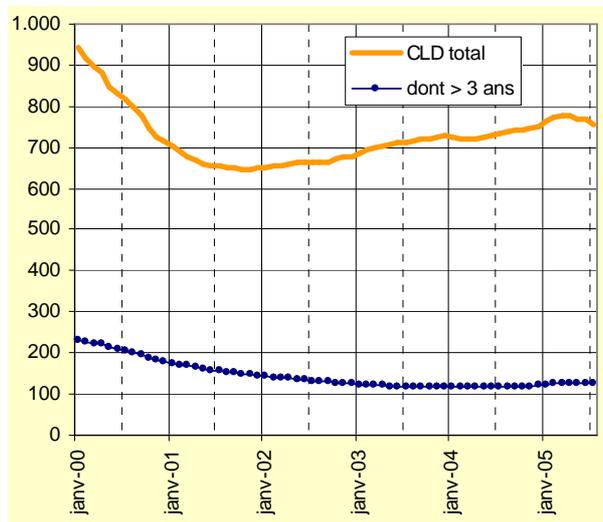
(effectifs, en milliers)

Durée du chômage	juillet 2003	juillet 2004	juillet 2005	Variation 2004/03	Variation 2005/04
1. Chômage de longue durée					
- 1 à 2 ans	447,8	456,9	456,3	+ 2,0%	- 0,1%
- 2 à 3 ans	147,8	159,3	161,1	+ 7,8%	+ 1,1%
- 3 ans ou plus	118,3	118,3	118,8	+ 0,0%	+ 0,4%
Sous-total Longue durée	712,3	734,0	737,5	+ 3,0%	+ 0,5%
2. Autres					
- moins d'un an	1.679,8	1.707,7	1.707,8	+ 1,7%	0,0%
TOTAL DEFM catégorie 1	2.392,1	2.441,7	2.445,3	+ 2,1%	+ 0,1%
<i>CLD en % du total</i>	29,8%	30,1%	30,2%		

Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 36.1 (septembre 2005) et séries longues.

ÉVOLUTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE

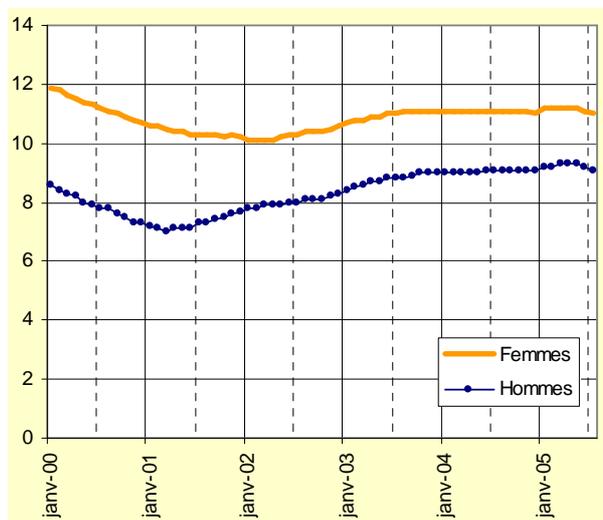
(en milliers)



Source : DARES, séries longues (septembre 2005).

ÉVOLUTION DU CHOMAGE PAR SEXE

(en %)



Source : DARES, séries longues (septembre 2005).

LE CHÔMAGE

3. LE ROLE DE L'ANPE

Le nombre d'inscriptions en catégorie 1 enregistrées à l'ANPE au cours des mois de juin, juillet et août est en diminution de 2,3% par rapport aux trois mois précédents. Le nombre total des entrées atteint près de 403.000 personnes en août 2005, en progression de 19,1% par rapport au mois précédent, mais de 3,4% par rapport à août 2004. Les fins de contrats à durée déterminée représentent 100.500 entrées (5% du total), les licenciements pour cause économique comptent pour 21.400 entrées (5% du total), les autres licenciements représentent, pour leur part, 52.000 entrées (13%). En variation annuelle, les inscriptions à l'ANPE après un licenciement économique (y compris la fin d'une convention de conversion) diminuent de plus de 15%. En revanche, les entrées consécutives à d'autres formes de licenciement progressent de 8,6%.

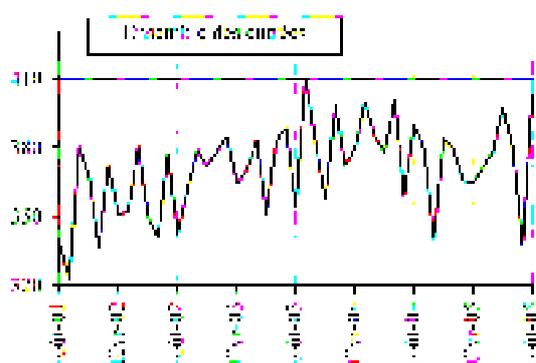
Au cours des trois derniers mois, les sorties des listes de demandeurs d'emploi de l'ANPE sont en hausse de 7,7% par rapport aux trois mois précédents. En août 2005, 393.000 sorties ont été comptabilisées en données corrigées des variations saisonnières. Un quart d'entre elles résultent d'une reprise d'emploi déclarée et 8,8% d'une entrée en stage. Il faut remarquer que le rythme des entrées en stage augmente par rapport au mois précédent, mais que ces entrées reculent en glissement annuel (-4,4%). En revanche, les reprises d'emploi déclarées progressent de 13,3% sur un an. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, dès lors que les données corrigées des variations saisonnières ne comportent pas de ventilation des autres motifs de sorties (arrêts de recherche pour maternité, maladie, retraite ; absences au contrôle ; radiations administratives etc.).

En données corrigées des variations saisonnières, la durée moyenne d'inscription des chômeurs de catégorie 1 dans les listes de l'ANPE a augmenté entre juin et juillet 2005, passant de 232 à 249 jours. Par rapport à la même période de l'année 2004, la progression est de 7,7% (17 jours). Sans grande surprise, les demandeurs d'emploi âgés d'au moins 50 ans sont les personnes qui ont le plus de difficultés à sortir des listes de l'ANPE : 398 jours en juillet 2005 (données brutes) au lieu de 270 jours pour la tranche d'âge 25-49 ans et 161 jours pour les jeunes chômeurs (moins de 25 ans).

En août 2005, 258.735 offres d'emploi ont été déposées à l'ANPE (données brutes). Les emplois durables (plus de 6 mois) sont les plus nombreux, avec 42% des offres. Les emplois temporaires (1 à 6 mois) représentent 38% des offres, tandis que 20% de celles-ci concernent des emplois occasionnels (moins d'un mois). En données corrigées des variations saisonnières, les offres d'emploi enregistrées à l'ANPE en août 2005 progressent de 4,2% par rapport à juillet 2005 et de 10,4% en variation annuelle.

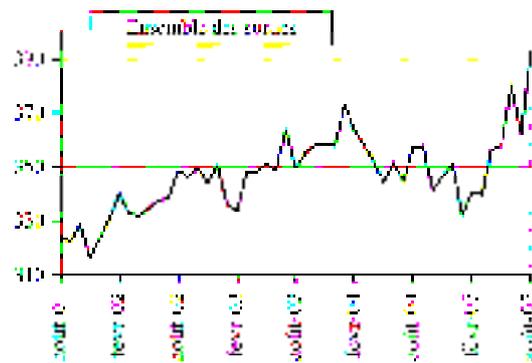
ENTREES A L'ANPE

(effectifs en milliers, données CVS)



SORTIES DE L'ANPE

(effectifs en milliers, données CVS)



Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 40.1 (octobre 2005).

ENTREES A L'ANPE (catégorie 1)

(effectifs en milliers, données CVS)

Motif du dépôt de la demande	août 2004	juillet 2005	août 2005	variation sur un mois	variation sur un an
Licenciement pour cause économique.....	25,4	22,6	21,4	- 5,3%	- 15,7%
Autre licenciement.....	47,9	47,6	52,0	+ 9,2%	+ 8,6%
Fin de CDD.....	103,9	94,7	100,5	+ 6,1%	- 3,3 %
Première entrée.....	31,4	31,2	30,4	- 2,6%	- 3,2%
Fin de mission d'intérim.....	33,6	31,1	34,2	+ 10,0%	+ 1,8%
(non ventilé).....	147,4	111,0	164,4	+ 48,1%	+ 11,5%
TOTAL Entrées Catégorie 1.....	389,6	338,2	402,9	+ 19,1%	+ 3,4%

Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 40.1 (octobre 2005).

SORTIES DE L'ANPE (catégorie 1)

(effectifs en milliers, données CVS)

Motif de la sortie	août 2004	juillet 2005	août 2005	variation sur un mois	variation sur un an
Reprise d'emploi déclarée.....	88,4	92,7	100,2	+ 8,1%	+ 13,3%
Entrée en stage.....	36,1	28,9	34,5	+ 19,4%	- 4,4%
(non ventilé).....	232,6	240,2	258,3	+ 7,5%	+ 11,0%
TOTAL Sorties Catégorie 1.....	357,1	361,8	393,0	+ 8,6%	+ 10,1%

Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 40.1 (octobre 2005).

DUREE MOYENNE D'INSCRIPTION A L'ANPE (catégorie 1)

(durée en jours)

Durée par tranche d'âge	juillet 2004	juin 2005	juillet 2005	variation sur un mois	variation sur un an
1. Données brutes					
Moins de 25 ans.....	147	161	161	-	+ 9,5%
25 à 49 ans.....	250	263	270	-	+ 8,0%
50 ans ou plus.....	394	384	398	-	+ 1,3%
Total Ensemble (données brutes).....	233	245	250	-	+ 7,3%
Total Ensemble (données CVS).....	220	232	237	+ 2,1%	+ 7,7%

Source : DARES, Premières informations, premières synthèses, n° 40.1 (octobre 2005).

LES MENAGES

1.- REVENUS ET SALAIRES

• Le revenu disponible brut des ménages (RDB) est égal à la somme des revenus primaires, c'est-à-dire des revenus tirés de l'activité économique ou de la propriété (rémunération des salariés y compris cotisations sociales employeurs, excédent brut d'exploitation des ménages, revenu mixte des entrepreneurs individuels, revenus du patrimoine), et des transferts nets effectués au titre de la redistribution des revenus, à savoir les impôts sur le revenu et sur le patrimoine (comptés négativement), les cotisations sociales versées (comptées négativement), les prestations sociales reçues (comptées positivement) et les autres transferts nets.

