



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER : UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 QUI PRÉPARE EFFICACEMENT AUX DÉFIS DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE	7
I.- LES DÉFIS POSÉS PAR NOS FINANCES PUBLIQUES	9
II.- UN PROJET DE LOI DE FINANCES AMBITIEUX DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES, RESPONSABLE DANS L'UTILISATION DES RECETTES	20
A.- DES EFFORTS ACCRUS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	20
B.- DES MESURES FISCALES BIEN CIBLÉES ET GLOBALEMENT NEUTRES SUR L'ÉQUILIBRE	31
1.- 6,4 milliards d'euros de baisses d'impôt déjà votées au service de la croissance et du pouvoir d'achat.....	31
2.- Les mesures fiscales proposées	38
III.- LE MAINTIEN DU DÉFICIT PUBLIC À UN NIVEAU STABILISANT LA DETTE	41
A.- UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT PAR RAPPORT AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007	41
B.- UNE STABILISATION DE LA DETTE PUBLIQUE	47
1.- Un accroissement du besoin de financement de l'État	47
2.- Vers une remise sous contrôle de l'endettement public.....	50
CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2008	55
I.- LES RECETTES FISCALES NETTES	62
A.- L'IMPÔT SUR LE REVENU	64
B.- L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	68
C.- LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS.....	69
D.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE	71
E.- LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES	72

II.– LES RESSOURCES NON FISCALES	75
A.– LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT	77
B.– LE PRODUIT DES JEUX	82
C.– LES AUTRES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES	85
CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2008	88
I.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES	89
A.– LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2007 ET 2008	89
B.– L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES	97
C.– DES PROGRÈS DANS LA BUDGÉTISATION DES DÉPENSES	101
II.– L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGÉTAIRES	105
A.– LES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE EN 2008	105
B.– LE BUDGET GÉNÉRAL	106
1.– Les dotations aux pouvoirs publics	109
2.– Les dépenses de personnel	109
3.– Les dépenses de fonctionnement	121
4.– Les charges de la dette de l'État	123
5.– Les dépenses d'investissement	124
6.– Les dépenses d'intervention	125
7.– Les dépenses d'opérations financières	129
C.– LES BUDGETS ANNEXES	130
D.– LES COMPTES SPÉCIAUX	131
III.– LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	134
A.– LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE	134
B.– LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	138
1.– La première étape : l'élargissement de la norme de dépense de l'État impose une répartition de l'effort de maîtrise de la dépense publique	139
2.– La deuxième étape : un nouveau contrat de stabilité	146
3.– Vers la troisième étape : l'optimisation du financement des collectivités territoriales par des concours de l'État hors contrat	155

CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2008	167
I.– UN CONTEXTE MONDIAL INCERTAIN	167
A.– UN RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE MONDIALE	167
B.– UN RETOUR DE LA ZONE EURO VERS SON NIVEAU POTENTIEL DE CROISSANCE	173
II.– UNE ACCÉLÉRATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 2008	176
ANNEXES	185

CHAPITRE PREMIER

UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 QUI PRÉPARE EFFICACEMENT AUX DÉFIS DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE

Le présent projet de loi de finances, le premier de la XIII^{ème} législature, n'est pas un budget de « rupture ». Ce terme s'accorderait d'ailleurs assez mal avec la constance qui doit caractériser une politique budgétaire responsable, laquelle ne porte tous ses fruits qu'à moyen terme.

Opportunément, le présent projet s'appuie sur les acquis de la politique menée depuis cinq ans et, pour l'avenir, endosse les objectifs que s'est assignée notre majorité parlementaire depuis 2002 : rétablir l'équilibre des finances publiques et désendetter notre pays.

Certes encore fragiles, nos comptes publics ont été considérablement assainis par la législature précédente. C'est précisément le redressement budgétaire opéré ces dernières années qui a autorisé, dès cet été, l'effort fiscal exceptionnel porté par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Cette baisse massive des prélèvements, d'un montant sans précédent ces dernières années, justifie une pause dans le désendettement public en 2008. Le présent projet montre néanmoins que cette loi n'a pas été conçue au prix d'une détérioration du déficit de l'État : celui-ci doit s'établir à 41,7 milliards d'euros fin 2008, après 42 milliards d'euros en loi de finances pour 2007.

C'est donc bien **l'esprit de responsabilité** qui caractérise le présent projet de loi de finances.

Ce projet est responsable, d'abord, en ce qu'il « absorbe » le coût de la loi TEPA en ne proposant que des baisses d'impôts limitées (mais particulièrement bien ciblées et mises au service de notre compétitivité), en compensant l'effet de celles-ci sur le solde budgétaire par d'autres mesures fiscales et en franchissant un nouveau cap dans la maîtrise des dépenses publiques et dans l'adaptation de notre fonction publique.

Ce projet est responsable, ensuite, dans la mesure où il ne mésestime pas les risques découlant du contexte incertain dans lequel il intervient. En construisant son projet de budget sur une fourchette de croissance pour 2008 de 2 % à 2,5 % en volume ⁽¹⁾, le Gouvernement tient compte des résultats décevants de la croissance de la zone euro au deuxième trimestre et de la crise financière née cet été aux États-Unis.

(1) Plutôt que 2,5 % comme annoncé lors du débat d'orientation budgétaire pour 2008 de juillet dernier.

Ce projet est responsable, enfin, parce qu'il s'inscrit dans le moyen terme en s'appropriant les outils de bonne gestion des finances publiques forgés par la législature précédente : une norme d'évolution des dépenses (au périmètre élargi) indépendante des fluctuations de la croissance, un pilotage raisonnable des recettes (caractérisé par la prudence des prévisions et par la constance de l'affectation des surplus non anticipés au désendettement), des objectifs de maintien du déficit en situation d'excédent primaire et à un niveau stabilisant la dette.

En conséquence, le présent projet a le double mérite de proposer un budget 2008 crédible et solide tout en préparant, déjà, aux défis de l'après-2008, qui – il faut en avoir la claire conscience – sont considérables.

I.- LES DÉFIS POSÉS PAR NOS FINANCES PUBLIQUES

La précédente législature peut s'enorgueillir d'avoir remarquablement œuvré au redressement de nos finances publiques.

La politique budgétaire menée après 2002 a courageusement rompu avec la gestion trop accommodante de la XI^{ème} législature (1997-2002), marquée par un alourdissement excessif des dépenses de l'État ⁽¹⁾ et par l'absence de mise à profit de la période de forte croissance de la fin des années 1990 pour améliorer structurellement les finances publiques.

En se limitant ici aux principaux acquis de la législature précédente ⁽²⁾, le Rapporteur général souligne que :

– le déficit de l'État a été ramené à 35,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2006 ⁽³⁾ et, pour la première fois depuis 2000, en situation d'excédent primaire (solde hors intérêts de la dette) ;

– la gestion prudente et raisonnable des ressources de l'État a permis de consentir de substantiels allègements d'impôts sans pour autant dégrader le déficit structurel ;

– l'idée de l'affectation systématique des surplus de recettes à la réduction du déficit s'est solidement implantée ;

– les dépenses du budget général ont été stabilisées en volume sur toute la période (et même diminuées d'un point en volume en 2007). En exécution, le Gouvernement s'est toujours strictement conformé à l'enveloppe de dépenses votée en loi de finances ;

– la LOLF ⁽⁴⁾ a connu l'année dernière une entrée en vigueur très encourageante. Pour le Parlement, ses effets les plus récents ont été les informations considérablement enrichies associées au projet de loi de règlement de 2006, sous forme notamment de rapports annuels de performances (RAP) ;

– l'endettement public, certes encore excessif à 64,2 % du PIB à la fin 2006, a été remis sous contrôle. Pour la première fois depuis 2001, le déficit stabilisant la dette a été atteint en 2006 ;

(1) Ici entendues au sens le plus large (dépenses stricto sensu, baisses d'impôts, dépenses fiscales, prélèvements sur recettes, affectations de recettes à d'autres personnes publiques).

(2) Pour davantage de développements, voir notamment le rapport d'information sur la politique fiscale menée depuis 2002 (n° 3152, juin 2006), le rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 2006 (n° 66, juillet 2007) et le rapport d'information en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2008 (n° 67, juillet 2007).

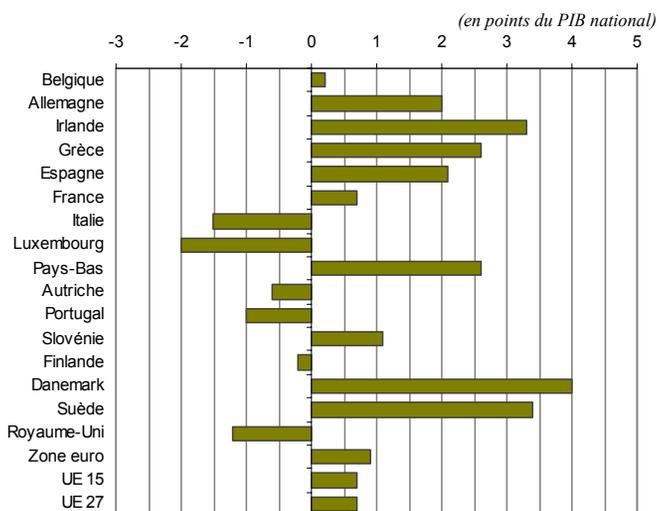
(3) Hors mesure exceptionnelle de régularisation comptable des pensions de décembre 2005. En comptabilisant cette mesure, le déficit s'est établi à 39 milliards d'euros à la fin 2006.

(4) Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

– le déficit public est revenu à 2,5 % du PIB en 2006 et la France est sortie de sa situation de « *déficit excessif* », au sens de nos engagements européens.

• Pour autant, le chemin du redressement budgétaire doit être poursuivi, nos finances publiques demeurant encore vulnérables. La comparaison entre la situation française et celle de ses partenaires européens montre ainsi que, de 2002 à 2006, l'effort d'assainissement budgétaire a été moins significatif en France que dans le reste de la zone euro. Le solde public français a été réduit de 0,6 % durant cette période, au lieu de 0,9 % pour la moyenne de la zone euro et très loin des performances du Danemark, de la Suède, de l'Irlande, de la Grèce ou encore de l'Espagne et de l'Allemagne (voir le graphique ci-dessous).

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC DANS L'UNION EUROPÉENNE DE 2002 À 2006

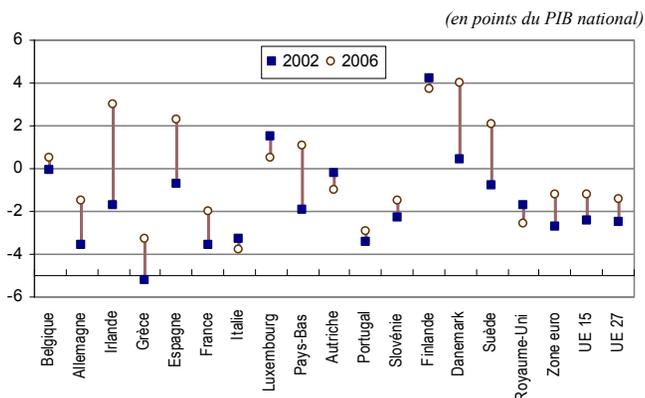


Source : Commission européenne, *General Government Data*, printemps 2007.

Lecture : un chiffre positif rend compte d'une amélioration du solde, un chiffre négatif d'une détérioration.

Ce constat mérite certes d'être doublement relativisé. D'une part, certains des pays évoqués ci-dessus, tels que la Grèce ou l'Allemagne, se trouvaient en 2002 dans une situation budgétaire « de départ » plus fortement détériorée que celle de la France : il est naturel qu'ils se soient obligés à des efforts plus consistants. D'autre part, l'examen du déficit corrigé des effets conjoncturels du cycle économique montre qu'entre 2002 et 2006 la France a amélioré son solde public de 1,6 point de PIB, soit un montant légèrement supérieur à celui de la zone euro. Le graphique ci-dessous permet de rendre compte de ces deux éléments.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC HORS EFFET DU CYCLE ÉCONOMIQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE DE 2002 À 2006



Source : Commission européenne, General Government Data, printemps 2007.

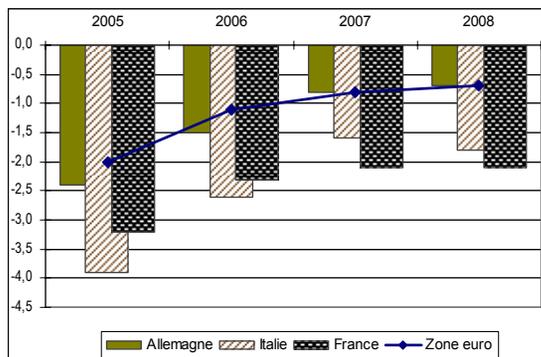
Toutefois, force est de constater que la situation des finances publiques françaises reste significativement moins favorable que celle de la moyenne de la zone euro. Par exemple, le graphique présenté page suivante montre que le déficit structurel de la France devrait demeurer supérieur à 2 % du PIB en 2007 et 2008 ⁽¹⁾.

Quant au taux d'endettement public de la France, récemment réévalué à 64,2 % du PIB à la fin 2006 afin de tenir compte du poids du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD), il se rapproche de la moyenne de la zone euro d'autant plus sensiblement que les années 2007 et 2008 devraient voir ce taux se stabiliser plutôt que se réduire significativement. La dette publique ne devrait en effet diminuer que de 64,2 % fin 2007 à 64 % fin 2008 ⁽²⁾.

(1) À la différence du graphique précédent, il s'agit du déficit corrigé non seulement des effets du cycle économique, mais aussi des mesures exceptionnelles et temporaires.

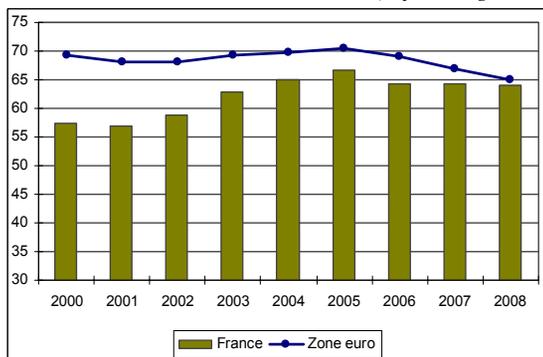
(2) Voir infra, III, B.

DÉFICIT PUBLIC STRUCTUREL EN FRANCE ET EN ZONE EURO



DETTE PUBLIQUE EN FRANCE ET EN ZONE EURO

(en pourcentage du PIB)



Sources : Commission européenne, *Public finances in Economic and Monetary Union*, printemps 2007 ; *Projet de loi de finances pour 2008*.

Le Rapporteur général insiste sur le fait que ce moindre assainissement budgétaire français n'est que faiblement lié à une sous-performance en termes de croissance économique. En effet, entre 2002 et 2006, la croissance française a été en moyenne de 1,5 % en volume, soit un niveau quasiment identique à celui de la zone euro (+ 1,6 %).

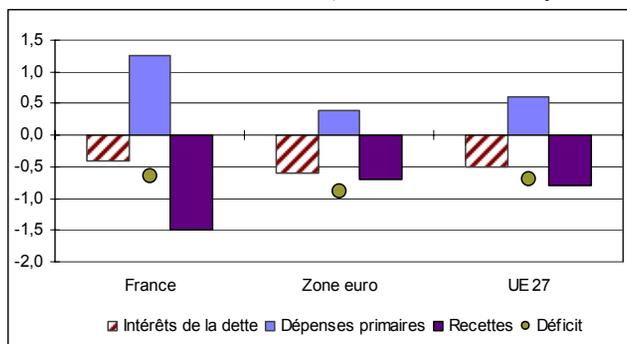
On ne saurait donc se contenter de déplorer l'insuffisance de la croissance pour expliquer la situation encore fragile de nos finances publiques.

Au demeurant, la singularité française se situe plutôt ailleurs. C'est ce qu'invite à constater le graphique présenté page suivante, qui analyse la contribution des dépenses et des recettes à l'évolution du déficit public. Au-delà de la confirmation de ce qu'entre 2002 et 2006 le déficit public a été moins réduit en France que dans la zone euro (et, plus largement, que dans l'Union européenne), il permet de souligner que **la baisse du déficit français est, par comparaison avec nos partenaires européens, davantage liée à la progression des recettes qu'à la modération des dépenses.**

Entre 2002 et 2006, l'augmentation des recettes a ainsi contribué à la réduction du déficit public français à hauteur de 1,5 point de PIB, au lieu de 0,7 point dans la zone euro. En sens inverse, les dépenses ont augmenté de 0,9 point de PIB en France, alors que, sur la même période, elles diminuaient de 0,2 point dans la zone euro. En particulier, les dépenses primaires (hors intérêts de la dette) ont significativement plus augmenté en France que dans la moyenne de la zone euro (+ 1,3 point de PIB, à comparer à + 0,4 point).

CONTRIBUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES À L'ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC ENTRE 2002 ET 2006

(écart entre 2002 et 2006, en points de PIB)



Source : Commission européenne, General Government Data, printemps 2007.

Lecture : un écart positif rend compte d'une augmentation, un écart négatif d'une diminution.

Ce constat confirme que, pour l'avenir, **c'est bien sur le levier de la maîtrise des dépenses publiques que notre stratégie budgétaire doit s'appuyer en priorité.**

Il est bien sûr parfaitement nécessaire – et économiquement tout à fait indispensable – de chercher à relever notre croissance, à élever notre taux d'activité, à accroître la compétitivité de nos entreprises, à réformer notre secteur public et à rétablir notre balance commerciale. Pour autant, **une croissance forte ne nous dispensera ni d'une gestion raisonnable de nos ressources (quand bien même celles-ci seraient substantiellement accrues), ni de mesures vigoureuses de maîtrise des dépenses (tout au plus en facilitera-t-elle la mise en œuvre).** En tout état de cause, la crédibilité de la politique budgétaire doit se mesurer *in fine* à la solidité des digues dressées en cas de conjoncture moins favorable qu'escompté ⁽¹⁾.

• C'est pourquoi, le Rapporteur général se félicite de ce que le Gouvernement, très conscient des enjeux décrits ci-dessus, a bâti le programme pluriannuel de redressement de nos comptes publics ⁽²⁾ sur trois principes à la fois essentiels et courageux :

(1) Le Rapporteur général l'a déjà souligné lors du dernier débat d'orientation budgétaire : « l'économie française peut retrouver le dynamisme qui irradie les grandes périodes de son histoire. À plus court terme, elle peut signer durablement quelques performances solides. Et le cycle économique pourrait s'engager quelques années durant dans sa phase haute. C'est l'objet de la politique économique de renforcer la probabilité de ces possibles. Mais l'urgence de la politique budgétaire commande de s'appuyer sur le certain pour renverser le cercle vicieux du surendettement et préparer au mieux les chocs du futur » (Rapport d'information en vue du DOB 2008, précité, p. 38).

(2) Tel qu'il ressort de l'esquisse du futur programme de stabilité présentée à l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe du 14 septembre dernier et du Rapport économique, social et financier (tome 1) annexé au présent projet.

– après l’impact fiscal de la loi « TEPA », qui devrait ramener les prélèvements obligatoires de 44,2 % du PIB à la fin 2006 à 43,7 % à la fin 2008, le taux de ces prélèvements ne devrait plus être diminué qu’ « *autant que le permettra l’objectif d’équilibre des finances publiques* ». Cette règle de prudence, qui ne porte que sur le niveau global des prélèvements, n’empêche nullement de réformer en profondeur notre fiscalité, dès lors qu’il s’agit de la mettre au service de l’activité économique ;

– systématiquement affecter à la réduction du déficit les surplus de recettes non anticipés en loi de finances initiale, ceci tant que le taux d’endettement public n’aura pas été ramené en deçà de 60 % du PIB. L’article d’équilibre du présent projet porte, pour 2008, la traduction de cet engagement (IV de l’article 32) ;

– réduire de moitié le rythme d’évolution des dépenses publiques, afin de passer d’environ 2,2 % en volume et en moyenne de 2002 à 2006 à 1,1 % sur la période 2008-2012. Dès 2008, les dépenses publiques n’augmenteraient plus que de 1,4 % en volume, après 2 % en 2007.

Ces trois principes sont exigeants. Leur respect suppose des efforts conjoints de l’ensemble des acteurs publics.

Ainsi, les dépenses sociales, qui ont augmenté en moyenne de 4,5 % en valeur de 2002 à 2006 – à comparer à 2,1 % pour l’État ⁽¹⁾ – devront connaître un rythme d’évolution plus raisonnable.

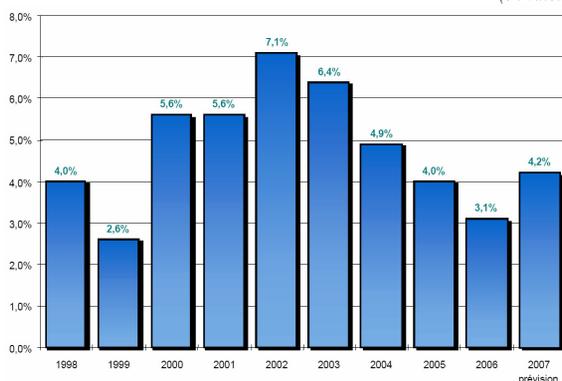
En particulier, l’objectif national d’évolution des dépenses d’assurance maladie (ONDAM) devra être sensiblement revu à la baisse ces prochaines années et, surtout, respecté en exécution. À l’exception de l’année 2005, l’ONDAM est en effet systématiquement méconnu (*voir le graphique ci-dessous*). En 2006, il a encore été dépassé, mais dans des proportions (+ 1,2 milliard d’euros) plutôt encourageantes : le rythme de progression de 3,1 % en valeur, au lieu des 2,5 % déterminés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, est sensiblement inférieur à celui des années précédentes ⁽²⁾. Ce résultat contribue ainsi à crédibiliser les prévisions pluriannuelles associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, qui reposent sur un ONDAM de 2 % en volume (soit environ 3,5 % en valeur) par an sur la période 2009-2012. Si les dépenses étaient ainsi contenues, le déficit de la branche maladie du régime général pourrait être ramené à environ 3 milliards d’euros à l’horizon 2012.