La croissance du RDB a été plus vive en 2004 (+ 3,2%) qu'en 2003 (+ 1,7%), sans cependant renouer avec les résultats de 2002 (+ 4,7%) et de 2001 (+ 5,1%). Les rémunérations des salariés progressent de 2,9%, soit la hausse la plus faible depuis 1997, l'année 2003 mise à part (+ 2,4%). Les revenus d'exploitation (excédent brut d'exploitation des ménages et revenu mixte des entrepreneurs individuels) font gagner un point de croissance au RDB. Après une baisse sensible en 2003 (- 7%), les revenus du patrimoine repartent à la hausse (+ 3,5%) et contribuent positivement à la constitution du revenu primaire. La progression des impôts courants sur le revenu et le patrimoine ralentit à + 2,4%. Les cotisations sociales versées ôtent 1 point à la progression du RDB, mais le dynamisme des prestations reçues par rapport aux cotisations versées fait que les transferts sociaux nets (hors impôts) contribuent pour 0,2 point à l'augmentation du RDB.

• L'éventail des salaires dans les entreprises est resté inchangé en 2003, dernière année pour laquelle une étude a été publiée ⁽¹⁾. Le salaire moyen net de tous prélèvements des cadres est 2,7 fois plus élevé que celui d'un ouvrier ou d'un employé, ce rapport étant stable depuis plusieurs années. Le salaire moyen des femmes ne se rapproche que très lentement de celui des hommes : il reste inférieur à celui-ci de près de 20%, ce qui est en partie imputable à la structure socioprofessionnelle. En 2003, 18,6% des hommes salariés sont en effet des cadres, au lieu de 12,2% des femmes. Cependant, cet écart subsiste en comparant hommes et femmes à l'intérieur d'une même grande catégorie socioprofessionnelle : il est plus accentué pour les cadres et les ouvriers que pour les employés ou les professions intermédiaires. L'inégalité hommes-femmes transparait également dans le graphique ci-contre permettant de visualiser la distribution des salaires sur l'éventail complet des rémunérations ⁽²⁾. La courbe représentative des salaires des femmes est décalée sur la gauche par rapport à celle relative aux salaires des hommes et le « pic » est plus élevé. En 2003, 50% des hommes gagnent 18.290 euros par an au plus (soit 1,63 SMIC), mais cette valeur médiane n'est que de 15.981 euros pour les femmes (soit 1,43 SMIC).

Globalement, dans les entreprises du secteur privé et semi-public, le salaire mensuel moyen net de tous prélèvements a, en euros constants, diminué de 0,3% entre 2002 et 2003, après une hausse de 0,6% entre 2001 et 2002. Comme les années précédentes, le SMIC mensuel net a davantage augmenté que le salaire moyen (+ 1,3%), sous l'effet de l'effort de convergence entre SMIC et garanties mensuelles de rémunérations (GMR).

(1) INSEE, « Les salaires dans les entreprises en 2003 », INSEE Première, n° 1007, mars 2005.

(2) La construction des courbes, notamment pour déterminer la position de leur premier point, fait appel à une hypothèse de nature conventionnelle : les salaires ne peuvent être inférieurs à 9.000 euros. Cette valeur minimale influe sur la position du premier point mais ne modifie pas la forme générale de la courbe, sauf à être trop proche du premier décile (11.500 euros pour l'ensemble des salariés).

LA FORMATION DU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MENAGES

(en milliards d'euros ; en valeur ; évolution en %)

	Valeur 2004	2001	2002	2003	2004
1. Revenu primaire					
- rémunération des salariés (a).....	865,76	+ 4,6%	+ 4,2%	+ 2,4%	+ 2,9%
- EBE et revenu mixte	247,96	+ 6,9%	+ 2,3%	+ 3,5%	+ 4,6%
- revenus du patrimoine.....	96,0	+ 2,6%	+ 1,9%	- 7,0%	+ 3,5%
Sous- total Revenu primaire	1.209,72	+ 4,9%	+ 3,6%	+ 1,8%	+ 3,3%
2. Transferts de redistribution					
- impôts courants	- 143,77	+ 2,5%	- 0,4%	+ 3,3%	+ 2,4%
- cotisations sociales versées (b).....	- 337,22	+ 4,3%	+ 4,3%	+ 3,8%	+ 3,2%
- prestations sociales reçues	324,19	+ 3,8%	+ 5,5%	+ 4,2%	+ 4,0%
- autres transferts nets.....	12,72	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Sous- total Transferts de redistribution	- 144,08	+ 3,1%	- 3,8%	+ 2,6%	+ 3,9%
Revenu disponible brut (RDB)	1.209,72	+ 5,1%	+ 4,7%	+ 1,7%	+ 3,2%

(a) rémunérations brutes et cotisations employeurs.

(b) cotisations salariés et cotisations employeurs.

Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

SALAIRES NETS ANNUELS MOYENS PAR GENRE ET CATEGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE EN 2003

(en euros et rapporté au SMIC)

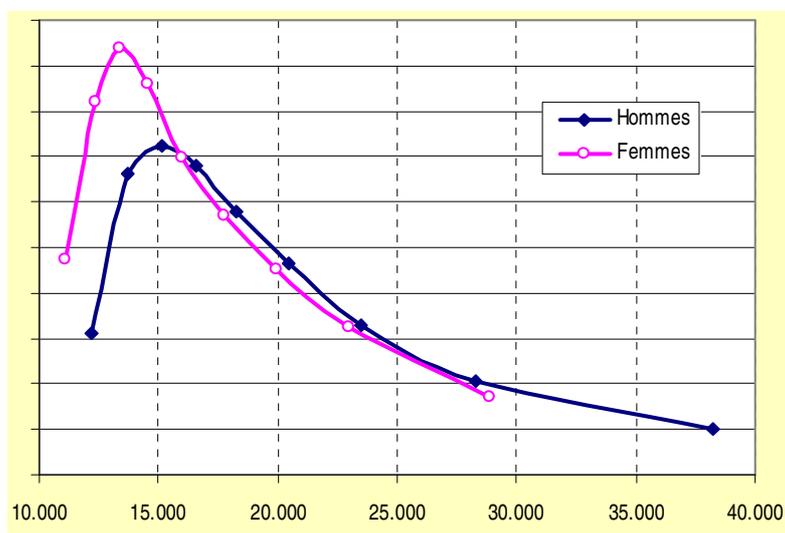
	Femmes		Hommes		Ensemble	
	en euros	en SMIC	en euros	en SMIC	en euros	en SMIC
Ouvriers.....	13.483	1,20	16.313	1,46	15.906	1,42
Employés.....	14.970	1,34	16.069	1,43	15.327	1,37
Professions intermédiaires.....	20.383	1,82	23.300	2,08	22.143	1,98
Cadres.....	35.062	3,13	45.651	4,08	42.928	3,83
Ensemble	18.730	1,67	23.315	2,08	21.735	1,94

SMIC (169 heures) : 11.202 euros en moyenne en 2003.

Source : INSEE, « Les salaires dans les entreprises en 2003 », INSEE Première, n° 1007, mars 2005.

VISUALISATION DE LA DISTRIBUTION DES SALAIRES (par décile)

(salaires annuels nets, en euros)



LES MÉNAGES

2.- CONSOMMATION ET EPARGNE

• En 2004, la consommation effective des ménages a progressé de 2% en volume, alors qu'elle n'avait augmenté que de 1,4% en 2003⁽¹⁾. Elle atteint 1.156,7 milliards d'euros en 2004, répartis entre *dépense de consommation* directement exposée par les ménages (901,2 milliards d'euros) et *consommation satisfaite, à titre non marchand, par les administrations* (255,5 milliards d'euros).

La dépense de consommation des ménages, qui ralentissait depuis l'année 2000, accélère en 2004 avec une augmentation en volume de 2%, après + 1,4% en 2003. Cette croissance se situe légèrement au-dessus de la moyenne des quinze dernières années (+ 1,8%). La demande des ménages a été particulièrement vive pour les technologies de l'information et de la communication (+ 12,2% en volume après + 9,9% en 2003), pour le logement (les dépenses liées à ce dernier et à son équipement représentent 30,4% de la dépense de consommation des ménages et contribuent pour 0,7 point à sa croissance) et pour les transports (achats d'automobiles, services de transports). Le graphique ci-contre permet par exemple de constater que la dépense des ménages en transports a contribué pour 0,2 point à la croissance de l'ensemble de la dépense des ménages, au lieu d'une contribution négative de - 0,2 point en 2003. Le renforcement des dépenses d'assurance-vie des ménages s'est confirmé en 2004 (+ 6,4%), tandis que les dépenses de santé à leur charge ralentissent (+ 2,3%, au lieu de + 3,5% en 2003).

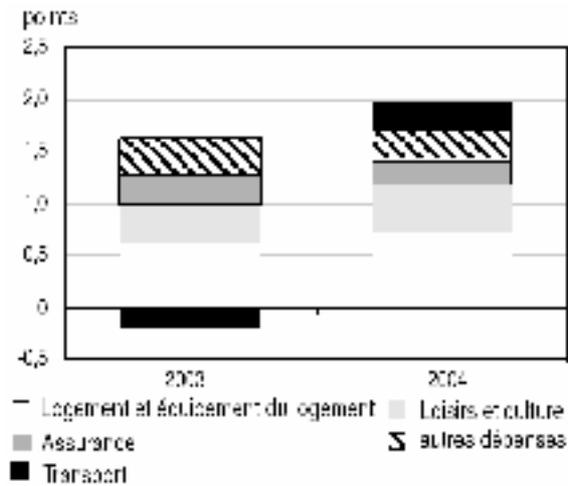
• Après une mauvaise performance au deuxième trimestre 2005 (- 0,4%), en partie responsable de la très faible progression du PIB (+ 0,1%), les dépenses des ménages en produits manufacturés ont fortement progressé en juillet (+ 1,2%), puis en août (+ 1,9%), prolongeant le rebond initié en juin (+ 1,5%). Les dépenses en biens d'équipement du logement confirment leur dynamisme (+ 4,4% en juillet et + 3,9% en août). À la faveur des soldes, les dépenses de consommation en textile-cuir progressent de 2,3% en juillet (puis de 1,6% en août). Les dépenses de consommation en biens durables augmentent de 1,9% en juillet et de 2,5% en août. Après une baisse en juillet (- 1,3%), les achats des ménages en automobiles se redressent en août de 0,6%.