(1) *En comptabilité nationale.*

(2) *Les prévisions pour 2007 sont nettement moins favorables, le dépassement devant atteindre 2,9 milliards d’euros, soit une progression des dépenses couvertes par l’ONDAM de 4,1 % en valeur.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ONDAM

(en valeur)



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2007.

Une modération des dépenses des collectivités territoriales, qui représentent environ 1/5^{ème} des dépenses publiques, paraît également souhaitable. Les dépenses locales ont été particulièrement dynamiques ces dernières années, en matière d'investissement mais aussi de gestion courante, sans que cette évolution ne soit essentiellement liée aux effets de la décentralisation. Un objectif raisonnable, à moyen terme, est de viser un retour à l'équilibre des collectivités territoriales, dont le besoin de financement global était de 0,3 % du PIB à la fin de l'année 2006.

L'État, quant à lui, ne peut que continuer de se placer « en première ligne », afin de donner l'exemple dans la maîtrise des dépenses. Comme le Rapporteur général l'a souhaité lors du dernier débat d'orientation budgétaire ⁽¹⁾, l'effort doit porter tout à la fois sur les dépenses de personnel (avec l'objectif de tendre vers le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux), sur les charges de fonctionnement et sur les dépenses d'intervention.

- Le Rapporteur général se réjouit de constater que le nouveau Gouvernement s'est d'ores et déjà donné les moyens de relever ces différents défis.

C'est ainsi que, à compter du présent projet, **la norme d'évolution des dépenses que s'impose l'État est plus contraignante** que sous la législature précédente : sont désormais inclus dans le périmètre globalement soumis à une stabilisation en volume non seulement les dépenses nettes du budget général, mais aussi les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État ⁽²⁾.

(1) Voir le rapport d'information en vue du DOB 2008, précité, p. 27-32.

(2) Sur ce point, voir le II du présent chapitre, ainsi que le chapitre III du présent rapport général.

C'est ainsi également que, depuis cet été, a été entamée la **révision générale des politiques publiques** (RGPP). Décidée et soutenue au plus haut niveau de l'État – le nouveau Conseil de la modernisation des politiques publiques est placé sous l'autorité du Président de la République –, elle consiste à passer en revue l'ensemble de l'« appareil productif de l'État », ainsi que six grandes politiques d'intervention auxquelles participent d'autres acteurs : famille, santé et assurance maladie, développement des entreprises, ville et logement, emploi et formation professionnelle, politiques de solidarité.

Jusqu'à novembre 2007, des équipes d'audit conduisent les premiers travaux d'évaluation des économies permises par différents scénarios de réforme. Une seconde phase débutera dès novembre, avec la fixation par le Conseil de la modernisation des politiques publiques des premières grandes orientations. Puis, au début de l'année prochaine, seront déclinés plus précisément les différents projets de réforme sur la période 2009–2011. Parallèlement, quatre audits « transversaux » et interministériels se déroulent actuellement, afin d'optimiser la gestion des ressources humaines, de repenser l'organisation de l'administration territoriale, d'améliorer les relations entre l'État et les collectivités territoriales et de simplifier les procédures internes à l'administration.

C'est ainsi, enfin, que le **développement de la pluriannualité budgétaire** – dont la nécessité a si souvent été évoquée par le Rapporteur général – devrait trouver à se concrétiser dès 2008, afin d'entrer en vigueur à compter de la loi de finances pour 2009. À partir de la trajectoire d'assainissement des finances publiques retenue par le Gouvernement, il pourrait s'agir de déterminer, pour chaque année, un plafond global des dépenses de l'État et de le décliner en plafonds triennaux par politiques publiques – en l'occurrence pour la période 2009-2011.

Une telle procédure aurait beaucoup d'avantages :

– elle obligerait à encore progresser dans la prévision et la budgétisation des dépenses ;

– elle inciterait à une programmation pluriannuelle des dépenses de personnel et des effectifs et, partant, favoriserait un profond changement dans la conduite de la politique salariale et de recrutement de l'État ;

– elle « sécuriserait » la trajectoire de redressement de nos finances publiques et lui conférerait une plus grande crédibilité, en particulier vis-à-vis de nos partenaires européens ;

– elle donnerait une meilleure visibilité aux gestionnaires de politiques publiques ⁽¹⁾.

(1) *Beaucoup d'aspects de cette réforme de la procédure budgétaire devront encore être discutés en 2008 : faut-il établir la programmation en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement ? La programmation des plafonds triennaux est-elle « glissante » ou peut-elle être remise en cause chaque année ? La programmation doit-elle se faire au niveau des programmes ou des missions (dans ce dernier cas, faut-il désigner des « responsables de mission ») ? Certaines catégories de crédits, en raison de leur spécificité, doivent-elles échapper à la programmation ? etc.*

• Les différents chantiers à mener à bien au-delà même du présent projet de loi de finances sont donc essentiels. Ils devront être conduits avec d'autant plus de détermination que **des risques importants pèsent sur la programmation pluriannuelle des finances publiques 2008-2012** – risques que la crise financière de cet été n'a bien sûr fait qu'accroître⁽¹⁾.

Afin d'en prendre la mesure, le Rapporteur général présente ci-dessous, à titre d'illustration, deux scénarios alternatifs au scénario « central » du Gouvernement.

La programmation présentée par le Gouvernement est fondée sur une croissance en volume d'environ 2 % en 2007, de 2 % à 2,5 % en 2008 puis de 2,5 % à partir de 2009. La progression des dépenses publiques serait ramenée à 1,1 % en volume par an en moyenne, en conjuguant stabilisation des dépenses de l'État selon le nouveau périmètre élargi et augmentation de moins de 2 % des dépenses sociales et d'environ 1,4 % des dépenses locales. Avec des recettes évoluant à un rythme semblable à celui de l'activité économique, ce scénario conduit à diminuer le déficit de plus de 10 milliards d'euros par an en moyenne et permet un retour à l'équilibre du solde public en 2012. La dette publique serait ramenée à environ 60 % du PIB en 2011, ce qui signifie – compte tenu de l'évolution du déficit – que le Gouvernement fait implicitement l'hypothèse d'une affectation de cessions d'actifs au désendettement comptant pour environ 0,5 % de PIB chaque année.

Le premier scénario alternatif présenté par le Rapporteur général, plus optimiste que celui du Gouvernement, repose sur une accélération de la croissance plus soutenue (le haut de la fourchette associée au projet de loi de finances pour 2008, puis 3 % à partir de 2009), sur des recettes plus allantes et sur des efforts comparables à ceux du scénario central en matière de dépenses. Dans ces conditions, le déficit serait supprimé à l'horizon 2010-2011 et la dette ramenée à 60 % du PIB dès 2010.

(1) Sur le cadrage macroéconomique du présent projet de loi de finances, voir le chapitre IV du présent rapport général.

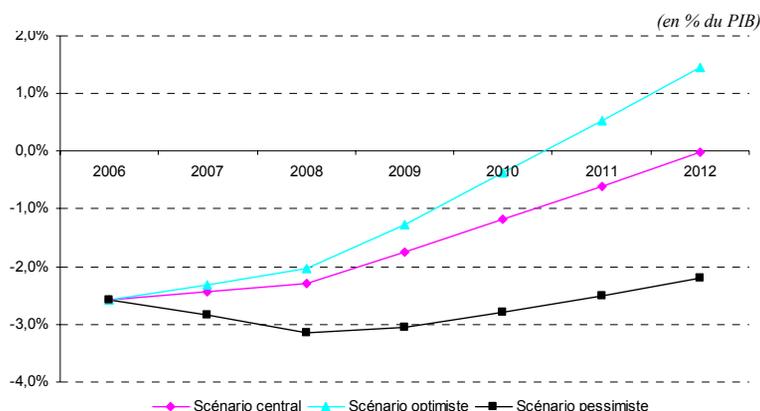
À l'inverse, le scénario pessimiste est construit sur une croissance atone en 2007 et 2008, puis limitée à 2,2 % en volume. Il montre un dérapage du déficit public à environ 3 % du PIB sur la période 2007-2009, puis une persistance au-dessus de 2 % jusqu'à 2012. La dette publique serait durablement bloquée au-delà des 65 % de PIB, avec un pic à 67 % en 2011. Encore le « pessimisme » caractérisant les hypothèses de ce scénario est-il relatif, puisque les dépenses publiques progresseraient de moins de 2 % en volume en moyenne.

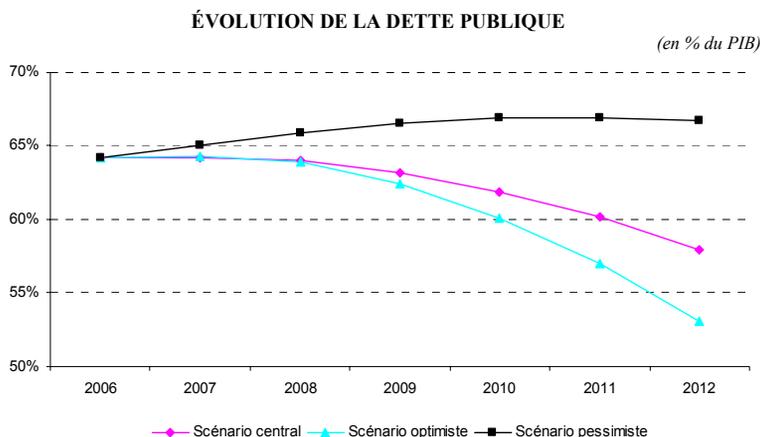
TROIS SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

	2006 ⁽¹⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Scénario central (Gouvernement)							
PIB en volume	2 %	2 %	2,25 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Solde public	-2,6 %	-2,4 %	-2,3 %	-1,7 %	-1,2 %	-0,6 %	0,0 %
Dette publique	64,2 %	64,2 %	64,0 %	63,2 %	61,9 %	60,2 %	57,9 %
Scénario optimiste							
PIB en volume	2 %	2,2 %	2,5 %	3 %	3 %	3 %	3 %
Solde public	-2,6 %	-2,3 %	-2,0 %	-1,3 %	-0,4 %	0,5 %	1,5 %
Dette publique ⁽²⁾	64,2 %	64,2 %	63,9 %	62,4 %	60,1 %	57,0 %	53,1 %
Scénario pessimiste							
PIB en volume	2 %	1,8 %	2,0 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %
Solde public	-2,6 %	-2,8 %	-3,1 %	-3,0 %	-2,8 %	-2,5 %	-2,2 %
Dette publique ⁽²⁾	64,2 %	65,0 %	65,9 %	66,5 %	66,9 %	67,0 %	66,7 %

- (1) En comptabilité nationale (le déficit « maastrichtien » s'établit à 2,5 % en 2006, du fait de la prise en compte des flux d'intérêts générés par les opérations de *swaps* effectuées par les administrations publiques).
- (2) Par convention, dans les deux scénarios alternatifs, la dette publique n'est affectée que par le déficit.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC





Pour approximatifs qu'ils soient, **ces ordres de grandeur illustrent la vulnérabilité de nos finances publiques et, partant, invitent à ne pas s'écarter du chemin exigeant du redressement.**

Les défis posés par nos finances publiques peuvent, enfin, être appréhendés sous un autre angle : celui des futurs efforts à accomplir au-delà de 2008 pour, sans nécessairement viser l'équilibre budgétaire, chercher à ramener l'endettement public en deçà de 60 % du PIB.

Le tableau ci-dessous, qui compare deux trajectoires de retour de la dette publique à 60 % du PIB en 2012, permet de mesurer tout l'intérêt d'une action déterminée dès 2009. Fondées sur des hypothèses de croissance *identiques* (celles associées au présent projet de loi de finances), ces deux trajectoires ne divergent en effet que sur le rythme de réduction de la dette :

– la première repose sur un ajustement budgétaire vigoureux dès 2009 et sur une diminution de l'endettement public d'environ 1 point de PIB chaque année. Les efforts à fournir pour réduire le déficit en conséquence s'établissent alors à environ 3,5 milliards d'euros chaque année. Un déficit public inférieur à 1,5 % du PIB « suffit » à replacer la dette sur une trajectoire soutenable ;

– la seconde consiste en un ajustement plus progressif, l'essentiel des efforts portant sur la fin de période. Pour atteindre un endettement public de 60 % en 2012, le déficit doit alors, *in fine*, être réduit à moins de 1 % du PIB. Ce sont 6 milliards d'euros qu'il faut économiser chaque année en moyenne.

COMPARAISON DES « COÛTS » DE DEUX TRAJECTOIRES DE RETOUR
DE L'ENDETTEMENT PUBLIC À 60 % DU PIB

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Réduction cumulée du déficit	Réduction annuelle moyenne du déficit
1. Ajustement rapide							
Dettes publiques en % PIB	64,0 %	63,0 %	61,9 %	60,9 %	59,8 %		
Solde public cible en Mds€	-45	-31	-29	-30	-31	14,4	3,6
Solde public cible en % PIB	-2,3 %	-1,5 %	-1,4 %	-1,4 %	-1,3 %		
2. Ajustement progressif							
Dettes publiques en % PIB	64,0 %	63,6 %	62,8 %	61,5 %	60,0 %		
Solde public cible en Mds€	-45	-43	-36	-26	-21	24,0	6,0
Solde public cible en % PIB	-2,3 %	-2,1 %	-1,7 %	-1,2 %	-0,9 %		

N.B. : Par convention, la dette publique n'est ici affectée que par le déficit.

Cette comparaison démontre que, à niveau de croissance identique, il est globalement nettement moins « coûteux » de procéder rapidement à un redressement des comptes plutôt que, comme c'est trop souvent le cas dans les programmations pluriannuelles des gouvernements successifs, de repousser les efforts les plus importants en fin de période. Concrètement, **cela conduit le Rapporteur général à souhaiter que l'année prochaine le déficit public cible pour 2009 soit inférieur à 2 %**, ce qui suppose un déficit budgétaire de l'État autant que possible inférieur à 35 milliards d'euros.

II.- UN PROJET DE LOI DE FINANCES AMBITIEUX DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES, RESPONSABLE DANS L'UTILISATION DES RECETTES

A.- DES EFFORTS ACCRUS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

Le présent projet de loi de finances franchit une nouvelle étape essentielle dans la maîtrise des dépenses. Le périmètre de la norme de stabilisation en volume des dépenses de l'État – consistant à ce que les dépenses épousent le rythme de l'inflation – est en effet élargi aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux nouvelles affectations de ressources à des organismes publics.

Cette contrainte supplémentaire que s'impose le Gouvernement ne l'empêche pas de mettre son projet de loi de finances au service d'une priorité : la recherche et l'enseignement supérieur. Ce secteur, dont les effectifs seront stabilisés en 2008, bénéficie d'un effort financier supplémentaire par rapport à 2007 de 1,8 milliard d'euros, réparti notamment entre :

– l’enseignement supérieur, récemment réformé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités. Ses crédits seraient accrus d’environ 900 millions d’euros ;

– les crédits de la recherche, pour environ 400 millions d’euros. En particulier, serait renforcée l’Agence nationale de la recherche (ANR) dont les moyens, désormais entièrement retracés sur le budget général ⁽¹⁾, passeraient de 825 millions d’euros à 955 millions d’euros (hors fonctionnement) ;

– une augmentation des dépenses fiscales consacrées à la recherche d’environ 460 millions d’euros, dont 390 millions d’euros liés à l’accroissement du coût du crédit impôt recherche (avant même l’effet de son élargissement proposé à l’article 39 du présent projet de loi de finances, qui n’impactera les recettes de l’État qu’en 2009).

• **L’un des grands mérites de la norme de dépense est d’opérer un découplage entre le pilotage des dépenses et celui des recettes** : lorsque la conjoncture s’améliore et que des surplus de recettes apparaissent, l’État ne relâche pas pour autant ses efforts et ne cède pas à la facilité d’ouvrir des crédits supplémentaires. Dans ces conditions, la détermination du plafond global de dépenses échappe aux inévitables – et souvent vains – débats sur le taux de croissance retenu par le Gouvernement pour construire son projet de loi de finances ⁽²⁾.

Sous la législature précédente, seules les charges nettes du budget général – c’est-à-dire les dépenses hors remboursements et dégrèvements et hors recettes en atténuation de la charge de la dette – étaient soumises à la norme d’évolution retenue par les Gouvernements successifs. Ces dépenses ont ainsi été stabilisées en volume de 2002 à 2006, puis réduites de 1 % en volume en loi de finances pour 2007.

Compte tenu de la forte augmentation tendancielle de la charge de la dette et des dépenses de pensions (qui progresseraient respectivement de 1,6 milliard d’euros et de 2 milliards d’euros entre 2007 et 2008), poursuivre dans la voie d’une stabilisation en valeur des dépenses nettes du budget général apparaît particulièrement malaisé tant que la révision générale des politiques publiques n’aura pas porté ses fruits et permis d’identifier des marges de réduction significative de crédits ⁽³⁾. Dès lors, sauf à recourir à des expédients peu respectueux de la sincérité budgétaire (débudgétisations, sous-budgétisations,

(1) Sur le programme Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires de la mission Recherche et enseignement supérieur. En 2007, l’ANR bénéficiait de l’affectation d’une partie (825 millions d’euros) du produit de la contribution sociale sur les bénéfices (CSB). L’article 28 du présent projet tend à affecter cette contribution aux organismes de sécurité sociale, afin de compenser les exonérations de cotisations sociales instituées par la loi « TEPA » du 21 août dernier.

(2) En revanche, la portée de la norme de dépenses est directement affectée par le taux d’inflation retenu par le Gouvernement. L’expérience de ces dernières années montre cependant que les prévisions en la matière sont généralement assez consensuelles. Sur ce point, voir le chapitre III du présent rapport général (I, B).

(3) Une réduction de 1,25 % en volume comme le prévoyait le programme de stabilité 2008-2010 n’aurait autorisé un accroissement des dépenses nettes du budget général que d’environ 1 milliard d’euros.

mobilisation de ressources extrabudgétaires, etc.), **il est préférable de revenir à une norme de stabilisation en volume, mais appliquée à une enveloppe de dépenses plus large**. Ce n'est pas seulement faire le choix de la raison : au regard des économies attendues, c'est aussi – on le verra ci-dessous – faire celui de l'efficacité.

La question du périmètre de la norme a été fréquemment soulevée et discutée. Trop restreint, il ouvre la voie à des contournements par d'autres canaux de dépenses⁽¹⁾. Trop large, il empêche une réelle « mise sous tension » des dépenses et prive le Parlement de la garantie de voir le plafond voté en loi de finances respecté en exécution.

Afin d'aller plus loin dans la maîtrise de la dépense, le Rapporteur général souhaitait au printemps dernier que « *lors de la prochaine législature, soit définie une norme d'évolution de la dépense appliquée à une assiette plus large que les seules dépenses nettes du budget général* »⁽²⁾.

Le projet de loi de finances pour 2008 répond pleinement à cette attente, en faisant désormais porter la norme sur une masse plus significative de dépenses : 335 milliards d'euros en 2008, au lieu de 267 milliards d'euros en 2007.

L'inclusion du **prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne** (18,4 milliards d'euros en 2008, après 18,7 milliards d'euros en loi de finances pour 2007) **pourrait certes prêter à discussion**, son évolution étant assez largement indépendante des volontés du Gouvernement et du Parlement. D'une année sur l'autre, une augmentation ou une diminution de la contribution nationale au budget communautaire limitera ou, au contraire, augmentera les marges de manœuvre en dépenses, sans que cela ne soit l'expression d'un véritable choix de politique budgétaire. Pour autant, certaines dépenses de l'État sur lesquelles celui-ci n'a pas de réel pouvoir discrétionnaire – comme la charge de la dette – sont d'ores et déjà soumises à la norme de dépense. En outre, ce prélèvement constitue bien une charge de l'État : s'il est traité en comptabilité budgétaire comme une moindre recette, il s'agit en comptabilité nationale d'une dépense de transfert de l'État au profit des institutions de l'Union européenne (dite « quatrième ressource »). C'est d'ailleurs pourquoi le Rapporteur général l'intègre chaque année dans son « agrégat élargi des charges budgétaires »⁽³⁾.

La prise en compte des **prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales** paraît, quant à elle, tout à fait indispensable. L'un des

(1) Conscient de cette limite, le Rapporteur général présente chaque année dans son rapport général sur le projet de loi de finances différents agrégats de dépenses, complémentaires de celui retenu par le Gouvernement. Pour 2008, voir le chapitre III du présent rapport général (I, B).

(2) Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2006, n° 3782, mars 2007, p. 17.

(3) Voir par exemple le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome 1, n° 3363, octobre 2006, p. 49. Sur les différents agrégats de dépenses, voir le chapitre III du présent rapport général (I, B).

enjeux de nos finances publiques consiste en effet à rendre compatible le rythme d'évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales avec celui de ses propres dépenses. Or, la progression de ces prélèvements est généralement bien supérieure à celle des dépenses du budget général (*voir le tableau ci-dessous*).

Pour 2008, l'effort de modération dans l'évolution des dotations de l'État se traduira principalement par un nouveau contrat avec les collectivités territoriales, dit « *de stabilité* » et reposant sur une revalorisation par rapport à 2007 limitée à la seule inflation. Ces dernières années, les précédents contrats étaient au contraire indexés sur la somme de l'indice des prix et du tiers de la progression du PIB. Pour 2008, cela ne remettra pas en cause les modalités actuelle d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui atteindra 40,1 milliards d'euros : c'est sur d'autres éléments de l'« *enveloppe normée* », dont les contours seraient modifiés par le présent projet, que se fera l'ajustement ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 révisé	2008
PSR au profit des collectivités locales (exécution)	34,8	36,6	45,7	46,4	48,2	49,4	–
<i>p.m. : prévision LFI</i>	34,7	36,4	45,2	45,7	47,4	49,4	51,2
Changements de périmètre (a)	–	– 0,8	+ 8,2	– 0,9	n.s.	n.s.	+ 1,1
Progression à périmètre constant en Mds€ (b)	+ 3,1	+ 2,6	+ 0,9	+ 1,6	+ 1,8	+ 1,2	+ 0,6
Évolution en valeur	+ 9,8%	+ 7,3%	+ 2,4%	+ 3,5%	+ 3,9%	+ 2,4%	+ 1,3%
Évolution en volume	+ 8,2%	+ 5,4%	+ 0,7%	+ 1,8%	+ 2,2%	+ 1,1%	– 0,4%

(a) Un signe « + » indique un élargissement des PSR, un signe « – » une réduction de leur champ. Les principaux changements sont : en 2003 la normalisation des conditions d'imposition locale de France Télécom ; en 2004 la réforme des dotations aux collectivités territoriales ; en 2005 la diminution de la DGF des départements en contrepartie d'un transfert de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ; en 2008, la transformation en PSR de la dotation départementale pour l'équipement des collèges (DDEC) et de la dotation régionale pour l'équipement scolaire (DRES) et la réforme de la répartition du produit des amendes issues des radars automatiques (voir les articles 16 et 17 du présent projet).

(b) Pour 2008, la comparaison est faite par rapport à la LFI 2007, non par rapport au montant révisé pour 2007.

Enfin, l'intégration à la norme de dépense des nouvelles affectations de ressources à des personnes distinctes de l'État – en particulier ses opérateurs - répond à une préoccupation récurrente.

Lorsqu'elles s'accompagnent d'un transfert corrélatif de crédits (c'est-à-dire d'une réduction à due concurrence des dépenses de l'État), ces affectations sont d'ores et déjà considérées comme des changements de périmètre et leur effet est légitimement neutralisé dans l'appréciation de l'évolution des dépenses à structure constante. C'est le cas, ces dernières années, des transferts de fiscalité aux collectivités territoriales liés au développement de la décentralisation.

(1) Voir les commentaires des articles 12 et 18 du présent projet de loi de finances dans le tome 2 du présent rapport général.

Plus contestable est en revanche la tendance à la multiplication des affectations de recettes à des organismes publics sans réduction corrélative de crédits budgétaires. Le plus souvent, ces affectations servent *in fine* à financer des politiques publiques assumées par l'État – à défaut d'être directement assurées par lui. L'année dernière, le Rapporteur général avait ainsi appelé à la vigilance face aux nombreuses affectations de ressources à des opérateurs proposées par le projet de loi de finances pour 2007 ⁽¹⁾.

Désormais, ces « débudgétisations » pèseront elles aussi sur l'appréciation annuelle de l'évolution des dépenses⁽²⁾. Il s'agit d'un incontestable progrès dans la transparence et la lisibilité de la politique budgétaire. Plutôt que d'être focalisé sur l'éventuel contournement de la norme (l'affectation de recettes n'est-elle qu'un moyen d'échapper à la maîtrise des dépenses ?), le débat pourra ainsi porter sur l'intérêt de fond qu'il y a à procéder à telle ou telle affectation : est-il justifié que cette activité soit gérée par une personne distincte de l'État plutôt que par lui-même ? Existe-t-il un lien suffisant entre l'assiette de la recette et l'activité de l'organisme affectataire ? Comment l'État exerce-t-il sa tutelle sur cet opérateur et évalue-t-il ses performances ? etc.

• Le nouveau périmètre de la norme de dépense pourra sans nul doute faire l'objet de critiques.

On pourra par exemple regretter qu'il ne prenne pas en compte certaines dépenses venant « en atténuation de recettes », comme la prime pour l'emploi ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Il s'agit de crédits évaluatifs dont la consommation peut sensiblement s'écarter des évaluations initiales : un dépassement de la prévision relative aux dégrèvements obligerait à réduire d'autant les autres dépenses afin de respecter le rythme de progression global. De même, l'exclusion des dépenses des comptes d'affectation spéciale s'explique par leur fluctuation parfois très sensible d'une année sur l'autre, sans nécessairement refléter une tendance de fond, la dépense étant *in fine* « pilotée » par la recette affectée ⁽³⁾.

(1) Certaines de ces affectations seraient prolongées ou modifiées en 2008 : l'article 27 du présent projet tend à reconduire l'affectation des produits du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire du littoral ; l'article 23 tend à relever de 2,5 milliards d'euros le plafond de taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés ; l'article 24 tend à majorer de 30 milliards d'euros les recettes affectées au Centre national de développement du sport. Au contraire, d'autres affectations ne seraient pas reconduites : ainsi de l'affectation de la taxe sur les installations nucléaires de base à l'Institut de radioprotection et sûreté nucléaire (qui ne vaut que pour 2007 selon l'article 42 de la loi de finances pour 2007) et de l'affectation de certains droits de mutation au Centre des monuments nationaux (que l'article 25 du présent projet tend à supprimer).

(2) À l'inverse, les affectations de ressources destinées à compenser une baisse de prélèvements obligatoires (par exemple les compensations à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales) ne sont pas intégrées dans la norme de dépense. Elles demeurent évidemment prises en compte dans l'analyse de l'équilibre budgétaire, dans son volet « recettes » (au même titre, par exemple, que les baisses d'impôts). De même, n'entreraient pas dans la nouvelle norme les affectations de recettes visant à instituer un financement du type bénéficiaire-payeur, à l'image des redevances (voir *infra*, chapitre III, I, A).

(3) Les comptes spéciaux sont structurellement équilibrés à long terme. À court terme, leurs dépenses – qui dépendent des recettes, donc de la croissance – évoluent cependant plus rapidement que celles du budget général. Ces dépenses sont prises en compte dans l'« agrégat élargi des charges budgétaires » présenté par le Rapporteur général dans le chapitre III du présent rapport général.

Enfin, la norme de dépense élargie n'apporte pas de réponse à la question de la – nécessaire – limitation des dépenses fiscales, toujours aussi difficiles à évaluer en prévision qu'à maîtriser en exécution. Cette question relève cependant d'une problématique spécifique – et sans doute distincte de celle des contours de la norme de dépense. La création d'un système d'imposition minimale sur le revenu pourrait constituer une piste de solution, même si le Rapporteur général ne mésestime pas les difficultés techniques d'une telle réforme ⁽¹⁾.

À dire vrai, les questions théoriques sur les contours « idéaux » de la norme de dépense intéressent moins le Rapporteur général que celle touchant à son efficacité concrète comme outil de redressement de nos comptes publics. S'il apparaît à l'avenir que l'évolution de la situation budgétaire exige que l'effort de modération des dépenses de l'État soit encore amplifié, alors la question d'un nouvel élargissement de l'enveloppe soumise à la norme pourra légitimement être posée – au même titre que celle d'une évolution, à périmètre inchangé, vers une *réduction* des dépenses en volume.

Pour l'heure, afin de mesurer concrètement le changement apporté par la nouvelle norme de dépense, le Rapporteur général souligne que, **si ce périmètre élargi avait été retenu sous la législature précédente, ce sont plus de 10 milliards d'euros supplémentaires qui auraient dû être économisés**, soit plus de 2 milliards d'euros chaque année ⁽²⁾.

De 2002 à 2007, les dépenses désormais incluses dans la norme ont en effet augmenté d'environ 0,6 % en volume en moyenne ⁽³⁾. Le graphique ci-dessous montre, à titre d'illustration, le décalage entre l'évolution réelle de ces dépenses en loi de finances initiale d'une année sur l'autre et ce qu'aurait supposé l'application d'une stabilisation en volume.

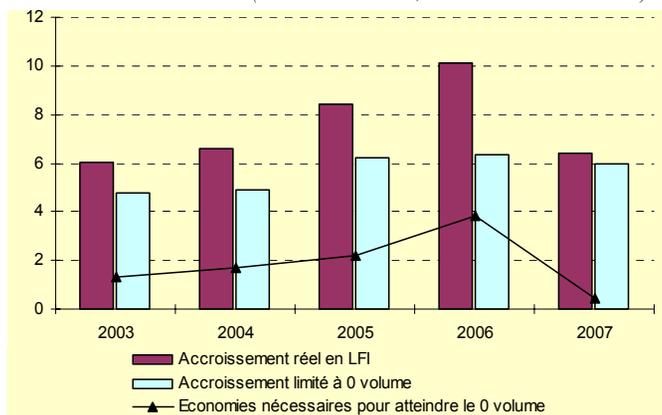
(1) Il faut rappeler que l'article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dispose que « Le Gouvernement présente au Parlement, le 15 octobre 2007, un rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques en vue d'un examen à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008 ».

(2) En euros 2008.

(3) En outre, selon le Gouvernement, les dépenses de l'État mesurées selon la nouvelle norme ont augmenté de 1 % en moyenne sur la période 1999-2007.

COMPARAISON DE LA STABILISATION EN VOLUME ET DE L'ÉVOLUTION RÉELLE DE L'ENVELOPPE ÉLARGIE DE DÉPENSES

(accroissement annuel, en milliards d'euros courants)



Assiette considérée (à périmètre constant, données LFI) : dépenses nettes du budget général, prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, affectation de ressources à d'autres organismes publics.

L'écart le plus significatif concerne la loi de finances pour 2006, du fait de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1,8 % en volume) et, surtout, des nombreuses affectations de recettes qui, pour un montant d'alors 2,2 milliards d'euros, concernaient des organismes aussi divers que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ou l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL). À l'inverse, l'écart en loi de finances initiale pour 2007 est beaucoup plus limité : l'effort supplémentaire représenté par la réduction de 1 % en volume des dépenses nettes du budget général a permis de contenir l'évolution de l'enveloppe élargie à environ 0,2 % en volume.

• Pour 2008, la norme de dépense élargie porte sur un volume de 335 milliards d'euros. Compte tenu de l'hypothèse d'inflation de 1,6 % associée au présent projet ⁽¹⁾, elle **autorise un accroissement maximal des dépenses limité à 5,5 milliards d'euros**.

Le tableau présenté ci-après montre que cette norme est respectée : à périmètre constant, les dépenses nettes augmenteraient de 5,1 milliards d'euros, les prélèvements sur recettes de 0,3 milliard d'euros et les nouvelles affectations de ressources compteraient pour 0,1 milliard d'euros.

(1) Mesurée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac. L'hypothèse pour 2008 figure dans le Rapport économique, social et financier (tome 1) annexé au présent projet. Sur ce point, voir également le chapitre III du présent rapport général (I, B).

UNE STABILISATION EN VOLUME D'UNE ENVELOPPE ÉLARGIE DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008	Variation		
			en Mds€	en valeur	en volume
Dépenses nettes du budget général	266,9	271,8	+ 5,0	+ 1,9 %	+ 0,3 %
Changements de périmètre <i>soit à périmètre constant (1)</i>	266,9	271,9	+ 5,1	+ 1,9 %	+ 0,3 %
Prélèvements sur recettes Union européenne (2)	18,7	18,4	- 0,3	- 1,6 %	- 3,2 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	49,5	51,2	+ 1,7	+ 3,5 %	+ 1,9 %
Changements de périmètre <i>soit à périmètre constant (3)</i>	49,5	50,1	+ 0,6	+ 1,2 %	- 0,4 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)		0,1			
Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)	335,0	340,5	+ 5,5	+ 1,6 %	0,0 %

N.B : Le détail des changements de périmètre et des affectations de recettes est analysé dans le chapitre III du présent rapport général (I, A).

Comme l'a souligné le Gouvernement, l'effort pour respecter cette nouvelle norme de dépense en 2008 est particulièrement méritoire, compte tenu de la forte augmentation, par rapport à la loi de finances pour 2007, de deux catégories de dépenses « obligatoires » :

– **la charge de la dette augmenterait de 1,6 milliard d'euros, pour atteindre 40,8 milliards d'euros** (charge nette avant *swaps*), soit une hausse sans précédent depuis 1996. Encore cette évolution est-elle inférieure à la progression moyenne d'ici à 2010 de plus de 2 milliards d'euros par an décrite dans le rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2008 ⁽¹⁾ ;

– **les dépenses de pensions progresseraient d'environ 2 milliards d'euros**. En particulier, les contributions sociales au compte d'affectation spéciale *Pensions* passeraient de 31,7 milliards d'euros en 2007 à 33,6 milliards d'euros en 2008 ⁽²⁾.

Ces charges contraintes représentant les deux tiers des marges de manœuvre offertes par la norme de stabilisation en volume, l'ensemble des autres dépenses est fortement mis sous pression. Les trois missions qui, en valeur absolue, connaissent les baisses de crédits les plus importantes ⁽³⁾ sont *Développement et régulation économiques* (- 134 millions d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (- 189 millions d'euros) et *Outre-mer* (- 127 millions d'euros). Même si elles porteront l'essentiel de leurs fruits à moyen terme, les réductions d'effectifs dans la fonction publique génèreront, quant à elles, une économie d'environ 460 millions d'euros en 2008 et de 720 millions d'euros en année pleine ⁽⁴⁾.

(1) Sur la charge de la dette, voir infra, III, B.

(2) Sur les dépenses de pensions, cf. infra, chapitre III, II, A.

(3) Hors mission Relations avec les collectivités territoriales, dont près d'un milliard d'euros de crédits sont « convertis » en prélèvements sur recettes (voir le commentaire de l'article 18 du présent projet de loi de finances).

(4) Sur les dépenses de personnel et les effectifs de l'État, voir le chapitre III du présent rapport général (II, B).

• Bien entendu, **la fixation d'une norme de dépense ne vaut que si son respect est garanti en exécution**. Celui-ci ne va pas de soi : d'une part, des dépenses non prévues – ou mal évaluées – au moment du vote de la loi de finances apparaissent nécessairement en cours d'année ; d'autre part, les crédits initiaux sont majorés en gestion par les encaissements de recettes de fonds de concours (3,4 milliards d'euros attendus en 2008 ⁽¹⁾) et par le report des crédits non consommés lors des exercices précédents.

Or, l'enveloppe soumise à stabilisation en volume est désormais étendue à des prélèvements sur recettes, plus difficiles à maîtriser en gestion infra-annuelle que la consommation de crédits. Elle nécessitera donc un pilotage plus fin en exécution. Il conviendrait que le Gouvernement précise clairement sa « doctrine » en la matière : jusqu'où l'État acceptera-t-il de procéder à des économies sur ses dépenses nettes, afin de respecter l'enveloppe globale initiale, dans l'hypothèse où les concours aux collectivités territoriales ou aux institutions communautaires augmenteraient davantage que prévu ?

C'est sans doute dans cette optique de maîtrise renforcée de l'exécution budgétaire qu'il faut analyser le volume des crédits qui seront mis en réserve dès le début de l'année 2008.

La **réserve de précaution** constituée chaque année en début d'exercice est un outil de régulation budgétaire permettant, par l'intermédiaire de « dégels » ou d'annulations de crédits, de faire face aux aléas de gestion et aux éventuels besoins nouveaux. La remarquable résorption des reports de crédits – passés de 14 milliards d'euros fin 2001 à 4 milliards d'euros fin 2006 ⁽²⁾ – a permis de réduire le volume des crédits « gelés » nécessaire au respect de l'autorisation parlementaire. Ainsi, en 2007, 5,5 milliards d'euros avaient été mis en réserve initialement et 3,1 milliards d'euros l'étaient encore à la fin septembre. Toutefois, ces montants – qui sont significativement inférieurs à ceux connus avant l'entrée en vigueur de la LOLF – ne sont pas nécessairement suffisants, compte tenu du volume de dépenses « inéluctables » (telles que les prestations sociales « à guichet ouvert » ou les concours aux collectivités territoriales) : le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a ainsi indiqué au Rapporteur général que *« l'étroitesse de la réserve de précaution ne permet pas de faire face avec certitude aux aléas en cours de gestion. Ce constat vaut également pour le titre 2, pour lequel la réserve de précaution représente aujourd'hui à peine le montant d'une journée de paye des personnels »*.

(1) Sur la répartition des fonds de concours par missions, voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet dans le tome II du présent rapport général.

(2) Cette tendance devrait être poursuivie en 2008, puisque l'article 38 du présent projet ne propose qu'un nombre limité de dérogations au plafond de 3 % des crédits par programme fixé par la LOLF : elles concernent six programmes et correspondent à des dépenses du ministère de la Défense, des investissements informatiques (projets Copernic et Chorus), des investissements des collectivités territoriales et des dépenses de sécurité sanitaire. Les reports sur ces programmes pourraient atteindre 1,8 milliard d'euros (au lieu de 400 millions d'euros sans la dérogation). Voir le tome 3 du présent rapport général.

Afin de favoriser le pilotage fin évoqué ci-dessus, ce sont donc **7,4 milliards d'euros d'AE et 7,2 milliards d'euros de CP** qui seront « gelés » au début de l'année prochaine. L'exposé des motifs du présent projet de loi de finances indique ⁽¹⁾ en effet que le Gouvernement prévoit une mise en réserve, sur chaque programme doté de crédits limitatifs, de 0,5 % des CP et AE ouverts sur le titre des dépenses de personnel (au lieu de 0,15 % en 2007) et de 6 % sur les autres titres (au lieu de 5 % en 2007). Comme en 2007, certains crédits feront cependant l'objet d'un traitement adapté, qu'il s'agisse de ceux correspondant à des dépenses inéluctables ou de la part des subventions pour charges de service public finançant des dépenses de personnel. De même, une attention particulière sera portée à la régulation des crédits prévus pour compenser des dispositifs gérés par des organismes de sécurité sociale pour le compte de l'État ⁽²⁾.

CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2007 ET EN 2008

(en millions d'euros)

	2007	2008
Dépenses de personnel (titre 2)	118 587	119 914
Taux de mise en réserve	0,15 %	0,5 %
soit crédits mis en réserve (1)	178	600
Dépenses hors titre 2 ^(a)	107 794	109 649
Taux de mise en réserve	5 %	6 %
soit crédits mis en réserve (2)	5 390	6 579
Mise en réserve totale (1 + 2)	5 568	7 179

(a) Hors dotations et hors crédits évaluatifs.

S'il souscrit pleinement à ce dispositif de régulation budgétaire, le Rapporteur général regrette – une nouvelle fois – l'absence d'information en cours d'année sur l'utilisation de la réserve de précaution. En 2006, l'engagement du Gouvernement de fournir aux Commissions des finances « *tous les mois une information récapitulative actualisée sur les crédits réservés* » ⁽³⁾ était resté lettre morte. Cette année, l'« *information régulière* » promise par l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2007 l'a été tout autant.

• À plus longue échéance, **la maîtrise par l'État de ses dépenses passe également par une gestion plus rigoureuse de ses engagements**. En toute rigueur, l'autorisation parlementaire devrait porter d'abord sur les engagements financiers que l'État est autorisé à souscrire par l'intermédiaire d'un flux annuel d'autorisations d'engagement, puis sur les paiements qu'il est autorisé à effectuer

(1) 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 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 ».

(2) Sur ce sujet, connexe à la question des dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, cf. le commentaire de l'article 29 du présent projet de loi de finances dans le tome 2 du présent rapport général.

(3) Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2006.

au titre de ces engagements – par l’intermédiaire des crédits de paiement correspondants.

À l’heure actuelle, la budgétisation en AE et l’articulation entre AE et CP sont encore balbutiantes⁽¹⁾. L’attention se porte donc plus naturellement sur l’analyse des crédits de paiement – desquels dépend le niveau de déficit arrêté à l’article d’équilibre des lois de finances.

Pourtant, il importe de relever que, dans le présent projet, seules 7 missions du budget général sur 34 comportent un montant d’AE proposées pour 2008 inférieur au montant des CP proposés pour cette même année – les écarts les plus marqués concernant les missions *Défense* et *Politique des territoires*. Pour les 22 autres missions⁽²⁾, la structuration même des crédits pour 2008 fait naître un besoin de CP à ouvrir à l’avenir, qui pèsera sur la construction des prochaines lois de finances.

Pour mieux apprécier ces futurs besoins (qui ne peuvent être rigoureusement analysés qu’au niveau des programmes), le Rapporteur général se félicite de la nouvelle présentation du « *suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d’engagement* » figurant dans chaque projet annuel de performances (PAP). Cette présentation reste à parfaire : elle ne distingue pas entre les dépenses du titre 2 et les autres dépenses⁽³⁾ ; les commentaires associés du responsable de programme sont encore lacunaires ou inexistantes ; aucune consolidation générale n’est proposée⁽⁴⁾. Pour autant, le présent projet innove en fournissant pour chaque programme une estimation des CP qui, au-delà de 2008, devront théoriquement être ouverts en 2009, en 2010 puis après 2010 pour couvrir les engagements tels qu’ils devraient être arrêtés au 31 décembre 2008⁽⁵⁾.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, le rapprochement des différents échéanciers fait apparaître **un montant total de « restes à payer » de 78 milliards d’euros** sur le budget général (après 76 milliards d’euros à la fin 2006). L’ouverture de ces crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements contractés jusqu’à la fin 2008 devrait être échelonnée entre 2009 pour 28 milliards d’euros, 2010 pour 19 milliards d’euros et après 2010 pour 31 milliards d’euros (*voir le tableau ci-après*).