• En 2004, le taux d'épargne a poursuivi sa diminution entamée depuis deux ans : 16,9% du revenu disponible brut en 2002, 16% en 2003 et 15,4% en 2004. En raison de la progression limitée du pouvoir d'achat (+ 1,4% en 2004, après + 0,4% en 2003), les ménages ont puisé dans leur épargne afin de maintenir leur consommation. Les ménages ayant peu réduit leurs investissements en logement, le taux d'épargne financière s'est lui aussi replié, passant de 8,5% en 2002 à 6,9% en 2003 et à 6% en 2004. Les comptes nationaux relatifs au premier trimestre 2005⁽²⁾ suggèrent la poursuite de ce phénomène : le taux d'épargne passe de 15,4% à 14,9%, le taux d'épargne financière s'établissant à 5,9%.

(1) *Le passage des comptes nationaux en « base 2000 » conduit, selon l'INSEE, « à une évaluation plus élevée de la consommation, en particulier de celle de biens et services des technologies de l'information et de la communication (TIC). En outre, la consommation des ménages intègre dorénavant des dépenses en services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM). Ces dépenses correspondent aux marges d'intérêt des institutions financières sur les crédits à la consommation et sur les dépôts. Elles sont intégrées à la consommation des ménages et affectent l'indice du prix de la dépense de consommation. En valeur, elles varient beaucoup d'une année sur l'autre, en fonction des taux d'intérêt. En volume, la consommation y compris SIFIM et hors SIFIM évolue de façon très proche ».*

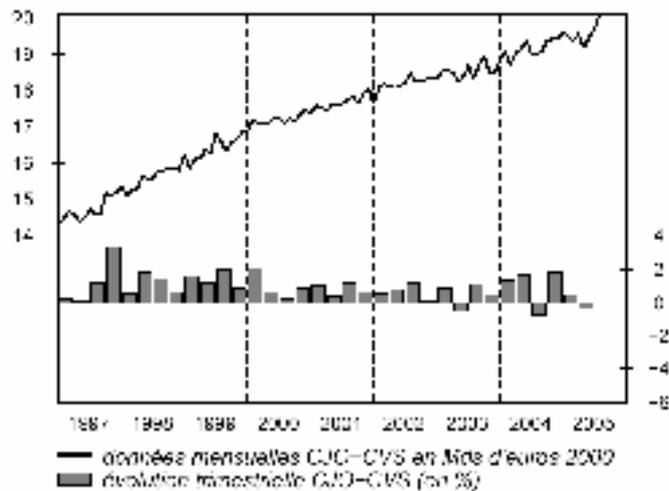
(2) *Les évaluations des comptes trimestriels ne sont, en général, pas directement comparables à celles des comptes annuels car leurs modalités respectives de construction sont différentes.*

CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DES DEPENSES DE CONSOMMATION DES MENAGES



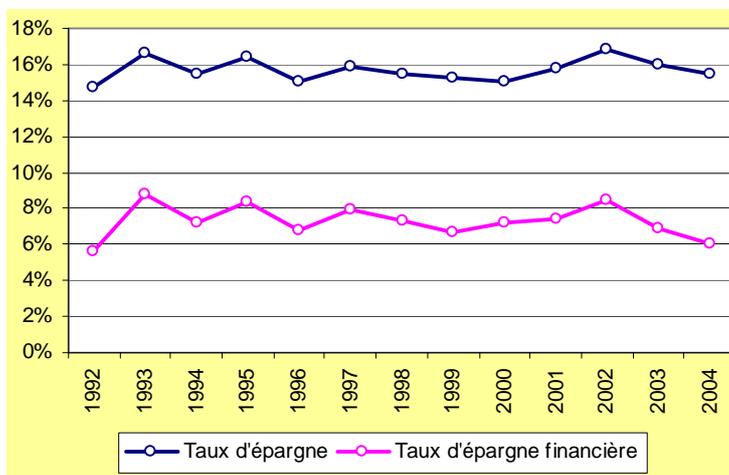
Source : INSEE, « La consommation des ménages en 2004 », INSEE Première, n° 1033, juillet 2005.

ÉVOLUTION RECENTE DES ACHATS DE PRODUITS MANUFACTURES



Source : INSEE, Informations rapides, n° 267, septembre 2005.

ÉVOLUTION DES TAUX D'ÉPARGNE DES MENAGES



Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

LES MÉNAGES

3.- PATRIMOINE FINANCIER ET NON FINANCIER

• Selon les comptes nationaux financiers pour 2004 ⁽¹⁾, la valeur financière nette des ménages s'est établie à 2.047,9 milliards d'euros. Les ménages sont les principaux détenteurs d'une richesse nette, loin devant les sociétés financières (209,3 milliards d'euros) et les institutions sans but lucratif (32,9 milliards d'euros). Cette valeur nette positive équilibre les secteurs institutionnels dont les passifs excèdent les actifs. Il s'agit des sociétés non financières (– 1.465,8 milliards d'euros), des administrations publiques (– 746,3 milliards d'euros) et du « reste du monde » ⁽²⁾ (– 78 milliards d'euros).

La valeur financière nette des ménages est la résultante de leurs actifs financiers (+ 2.850,1 milliards d'euros) et de leurs passifs financiers (– 802,1 milliards d'euros). Près de 84% des passifs est constitué sous forme d'emprunts. Les actifs financiers se répartissent à peu près également entre les actions et titres d'OPCVM, les dépôts et avoirs en numéraires, et les provisions techniques d'assurance. La valeur financière nette n'est, elle-même, qu'une partie des actifs totaux des ménages. En 2004, cette proportion devrait représenter 36,6% des actifs totaux des ménages, alors que les actifs non financiers représenteraient 63,4 ⁽³⁾. La moitié des actifs non financiers est constituée de logements (2.148 milliards d'euros en 2003) et 43% de terrains.

• L'enquête « Patrimoine » 2003-2004 de l'INSEE montre que neuf ménages sur dix disposent d'un patrimoine financier, sous forme d'épargne liquide (livrets d'épargne) ou d'épargne plus longue (épargne logement, assurance-vie, épargne retraite, valeurs mobilières). Ces vingt dernières années, les ménages ont élargi la palette de leurs actifs financiers. Ils sont de plus en plus nombreux, en particulier, à posséder une assurance-vie, voire des valeurs mobilières. Mais, depuis 2000, cette expansion marque le pas, bien que les ménages aient continué à alimenter leur épargne, au moins jusqu'en 2002. Ces dernières années, dans un contexte de stagnation de l'emploi et de ralentissement de leur pouvoir d'achat, les ménages ont privilégié des placements sous forme d'actifs plus liquides et moins risqués (Codevi, LEP, compte épargne logement). En 2004, les comportements sont restés assez comparables à ceux observés en 2002 et 2003. Les ménages ont continué à privilégier, d'une part les produits d'assurance-vie ⁽⁴⁾, d'autre part les placements liquides et notamment les comptes sur livret. À l'inverse, les ménages ont fait preuve de méfiance à l'égard des titres de marché à long terme : les flux sur actions cotées ont été quasi nuls, ceux sur obligations ont été négatifs (– 3 milliards d'euros), de même que ceux sur OPCVM monétaires (– 2,4 milliards d'euros) et sur OPCVM généraux (– 8,5 milliards d'euros).

(1) Source : Banque de France, comptes financiers annuels provisoires.

(2) Dans les comptes nationaux, le secteur du « reste du monde » regroupe les unités économiques non résidentes qui effectuent des opérations ou ont d'autres relations économiques avec des unités institutionnelles résidentes. Seules les unités qui sont entrées en relation avec l'économie nationale au cours d'une exercice donné sont donc prises en considération.

(3) Les comptes de patrimoine n'étant pas encore disponibles pour 2004 à la date de rédaction du présent rapport – au contraire des comptes financiers – il a été fait l'hypothèse que la valeur totale des actifs non financiers continuait à progresser, en 2004, au rythme moyen observé entre 2000 et 2003 (+ 12,8%).

(4) Début 2004, l'assurance vie figure dans le patrimoine de 59% des ménages, après les livrets défiscalisés (83% des ménages), mais avant la résidence principale (56%), l'épargne logement (41%), les valeurs mobilières (24%) et l'épargne salariale (17%). Source : « Patrimoine : quand les ménages prennent de l'assurance », INSEE Première, n° 1015, mai 2005.