(1) Voir le rapport sur le projet de loi de règlement de 2006, précité, p. 23-24.

(2) Par ailleurs, 5 missions sont construites sur le principe de budgétisation en AE=CP.

(3) Pourtant, la budgétisation en AE/CP varie beaucoup d’un titre à l’autre. Ainsi, les montants d’AE et CP sont identiques pour des missions telles que Remboursements et dégrèvements ou Engagements financiers de l’État ou quasi identiques pour des missions telles que Enseignement scolaire ou Solidarité, insertion et égalité des chances. À l’inverse, l’horizon pluriannuel est bien plus marqué pour des missions telles que Aide publique au développement, Politique des territoires ou Défense.

(4) Consolidation qui, comme le Rapporteur général l’a plusieurs fois souligné, mériterait pourtant de figurer dans l’exposé des motifs ou la partie « annexe » du projet de loi de finances.

(5) Jusqu’alors, les PAP se bornaient à distinguer les CP demandés pour l’année $n+1$ et les CP à ouvrir après l’année $n+1$, sans plus de précision.

L'essentiel est imputable à la mission *Défense* qui, en tant que premier investisseur du budget général (73 % des AE du titre 5 en 2008), nécessiterait environ 47 milliards d'euros de CP après 2008. Le « stock » d'engagements à couvrir serait supérieur à 4 milliards d'euros pour chacune des missions *Aide publique au développement*, *Écologie, développement et aménagement durables* et *Ville et logement*.

**CRÉDITS DE PAIEMENT À OUVRIR APRÈS 2008 POUR COUVRIR
LES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS**

(en milliards d'euros)

Missions	2009	2010	après 2010	Total
Défense	16,7	10,7	19,6	47,0
Écologie, développement et aménagement durables	1,8	1,4	2,5	5,7
Ville et logement	1,3	1,4	1,6	4,3
Aide publique au développement	1,1	1,1	1,4	3,7
Autres missions du budget général	6,9	4,0	6,1	16,9
Total	27,8	18,7	31,2	77,6

Naturellement, ces montants demeurent théoriques, dès lors que certains engagements pourront ultérieurement être retirés, par exemple en cas de rupture de contrat ou d'abandon d'une opération. Par leur ampleur, ils montrent néanmoins tout l'intérêt d'un renforcement du contrôle des engagements de l'État et, dans une perspective de soutenabilité budgétaire, invitent à aller plus loin dans la gestion pluriannuelle de nos finances publiques ⁽¹⁾.

**B.– DES MESURES FISCALES BIEN CIBLÉES ET GLOBALEMENT NEUTRES
SUR L'ÉQUILIBRE**

**1.– 6,4 milliards d'euros de baisses d'impôt déjà votées au service de la croissance
et du pouvoir d'achat**

Il est important de faire une distinction entre le budget, c'est-à-dire les grandes données de l'équilibre budgétaire pour l'année, et la loi de finances, qui se contente parfois de transcrire pour tout ou partie des mesures qui lui préexistent.

Cette distinction est particulièrement importante pour 2008 puisque les mesures adoptées avant le dépôt du présent projet de loi de finances réduisent déjà de 6,4 milliards d'euros le produit des ressources fiscales attendu.

(1) Sur la pluriannualité, voir le I du présent chapitre.

**COÛT DES PRINCIPALES MESURES VOTÉES AVANT LE DÉPÔT
DU PROJET DE LOI DE FINANCES AYANT UN IMPACT SUR L'EXERCICE 2008**

(en millions d'euros)

Baisses d'impôt de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat	- 3 386
Impact sur les dégrèvements de TP de la réforme de la TP et du TP DIN	- 2 015
Crédit d'impôt en faveur du développement durable	- 480
Renforcement de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des souscriptions au capital de PME (dite RI "Madelin")	- 150
Création d'un crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété (IR)	- 190
Autres	- 155
TOTAL	- 6 376

• Les mesures fiscales adoptées dans le cadre la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA) représentent un peu plus de la moitié de ce montant.

En 2008, 7,24 milliards d'euros supplémentaires devraient être consacrés à la mise en œuvre du TEPA, dont 3,39 au titre des mesures purement fiscales.

Dès le début de législature, ce texte a mis en œuvre la politique économique du Gouvernement en utilisant tous les leviers nécessaires à la relance de notre économie.

Le TEPA est d'abord centré sur la valorisation du travail. Il vise à inciter à « travailler plus pour gagner plus » grâce à un allègement des impôts et cotisations sociales sur les heures supplémentaires qui fait sauter le verrou des 35 heures ; à aider les étudiants qui travaillent pour financer leurs études en réduisant la fiscalité pesant sur leurs rémunérations ; à interdire que le fruit du travail soit injustement confisqué par l'État au risque de décourager l'initiative, grâce au renforcement du bouclier fiscal et à des allègements de droits de mutation à titre gratuit ; à mettre l'impôt de solidarité sur la fortune au service d'une dynamique d'investissement en permettant à ses redevables d'en affecter une part au financement de PME ou d'organismes d'intérêt général. Il doit en outre permettre aux ménages français, qui sont moins propriétaires que leurs homologues européens, de pouvoir acquérir leur logement dans un contexte marqué par une forte hausse des prix de l'immobilier, grâce à l'instauration d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés pour l'achat ou la construction de l'habitation principale. La formule du crédit d'impôt permet de tenir compte des ménages non imposables sur le revenu.

En régime de croisière, le TEPA devrait alléger de près de 14 milliards d'euros les prélèvements pesant sur les ménages et les entreprises. Par son impact positif sur la croissance, il contribuera à terme au redressement de nos finances publiques.

Le coût du TEPA pour le budget de l'État est limité en 2007 à 1 642 millions d'euros, dont 362 millions pour les mesures d'allègement des droits

de mutation à titre gratuit et 1 280 millions pour les compensations de charges sociales sur les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires et complémentaires accomplies à compter du 1^{er} octobre 2007.

L'essentiel du coût sera supporté en 2008.

– Le mécanisme d'exonération d'impôt sur le revenu et d'allègement de cotisations sociales applicable aux heures supplémentaires devrait coûter 4,25 milliards d'euros supplémentaires en 2008 au budget général de l'État (il coûterait 6,63 milliards en régime de croisière).

– L'élargissement des conditions d'exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations des étudiants (relèvement de la limite d'âge conditionnant le bénéfice de l'exonération de vingt et un ans à vingt cinq ans, prise en compte des rémunérations perçues au titre d'activité exercées durant l'année scolaire ou universitaire et non plus seulement au cours des congés et relèvement du plafond de rémunération pris en compte de deux fois le montant mensuel du SMIC à trois fois celui-ci) s'appliquera pour la première fois en 2008, pour l'imposition des revenus de 2007. Son coût est estimé à 40 millions d'euros (coût de son régime de croisière).

– L'allègement des droits de mutation à titre gratuit ⁽¹⁾, entré en vigueur le 22 août 2007, coûterait 1,57 milliard d'euros de plus en 2008 (son coût est évalué à 2,27 milliards d'euros en régime de croisière).

– Le renforcement du « bouclier fiscal » avec l'abaissement de la part des revenus qu'un contribuable peut payer en impôts directs de 60 % à 50 % et l'intégration dans le champ du bouclier de la CSG et la CRDS commencera à s'appliquer en 2008 pour les revenus 2006. Son coût est estimé à 625 millions d'euros (il serait de 645 millions d'euros en régime de croisière).

(1) *Suppression des droits de succession pour le conjoint survivant, les partenaires d'un PACS, les frères et soeurs résidant sous le même toit et qui remplissent certaines conditions ; allègement des droits de mutation à titre gratuit pour les ascendants, les enfants ou les personnes handicapées qui bénéficient désormais d'un abattement de 150 000 euros au lieu de 50 000 euros, pour les neveux et nièces dont l'abattement est porté à 7 500 euros ; pour les frères et soeurs qui ne remplissent pas les conditions pour être exonérés, l'abattement passant de 5 000 euros à 15 000 euros ; actualisation annuelle, suivant les mêmes modalités que l'impôt sur le revenu, des tarifs et abattements applicables aux droits de mutation à titre gratuit ; exonération des dons d'une somme d'argent d'un maximum de 30 000 euros au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce ; allègement des droit de donation : les partenaires d'un PACS bénéficient désormais des mêmes tarifs, droits et abattements que ceux applicables pour les donations effectuées entre personnes mariées.*

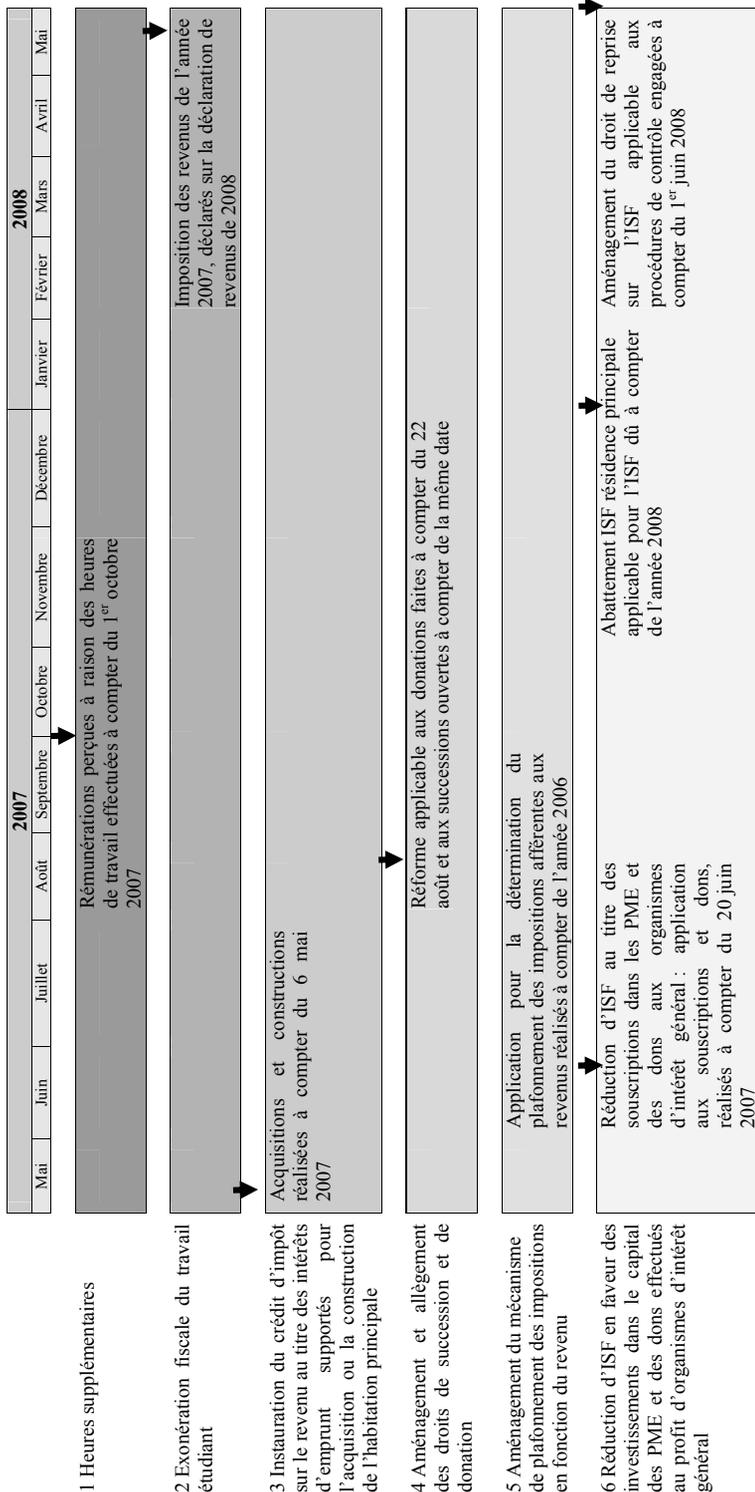
– La faculté offerte aux redevables de l’ISF d’imputer sur le montant de l’ISF mis à leur charge une part des investissements qu’ils auront réalisés dans des PME ou des dons qu’ils auront faits au profit d’organismes d’intérêt général à leur charge ⁽¹⁾ commencera également à jouer en 2008. Elle devrait coûter 410 millions d’euros (coût du régime de croisière). L’augmentation de l’abattement d’ISF pour la résidence principale de 20 % à 30 % est évaluée pour sa part à 120 millions d’euros (coût du régime de croisière).

– Le mécanisme du crédit d’impôt sur le revenu au titre des intérêts d’emprunt supportés, pendant les cinq premières années, pour l’acquisition ou la construction d’une résidence principale ⁽²⁾, qui commencera à jouer en 2008, devrait peser sur le budget de l’État pour un montant de 220 millions d’euros (son coût est estimé à 3,73 milliards d’euros en régime de croisière). On rappellera que le Conseil constitutionnel a, le 16 août dernier, par sa décision n° 2007-555 DC, censuré l’application de ce dispositif pour les prêts contractés dans les cinq ans précédant l’entrée en vigueur de la loi.

(1) L’avantage fiscal s’applique à hauteur de 75 % des versements (souscription au capital initial ou augmentation de capital), effectués dans les PME répondant à la définition communautaire dans la limite annuelle de 50 000 euros ou de 50 % des versements au titre des souscriptions aux parts de certains fonds d’investissement de proximité dans la limite de 10 000 euros. Les versements sont retenus pour le calcul de l’avantage dans la limite du pourcentage de l’actif du fonds investi en souscriptions au capital de PME. Il s’applique également à hauteur de 75 % des dons, en numéraire ou d’actions, effectués notamment au profit d’organismes d’intérêt général, des établissements de recherche et d’enseignement supérieur ou d’enseignement artistique publics, des établissements privés de même nature d’intérêt général ou des entreprises adaptées contribuant à l’insertion des personnes handicapées.

(2) Les intérêts d’emprunt pour l’achat ou la construction d’une résidence principale sont déductibles à hauteur de 20 %, pendant les cinq premières années de remboursement du prêt, dans la limite de 3 750 euros pour un célibataire et de 7 500 euros pour un couple plus 500 euros par personne à charge. Cette limite est doublée pour les personnes handicapées, soit 7 500 euros pour une personne célibataire et 15 000 euros pour un couple dont l’un d’entre eux est handicapé.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES ADOPTÉES DANS LE CADRE DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 EN FAVEUR DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DU POUVOIR D'ACHAT



INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES ADOPTÉES DANS LE CADRE DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 EN FAVEUR DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DU POUVOIR D'ACHAT

(après censure du Conseil constitutionnel et y compris doublement du crédit d'impôt intérêts immobilier la 1^{ère} année)

Montant en millions d'euros en mesure nouvelle	2007	2008 (/2007)	2008 (complet)	Coût budgétaire en régime de croisière
Allègement d'impôts et de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires	- 1 280 ⁽¹⁾	- 4 250	- 5 530	- 6 630
<i>Dont impact IR</i>	0	- 400	- 400	- 1 500
<i>Dont impact cotisations sociales salariés</i>	- 790	- 2 390	- 3 180	- 3 180
<i>Dont impact cotisations sociales employeurs</i>	- 490	- 1 460	- 1 950	- 1 950
Crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	0	- 220	- 220	- 3 730
Allègement des droits de mutation à titre gratuit	- 362	- 1 571	- 1 933	- 2 272
Extension du bouclier fiscal	0	- 625	- 625	- 645
Possibilité d'affectation de l'ISF	0	- 410	- 410	- 410
Relèvement de l'abattement sur la résidence principale en matière d'ISF	0	- 120	- 120	- 120
Exonération des salaires perçus par les jeunes de moins de 25 ans	0	- 40	- 40	- 40
Total pour l'État	- 1 642	- 7 236	- 8 878	- 13 847
<i>Dont ménages</i>	<i>- 1 152</i>	<i>- 5 366</i>	<i>- 6 518</i>	<i>- 11 487</i>
<i>Dont entreprises</i> ⁽²⁾	<i>- 490</i>	<i>- 1 870</i>	<i>- 2 360</i>	<i>- 2 360</i>
Gains sur les cotisations sociales des heures supplémentaires, compensé par l'État, lié à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés	165	485	650	650
Total État + sécurité sociale	- 1 477	- 6 751	- 8 228	- 13 197
Doublement crédit d'impôts la 1 ^{ère} année (PLF 2008)	0	- 220	- 220	- 840
Total après mesure de doublement du crédit d'impôt 1^{ère} année	- 1 477	- 6 971	- 8 448	- 14 037

(1) Coût pour la sécurité sociale en droits constatés, l'État compensera l'intégralité de cette somme, mais ne versera que 0,3 milliard d'euros aux organismes de sécurité sociale en 2007, essentiellement parce que le manque à gagner pour le mois de décembre 2007 sera versé en 2008.

(2) On considère dans ce chiffrage que la mesure ISF profite *in fine* aux entreprises (et non aux ménages)

● Le coût global des autres mesures votées avant le présent projet de loi et qui auront un impact sur l'exercice 2008 est évalué à 2,9 milliards d'euros.

Le Rapporteur général se bornera ici à évoquer les principales. Elles témoignent des efforts accomplis par la majorité pour rendre notre système fiscal plus performant et moins pénalisant pour les entreprises.

– La mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle, deuxième pilier de la réforme fiscale de 2006 avec la réforme de l'impôt sur le revenu, aura un impact budgétaire massif en 2008, estimé à 2,015 milliards d'euros. Cette réforme, qui, il faut le rappeler, sera financée pour l'essentiel par l'État, permettra d'alléger la charge disproportionnée, subie par les entreprises industrielles à forte intensité capitalistique. Le premier volet de cette réforme consiste à pérenniser le dispositif de dégrèvement pour les investissements nouveaux⁽¹⁾, mis en place en 2004. Le second volet, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007 consiste à plafonner effectivement la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise à 3,5 % de sa valeur ajoutée.

Rappelons qu'il permettra « d'éponger » la surcharge fiscale imputable aux augmentations de taux votées par les collectivités territoriales depuis 1996, année à partir de laquelle l'État avait gelé le taux de calcul du dégrèvement qu'il prenait en charge. 150 000 entreprises, dont la cotisation de taxe professionnelle était plafonnée sur la base des taux de 1995, devraient bénéficier d'une réévaluation de leur dégrèvement et 50 000 entreprises, dont la cotisation n'était pas plafonnée, devraient bénéficier du plafonnement.

– Figurant parmi les mesures prévues par la loi de finances pour 2007 en faveur des entreprises, la prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu⁽²⁾ au titre des souscriptions au capital de PME devrait coûter 150 millions d'euros en 2008.

– Destiné aux foyers les plus modestes, le mécanisme du crédit d'impôt sur les sociétés au titre d'avances remboursables ne portant pas intérêt en faveur de la première accession à la propriété d'une résidence principale, institué par la loi de finances pour 2005, en remplacement du prêt à taux zéro, devrait coûter 190 millions d'euros en 2008.

– Enfin, mérite d'être souligné le coût croissant du crédit d'impôt en faveur du développement durable pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale mis en œuvre par la loi de finances pour 2005. Une remise à plat de ce dispositif est peut-être nécessaire. Cette question devra être évoquée dans le cadre de la réflexion d'ensemble engagée sur la fiscalité environnementale.

(1) Ce dégrèvement s'applique à toutes les immobilisations neuves éligibles à l'amortissement dégressif créées ou acquises à compter du 1^{er} janvier 2006. Le dégrèvement s'applique pendant trois ans à hauteur de la totalité de la valeur du bien la première année, 2/3 la deuxième et 1/3 la troisième.

(2) Selon ce dispositif, les versements au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital réalisés à compter du 1^{er} janvier 2007 par des personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 25 % de ces versements dans la limite de 20 000 euros pour les contribuables célibataires et de 40 000 euros pour les contribuables mariés ou liés par un pacs soumis à une imposition commune. La fraction de versement excédant, le cas échéant, ces limites ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions au titre des quatre années suivantes. Une obligation de conservation des titres pendant cinq ans conditionne l'octroi définitif de cette réduction d'impôt.

2.– Les mesures fiscales proposées

Le présent projet de loi de finances propose l'adoption des mesures fiscales responsables qui globalement améliorent de 425 millions d'euros les ressources de l'État. Il ne manque pas pour autant d'ambition en proposant une vraie réforme du crédit impôt recherche.