LA COMPOSITION DU PATRIMOINE DES MENAGES

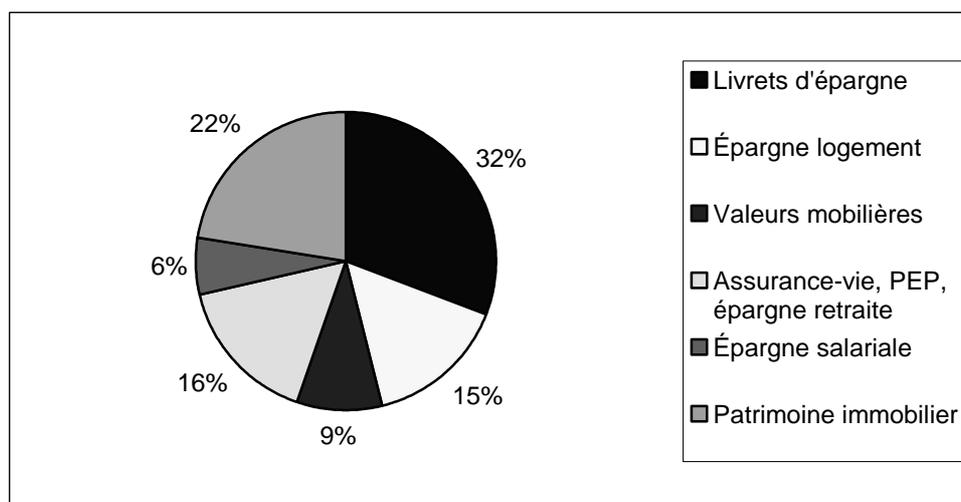
(en milliards d'euros ; en % du total)

	Valeur		en % des actifs totaux		
	2003	2004	2002	2003	2004
1.- Actifs non financiers					
Logements	2.148,0	n.d.	31,9%	30,5%	n.d.
Autres bâtiments et génie civil	129,9	n.d.	2,0%	1,8%	n.d.
Stocks	28,3	n.d.	0,5%	0,4%	n.d.
Objets de valeur	73,8	n.d.	1,1%	1,0%	n.d.
Terrains	1.888,7	n.d.	23,4%	26,8%	n.d.
Autres actifs non financiers	98,7	n.d.	1,5%	1,4%	n.d.
Sous-total Actifs non financiers (a).....	4.367,4	4.926,4	60,5%	62,0%	63,4%
2.- Actifs financiers					
Numéraire et dépôts	900,1	945,8	13,7%	12,8%	12,2%
Titres hors actions	51,2	49,4	1,0%	0,7%	0,6%
Crédits	24,6	20,9	0,3%	0,3%	0,3%
Actions et titres d'O.P.C.V.M.	677,7	725,4	9,5%	9,6%	9,3%
Provisions techniques d'assurance	905,6	976,1	13,2%	12,9%	12,6%
Autres comptes à recevoir	116,9	132,6	1,8%	1,7%	1,7%
Sous-total Actifs financiers	2.676,2	2.850,1	39,5%	38,0%	36,6%
3.- Passifs financiers (à déduire)					
Titres hors actions	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Crédits	617,8	670,9	9,2%	8,8%	8,6%
Autres comptes à payer	119,1	130,8	2,3%	1,7%	1,7%
Sous-total Passifs financiers	736,9	802,1	11,5%	10,5%	10,3%
Valeur financière nette (2 - 3)	1.939,2	2.047,9	28,0%	27,5%	26,3%
Valeur nette (1 + 2 - 3)	6.306,6	6.974,3	88,5%	89,5%	89,7%

(a) Pour l'année 2004, en l'absence d'évaluations sur les actifs non financiers, la construction du tableau repose sur l'hypothèse d'une poursuite de l'évolution moyenne en valeur constatée entre 2000 et 2003.

Source : INSEE, comptes financiers 2004 et comptes de patrimoine 2003 (octobre 2005).

TAUX DE DETENTION D'ACTIFS DE PATRIMOINE PAR LES MENAGES DEBUT 2004



Source : INSEE, Tableaux de l'économie française 2005-2006.

LES COMPTES ET L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

• En 2004, l'amélioration de la conjoncture économique s'est traduite par un léger rebond du taux de marge d'exploitation des sociétés non financières (rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée). Le taux de marge s'est établi à 30,8%, après 30,6% en 2003 et 30,7% en 2002, le dernier « point haut » ayant été atteint en 1998 (32,5%). Alors que la valeur ajoutée augmentait de 3,6%, la progression de l'excédent brut d'exploitation a été plus vive en 2004 que l'année précédente (+ 4,4%, au lieu de + 1,6%). La part du coût du travail au sein de la valeur ajoutée des sociétés non financières a légèrement reculé pour s'établir à 66,2% (en y incluant les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, pour 1,1% environ), au lieu de 66,6% en 2003 : les salaires et traitements absorbent 48,5% de la valeur ajoutée au lieu de 48,9% en 2003 ; les cotisations sociales comptent pour 16,6% au lieu de 16,7% en 2003.

Après la pause de 2003 (+ 0,1%), l'investissement des sociétés non financières est reparti en 2004 (+ 2,8%), sa contribution à la croissance de l'économie nationale redevenant positive (0,3 point de PIB). Passant de 18,6% en 2003 à 18,9% en 2004, le taux d'investissement (rapport de la formation brute de capital fixe à la valeur ajoutée) a augmenté d'une année sur l'autre, ce qui ne s'était plus produit depuis 1999. Cette reprise a pris la forme d'un « rattrapage » après deux années de diminution du volume de formation brute de capital fixe (- 2,7% en 2002, - 1,8% en 2003).

La stagnation de l'épargne brute (- 0,11 milliards d'euros) et l'augmentation de la formation brute de capital fixe (+ 7,83 milliards d'euros) ont quasiment été compensées par la diminution des transferts en capital versés (- 7,1 milliards d'euros). Le creusement du besoin de financement (3,4% au lieu de 2,3% en 2003) a donc été principalement imputable à la reconstitution massive des stocks (+ 8,3 milliards d'euros, représentant 1% de la valeur ajoutée). L'alourdissement de la rémunération des fonds propres et de la charge fiscale ont contribué à diminuer la capacité d'autofinancement (rapport de l'épargne à la formation brute de capital fixe) : 82,2% en 2004 après 86,6% en 2003. Il est vrai que ce taux avait alors sensiblement augmenté par rapport à 2002 (78,2%), en raison de la baisse des dépenses d'équipement et du rebond de l'épargne (+ 8,6%).

• En 2005, la progression des coûts d'approvisionnement pèse encore sur les marges et sur la formation de la valeur ajoutée. L'indice de climat des affaires a chuté jusqu'en mai 2005, avant de remonter les deux mois suivants. Interrogés par l'INSEE en juillet ⁽¹⁾, les chefs d'entreprises de l'industrie manufacturière ont légèrement révisé à la baisse (- 1 point) leurs prévisions d'investissements : les industriels s'attendent à une progression limitée de leurs investissements en 2005, de 3% en valeur dans l'industrie manufacturière et de 2% en valeur dans l'ensemble de l'industrie. Les petites entreprises industrielles continueraient d'investir à un rythme sensiblement supérieur (+ 5%) à celui des moyennes et des grandes entreprises (+ 2%).

(1) INSEE, « Enquête mensuelle dans l'industrie », Informations rapides, n° 218, juillet 2005.

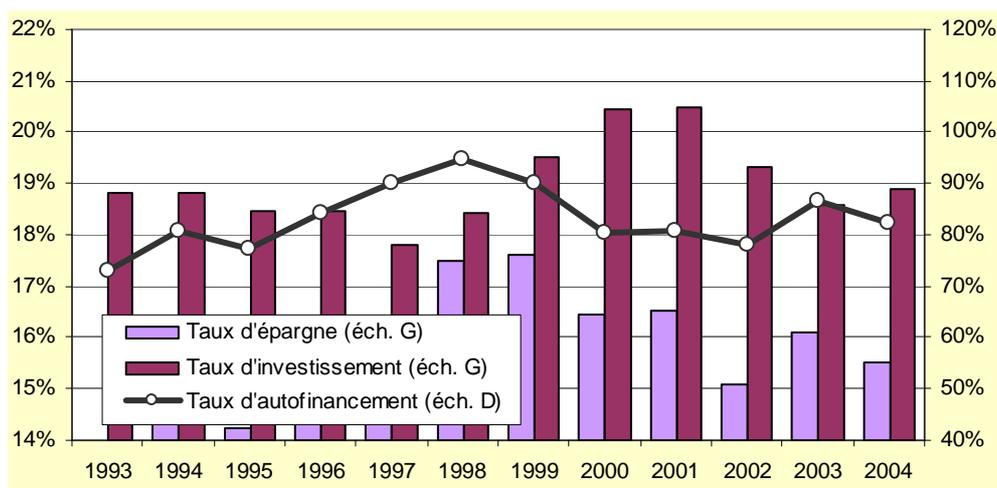
PRINCIPAUX ELEMENTS DU COMPTE DES SOCIETES NON FINANCIERES

(en milliards d'euros ; en % de la valeur ajoutée)

	Valeur		en % de la valeur ajoutée		
	2003	2004	2002	2003	2004
1.- Répartition de la valeur ajoutée					
Salaires et traitements	390,7	401,7	49,0%	48,9%	48,5%
Cotisations sociales (effectives ou imputées)	133,2	137,5	16,5%	16,7%	16,6%
Impôts sur salaires et main-d'œuvre	8,4	9,5	1,0%	1,1%	1,1%
Sous-total Coût du travail	532,3	548,7	66,4%	66,6%	66,2%
Impôts (nets de subventions d'exploitation)	22,5	24,6	2,9%	2,8%	3,0%
Excédent brut d'exploitation	244,5	255,2	30,7%	30,6%	30,8%
2.- Formation de l'épargne					
Excédent brut d'exploitation	244,5	255,2	30,7%	30,6%	30,8%
Revenus reçus au titre de la propriété	132	141,9	16,1%	16,5%	17,1%
Revenus versés au titre de la propriété	- 200,5	- 218,7	- 25,4%	- 25,1%	- 26,4%
Opérations de distribution	- 30,5	- 26,5	- 6,4%	- 5,9%	- 6,0%
Épargne	128,7	128,6	15,1%	16,1%	15,5%
3.- Financement de la FBCF					
Épargne	128,7	128,6	15,1%	16,1%	15,5%
Transferts divers en capital	- 0,9	7,6	1,2%	- 0,1%	0,9%
Besoin de financement	18,7	28,3	3,3%	2,3%	3,4%
<i>A déduire :</i>					
(-) Variations de stocks	- 1,3	8,3	0,1%	- 0,2%	1,0%
(-) Acquisitions d'actifs non financiers	- 0,9	- 0,4	0,1%	- 0,1%	0,0%
Formation brute de capital fixe	148,7	156,5	19,3%	18,6%	18,9%
Taux d'autofinancement	86,6%	82,2%	<i>(sans objet)</i>		

Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES SOCIETES NON FINANCIERES



Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

LA DÉMOGRAPHIE DES ENTREPRISES

320.000 entreprises ont été créées en 2004 dans l'industrie, le commerce et les services, soit une augmentation de 9%, après + 8,7% en 2003 ⁽¹⁾. Ces hausses font suite à une période de stabilité de 1997 à 2002 (environ 270.000 créations par an). Parmi les entreprises créées, 70% sont entièrement nouvelles, proportion la plus forte observée depuis dix ans. Après une baisse de 1997 à 2002 et une stabilité en 2003, le nombre de reprises d'entreprises augmente de 5,6% en 2004 et concerne plus de 42.000 entreprises, ce résultat s'expliquant notamment par les mesures favorables aux transmissions instaurées par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Comme souvent, les secteurs les plus dynamiques sont l'immobilier (+ 18%), la construction (+ 17,7%), les industries agro-alimentaires (+ 14,4%) et les services aux entreprises (+ 13,1%).

En 2004, les défaillances d'entreprises ont progressé de 3,3% en moyenne, un rythme inférieur à celui de 2003 (+ 3,8%) qui représente environ 3.400 jugements par mois. Les hausses de défaillances concernent surtout l'industrie agro-alimentaire (+ 10,7%), les services aux particuliers (+ 7,7%), le commerce (+ 7,5%) et la construction (+ 6,2%). Les défaillances sont en revanche à la baisse dans les secteurs des services aux entreprises (- 1,8%), des transports (- 2,9%), de l'immobilier (- 3,1%) et de l'industrie manufacturière (- 8,4%).

PRECISIONS METHODOLOGIQUES

• La série des **créations d'entreprises** est constituée à partir des informations du répertoire SIRENE. Toute entreprise, personne physique ou morale, est inscrite au répertoire lors de sa première déclaration de démarrage d'activité non salariée et reçoit alors un numéro d'identification unique. Elle est comptabilisée dans la série des créations à partir de sa date de début d'activité économique :

– en « création pure » si l'activité exercée ne constitue pas la poursuite d'une activité de même type exercée antérieurement au même endroit par une autre entreprise ;

– en création par « reprise » dans les cas contraires (reprise de tout ou partie des moyens de production d'une autre entreprise, rachat d'un fonds de commerce...).

Par ailleurs, une personne physique peut cesser son activité non salariée puis la reprendre ultérieurement. Elle retrouve alors le numéro d'identification unique qui lui avait été attribué la première fois. Cette reprise d'activité non salariée sera comptabilisée dans tous les cas en création par « réactivation ».

• Les **défaillances d'entreprises** correspondent à l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire (sans redressement préalable) par un jugement du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance à l'encontre d'une entreprise suite à une cessation de paiements. Le but de la procédure de redressement judiciaire est, dans la mesure du possible, de sauver l'entreprise. Cependant, 90% des procédures aboutissent à la liquidation de l'entreprise. Il ne faut pas confondre la notion de défaillance avec la notion de cessation (arrêt total de l'activité économique de l'entreprise). Les liquidations qui font suite à une défaillance ne représentent qu'une partie (entre 10% et 20%), variable avec le temps et le secteur d'activité, de l'ensemble des cessations d'entreprises. En effet, la majorité des cessations fait suite à un arrêt d'activité avec ou sans reprise par un tiers pour différentes raisons : départ à la retraite, problèmes personnels, décès, difficultés économiques sans dépôt de bilan, etc.

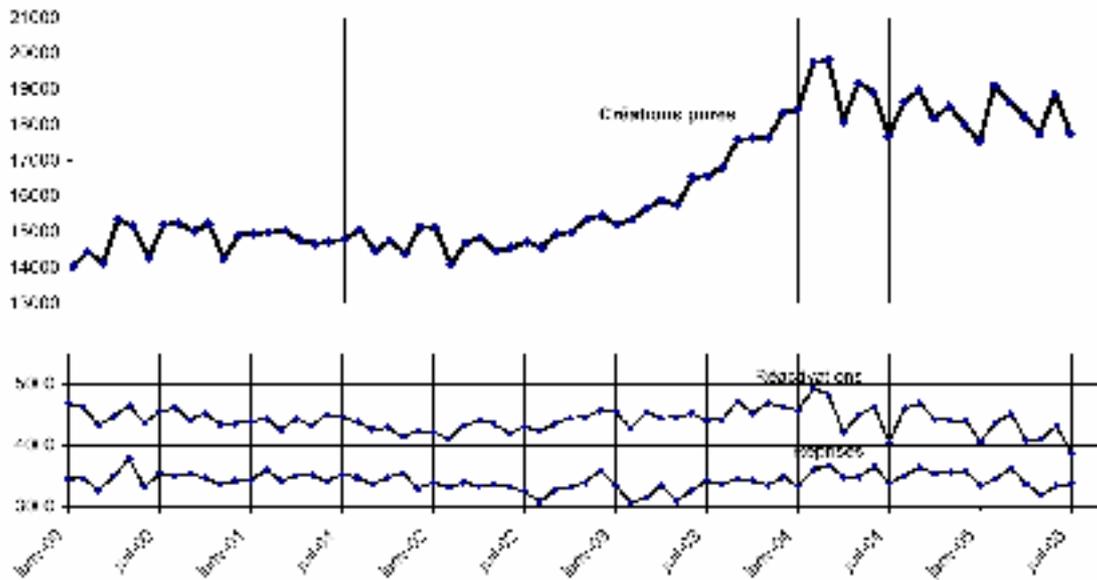
Les statistiques de défaillances proviennent du *Bulletin officiel d'annonces civiles et commerciales*, qui publie tous les mois les jugements intervenus aux cours des mois précédents. Des aléas techniques peuvent faire varier considérablement le volume des publications (vacances, grèves, rattrapages...). Afin d'annuler ces effets techniques et de présenter des séries cohérentes dans le temps, il est publié des séries en date de jugement.

Source : INSEE, Informations rapides.

(1) Source : « La hausse des créations d'entreprises se poursuit en 2004 », INSEE Première, n° 1002, janvier 2005.

NOMBRE DE CREATIONS D'ENTREPRISES

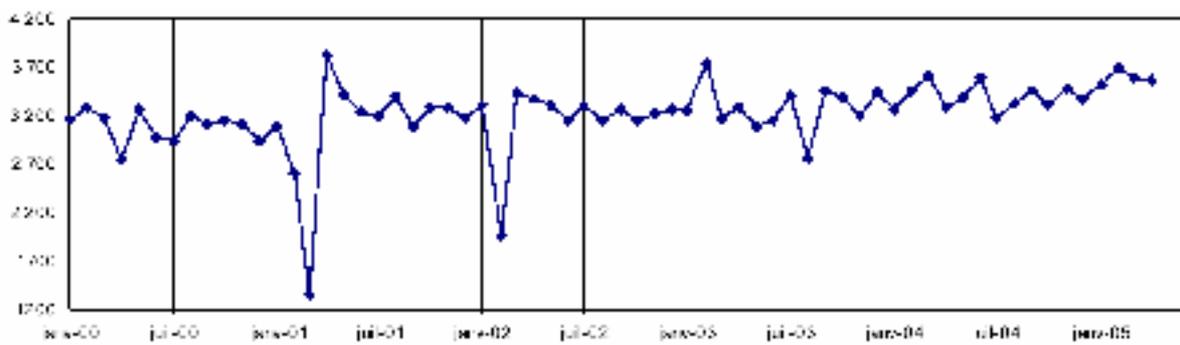
(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 243, août 2005.

NOMBRE DE DEFAILLANCES D'ENTREPRISES (en date de jugement)

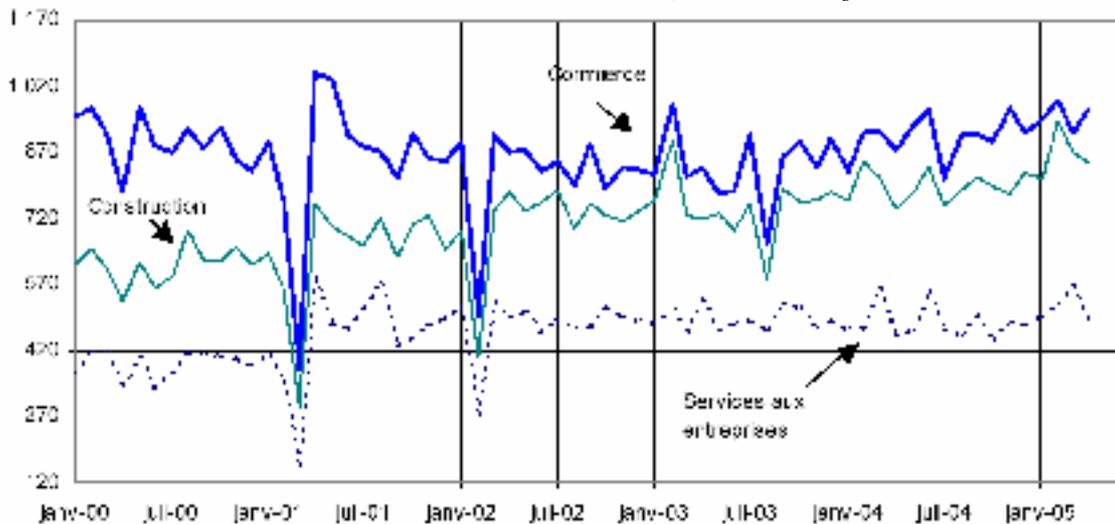
(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 268, septembre 2005.

NOMBRE DE DEFAILLANCES D'ENTREPRISES PAR SECTEUR (en date de jugement)

(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 247, août 2005.