MESURES NOUVELLES PROPOSÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 AYANT UN IMPACT EN 2008

(en milliers d'euros)

♦ Impôt sur le revenu	Coût en 2008
♦ Reconstitution de la réduction d'impôt télédéclaration avec limitation aux seuls primo-accédants.	- 25 000
♦ Modification du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale créé par la loi dite TEPA. Taux du crédit porté de 20% à 40% pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement.	- 220 000
♦ Aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers. Option pour la taxation des dividendes à un prélèvement forfaitaire libératoire de 16% sauf si le contribuable détient, avec les membres et sa famille, plus de 25% du capital de la société distributrice. Suppression de la déduction des frais et charge (frais de garde notamment) et relèvement corrélatif de 1 525 euros à 1 600 euros (célibataire, veuf ou divorcé) et de 3 050 euros à 3 200 euros (mariés ou pacsés).	+ 600 000
♦ Suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités Dispositions applicables aux exercices clos à compter du 31 décembre 2007.	+ 20 000
♦ Soumission au taux normal au lieu du taux réduit de 15% des plus ou moins-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.	+ 50 000
TOTAL	+ 425 000

MESURES D'INDEXATION

♦ Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2007 : indexation des tranches de revenus et des seuils à 1,3%.	- 914 000
♦ Revalorisation à 1,3% des seuils et limites de la prime pour l'emploi.	- 260 000

MESURES NOUVELLES SANS IMPACT SUR LE BUDGET 2008

♦ Réforme du crédit d'impôt recherche	- 803 000
♦ Jeunes entreprises universitaires	Non chiffré
♦ Allègement de la fiscalité des brevets	Non chiffré
♦ Aménagement des pactes d'actionnaires	Non chiffré
♦ Décharge de responsabilité solidaire entre époux ou pacsés .	Non chiffré

Les mesures de réduction d'impôt sont bien ciblées : elles visent à favoriser l'accession à la propriété et à améliorer la compétitivité des entreprises.

• **Afin de poursuivre l'effort entrepris en faveur de l'accèsion à la propriété** et compte tenu de la censure opérée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, il est proposé de porter de 20 % à 40 % le taux du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier au titre de la première annuité de remboursement, les plafonds du crédit d'impôt demeurant inchangés. Cette majoration permettra d'atténuer le surcoût supporté pas le contribuable dans les premiers mois qui suivent la souscription du prêt consacré à l'achat ou à la construction du logement (frais de dossier ; honoraires des notaires, architectes et maîtres d'œuvre, frais d'emménagement...). Le coût de cette mesure est évalué à 220 millions d'euros pour 2008, celui de la mesure censurée par le Conseil constitutionnel aurait été de 1,9 milliard d'euros. Toutefois, en régime de croisière, le coût du doublement du taux de crédit d'impôt est évalué à 840 millions d'euros.

• **Le projet de loi met l'accent sur la recherche et l'innovation.**

Les activités de recherche et développement jouent un rôle fondamental dans la détermination du potentiel de croissance. Pour notre pays, qui connaît des coûts salariaux relativement élevés, elles constituent un atout majeur dans la compétition internationale et un moyen de créer de nouveaux avantages comparatifs en tirant la production vers des activités à forte valeur ajoutée. Ces activités sont cependant risquées pour les entreprises et le retour sur investissement incertain. En conséquence, elles doivent être encouragées par les pouvoirs publics, notamment par le biais de la fiscalité.

Le présent projet propose une réforme d'ampleur du crédit d'impôt recherche (CIR). Ce dispositif ne concernerait en 2007 que 5 000 entreprises pour un coût estimé à 1,4 milliard d'euros. Il est actuellement égal à la somme d'une « part en volume » égale à 10 % des dépenses de recherche exposées au cours de l'année et d'une « part en accroissement » égale à 40 % de la différence entre les dépenses exposées au cours de l'année et la moyenne des dépenses exposées au cours des deux années précédentes. Il est plafonné à 16 millions d'euros par an et par entreprise. Ce mode de calcul s'avère complexe, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et il présente des effets pervers : les entreprises qui maintiennent leur effort de recherche ne bénéficient pas de la part en accroissement.

La réforme proposée vise à rendre le dispositif plus simple et plus efficace. Il s'agirait de supprimer la part en accroissement, d'augmenter le taux du crédit d'impôt et de supprimer le plafonnement. Le taux du crédit d'impôt serait porté à 30 % jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de recherche et à 5 % au-delà (avec une majoration du taux pour les entreprises en bénéficiant la première fois ou n'en ayant pas bénéficié depuis 5 ans). La réforme du CIR s'appliquerait aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2008. Compte tenu du décalage du versement de l'impôt sur les sociétés, son impact budgétaire serait nul en 2008.

(1) *Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007.*

Son coût est estimé à 803 millions pour 2009 et à 1,3 milliard en régime de croisière.

Le soutien à l'innovation passe aussi par l'allègement de la fiscalité des brevets. Il est proposé d'aménager le régime d'imposition de la plus-value d'apport d'un brevet à une société, d'une part, et le régime fiscal des cessions de brevet par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, d'autre part. Les nouvelles dispositions s'appliqueraient aux apports réalisés à compter du 26 septembre 2007 et aux plus-values réalisées au titre des exercices ouverts à compter de la même date. Elles n'auront pas d'incidence financière en 2008.

A cela s'ajoute un dispositif particulier pour les jeunes entreprises universitaires. Il s'agit d'étendre le bénéfice du régime fiscal et social des jeunes entreprises innovantes ⁽¹⁾ aux petites et moyennes entreprises, dont le dirigeant ou l'associé est un étudiant, un enseignant ou un chercheur, et qui a pour activité principale la valorisation de travaux de recherche. La mesure s'appliquerait aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2008 et n'aurait pas d'impact en 2008.

• En parallèle, le projet de loi propose 665 millions d'euros de mesures de rendement et de modernisation fiscale.

Au premier rang de ces mesures, en termes de rendement, figure l'aménagement de la fiscalité des dividendes perçus par les particuliers. Afin de rapprocher la fiscalité des dividendes de celle des produits de taux, il est proposé d'instituer un prélèvement forfaitaire à la source sur certains dividendes perçus par les personnes physiques fiscalement domiciliés en France. Ce prélèvement sur les dividendes, libératoire de l'impôt sur le revenu, s'appliquerait sur option du contribuable, c'est-à-dire lorsque cette imposition lui serait plus favorable que l'imposition au barème (en tenant compte des abattements et du crédit d'impôt). Ce dispositif concernerait les dividendes perçus à compter du 1^{er} janvier 2008 et rapporterait 600 millions en 2008. En 2008, serait en effet perçu l'impôt sur l'intégralité des dividendes versés en 2007 et l'impôt correspondant à la fraction des dividendes distribués en 2008, pour lesquels l'option du prélèvement libératoire serait exercée. En 2009, le dispositif engendrerait une perte de recettes de 830 millions d'euros résultant d'un effet d'assiette, propre à l'exercice 2009, et d'un effet de taux, de 230 millions d'euros, qui sera pérenne.

(1) Les jeunes entreprises innovantes peuvent bénéficier dans la limite du plafond des aides « de minimis », d'une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pour les résultats des trois premiers exercices bénéficiaires, puis à hauteur de 50 % au titre des deux exercices bénéficiaires suivants, d'une exonération totale de l'imposition forfaitaire annuelle et, sur délibération des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'une exonération d'impôt locaux pour une durée de sept ans. En outre, elles bénéficient d'exonérations de cotisations sociales sur les salaires de certains personnels.

Il est proposé par ailleurs d'unifier le régime fiscal applicable aux cessions d'actifs immobiliers par les entreprises en soumettant les cessions de titres de société à prépondérance immobilière au taux normal de l'impôt sur les sociétés et non plus au taux réduit de 15 %. Cette mesure devrait rapporter 50 millions d'euros en 2008.

Dernière mesure de rendement et de modernisation fiscale proposée, la généralisation de la non-déductibilité des sanctions et pénalités légales du bénéfice des entreprises soumis à l'impôt, qui s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2007, rapporterait 20 millions d'euros en 2008.

III.- LE MAINTIEN DU DÉFICIT PUBLIC À UN NIVEAU STABILISANT LA DETTE

A.- UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT PAR RAPPORT AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

● En 2007, la plus-value spontanée de recettes fiscales nettes (+ 3,8 milliards d'euros) et la diminution d'environ 2 milliards d'euros des prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales devraient compenser la légère moins-value de recettes non fiscales (- 0,3 milliard d'euros) et la dégradation du solde des comptes spéciaux (- 0,2 milliard d'euros). Cette plus-value tendancielle doit être minorée de 1,6 milliard pour tenir compte du coût du TEPA en 2007 (allègement des droits de mutation à titre gratuit et compensation des exonérations de charges sur les heures supplémentaires et complémentaires) et de l'ajustement du panier fiscal transféré en 2006 en compensation des allègements généraux de charges sociales ⁽¹⁾. Au total, le déficit de l'État devrait diminuer de 3,7 milliards d'euros. Il passerait ainsi de 42 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale à 38,3 milliards d'euros, soit un niveau supérieur à celui de 2006 ⁽²⁾.

● Pour 2008, le franchissement d'un nouveau cap dans la maîtrise des dépenses et le maintien d'un fort dynamisme des ressources de l'État permettraient de compenser le coût du TEPA, tout en améliorant le déficit par rapport au déficit prévu en loi de finances initiale pour 2007. Le montant du déficit de l'État diminuerait de 0,2 point de PIB par rapport à 2007.

Certes, le projet de loi de finances conduirait à une dégradation du déficit par rapport au niveau qui devrait être atteint à la fin de l'exécution 2007, mais il repose sur une prévision de croissance des recettes très raisonnable. L'exécution 2008 pourrait réserver de bonnes surprises. Il marque tout au plus une

(1) Les mesures de transfert de recettes à la sécurité sociale seront soumises à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2007.

(2) Le déficit de l'État s'est établi à 35,7 milliards d'euros en 2006, hors mesure de régularisation des dépenses de pension de décembre 2005.

pause : il s'agit de financer un surcroît de croissance qui permettra ensuite d'accélérer la baisse du déficit.

L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2007 ET 2008

(en milliards d'euros)

déficit prévu en LFI 2007 : 42	
(A) plus-values de ressources fiscales nettes	3,8
(B) moins-value de ressources non fiscales	0,3
(C) diminution du prélèvement européen	1,9
(D) diminution des prélèvements au profit des collectivités territoriales	0,1
(E) dégradation du solde des comptes spéciaux	0,2
(F) effet du TEPA et ajustement du panier de recettes	1,6
(A) – (B) + (C) + (D) – (E) – (F) = évolution du solde	+ 3,7
déficit révisé pour 2007 : – 38,3	
(A) plus-values spontanées de ressources :	13,9
(B) détérioration du solde des comptes spéciaux	0,6
(C) montants distribués	16,6
- évolution des dépenses globales de l'État	6,1
- allègements de charges sociales (TEPA et panier de recettes)	4,3
- baisses d'impôts	6,2
(A) – (B) – (C) = évolution du solde	– 3,4
déficit prévu pour 2008 : – 41,7	
<p>Lecture : Cette analyse en termes de répartition du surplus de recettes reprend des concepts utilisés par le Rapporteur général dans ses précédents rapports afin de rendre les comparaisons entre les différentes lois de finances plus aisées.</p> <p>En 2008, la plus-value de recettes fiscales et non fiscales à périmètre constant par rapport au révisé 2007 est évaluée à 15,5 milliards d'euros : 14,7 milliards d'euros pour les recettes fiscales (y compris l'effet de l'indexation du barème de l'IR et des seuils de la PPE) et 0,8 milliard pour les recettes non fiscales. Après déduction du montant de l'évolution du prélèvement européen, soit 1,6 milliard, largement exogène, le surplus de recettes atteint 13,9 milliards d'euros (le surplus durable peut être évalué à 12 milliards d'euros). Ce surplus se répartit en dépenses, allègements de charges sociales et réductions d'impôt. La notion d'évolution des dépenses globales de l'État couvre l'accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant, l'évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ainsi que les couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics. Elle est déterminée par rapport aux prévisions révisées pour 2007. Elle se distingue de la nouvelle norme de dépenses qui inclut le prélèvement européen et dont l'évolution est de 5,5 milliards par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.</p>	

Le Rapporteur général rappelle que le déficit de l'État est avant tout un déficit de fonctionnement. La présentation des recettes et dépenses pour 2008 en une section de fonctionnement et une section d'investissement, annexée au présent projet, fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement de 21 milliards d'euros. Les dépenses d'investissement, quant à elles, s'élèveraient à 19,2 milliards d'euros en 2008 (hors dépenses d'opérations financières).

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2006	LFI 2007	Révisé 2007 (a)	PLF 2008	PLF 2008/révisé 2007	Révisé 2007/LFI 2007
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT						
TOTAL des dépenses nettes du budget général	272 887	271 099	271 099	275 248	4 149	0
<i>Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours</i>	269 326	266 850	266 850	271 810	4 960	0
<i>Fonds de concours</i>	3 561	4 249	4 249	3 438	- 811	0
Recettes fiscales nettes	267 893	265 733	267 928	272 082	4 154	2 195
Recettes non fiscales	24 780	26 956	26 737	28 051	1 314	- 219
Prélèvements sur recettes	65 831	68 147	66 206	69 578	3 372	- 1 941
<i>Recettes nettes du budget général hors fonds de concours</i>	226 842	224 542	228 459	230 555	2 096	3 917
<i>Fonds de concours</i>	3 561	4 249	4 249	3 438	- 811	0
TOTAL des recettes nettes du budget général	230 403	228 791	232 708	233 993	1 285	3 917
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 42 484	- 42 308	- 38 391	- 41 255	- 2 864	+ 3 917
COMPTES SPÉCIAUX						
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	66 423	53 048	-	54 468	-	-
Recettes des comptes d'affectation spéciale	68 282	52 848	-	54 460	-	-
Solde des comptes d'affectation spéciale	1 859	- 200	-	- 8	-	-
Dépenses des comptes de concours financiers	88 727	96 300	-	93 422	-	-
Recettes des comptes de concours financiers	89 612	96 507	-	92 705	-	-
Solde des comptes de concours financiers	885	207	-	- 717	-	-
Solde des comptes de commerce	634	263	-	199	-	-
Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	106	38	-	59	-	-
			-			-
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (hors FMI)	3 484	308	122	- 467	- 589	- 186
Solde des budgets annexes	-	3	3	1	- 2	-
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT (hors FMI)	- 39 000 (b)	- 41 996	- 38 266	- 41 721	- 3 455	+ 3 731
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht	- 2,6%	- 1,9 %	- 1,9 %	- 2,2 %	-	-

(a) Ajustement des ressources nettes du budget général de l'État au regard des estimations révisées jointes au projet de loi de finances pour 2008, et hypothèse de respect du plafond de l'autorisation parlementaire s'agissant des dépenses.

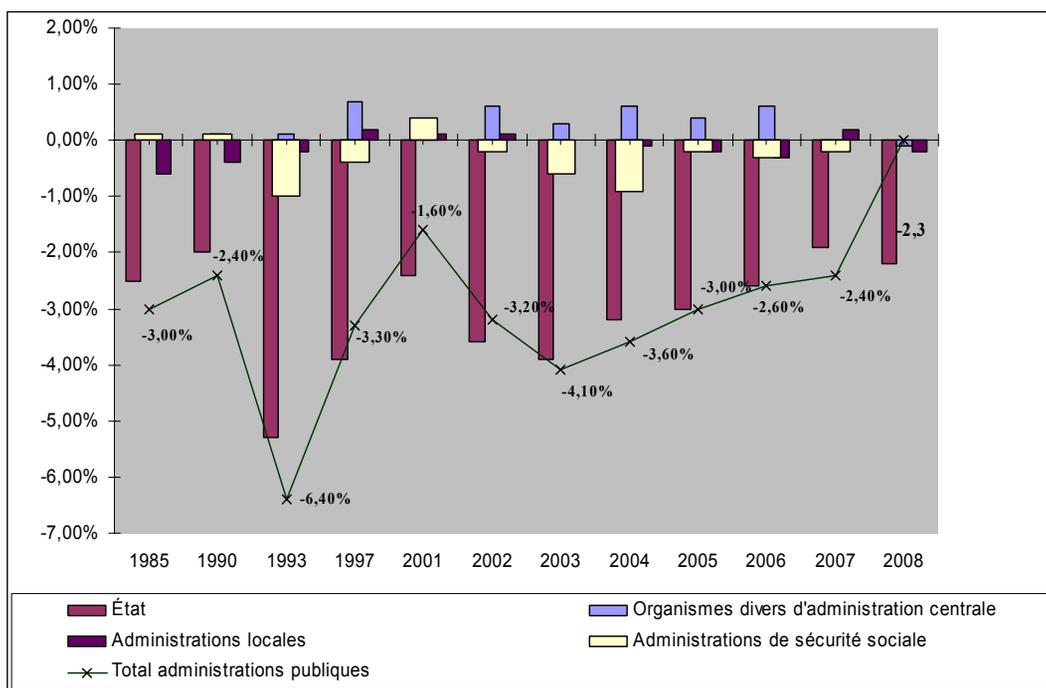
(b) Soit - 35 734 milliards d'euros hors mesure exceptionnelle de régularisation des pensions de décembre 2005.

CAPACITÉ OU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en pourcentage du PIB)

	1985	1990	1993	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (a)	2008 (a)
État	-2,5%	-2,0%	-5,3%	-3,9%	-2,4%	-3,6%	-3,9%	-3,2%	-3,0%	-2,6%	-1,9%	-2,2%
Organismes divers d'administration centrale	0,0%	0,1%	0,1%	0,7%	0,3%	0,6%	0,3%	0,6%	0,4%	0,6%	-0,1%	-0,1%
Administrations locales	-0,6%	-0,4%	-0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	0,2%	-0,2%
Administrations de sécurité sociale	0,1%	0,1%	-1,0%	-0,4%	0,4%	-0,2%	-0,6%	-0,9%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%
Total administrations publiques	-3,0%	-2,4%	-6,4%	-3,3%	-1,6%	-3,2%	-4,1%	-3,6%	-3,0%	-2,6%	-2,4%	-2,3%

(a) Prévisions.



• Le redressement du solde de l'État devrait s'accompagner de celui des administrations de sécurité sociale. Après avoir connu une légère amélioration en 2007, les comptes des administrations de sécurité sociale seraient à l'équilibre en 2008. La situation financière de l'assurance chômage connaîtrait en particulier une nette embellie comme le montre le graphique ci-dessous.

CAPACITÉ OU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en pourcentage du PIB)

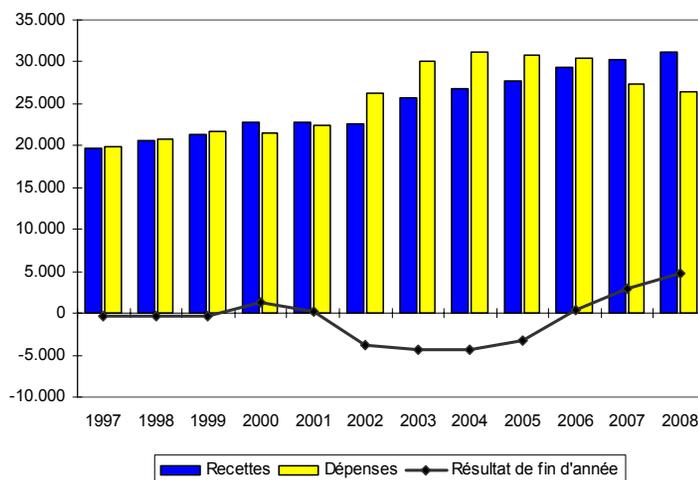
Années	Total Asso	ODASS (1)	Régime général	Régimes d'indemnisation chômage	Régimes complémentaires	Fonds spéciaux (dont FSV)	Autres régimes (2)
2004	-0,88	-0,01	-0,86	-0,27	0,36	-0,04	-0,05
2005	-0,15	-0,08	-0,24	-0,16	0,44	-0,17	0,06
2006	-0,31	-0,11	0,55	0,05	0,38	-0,18	0,09

(1) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux.

(2) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régime des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes des non-salariés (caisse des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

(en millions d'euros)



N.B. : Le résultat financier annuel de l'assurance chômage présenterait un excédent de 2,9 milliards d'euros 2007 et de 4,7 milliards d'euros en 2008. Sa situation financière cumulée serait déficitaire à hauteur de -10,1 milliards d'euros fin 2007 et de -5,4 milliards d'euros fin 2008.

Source : UNEDIC, « L'équilibre financier de l'assurance chômage. Années 2007 et 2008 », juillet 2007.

Cette performance s'appuierait sur le dynamisme des recettes relayé progressivement par une reprise en main des dépenses.

En 2006, les dépenses des administrations de sécurité sociale avaient été modérées. Elles devraient s'accroître un peu en 2007 (+ 4,25 %) en raison d'un rebond de la dépense dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), qui progresserait de 4,1 %, et de la forte progression des dépenses de pension (+ 5,25 %). Les dépenses liées aux prestations chômage continueraient en revanche leur forte baisse grâce à l'amélioration du marché de l'emploi. Parallèlement, le versement des prestations sociales devrait ralentir avec l'arrivée à maturité du dispositif de prestation d'accueil du jeune enfant. Les recettes des administrations de sécurité sociale devraient être dynamiques (+ 4,7 %), en raison de la bonne tenue des assiettes de prélèvement sociaux. Les mesures nouvelles en recettes jouent peu sur les prélèvements sociaux (une fois tenu compte de la compensation des exonérations) : le contrecoup de la soumission, en 2006, aux prélèvements sociaux des plans d'épargne logement de plus de dix ans serait compensé par l'effet cumulé d'autres mesures (modification du régime des acomptes de la CSG, placement et généralisation du prélèvement à la source des contributions sociales sur les revenus de placement, abattement sur les revenus locatifs de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, reprise de la dette de l'Unedic par l'État).

En 2008, la progression des dépenses des administrations de sécurité sociale devrait diminuer dans toutes ses composantes (+ 3,25 % en valeur et + 1,6 % en volume). Le projet de loi de financement de la sécurité sociale propose de contenir la progression des dépenses incluses dans le périmètre de l'ONDAM à + 2,8 % (en valeur). Cet objectif très ambitieux devrait être atteint grâce aux mesures prises en juillet 2007 à la suite du comité d'alerte, aux actions de maîtrise médicalisée adoptées par les partenaires conventionnels et aux différentes dispositions prévues par le projet de loi (avec en particulier l'instauration d'une franchise sur les médicaments, les actes paramédicaux et les transports sanitaires et le passage à 100 % de la tarification à l'activité dans les hôpitaux publics). Les recettes des administrations de sécurité sociale continueraient de croître sur un rythme soutenu (+ 4,3 %) grâce au dynamisme spontané des assiettes de prélèvement. Comme en 2007, les mesures nouvelles en recettes seraient globalement neutres sur l'année 2008 (+ 0,2 milliard d'euros pour la suppression des exonérations de cotisations sociales patronales accidents du travail et maladies professionnelles, + 0,4 milliard d'euros pour le durcissement du régime des préretraites et des indemnités de départ). L'effet de la principale mesure de hausse des recettes, le prélèvement au fil de l'eau sur les dividendes (+ 1,3 milliard d'euros), est compensé par le contrecoup de plusieurs mesures ponctuelles (mesures CSG de la loi de financement de la sécurité sociale de 2007, disparition de l'opération de reprise par l'État de la dette Unedic).

Le besoin de financement des administrations publiques locales devrait également connaître une amélioration. Après s'être fortement dégradé en 2006 à 0,3 % du PIB, il resterait à 0,2 % du PIB en 2007, avant de se stabiliser en 2008. Les dépenses devraient ralentir leur rythme de progression (+ 4,8 % en 2007 et + 3,3 % en 2008), en particulier les dépenses sociales, sous l'effet de

l'amélioration du chômage, et les dépenses d'investissement, en raison des élections municipales. L'évolution de la masse salariale resterait en revanche dynamique du fait des transferts de personnels de l'État (93 000 TOS et 35 000 agents de l'équipement aux régions et départements), qui seront intégralement compensés par des transferts de fiscalité. Les recettes locales (hors transfert d'impôts nationaux) subiraient un net ralentissement en 2007 et 2008 (+ 4 % et + 3%), la période électorale favorisant une modération des taux. Le taux de prélèvement obligatoire des administrations locales augmenterait légèrement en 2007, s'établissant à 5,8 % du PIB contre 5,7 % l'année précédente ; il se stabiliserait en 2008.

B.— UNE STABILISATION DE LA DETTE PUBLIQUE

1.— Un accroissement du besoin de financement de l'État

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 32 du présent projet) n'est que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État : du solde budgétaire découle un besoin de financement qui doit être couvert par les emprunts et les ressources de trésorerie de l'État. Le tableau de financement ci-dessous en rend compte pour 2007 et 2008.

TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Prog. 2007	PLF 2008
I.- Besoin de financement		
Déficit budgétaire	42	41,7
Amortissement de la dette à long terme.....	31,9	41,3
Amortissement de la dette à moyen terme.....	37,2	61,5
Amortissement des engagements de l'État.....	—	0,4
Total Besoin de financement	111	144,9
II.- Ressources de financement		
Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats).....	102,5	119,5
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	8,1	3,7
Variation nette de titres à court terme	+ 24,5	+ 22,3
Variation des dépôts des correspondants.....	— 8,4	— 2,7
Variation du compte courant du Trésor et divers.....	— 15,9	+ 2,1
Ressources totales nettes de financement	111	144,9

N.B. : La colonne « prog. 2007 » présente le tableau de financement officiel pour 2007 publié en décembre 2006, qui diffère légèrement du tableau figurant à l'article d'équilibre de la LFI 2007. La colonne « PLF 2008 » présente le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre du présent PLF.

Sources : article 32 du présent projet et PAP du programme Charge de la dette et trésorerie de l'État.

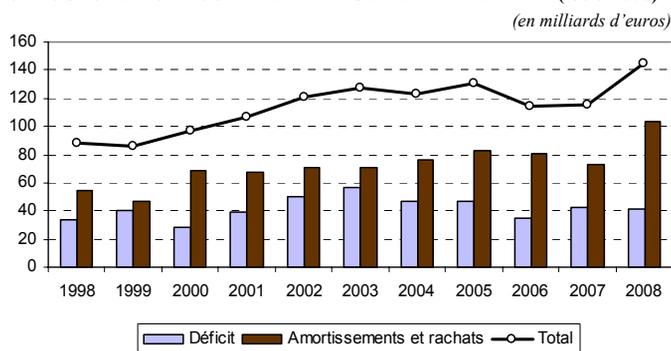
Au 30 septembre dernier, le programme 2007 de financement à moyen et long terme avait été réalisé à hauteur de près de 89 % par l'Agence France Trésor (AFT). Comme de coutume, l'« avance » prise par l'État au premier semestre lui permet au second de réduire le niveau de ses émissions ou de mettre en œuvre des

rachats, lui offrant ainsi la possibilité de s'adapter à la situation du marché. C'est ainsi que, à l'instar de l'année dernière, le programme de financement à moyen et long terme a récemment été revu à la baisse de 5 milliards d'euros, les émissions d'OAT et de BTAN devant finalement atteindre 97,5 milliards d'euros, soit le niveau le plus bas depuis 2002 ⁽¹⁾. Cette réduction est permise par la politique active de rachats de dette menée par l'État, politique dont les moyens sont néanmoins limités cette année par de moindres recettes de cessions d'actifs : 3,7 milliards d'euros à la mi-2007, à comparer au montant « record » de 17 milliards d'euros en 2006. L'essentiel des recettes 2007 – soit le produit de la vente de 5 % du capital de France Télécom en juin dernier pour 2,7 milliards d'euros – sera affecté à l'ERAP en vue du remboursement d'une dette obligataire arrivant à échéance en 2008 ⁽²⁾.

En 2008, en dépit d'un déficit prévu en légère baisse, le besoin de financement de l'État serait sensiblement plus important qu'en 2007, du fait d'amortissements massifs de titres arrivant à échéance (supérieurs à 100 milliards d'euros, soit près de 34 milliards d'euros de plus que cette année). Le remboursement d'autres engagements de l'État ne jouerait que plus marginalement, à 0,4 milliard d'euros, correspondant à des échéances de dettes reprises par l'État en 2007 (Entreprise minière et chimique) et en 2008 (Charbonnages de France) ⁽³⁾.

Le graphique ci-dessous permet de mesurer l'évolution des deux principales composantes du besoin de financement depuis 1998.

STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (1998-2008)



(1) OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels.

(2) L'ERAP est un établissement public à caractère industriel et commercial, classé parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont l'objet social est de prendre, à la demande de l'État, des participations dans des entreprises des secteurs de l'énergie, de la pharmacie et des télécommunications.

(3) La dette de l'Entreprise minière et chimique (700 millions d'euros fin 2005) a été reprise par l'État en application de l'article 133 de la loi de finances initiale pour 2006. La reprise de dette de Charbonnages de France (2,4 milliards d'euros) est proposée à l'article 30 du présent projet de loi de finances.

En 2008, le besoin de financement de l'État serait couvert :

– pour 119,5 milliards d'euros par les émissions de dette à moyen et long terme (nettes des rachats), soit un montant sensiblement plus élevé qu'en 2007 ;

– pour 3,7 milliards d'euros par l'annulation de titres de dette par la Caisse de la dette publique (CDP). Depuis 2006, cet établissement public reçoit des dotations issues des produits de cessions d'actifs (à partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*), à des fins de rachats et d'annulations de titres ⁽¹⁾ ;

– pour 22,3 milliards d'euros par l'augmentation du stock de dette à court terme. Le niveau de l'encours de BTF ⁽²⁾ est notamment déterminé par le niveau du compte du Trésor visé au 31 décembre 2008, afin de faire face aux toujours importantes perspectives d'amortissements de dette à moyen terme en janvier de l'année suivante (en l'occurrence l'arrivée à échéance d'un BTAN d'une valeur nominale de 16,3 milliards d'euros) ;

– pour 2,1 milliards d'euros par des ressources diverses, notamment une diminution du compte du Trésor. En sens inverse, différents retraits sur le compte par des correspondants du Trésor pèsent sur les ressources de financement (– 2,7 milliards d'euros, notamment un retrait de l'ERAP dans les conditions décrites ci-dessus).

Ces modalités de financement sont quelque peu atypiques. Traditionnellement, en effet, les émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats ont vocation à couvrir les amortissements de dette à moyen et long terme, ainsi que le déficit budgétaire. Quant à la variation nette du solde du compte du Trésor, elle a habituellement vocation à couvrir les variations des émissions de BTF et des dépôts des correspondants. L'Agence France Trésor a cependant indiqué au Rapporteur général que « *compte tenu du montant des amortissements de dette à moyen et long terme en 2008 et 2009 (conséquence en particulier des déficits passés de 2003 et 2004), cette règle doit être modulée, afin d'éviter un ressaut brutal du programme d'émission à moyen et long terme qui pourrait dégrader les conditions de financement de l'État* ».

Le recours accru aux financements à court terme, c'est-à-dire aux émissions de BTF, permet donc de – relativement – limiter l'accroissement des émissions de dette à moyen et long terme en 2008. C'est ce qui explique l'apparent paradoxe d'un **plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement à 16,7 milliards d'euros** ⁽³⁾, soit un montant nettement inférieur aux 33,7 milliards d'euros de 2007, année au cours de laquelle les

(1) Par ailleurs, 0,5 milliard d'euros de recettes de cessions d'actifs iraient au désendettement des établissements publics de l'État, en particulier à l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), chargé de l'amortissement de la dette contractée à l'égard du Crédit lyonnais.

(2) BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

(3) Au 4^e du II de l'article 32 du présent projet de loi de finances.

amortissements sont pourtant plus faibles. C'est l'une des conséquences de l'article 34 de la LOLF, aux termes duquel le vote du Parlement porte sur 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 (y compris les titres venant à échéance l'année en cours ou l'année suivante).

2.- Vers une remise sous contrôle de l'endettement public

• La charge de la dette demeurerait en 2008 le deuxième poste de dépenses de l'État (hors remboursement et dégrèvements), après l'enseignement scolaire et avant la défense.

L'année dernière, lors du débat d'orientation budgétaire pour 2007, le Rapporteur général s'était essayé à évaluer l'impact des hausses de taux d'intérêt sur la charge de la dette, concluant qu'elles étaient susceptibles de se traduire par une augmentation d'environ 400 millions d'euros pour le seul service de la dette à moyen et long terme entre 2006 et 2007⁽¹⁾. Dans le projet de loi de finances pour 2007, le Gouvernement faisait pourtant l'hypothèse d'une progression de la charge nette de la dette de l'État inférieure à 200 millions d'euros – soit 39,2 milliards d'euros avant *swaps*. À l'heure actuelle, il est clair que cette dotation sera insuffisante, dans des proportions qui n'ont pas été précisées par le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique⁽²⁾.

En tout état de cause, **l'augmentation de la charge de la dette sera plus significative encore en 2008 : elle atteindrait 1,6 milliard d'euros (+ 4,1 %)**, aboutissant à une charge nette de la dette de 40,8 milliards d'euros (avant *swaps*). En prenant en compte les excédents dégagés au titre des opérations d'échanges de taux d'intérêt (*swaps* conclus avant l'été 2002)⁽³⁾, la hausse est comparable et la charge la dette s'établit à **40,6 milliards d'euros en 2008**.

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008
Charge brute dette négociable	42 001	43 307
Charge brute dette non négociable	6	6
Charge brute gestion de la trésorerie	337	706
Total charge brute	42 344	44 019
Recettes d'ordre	3 153	3 223
Total charge nette dette (hors swaps)	39 191	40 796
Excédent opérations <i>swaps</i> (à déduire)	267	233
Total charge nette dette après swaps	38 924	40 563

(1) Voir le rapport d'information n° 3151, juin 2006.

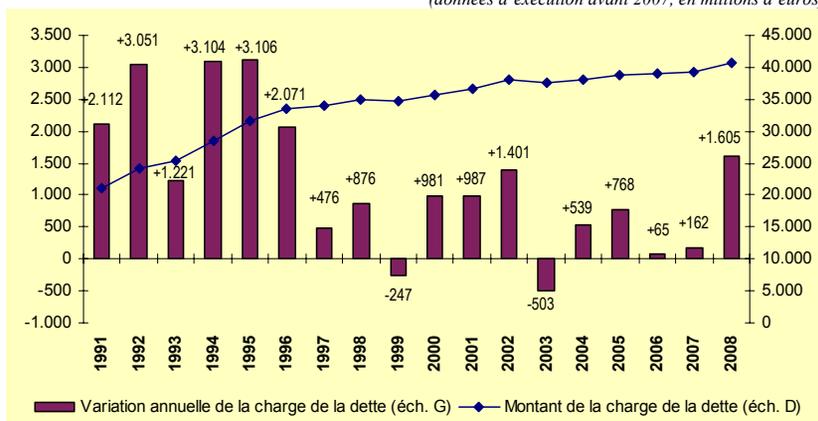
(2) Voir le compte-rendu de l'audition par la Commission des finances le 26 septembre 2007 de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, et de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

(3) Opérations retracées sur la deuxième section du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, ce niveau de progression n'avait plus été connu depuis 1996⁽¹⁾. Cette augmentation résulte tout à la fois d'un « effet volume » (comme on l'a vu, l'amortissement des titres venant à échéance en 2008 excède de près de 34 milliards d'euros ceux prévus pour 2007) et d'un « effet taux » dû à la remontée des taux d'intérêt à court comme à moyen terme⁽²⁾. La reprise de la dette de Charbonnages de France, déjà évoquée, pèserait également pour 100 millions d'euros.

Cette évolution de la charge de la dette n'est pas pour surprendre. Elle se prolongera d'ailleurs dans les prochaines années. Ainsi que le Rapporteur général l'a régulièrement souligné, la période de taux d'intérêt historiquement bas, qui permettait de compenser l'effet sur la charge d'intérêt annuelle de l'augmentation de l'encours de la dette, prend progressivement fin. La charge de la dette, qui *grosso modo* avait pu être maintenue à moins de 40 milliards d'euros ces dernières années, pourrait atteindre 46 milliards d'euros à l'horizon 2010, soit une augmentation de plus de 2 milliards d'euros chaque année d'ici là⁽³⁾.

VARIATION ANNUELLE DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE DE L'ÉTAT (avant swaps)
(données d'exécution avant 2007, en millions d'euros)



● L'encours de la dette de l'État, c'est-à-dire le « stock » de dette, devrait lui aussi progresser sensiblement en 2007 et 2008.

Il est vrai que la performance réalisée en 2006 ne saurait être renouvelée : la réduction en euros courants – à 877 milliards d'euros – de la dette négociable n'a été possible que grâce au volume exceptionnel, déjà évoqué, des rachats de dette par l'AFT et la CDP et aux mesures d'optimisation de la trésorerie

(1) La charge nette de la dette avait alors augmenté de plus de 2 milliards d'euros par rapport à 1995.

(2) Le présent projet est construit sur une hypothèse de taux à court terme de 4,4 % en 2008 (après 3,6 % en PLF 2007) et de taux à long terme de 4,5 % en 2008 (après 4,1 % en PLF 2007).

(3) Encore cette estimation, figurant dans le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2008 (juillet 2007), repose-t-elle sur des hypothèses de croissance relativement optimistes.

publique – en particulier la réduction en fin d’année du compte courant du Trésor de près de 26 milliards d’euros ⁽¹⁾.

L’évolution de la dette en valeur absolue n’est cependant pas la plus significative : la dette n’est « soutenable » que si sa charge croît à un rythme compatible avec celui des ressources de l’État. À court terme, cette condition est vérifiée si l’encours de dette n’augmente pas plus rapidement que la richesse nationale ⁽²⁾. Pour le dire autrement, la croissance spontanée des recettes ne doit pas être plus faible que la croissance spontanée des intérêts de la dette. Or, depuis plusieurs années, le taux de croissance nominal du PIB est inférieur au taux d’intérêt apparent de la dette et la charge de la dette est ainsi à l’origine d’un accroissement de l’endettement : le déficit annuel augmente la dette, ce qui majore la charge d’intérêt à payer l’année suivante, grevant d’autant le déficit de l’année suivante, etc.

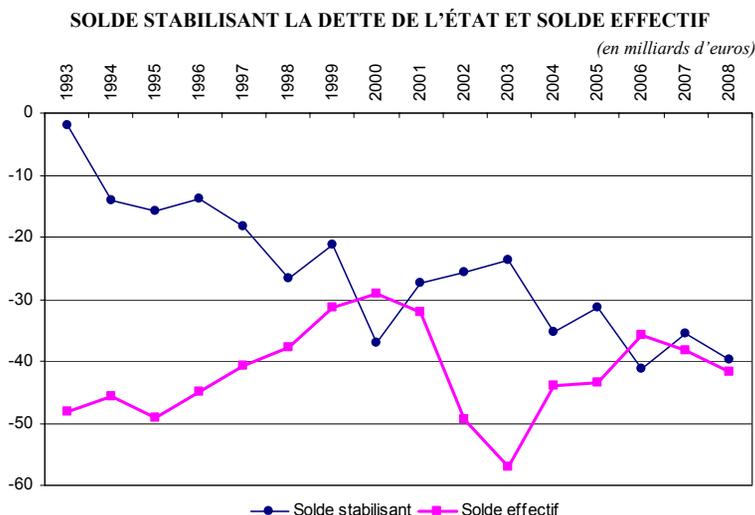
Contrecarrer cet « effet boule-de-neige » suppose de diminuer le déficit à un niveau tel que la croissance de l’activité économique parvienne à compenser l’accroissement de la charge de la dette : c’est tout l’intérêt de la notion de **déficit « stabilisant »**, qui représente le niveau du solde budgétaire permettant de stabiliser le poids de la dette dans le PIB.

Sa détermination procède d’une simple multiplication entre le taux d’endettement public et le taux de croissance de l’économie. La stabilité du taux d’endettement est réalisée dès lors que le numérateur – la dette – croît au même rythme que le dénominateur – le PIB. Or l’accroissement de la dette n’est autre que le déficit ⁽³⁾.

(1) Sur ce sujet, cf. le compte-rendu de l’audition par la Commission des finances le 18 septembre 2007 de M. Benoît Coeuré, directeur général de l’Agence France Trésor.

(2) À plus long terme, l’analyse de la soutenabilité doit également prendre en compte le niveau des prélèvements obligatoires rapportés à la richesse nationale et l’existence d’actifs publics susceptibles d’être cédés pour réduire le niveau de dette publique.

(3) Par convention, on ne prend pas ici en compte les événements qui impactent directement le stock de dette sans avoir d’effet sur le déficit, tels que les acquisitions ou cessions d’actifs.



Ainsi, avec une dette de l'État supérieure à 900 milliards d'euros en 2007 représentant 50 % du PIB et une croissance en valeur de 4,1 % en 2008 ⁽¹⁾, il faudrait ramener le déficit du budget de l'État sous les 40 milliards d'euros à la fin 2008 pour stabiliser le taux d'endettement. Ce montant est **peu éloigné de la prévision de déficit pour 2008 de 41,7 milliards d'euros et pourra donc sans doute être atteint en exécution** si, à l'instar de ces dernières années, l'intégralité des « bonnes surprises » des recettes fiscales est affectée à la réduction du déficit.

• L'évolution de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques en 2007 et 2008 devrait prolonger les analyses qui précèdent.

En septembre dernier, la dette publique au 31 décembre 2006 a été réévaluée de 63,7 % à 64,2 % du PIB afin de tenir compte du poids du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD). Jusqu'alors, l'engagement de l'État vis-à-vis de la SNCF de contribuer au remboursement de la dette portée par le SAAD (8,2 milliards d'euros à la fin 2006) n'était pas considéré comme une dette publique au sens du traité de Maastricht, au motif que la contribution de l'État était décidée chaque année en loi de finances, sans avoir été formellement pérennisée. La requalification de cet engagement en véritable dette conduit à relever le taux d'endettement public d'environ 0,5 point de PIB depuis 1993, année à partir de laquelle Eurostat considère que l'État a implicitement reconnu cet engagement vis-à-vis de la SNCF.

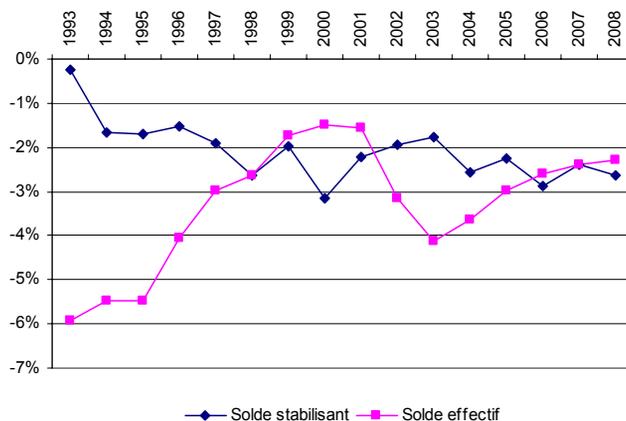
(1) Hypothèse de croissance nominale pour 2008 associée au présent projet de loi de finances.

Dès lors qu'elle se répercute sur les années antérieures, cette modification du niveau d'endettement public ne change rien à la remarquable performance réalisée l'année dernière, qui a vu la dette publique réduite de 2,5 points de PIB (de 66,7 % fin 2005 à 64,2 % en 2006).