LE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE

• En 2004, pour la seconde fois depuis 1992, l'économie nationale a dégagé un besoin de financement au lieu d'une capacité de financement : - 10,4 milliards d'euros (0,6% du PIB), au lieu de - 4,2 milliards d'euros en 2003 (0,3% du PIB) et + 12,3 milliards d'euros en 2002 (0,8% du PIB). Les évolutions sont différenciées selon les secteurs :

- le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages a crû de 1,4% en 2004 (au lieu de + 0,4% en 2003 et + 3,6% en 2002), tandis que leur taux d'épargne est passé de 16% du RDB en 2003 à 15,4% en 2004. Leur capacité de financement a diminué pour la deuxième année consécutive, passant de 70,9 milliards d'euros en 2003 (4,5% du PIB) à 63,9 milliards d'euros en 2004 (3,9% du PIB) ;

- le besoin de financement des sociétés non financières, qui diminuait depuis 2000 (où il avait culminé à 33,5 milliards d'euros), est reparti à la hausse pour atteindre 28,3 milliards d'euros, soit 1,7% du PIB (au lieu de 18,7 milliards d'euros et 1,2% du PIB en 2003) ;

- les sociétés financières dégagent, en 2004, une capacité de financement de 13,1 milliards d'euros (0,8% du PIB) au lieu de 9 milliards d'euros en 2003 (0,6% du PIB) ;

- le besoin de financement des administrations publiques est revenu de 66,6 milliards d'euros en 2003 (4,2% du PIB) à 60,1 milliards d'euros en 2004 (3,6% du PIB), rompant ainsi avec le processus d'augmentation débuté en 2001.

• Fin 2004, le rapport de l'endettement de l'ensemble des agents non financiers au PIB s'établissait à 163,9% (au lieu de 160,3% fin 2003). Du côté des ménages, l'encours de crédit habitat continue de fortement augmenter. Le faible niveau des taux d'intérêt - compte tenu du repli des rendements obligataires - et la hausse des prix de l'immobilier ont renforcé l'intérêt de l'investissement en logement : entre décembre 2000 et décembre 2004, le taux de croissance annuel du crédit à l'habitat est passé, en termes réels, de 5,4% à 9,7% ⁽¹⁾. Les crédits à court terme - essentiellement crédits à la consommation - croissent également en 2004 (+ 2,1 milliards d'euros, soit le flux le plus élevé depuis 2000), mais représentent toujours moins de 5% de l'endettement des ménages. L'encours des crédits aux ménages s'accroissant plus vite que le revenu disponible brut, le taux d'endettement des ménages est passé de 54,7% à 57,8%, poursuivant la hausse engagée en 1996.

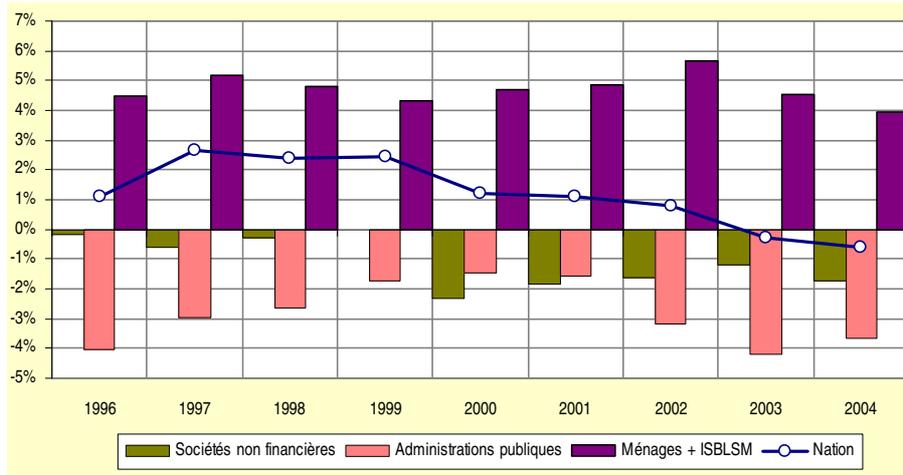
L'endettement des sociétés financières (dette rapportée à la valeur ajoutée) a diminué pour la deuxième année consécutive, passant de 107,7% en 2002 à 107,1% en 2003 et à 105,6% en 2004. Cette tendance globale dissimule une augmentation de l'encours des crédits auprès des institutions financières (+ 5% entre fin 2004 et fin 2003, après trois années de baisse), compensée par la diminution de l'encours des financements de marché (- 3%).

En raison de la reprise de l'activité et notamment d'une reconstitution des stocks, les crédits de trésorerie ont commencé à se redresser : la croissance de l'encours en moyenne annuelle est restée négative, mais le glissement sur 12 mois a atteint 5,7% en décembre 2004. Les crédits à l'investissement ont accéléré, progressant de 4,5% en 2004, après + 2,1% en 2003.

(1) Source : Bulletin de la Banque de France, n° 140, août 2005.

CAPACITE ET BESOIN DE FINANCEMENT DES SECTEURS ECONOMIQUES

(en % du PIB)

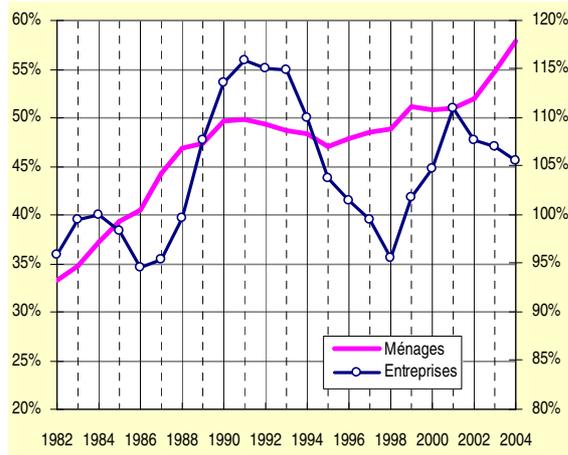


Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

ENDETTEMENT DES SOCIETES NON FINANCIERES ET ENDETTEMENT BANCAIRE DES MENAGES

(en % du revenu disponible brut)

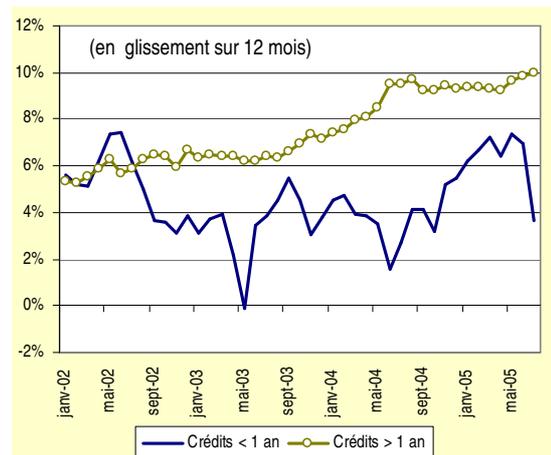
(en % de la valeur ajoutée brute)



Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005) et Banque de France.

ENDETTEMENT DES MENAGES

(à partir de l'agrégat « Endettement intérieur »)



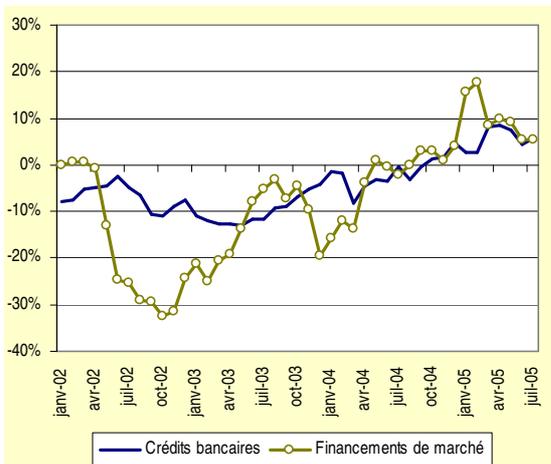
Source : Banque de France, séries longues.

ENDETTEMENT DES SOCIETES NON FINANCIERES

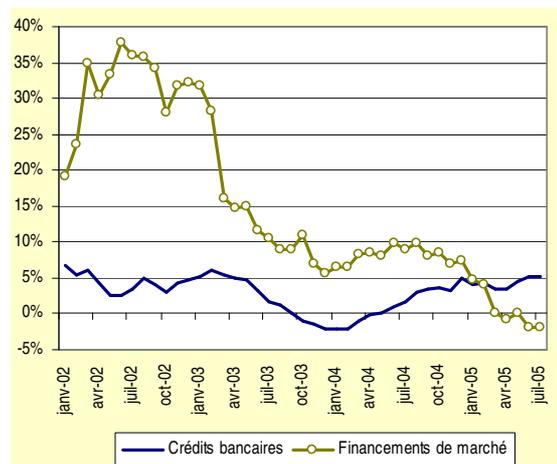
(à partir de l'agrégat « Endettement intérieur »)

Endettement à court terme

(en glissement sur 12 mois)



Endettement à long terme



Source : Banque de France, séries longues.

MONNAIE ET TAUX D'INTERET

• À la fin de l'année 2002, la détérioration des conditions économiques et, pour la Banque centrale européenne (BCE), le resserrement des conditions financières globales dû à l'appréciation de l'euro, avaient incité la BCE et la Réserve fédérale américaine (FED) à reprendre la baisse des taux interrompue à la fin de l'année 2001. Dans un contexte dominé par des craintes de déflation, le taux principal de refinancement de la BCE a été ramené à 2% et le taux objectif des fonds fédéraux est revenu à 1% (son plus bas niveau depuis 40 ans) entre novembre 2002 et juin 2003. Le 29 juin 2004, la FED a estimé que la poursuite de l'expansion et l'amélioration du marché du travail justifiaient une remise en cause progressive du caractère accommodant de sa politique monétaire. Elle a alors relevé progressivement son taux directeur, quart de point par quart de point, à cinq reprises en 2004 et à 6 reprises en 2005.

Alors que certaines pressions s'exerçaient en faveur d'une pause dans le processus de resserrement monétaire, en raison des conséquences supposées du cyclone « Katrina » aux États-Unis, le Comité de politique monétaire de la FED a de nouveau relevé de 25 points de base son taux directeur le 20 septembre 2005, le portant ainsi à 3,75%, soit près du double des taux directeurs européens.