Pour 2007, le Gouvernement prévoit une stabilisation de la dette publique, à 64,2 % du PIB. Le déficit public, s'il s'établit à 2,4 % comme prévu, serait très légèrement supérieur au niveau stabilisant la dette. Par ailleurs, l'optimisation de la trésorerie publique ne pourrait plus produire ses effets qu'à la marge. Quant aux perspectives de cessions d'actifs d'ici à la fin de l'année, elles demeureraient assez limitées, compte tenu de l'état du marché. Dans ces conditions, l'effet net des flux de créances et de dettes pourrait s'avérer décisif pour l'évolution de la dette ⁽¹⁾. Il faut en effet rappeler que la dette au sens de nos engagements européens est une dette brute, les actifs financiers détenus par les administrations ne venant pas diminuer leurs passifs. À la fin du deuxième trimestre 2007, la dette publique s'établissait à 66,6 % du PIB, résultat trimestriel qui ne présage pas du niveau d'endettement en fin d'année.

SOLDE STABILISANT LA DETTE PUBLIQUE ET SOLDE EFFECTIF

(en milliards d'euros)



Pour 2008, la dette publique diminuerait légèrement, à 64 % du PIB. En effet, et à la différence du déficit de l'État, le **déficit public, à 2,3 % du PIB, serait inférieur au solde stabilisant d'environ 0,3 point de PIB**. Prudemment, la prévision d'endettement public du Gouvernement repose sur un effet nul des flux de créances et de dettes.

(1) Si en première approximation le niveau de la dette dépend du déficit, ce niveau est également fonction des flux de créances et de dettes résultant des acquisitions et cessions d'actifs réalisées par les administrations publiques (par exemple les investissements en actifs privés du Fonds de réserve des retraites et des régimes complémentaires réalisés dans l'objectif de diversifier leurs portefeuilles d'actifs).

CHAPITRE II

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2008

LES RECETTES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS A PÉRIMÈTRE COURANT

(en milliards d'euros)

	PLF 2008	Écart sur 2007 révisé	
		En montants	En %
A.– Recettes fiscales nettes :	272,08	+ 4,33	+ 1,5
dont :			
♦ TVA nette.....	135,03	+ 3,93	+ 2,3
♦ impôt sur le revenu.....	60,49	+ 3,73	+ 6,6
♦ TIPP.....	16,89	- 0,66	- 3,8
♦ impôt sur les sociétés net et CSB.....	53,87	+ 2,76	+ 5,4
B.– Recettes non fiscales	28,05	+ 1,32	+ 4,9
C.– Prélèvements sur recettes	69,58	+ 3,38	+ 3,3
♦ Collectivités locales.....	51,18	+ 1,27	+ 2,6
♦ Communautés européennes.....	18,40	+ 0,91	+ 5,1
Recettes totales nettes du budget général (A+B-C)	230,55	+ 2,09	+ 0,9
<i>pour mémoire :</i>			
♦ remboursements et dégrèvements.....	83,16	+ 3,68	+ 4,6
♦ recettes fiscales brutes.....	355,24	+ 7,82	+ 2,2

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2008 :
 - en valeur : 4,1 %
 - en volume : + 2 ¼ %.
- hausse des prix à la consommation en 2008 (en moyenne) : + 1,6 %.

LES RECETTES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en milliards d'euros)

	PLF 2008 à périmètre constant	Écarts sur 2007 révisé	
		En montants	En %
A.– Recettes fiscales nettes :	276,68	+ 8,75	+ 3,3
dont :			
♦ TVA nette.....	137,30	+ 6,2	+ 4,72
♦ impôt sur le revenu.....	60,49	+ 3,73	+ 6,6
♦ TIPP	17,55	+ 0,5	+ 0,0
♦ impôt sur les sociétés net et CSB	54,32	+ 3,21	+ 6,2
B.– Recettes non fiscales	27,52	+ 0,78	+ 2,9
C.– Prélèvements sur recettes	68,46	+ 2,25	+ 3,4
♦ Collectivités locales	50,06	+ 0,69	+ 1,4
♦ Communautés européennes.....	18,40	+ 0,91	+ 5,1
Recettes nettes du budget général	235,74	+ 7,28	+ 3,2
<i>pour mémoire :</i>			
♦ remboursements et dégrèvements.....	83,17	+ 3,67	+ 4,7
♦ recettes fiscales brutes	359,84	+ 12,43	+ 3,6

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2008 :
 - en valeur : 4,1 %
 - en volume : + 2 ¼ %.
- hausse des prix à la consommation en 2008 (en moyenne) : + 1,6 %.

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2007	révisé 2007	changements de périmètre	à périmètre constant	PLF 2008	PLF 2008 à périmètre constant/révisé 2007		révisé 2007/LFI 2007	
						en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales nettes : (A) = (a) - (b)	2 65 733	2 67 928	- 4 602	276 684	272 082	8 756	+ 3,3 %	2 195	+ 0,8 %
Recettes fiscales brutes (a)	342 193	347 421	-4 602	359 846	355 244	+ 12 425	+ 3,6 %	+ 5 228	+ 1,5 %
Remboursements et dégrèvement (b)	76 460	79 493		83 162	83 162	+ 3 669	+ 4,6 %	+ 3 033	+ 4,0 %
Impôt sur le revenu	57 057	56 764		60 495	60 495	+ 3 731	+ 6,6 %	- 293	- 0,5 %
Impôt sur les sociétés net et CSB	45 905	51 110	450	54 320	53 870	+ 3 210	+ 6,3 %	+ 5 205	+ 11,3 %
. IS brut et CSB	55 400	63 360		63 770	63 770	+ 410	+ 0,6 %	+ 7960	+ 14,4 %
. R&D d'IS	9 300	11 900		9 900	9 900	- 2 000	- 16,8 %	+ 2 600	+ 28 %
TIPP	18 005	17 550	- 657	17 550	16 893	0	0,0 %	- 455	- 2,53 %
TVA nette	133 486	131 100	- 2 274	137 300	135 026	+ 6 200	+ 4,7 %	+ 2 386	+ 1,8 %
. TVA brute	174 786	173 115		179 426	179 426	+ 6 311	+ 3,6 %	- 1 671	- 0,9 %
. R&D de TVA	41 300	42 015		44 400	44 400	+ 2 835	+ 5,7 %	+ 715	+ 1,7 %
Ressources non fiscales (B)	26 956	26 737	+ 532	27 519	28 051	+ 782	+ 2,9 %	- 219	- 1,1 %
Prélèvements sur recettes (C) = (c) + (d)	68 147	66 206	+ 1 120	68 458	69 578	+ 2 252	+ 3,4 %	- 1 941	- 2,8 %
Au profit des collectivités territoriales	49 451	49 368	+ 1 120	50 058	51 178	+ 690	+ 1,4 %	- 83	- 0,2 %
Au profit de la Communauté européenne	18 696	16 838		18 400	18 400	+ 1 562	+ 9,3 %	- 1 858	- 9,9 %
Ressources nettes du budget général = (A) + (B) - (C)	2 24 542	2 28 459	- 5 190	2 35 745	2 30 555	+ 7 286	+ 3,2 %	+ 3 917	+ 1,7 %

LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ASSOCIÉES AU PROJET DE LOI

(en pourcentage)

	LFI 2007	révisé 2007	PLF 2008
Croissance du PIB en volume.....	2,25	2	2,25
Croissance du PIB en valeur.....	4,1	3,8	4,1
Hausse des prix à la consommation (indice hors tabac) ..	1,8	1,3	1,6
Élasticité des recettes fiscales.....	1,2	1,6	1,3

Les ressources de l'État progresseraient, à périmètre constant, de 2,6 % en 2007, puis de 2,5 % en 2008. Elles atteindraient 267,9 puis 272,1 milliards d'euros à périmètre courant.

- En 2006, la croissance spontanée des recettes fiscales nettes de l'État a été portée par la vigueur du bénéfice imposable des entreprises, qui a conduit à une croissance de l'impôt sur les sociétés de 17,2 %, ainsi que par la forte progression des cours boursiers et des prix immobiliers, qui a notamment accru les recettes d'impôt sur le revenu. Au total, la croissance spontanée des recettes fiscales nettes a atteint + 8,5 %, soit une élasticité des recettes fiscales nettes de l'État au PIB de 2,0 en 2006.

Les recettes fiscales resteraient dynamiques en 2007, quoiqu'en léger ralentissement par rapport à 2006, soutenues notamment par la vigueur de l'impôt sur les sociétés. **Les recettes fiscales nettes de 2007 seraient supérieures de 3,8 milliards à la prévision contenue dans la loi de finances initiale.** Cette plus-value fiscale provient pour l'essentiel de l'impôt sur les sociétés (+ 11,3 %). Avec une croissance spontanée hors mesures nouvelles et changement de périmètre supérieure à 6 % en valeur, l'élasticité des impôts d'État à la croissance se rapprocherait de 1,6, après 2 en 2006.

Parallèlement, les **recettes non fiscales** sont **révisées en 2007 de 0,2 milliard d'euros à la baisse** pour se situer à 26,74 milliards d'euros.

- **Le projet de loi de finances pour 2008 s'appuie sur une progression spontanée des ressources fiscales nettes légèrement plus rapide que la richesse nationale.** En ralentissant à + 6 % en valeur, elles augmenteraient 1,3 fois plus vite que la richesse nationale, dégageant une plus-value spontanée avant mesures nouvelles et hors changement de périmètre de 14,7 milliards d'euros, dont 4,2 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu, 3,1 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés net, 6,1 milliards d'euros au titre de la TVA nette.

Parallèlement, les recettes non fiscales à périmètre constant progresseraient de 782 milliards d'euros (+ 2,9 % par rapport aux prévisions révisées pour 2007).

Au total les recettes fiscales et non fiscales, à périmètre constant, auxquelles il convient de soustraire la progression du prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes, totalement indépendante des arbitrages

budgétaires annuels bien qu'incluse désormais dans la norme de dépense, dégageraient **une plus-value spontanée de recettes de 13,9 milliards d'euros**.

Pour être significative, cette plus-value n'en reste pas moins nettement inférieure aux surplus constatés en 1999, 2000 et 2001 (21,3, 25,6 et 22,9 milliards d'euros constants 2007) ou même en 2004 (22,4 milliards d'euros 2007), année « faste » du point de vue budgétaire car se situant en phase de reprise immédiate après l'étiage de la récession atteint en 2003.

• Ce montant est cependant réduit par l'**effet des mesures nouvelles affectant l'équilibre du budget** pour 2008, dont le détail est étudié au B du II du chapitre premier, et qui réduisent les ressources du budget général de **6,4 milliards d'euros**.

En outre, des changements de périmètre contribuent à minorer les ressources du budget général de l'État d'un montant global de -4,1 milliards d'euros, dont -4,6 milliards en recettes fiscales ⁽¹⁾ et +0,5 milliard d'euros en recettes non fiscales.

Les ressources fiscales seraient affectées par d'importants transferts d'une part en faveur des régions et départements, pour compenser des transferts de personnels et de compétence (transferts de fraction de TIPP aux régions et aux départements pour un montant de 657,5 millions d'euros et transfert de fraction de taxe sur les conventions d'assurance aux départements pour un montant de 649 millions d'euros), et d'autre part, en faveur des organismes de sécurité sociale, en compensation des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires décidées dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et des allègements généraux (avec en particulier l'affectation de la contribution sur les bénéfiques auparavant partiellement affectée à l'ANR pour un montant de 1,4 milliard d'euros et de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées pour un montant de 2,1 milliards d'euros).

En outre, plusieurs taxes, dont la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN, pour 193 millions d'euros) et la taxe sur les véhicules particuliers les plus polluants (19 millions d'euros) auparavant destinées à l'ADEME seraient rebudgétisées, l'ADEME se voyant affecter une part supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour 217 millions d'euros. Dans le même temps, la part des droits de mutation à titre onéreux initialement affectée au Centre des monuments nationaux serait remplacée par une dotation budgétaire de 70 millions d'euros. Enfin, de manière à poursuivre la mise en cohérence des modes de taxation à la TVA, certains organismes publics ne seraient plus, à partir de 2008, assujettis à la TVA (pour environ 175 millions d'euros au total).

(1) Par rapport à des prévisions révisées pour 2007 qui incluent les transferts réalisés au bénéfice de la sécurité sociale au titre l'exercice 2007, liés d'une part à loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, et d'autre part à l'ajustement du panier de recettes relatif à la compensation des allègements généraux.

Les changements de structure affectant les recettes non fiscales seraient limités en 2008 à un montant total de 532 millions d'euros, correspondant, pour l'essentiel, à l'extension du dispositif des loyers budgétaires à tous les services de l'État en Île-de-France ainsi qu'aux dix plus grandes agglomérations de province et aux départements expérimentant la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Les autres mesures de périmètre affectant le montant de recettes non fiscales en 2008 seraient de plus faible ampleur.

Le tableau ci-après détaille l'intégralité des mesures de changement de périmètre.

LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE PROPOSÉS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

	Recettes fiscales nettes	Recettes non fiscales
Transfert aux collectivités territoriales : Transfert de TIPP aux régions Transfert de TIPP aux départements Transfert de taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux départements	- 447,5 - 210,0 - 649,0	
Rebudgétisation de la part de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés transférée à l'Agence nationale de la recherche	+ 955,0	
Rebudgétisation de la fraction de droits sur la consommation de tabacs transférée initialement aux organismes de sécurité sociale au titre des frais financiers	+ 155,0	
Transfert aux organismes de sécurité sociale (financement des allègements généraux de pertes de cotisations patronales et compensations des exonérations de charges pour les heures supplémentaires et complémentaires) : Affectation de la fraction des droits de consommations sur les tabacs encore affectée à l'Etat Affectation du droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs Affectation de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés Affectation de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées Affectation d'une fraction complémentaire de taxe sur les véhicules de sociétés	- 155,0 - 300,0 - 1 405,0 - 2 098,0 - 349,0	
Modification du régime de TVA de certaines subventions	- 175,8	
Rebudgétisation de la part des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles transférée au Centre des monuments nationaux	+ 70,0	
Rebudgétisation de la taxe sur les installations nucléaires de base transférée initialement à l'Institut de recherche de la sécurité nucléaire	+ 10,0	
Affectation complémentaire de produit des droits de timbre sur les passeports à l'Agence nationale des titres sécurisés	- 2,5	
Rebudgétisation de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel transférée initialement à l'ADEME	+ 193,0	
Rebudgétisation de la taxe sur les véhicules particuliers les plus polluants naturel transférée initialement à l'ADEME	+ 19,0	
Rebudgétisation de la taxe intérieure sur la consommation de houille, lignite et coke transférée initialement à l'ADEME	+ 5	
Transfert complémentaire de taxe générale sur les activités polluantes à l'ADEME	- 217,0	
Affectation de produit des jeux de la Française des jeux au Centre national du développement du sport		- 30,0
Généralisation de l'expérimentation des loyers budgétaires		+ 394,08
Budgétisation des attributions de produits des agents logés à l'étranger		+ 31,30
Contrepartie de la transformation en prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales de la fraction des amendes forfaitaires des radars automatiques affectée aux communes et département		+ 130,0
Budgétisation des titres restaurant		20,0
Augmentation de la part de la taxe sur l'aviation civile au profit du budget annexe « contrôle et exploitation aérien »		- 14,0
TOTAL	- 4 601,7	532,1

I.- LES RECETTES FISCALES NETTES

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État s'établiraient en 2008 à 272 082 millions d'euros, après avoir atteint 267 928 millions d'euros en 2007.

L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE 2007 ET 2008 (en milliards d'euros)

Les ressources fiscales dans la loi de finances initiale pour 2007 :
265,7
L'évaluation révisée pour 2007 : + 2,2 ⁽¹⁾
IS net + 5,2
TVA nette + 2,4
IR - 0,3
ISF + 0,6
droits de mutation - 0,1
= 268
L'évaluation initiale pour 2008 :
Progression spontanée : + 14,7
dont : TVA nette + 6,1
IR + 4,2
IS net + 3,1
droits de mutation + 0,4
ISF + 0,4
Mesures nouvelles : - 6,4
dont : impact TEPA - 3,4
= Progression à périmètre constant : + 8,3
Changements de périmètre : - 4,6
= 272,1

(1) Y compris l'impact de la loi TEPA et des transferts de recettes à la sécurité sociale qui seront proposés dans le cadre du projet de loi de finances rectificative et qui se chiffrent à - 1,6 milliard d'euros.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la progression spontanée des ressources fiscales nettes en 2008 est estimée à 14,7 milliards d'euros. Située dans la moyenne des évaluations retenues dans la construction des budgets de la douzième législature, elle traduit la prévision d'une élasticité de 1,3.

Les prévisions fiscales n'étant en aucune manière réalisées par l'application *ex ante* d'une élasticité déterminée au taux de croissance prévu, cette dernière est 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.

**LA PROGRESSION SPONTANÉE DES RESSOURCES FISCALES :
PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS DEPUIS 2001**

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prévision du surplus fiscal spontané en loi de finances initiale	7,5	5,5	17,3	12,4	13,4	14,7
Exécution	- 0,5	16,9	12,4	20,7	17,2	—

(a) Évaluation révisée.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES À LA CROISSANCE DEPUIS 1979



ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES

(en pourcentage)

	2006	2007	2008
Croissance du PIB en valeur.....	4,3	3,8	4,1
Évolution à législation et périmètre constants	8,5	6,2	5,5
Élasticité des recettes fiscales au PIB	2,0	1,6	1,3

C'est ainsi que l'élasticité constatée pour 2007, à 1,6, n'est que la traduction comptable de l'observation des recouvrements constatés durant le premier semestre.

La valeur de l'élasticité retenue dans les prévisions pour 2008 est tout à fait raisonnable. En effet, l'hypothèse d'un ralentissement de l'élasticité entre 2007 et 2008 (de 1,6 à 1,3) correspond traditionnellement au comportement des recettes en phase de ralentissement de l'économie (comme entre 2001 et 2002), tandis qu'à l'inverse les périodes de consolidation de la croissance (1988, 2000 et 2001 par exemple) se traduisent par le maintien d'une très forte élasticité (de

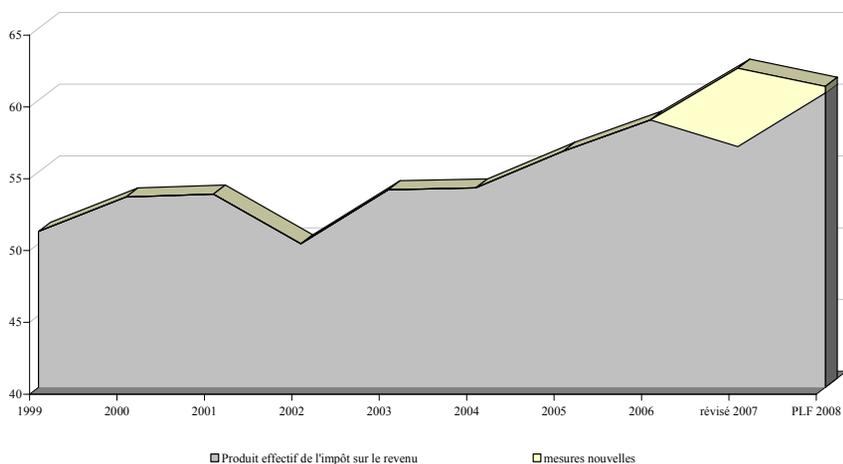
l'ordre de 2,0). Cependant, il importe de remarquer que l'élasticité a conservé un niveau exceptionnellement élevé (supérieur à 1,5) depuis 2005 en dépit du ralentissement conjoncturel du milieu de l'année 2005. Ce phénomène exceptionnel pourrait, comme il a été dit, correspondre à une mutation de la structure économique du pays, et traduire une croissance économique favorable par nature au système fiscal français grâce au dynamisme des éléments principaux de son assiette (la consommation qui stimule la TVA et les revenus les plus élevés qui profitent à notre système de prélèvements très progressif). À l'inverse, l'accélération des recouvrements d'impôt à un rythme plus rapide que l'économie dans son ensemble peut n'être que provisoire, traduisant de manière temporaire une croissance économique atypique (par exemple portée par la consommation ou bénéficiant d'effets de revenu importants notamment liés aux évolutions exogènes des marchés financiers et immobiliers). Dans ce dernier cas, le risque d'un brutal ajustement des ressources fiscales est plus important.

A.- L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le produit de l'impôt sur le revenu devrait s'établir à 56 764 millions d'euros en 2007, puis à 60 495 en 2008, en croissance spontanée de 6,1 % puis de 7,4 %.

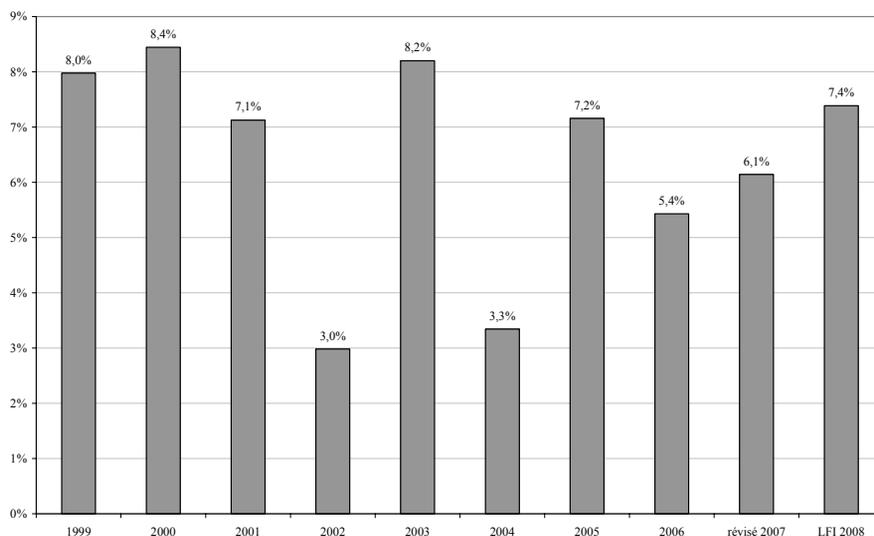
DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	PLF 2008
Impôt sur le revenu	50 860	53 253	53 458	49 993	53 754	53 885	56 437	58 619	56 764	60 495
Évolution annuelle en %	9,8 %	4,7 %	0,4 %	-6,5 %	7,5 %	0,2 %	4,7 %	3,9 %	-3,2 %	6,6 %



L'ÉVOLUTION SPONTANÉE ANNUELLE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 1999

(en pourcentage)



Le graphique ci-dessus montre que l'impôt sur le revenu connaît depuis 1999 des taux de croissance spontanée élevés. Cette observation expose clairement les limites d'un impôt assis sur les revenus de seulement la moitié des Français et très progressif, qui tend spontanément à prélever une part croissante du pouvoir d'achat en raison de la concentration de ses recouvrements sur les tranches de revenus les plus élevées.