Réuni pour la dernière fois le 2 septembre 2005, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de maintenir le *statu quo*, en particulier en laissant inchangé le taux principal de refinancement à 2%. Le Conseil a jugé que, compte tenu des perspectives actuelles en matière d'inflation à moyen terme, un resserrement serait malvenu à ce point du cycle économique. Les niveaux exceptionnellement bas des taux d'intérêt, tant nominaux que réels, constituent un puissant soutien de l'activité économique dans la zone euro. En dépit de l'existence de risques à la hausse pesant sur la stabilité des prix, aucun signe tangible d'un renforcement des tensions inflationnistes sous-jacentes dans la zone euro n'est constaté. Toutefois, « *en raison notamment du risque d'effets de second tour résultant de la poursuite de la hausse des cours du pétrole, le Conseil des gouverneurs continue de suivre très attentivement l'évolution des anticipations d'inflation* »⁽¹⁾.

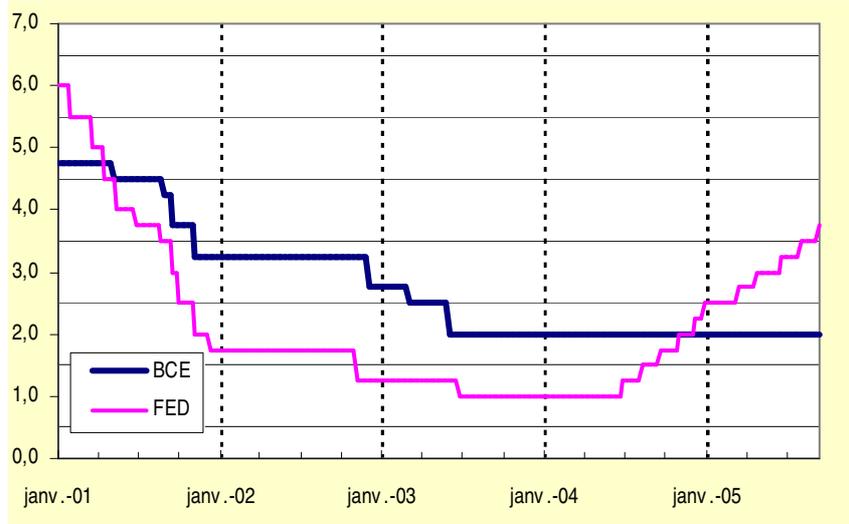
• Les conditions bancaires dans la zone euro restent favorables au financement par endettement des entreprises et des ménages⁽²⁾. La tendance baissière des taux d'intérêt appliqués aux sociétés non financières s'est poursuivie en 2003 et, quoique à un rythme légèrement plus modéré, en 2004. Au premier semestre 2005, les conditions d'accès au crédit bancaire se sont encore améliorées, les taux des prêts aux entreprises repartant à la baisse. De même, les conditions de financement proposées aux ménages de la zone euro sont demeurées globalement favorables, les taux débiteurs appliqués aux prêts au logement et aux crédits à la consommation s'étant (modestement) repliés au deuxième trimestre 2005.

• En France, les évolutions sont globalement comparables. En particulier, les entreprises ont bénéficié d'une forte diminution des taux des prêts à moyen et long terme (– 64 points de base entre décembre 2003 et décembre 2004).

(1) Source : éditorial du Bulletin mensuel de la BCE, septembre 2005.

(2) Sur le long terme, l'analyse est rendue difficile par le changement en janvier 2003 de la définition des taux d'intérêt bancaires, en raison de l'introduction de nouvelles statistiques européennes harmonisées relatives aux institutions financières monétaires. Néanmoins, en considérant par exemple les variations intervenues à l'égard des sociétés non financières, les taux d'intérêt réels à long terme appliqués par les banques ont fléchi d'environ 4 points de pourcentage entre 1995 et fin 2002.

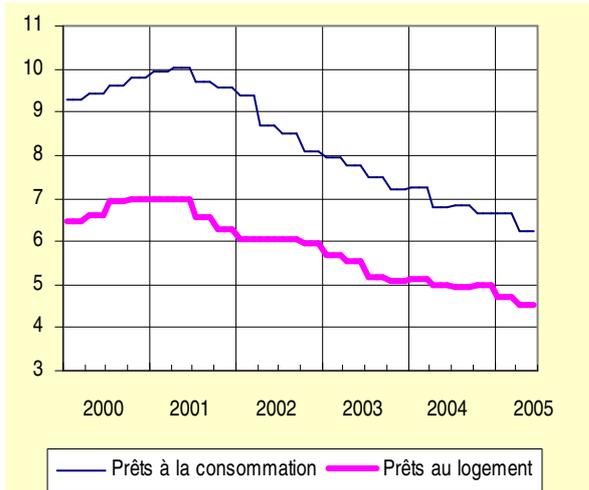
ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BCE ET DE LA RESERVE FEDERALE



Source : BCE et Réserve fédérale américaine.

TAUX D'INTERET BANCAIRES (France)

Prêts aux ménages



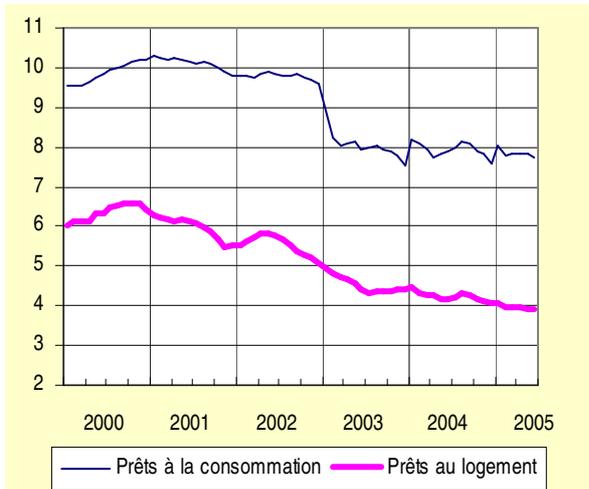
Prêts aux entreprises



Source : Banque de France, séries longues.

TAUX D'INTERET BANCAIRES (zone euro)

Prêts aux ménages



Prêts aux entreprises



Source : BCE, séries longues (rupture de série en janvier 2003).

L'EVOLUTION GENERALE DES PRIX

• En 2004, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 2,1%, après 2,2% en 2003 et 2,3% en 2002 ⁽¹⁾. Contribuant pour un tiers à l'inflation en 2004, l'accroissement des prix de l'énergie résulte principalement d'une hausse des prix des produits pétroliers de 16,4%, même si celle-ci a été atténuée par les mouvements de la parité euro-dollar. L'année 2004 est aussi marquée par le coup d'arrêt donné en septembre aux hausses dans l'alimentation hors produits frais, en conséquence de l'accord de baisse des prix du 17 juin 2004 entre producteurs et grande distribution. Par ailleurs, et plus classiquement, les autres moteurs de la hausse des prix ont été le secteur des services à fort contenu en main-d'œuvre, la hausse des loyers (+ 3,4%) et les relèvements tarifaires du tabac (+ 9,5%).

• En août 2005, l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages a augmenté de 0,4%, après + 0,2% en juillet ⁽²⁾. La variation annuelle s'établit à + 1,8% après + 1,7% le mois précédent. Hors tabac, l'indice s'accroît de 0,5% et son glissement annuel est aussi en hausse par rapport à juillet (+ 1,9%). Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation du mois d'août. La fin des soldes d'été a provoqué des hausses de prix dans l'habillement et des autres produits manufacturés. En période estivale, les hausses saisonnières des prix des activités touristiques ont fait progresser les prix des autres services. La baisse saisonnière des prix des produits frais limite la hausse de l'indice d'ensemble. En revanche, l'énergie a poursuivi son renchérissement (+ 1,4% en août, après + 2,7% en juillet) du fait des hausses des prix des produits pétroliers (+ 2,1% en août, après + 3,8% en juillet) : en deux ans, la hausse est de 34,3% pour les produits pétroliers, de 29,4% pour les carburants et de 69,4% pour les combustibles liquides.

Le décalage sensible apparu, au début de l'automne 2003, entre l'évolution de l'indice des prix et celle de l'indice hors tabac s'est réduit à compter d'octobre 2004 : la progression de l'inflation hors tabac a même été supérieure à l'indice des prix (tabac compris) aux mois de mars, avril, mai et août 2005. L'inflation sous-jacente ⁽³⁾ est particulièrement basse : elle monte de 0,3% en août 2005 (après - 0,3% en juillet) et son évolution en glissement annuel est de + 0,7%.

• L'inflation demeure moins élevée en France que dans l'Union économique et monétaire : mesurée par l'IPCH (indice des prix à la consommation harmonisé), elle atteint 1,8% en juillet 2005 au lieu de 2,2% en moyenne dans la zone euro. Avec une variation de + 1,9%, l'Allemagne semble poursuivre sa convergence vers la moyenne de la zone euro et s'éloigner de l'asymétrie négative que constituait un taux d'inflation anormalement bas dans un contexte de politique monétaire unique et intégrée. L'inflation demeure en revanche plus élevée en Espagne (+ 3,3% en juillet), en Grèce (+ 3,9%) et au Luxembourg (+ 4%). Les performances des pays de l'Union européenne non membres de la zone euro sont globalement comparables : l'IPCH moyen pondéré pour l'ensemble de ces pays progresse de 2,1% en juillet 2005.

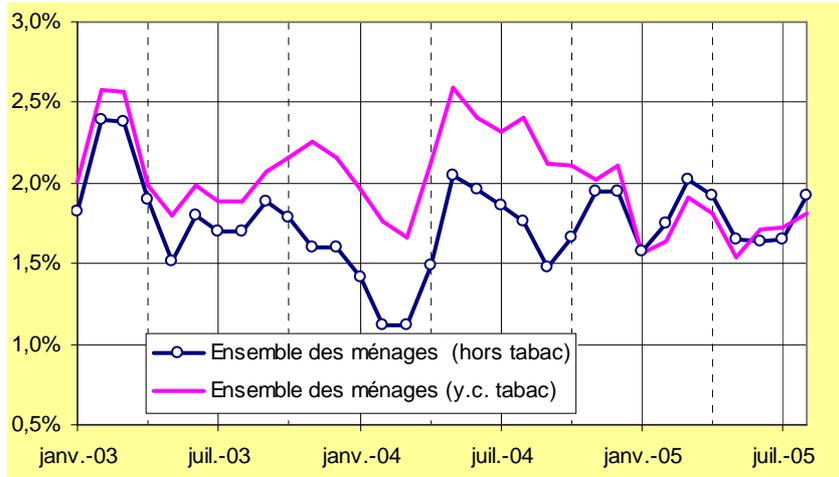
(1) Source : « Services et énergie : moteurs de la hausse des prix en 2004 », INSEE Première, n° 1027, juillet 2005.

(2) Source : INSEE, Informations rapides, n° 260, septembre 2005.

(3) La mesure de l'inflation sous-jacente exclut les prix soumis à l'intervention de l'État et les produits à prix volatils (produits frais, énergie, tabac).

INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

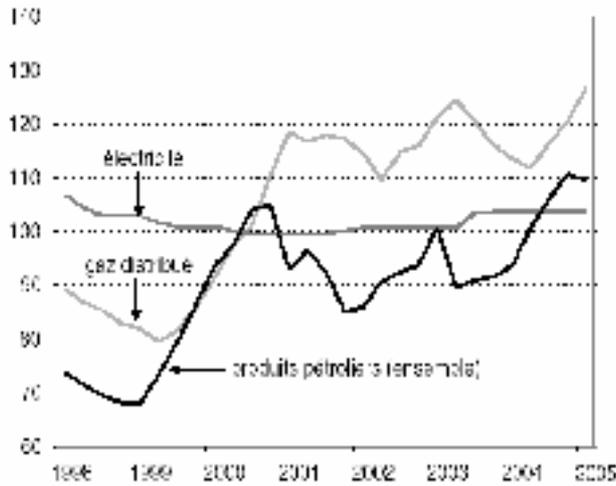
(en glissement annuel)



Source : INSEE, site Internet (septembre 2005).

ÉVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS ENERGETIQUES

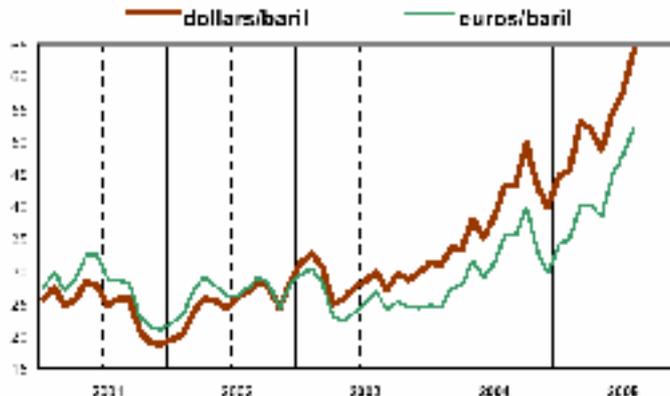
(moyennes trimestrielles ; indices base 100 en 2000)



Source : INSEE Première, n° 1024, juin 2005.

ÉVOLUTION DES PRIX DU PETROLE

PETROLE (brent, prix spot à Rotterdam)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 257, septembre 2005.

LES ECHANGES EXTERIEURS

Note méthodologique : les données de synthèse du commerce extérieur sont établies sur la base d'échanges FAB/FAB. Elles prennent en compte une estimation des flux d'un montant inférieur aux seuils déclaratifs. Les analyses par produits et par pays sont établies sur la base d'échanges CAF/FAB.

• En 2004, bénéficiant d'un contexte international porteur, les exportations ont progressé de 5% en valeur et en moyenne annuelle (après une baisse de 2,9% en 2003) et de 3,1 % en volume ⁽¹⁾. Les deux tiers de cette croissance proviennent des biens de consommation et des biens d'équipement. Ce dynamisme a toutefois été nettement inférieur à celui des importations (+ 6,9% en volume). Le solde du commerce extérieur a donc particulièrement pesé sur la croissance (- 0,9 point de PIB). En valeur, le solde des échanges de services s'est contracté fortement de 3,4 milliards d'euros (en raison notamment de l'érosion du solde touristique), tandis que le solde des biens est déficitaire pour la première fois depuis 2000 (- 6 milliards d'euros FAB/FAB). La détérioration du solde du commerce extérieur est imputable à l'ensemble des produits manufacturés, aux produits pétroliers, aux services financiers et au tourisme. La « facture énergétique », en particulier, atteint 27,9 milliards d'euros. Seul le solde des échanges d'automobiles s'est amélioré entre 2003 et 2004. Parmi les opérations de répartition, le solde des transferts en capital retrouve une valeur plus habituelle (+ 0,2 milliard d'euros), après un déficit exceptionnel de 7,7 milliards d'euros en 2003. Au total, le solde de l'ensemble des relations avec le « reste du monde » est à nouveau dégradé et s'établit à - 10,4 milliards d'euros, après - 4,2 milliards d'euros en 2003 et des excédents les années antérieures.

L'orientation géographique du commerce extérieur a évolué en 2004. À l'inverse de l'année précédente, l'Union européenne (à 15 membres) apporte une contribution positive de plus de 3 points à la hausse des exportations et de plus de 4 points à celle des importations. Le marché asiatique est le plus dynamique : il a presque rattrapé, en valeur, celui du continent américain.

• Au premier semestre 2005 ⁽²⁾, les exportations s'établissent à 175,8 milliards d'euros. Cette hausse de 2,6% par rapport au semestre précédent profite particulièrement aux biens d'équipement (+ 4,2%) et, dans une moindre mesure, aux biens de consommation (+ 2,7%). Les importations augmentent de 3,5% et atteignent leur plus haut niveau semestriel (187 milliards d'euros). Cette progression concerne l'ensemble des branches, en particulier les produits de l'industrie automobile (+ 4,5%) et les biens de consommation (+ 4,1%). Dans un contexte de forte tension sur les prix des hydrocarbures, la facture énergétique s'accroît et atteint 17,2 milliards d'euros, soit près d'un milliard d'euros de plus qu'au second semestre 2004. Pour les six premiers mois de l'année, le solde cumulé des échanges FAB/FAB est déficitaire de 11,2 milliards d'euros.

Les ventes vers l'Union européenne ont progressé de 2,2%, mais les importations ont plus fortement augmenté (+ 4,7%). La hausse des achats a été particulièrement importante chez les partenaires de la zone euro, par exemple depuis l'Allemagne (hausse de 5,5% des importations). Les exportations vers les États-Unis augmentent de 3%, confirmant le rebond des ventes depuis un an vers ce pays. La croissance des exportations vers l'Asie est la plus forte enregistrée depuis six ans en variation semestrielle (+ 12,3%).

(1) Source : « Les comptes extérieurs de la France en 2004 », INSEE Première, n° 1035, juillet 2005.

(2) Source : Direction générale des douanes et des droits indirects, « Le chiffre du commerce extérieur », site Internet.

LE COMPTE DU « RESTE DU MONDE » EN 2003 ET 2004

(en milliards d'euros, aux prix courants)

	2004			2003 Solde
	Exportations	Importations	Solde	
I.- Échanges de biens (CAF/FAB)				
Agriculture	10,3	8,6	1,7	1,8
Industries agro-alimentaires	30,0	23,5	6,5	6,8
Énergie	12,3	40,2	- 27,9	- 22
Produits manufacturés :				
- biens de consommation	52,2	59,9	- 7,7	- 6,3
- automobile	53,6	41,4	12,2	11,6
- biens d'équipement.....	81,4	74,1	7,3	8,2
- biens intermédiaires.....	103,1	108,9	- 5,8	- 3,1
Sous-total Produits manufacturés	290,2	284,3	5,9	10,4
Total Échanges de biens (CAF/FAB).....	342,7	356,5	- 13,8	- 3,1
<i>pour mémoire : Échanges FAB/FAB.....</i>	<i>342,7</i>	<i>349,3</i>	<i>- 6,6</i>	<i>3,4</i>
II.- Échanges de services				
Tourisme	32,8	22,5	10,3	11,6
Services aux entreprises	24,8	22,5	2,3	2,4
Transports	17,7	18,8	- 1,1	- 0,3
Autres services	10,1	10,8	- 0,8	0,4
Total Échanges de services	85,4	74,7	10,7	14,1
III.- Opérations de répartition				
Revenus de la propriété.....	77,2	80,6	- 3,4	- 3,5
Subventions diverses.....	-	- 9,6	9,6	9,7
« 4 ^{ème} ressource »	-	10,2	- 10,2	- 9,6
Transferts en capital	-	- 0,2	0,2	- 7,7
Autres opérations	22,4	33,1	- 10,7	- 10,7
Total Opérations de répartition	99,6	114,0	- 14,5	- 21,8
Capacité de financement.....	<i>(sans objet)</i>		- 10,4	- 4,2

Source : INSEE, comptes nationaux (août 2005).

LES ECHANGES COMMERCIAUX PAR ZONES GEOGRAPHIQUES EN 2004

(en millions d'euros ; données CAF/FAB hors matériels militaires)

	Importations	Exportations	Taux de couverture	2004/2003 (en %)	
				Imports	Exports
Europe.....	250.249	246.985	98,7	+ 8,1	+ 5,0
<i>Union européenne</i>	<i>220.008</i>	<i>223.203</i>	<i>101,5</i>	<i>+ 6,9</i>	<i>+ 4,8</i>
<i>Zone euro.....</i>	<i>179.368</i>	<i>172.764</i>	<i>96,3</i>	<i>+ 6,8</i>	<i>+ 5,2</i>
Amérique	30.625	32.023	104,6	+ 7,0	+ 2,5
Asie	46.370	26.631	57,4	+ 13,1	+ 10,9
Afrique	14.949	18.191	121,7	+ 0,6	+ 3,2
Proche et Moyen-Orient.....	7.153	10.498	146,8	+ 30,5	+ 1,0
Divers.....	5.049	1.543	30,6	+ 7,1	- 9,8
Total CAF/FAB hors UE.....	134.386	112.668	83,8	+ 4,7	- 4,3
Total CAF/FAB	354.394	335.871	94,8	100%	100%

Source : Direction générale des Douanes et des droits indirects, « Le commerce extérieur de la France », Les Notes bleues de Bercy, n° 2, février 2005.

N° 2568 – Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (N° 2540)