LA RÉPARTITION PAR DÉCILE DE MÉNAGES DU PRODUIT DE L'IMPÔT

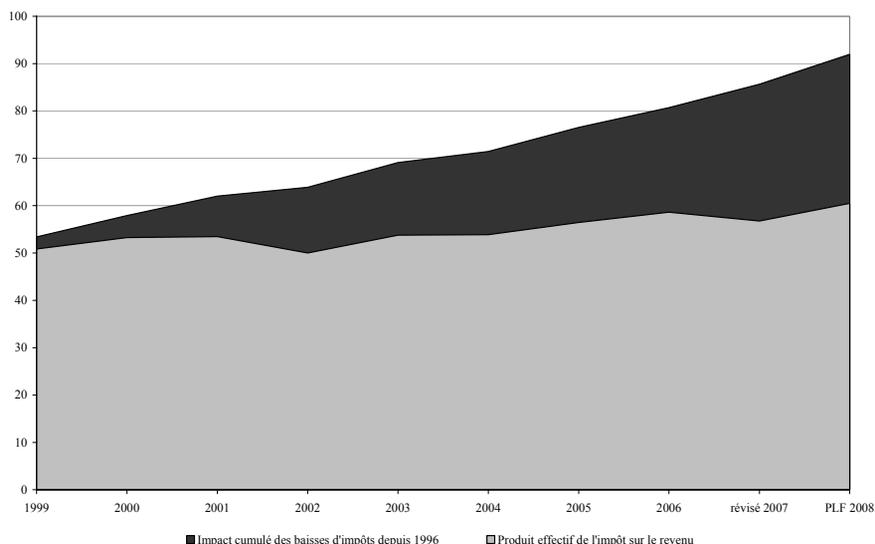
(en pourcentage du produit de l'impôt)

	revenus 2005
Les 10% des foyers acquittant le moins d'impôt	- 4,7 %
Les 10% suivants	- 1,4 %
Les 10% suivants	0,0 %
Les 10% suivants	0,0 %
Les 10% suivants	0,0 %
Les 10% suivants	0,7 %
Les 10% suivants	4,1 %
Les 10% suivants	8,6 %
Les 10% suivants	16,2 %
Les 10% des foyers acquittant le plus d'impôt	76,5 %

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi.

Il n'est pas indifférent à cet égard de constater que le produit de l'impôt sur le revenu atteindrait, compte tenu de ses taux de croissance spontanés, plus de 90 milliards d'euros sans les allègements mis en œuvre depuis 1999.

L'ALLÈGEMENT DU POIDS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 1996



TAUX D'IMPOSITION

	2006 (revenus 2005)	2007 (revenus 2006)
Taux moyen d'imposition	6,5 %	6 %*
Nombre total de foyers fiscaux	35 105 898	34 800 059*
Proportion de foyers fiscaux imposables	54,0 %	54,2 %*
Proportion de foyers fiscaux mensualisés**	60,85 %	61,20 %
Produit de l'impôt mensualisé (en M€)	26 263	25 806***

Source : État 1 507 revenus 2005 et 2006 ; échantillon des revenus pour le taux moyen d'imposition

* Données partielles (à la 3ème émission ou à la 2ème pour le taux moyen d'imposition 2007)

** Proportion par rapport aux foyers fiscaux imposés

*** il s'agit d'une estimation

Les taux moyens d'imposition affichés pour l'ensemble des foyers (imposables et non imposables) résultent du rapport entre :

- d'une part, l'agrégation des montants de l'impôt net à payer issu du barème ou à taux proportionnel, de la CRL et des prélèvements libératoires sur les revenus des capitaux mobiliers ;
- d'autre part, la somme des revenus soumis au barème progressif (nets de frais professionnels), des revenus taxés à un taux proportionnel et des revenus des capitaux mobiliers soumis à un prélèvement libératoire, sous déduction des déficits imputables de l'année et des années antérieures, de la CSG déductible et des pensions alimentaires versées.

- Au regard des émissions constatées, la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu en 2007 pourrait atteindre + 6,1 %, profitant de la progression des salaires et pensions de respectivement + 3,7 % et + 5,0 % en 2006, mais aussi de la croissance des plus-values mobilières (+ 19 %) et des plus values immobilières (+ 10 %) soumises à l'impôt sur le revenu.

Hors contribution sur les revenus locatifs (CRL) et compte tenu des mesures nouvelles mises en oeuvre, le montant des recettes pour 2007 serait de 56,7 milliards d'euros, montant inférieur de 300 millions d'euros à celui de la loi de finances initiale. Cette révision résulte d'une évaluation à la hausse du coût de certaines dispositions fiscales, en particulier du crédit d'impôt pour le développement durable et du crédit d'impôt pour garde d'enfants. Le montant de la CRL pour 2007 n'a été modifié que très légèrement par rapport à la loi de finances initiale, soit 20 millions d'euros au lieu de 15.

Le montant total révisé du produit de l'impôt sur le revenu pour 2007 atteindrait ainsi 56,8 milliards d'euros. Il baisserait de 3,2 % par rapport à 2006, sous l'effet de la réforme du barème de l'impôt (- 3,9 milliards d'euros) et de la suppression de la CRL. Le montant de l'impôt sur le revenu révisé, net des remboursements et dégrèvements, s'élèverait à 50,9 milliards d'euros, en retrait de 5,4 % par rapport à 2006.

- En 2008, la croissance spontanée de l'impôt pourrait atteindre + 7,4 %, après indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi qui coûterait 0,9 milliard d'euros. Cette croissance trouverait son origine dans l'augmentation, en 2007, de la masse salariale (+ 4,0 %) et du montant des pensions (+ 5,7 %). Les recettes nettes d'impôt sur le revenu progresseraient de 7,5 % à législation constante et hors mesures d'indexation.

L'impact des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat sur le montant du produit de l'impôt sur le revenu atteindrait - 0,46 milliard d'euros, dont - 0,4 milliard d'euros au titre de l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires, - 0,15 milliard d'euros au titre du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunts supportés sur l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, - 0,04 milliard d'euros au titre de l'exonération des salaires perçus par les jeunes de moins de 25 ans. En revanche, le contrecoup en matière d'impôt sur le revenu des mesures de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour investissement dans les PME et pour les dons rapporteraient 0,13 milliard d'euros. Les mesures diverses votées antérieurement au présent projet de loi et à la loi TEPA contribueraient en 2008 à des allègements supplémentaires de - 0,4 milliard d'euros.

L'effet du TEPA serait compensé presque intégralement par les mesures proposées dans le présent projet de loi de finances qui amélioreraient le produit de l'impôt sur le revenu de + 0,4 milliard d'euros, dont + 0,6 milliard au titre de l'aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers, - 0,15 milliard d'euros pour le doublement de la première annuité du

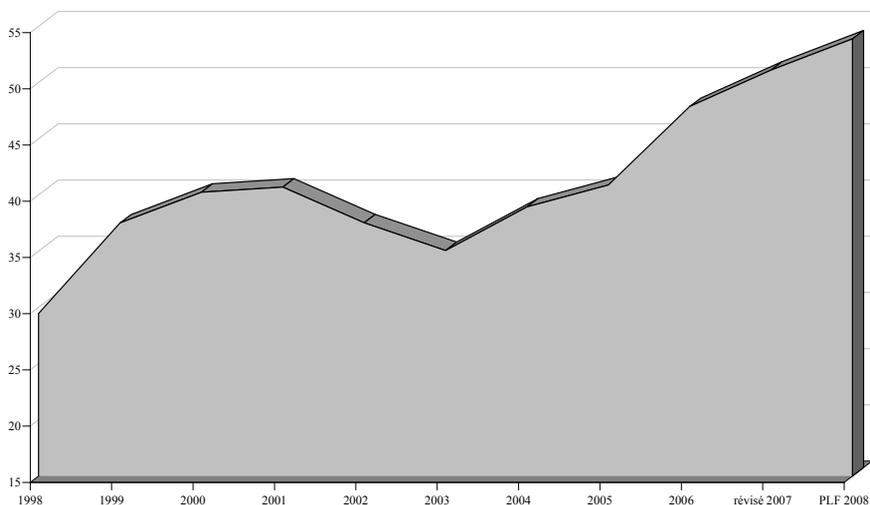
crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale et -25 millions d'euros pour la reconduction pour les primo-télé déclarants de la réduction d'impôt pour télé déclaration et télépaiement.

B.- L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

DIX ANS DE PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	révisé 2007	2008
IS net	29 447	37 503	40 231	40 698	37 517	35 053	38 928	40 881	47 853	51 100	53 870
Évolution	12,2 %	27,4 %	7,3 %	1,2 %	-7,8 %	-6,6 %	11,1 %	5,0 %	17,1 %	6,8 %	5,4 %
Mesures nouvelles	812	-597	-1 360	-1 777	-1 641	499	717	1 162	1 110	1 079	-248
Évolution spontanée	9,1 %	29,4 %	10,9 %	5,6 %	-3,8 %	-7,9 %	9,0 %	2,0 %	14,3	4,5%	5,9 %



L'impôt sur les sociétés net atteindrait 51 110 millions d'euros en 2007 puis 53 870 millions d'euros en 2008.

- Pour 2007, la loi de finances initiale avait évalué le produit de l'impôt net sur les sociétés à 45 905 millions d'euros (hors contribution sur les revenus locatifs), intégrant l'hypothèse d'une progression de 3 % par rapport au montant révisé pour 2006.

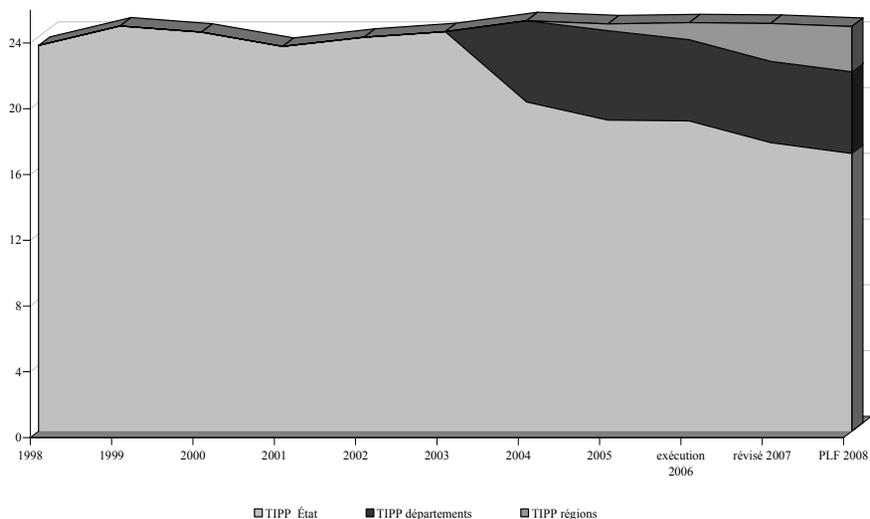
Le montant de l'impôt net sur les sociétés (hors CRL) est révisé à la hausse à 51 110 millions d'euros, soit une progression de 11,3 % par rapport à la prévision de loi de finances initiale pour 2007. Cette révision tient compte de l'augmentation du produit de l'impôt recouvré en 2006 et d'une évolution du bénéfice fiscal 2006 plus favorable que prévu initialement. Dès lors, malgré le dynamisme des restitutions d'IS enregistrées en début d'année (dû à d'importantes restitutions à des grandes entreprises ou groupes dans le cadre de dispositifs tels que le « carry-back »), la progression soutenue des recouvrements d'IS devrait pouvoir se maintenir sur le dernier trimestre.

- Le produit de l'impôt sur les sociétés net (hors contribution sur les revenus locatifs) devrait atteindre 53 870 millions d'euros en 2008 et marquerait une hausse de + 5,6 % par rapport au montant révisé pour 2007 (à 51 110 millions d'euros). Cette évaluation repose sur la prévision d'une croissance des bénéfices fiscaux en 2007 qui continue à rester dynamique, entraînant une progression des acomptes et des soldes versés en 2008.

Les mesures présentées dans le cadre du présent projet de loi de finances améliore le produit de l'impôt sur les sociétés de 70 millions d'euros : 50 millions pour la soumission au taux normal au lieu du taux réduit de 15% des plus-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière et 20 millions pour suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités. Les mesures prises antérieurement réduisent le montant de l'impôt de 300 millions.

C.– LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	révisé 2007	PLF 2008
TIPP globale	24 649	24 271	23 409	23 962	24 303	24 966	24 773	24 846	24 799	24 619
Poids dans le PIB	1,83%	1,73%	1,56%	1,55%	1,52%	1,21%	1,11%	1,10 %	0,92%	0,91 %
Évolution annuelle	5,0 %	-1,5 %	-3,6 %	2,4 %	1,4 %	2,7 %	-0,8 %	0,5 %	-0,2%	-3,7 %
TIPP affectée à l'État...	24 649	24 271	23 409	23 962	24 303	20 025	18 926	18 870	17 550	16 893
TIPP affecté aux départements	-	-	-	-	-	4 941	5 441	4 942	4 942	4 971
TIPP affectée aux régions	-	-	-	-	-	-	406	1 034	2 307	2 755



Le « choc » pétrolier subi par les économies occidentales pèse lourdement sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à l'État serait de 17 550 millions d'euros en 2007, en baisse de 2,5 % par rapport aux prévisions de la loi de finance initiale. À périmètre constant, il demeurerait stable en 2008, sous l'effet conjugué de la stabilité des prix du pétrole et de la montée en charge de certaines dépenses fiscales incitant à une moindre consommation des produits pétroliers. Le présent projet de loi de finances prévoit un transfert complémentaire de recettes aux régions à hauteur de 447 millions d'euros et un ajustement des quotes-parts de TIPP affectées aux départements pour 210 millions d'euros.

Selon les réponses apportées par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi aux questions du Rapporteur général, les perspectives d'évolution des mises à la consommation des produits pétroliers pour 2007 et 2008 reposent sur :

– la poursuite de la baisse des consommations de supercarburants en raison de la diésélisation du parc automobile (plus de 73 % des immatriculations de voitures neuves concernent des véhicules diesel) ;

– une consommation de gazole relativement soutenue au premier semestre 2007 en raison notamment du dynamisme du transport terrestre de marchandises avec des perspectives de stabilisation pour 2008 à un niveau plus conforme aux évolutions des années précédentes ;

– une stabilisation des comportements des automobilistes Après avoir profondément évolué au cours des années précédentes : la vitesse moyenne des véhicules ne devrait plus ralentir.

D.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

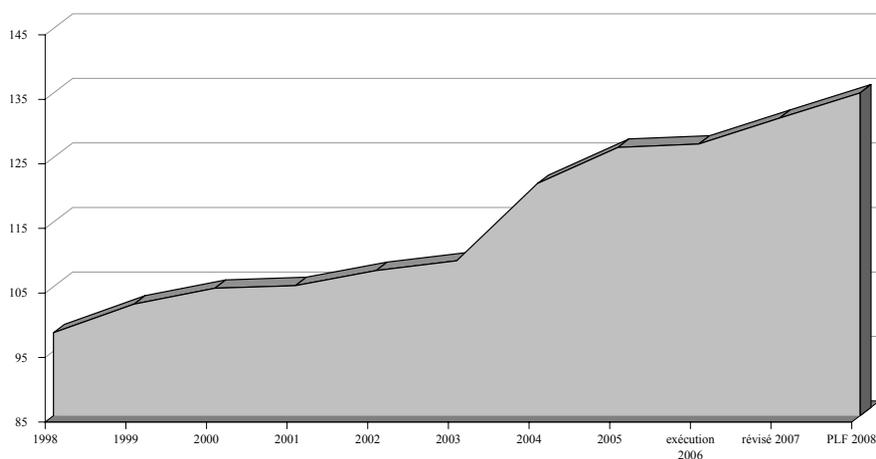
Le montant de la TVA nette affectée à l'État atteindrait 131 100 millions d'euros en 2007, puis 135 026 millions d'euros en 2008.

DIX ANS DE TVA NETTE

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Révisé 2007	PLF 2008
TVA nette affectée au budget général.	97 854	102 297	104 750	105 164	107 498	109 014	120 964	126 592	127 090	131 100	135 026
Évolution	2,5 %	4,5 %	2,4 %	0,4 %	2,2 %	1,4 %	11,0 %	4,7 %	0,4 %	3,2 %	3,0
Part dans le PIB.....	7,39 %	7,49%	7,27%	7,02%	6,94%	6,84%	7,29%	7,40%	7,15 %	7,05 %	6,9 %

TVA nette affectée au budget général



■ TVA nette affectée au budget général

● La loi de finances initiale pour 2007 estimait la progression économique de la TVA nette à 4,8 % en se fondant sur une augmentation en valeur de la consommation des ménages de 4,4 % pour 2007. Les recettes nettes totales de TVA prévues pour 2007 s'élevaient à 133 488 millions d'euros. Ce montant est revu à la baisse à 131 100 millions d'euros dans les prévisions associées au présent projet loi de finances compte tenu de la moindre progression de la consommation des ménages (+ 3,8%) et de l'afflux massif de demandes de remboursements de crédits de TVA en début d'année (lesquelles sont rattachées à

2006 en matière de comptabilité nationale). Durant le premier semestre 2007, la dynamique de la TVA nette a en effet été affectée par un surcroît de demandes de remboursements de la part des entreprises, déposées en début d'année au titre de l'année 2006. Fin juin, la progression par rapport à 2006 des recettes de TVA nette était ainsi seulement de + 1,4%, alors que la TVA brute était en ligne avec la prévision d'emplois taxables (3,8% pour la TVA brute contre 3,7% pour les emplois taxables). Au second semestre, les remboursements devraient retrouver leur rythme tendanciel, si bien que la progression de la TVA nette s'établirait finalement à 3,2% en 2007.

- La progression spontanée de la TVA nette est évaluée à 4,6 % pour 2008. Cette prévision est fondée sur une augmentation en valeur de la consommation des ménages de 4,3 %. En 2008, la dynamique de la TVA nette serait davantage en ligne avec celle de la TVA brute. L'élasticité par rapport aux emplois taxables serait légèrement supérieure à 1, en raison du contrecoup du surcroît de remboursements ayant affecté 2007.

Les mesures de périmètre ou de transfert de recettes contenues dans le présent projet de loi de finances diminuent le montant de la TVA nette affectée à l'État de 2,27 milliards d'euros. Il s'agit pour l'essentiel (à hauteur de 2,1 milliards d'euros) de l'affectation aux organismes de sécurité sociale de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées (pour financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires prévues par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat). Les mesures votées antérieurement au présent projet de loi de finances améliorent de 150 millions le produit de la TVA.

E.– LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

Le montant de l'ensemble des autres ressources fiscales nettes du budget général de l'État atteindrait 36 632 millions d'euros en 2007 puis 34 660 millions d'euros en 2008. Les impôts assis sur des éléments du patrimoine des ménages diminueraient sensiblement sous l'effet du TEPA.

– Les droits de mutation (lignes 1701 à 1706) connaîtraient une progression spontanée de 3,9 %, mais leur montant passerait de 9 550 millions d'euros en 2007 à 8 420 millions d'euros en 2008. Cette baisse est essentiellement imputable aux importantes mesures d'allègement votées dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat pour diminuer le montant des droits de mutation à titre gratuit et favoriser ainsi la transmission des patrimoines.

Le montant global de ces mesures pour 2008 est estimé à – 1 571 millions d'euros en 2008 :

– les allègements de droits de donation (augmentation de l'abattement personnel en ligne directe de 50 000 à 150 000 euros, augmentation de l'abattement personnel au profit des donataires incapables de travailler en raison

d'une infirmité de 50 000 à 150 000 euros, augmentation de l'abattement personnel au profit du partenaire lié au défunt par un PACS de 57 000 à 76 000 euros, augmentation de l'abattement personnel au profit des frères et sœurs de 5 000 à 15 000 euros, création d'un abattement personnel au profit des neveux et nièces de 7 500 euros, allègement du coût de la transmission d'un bien ayant fait l'objet d'un droit de retour) coûteraient 460 millions d'euros en 2008 ;

– l'exonération permanente des dons en numéraire effectués par des personnes de moins de 65 ans dans la limite de 30 000 euros coûterait 10 millions d'euros ;

– l'actualisation annuelle au 1^{er} janvier du montant des tranches des tarifs et des abattements applicables aux droits de donation dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu coûterait 2 millions d'euros ;

– l'extension de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit aux dons pris en compte pour la détermination de l'avantage fiscal prévu à l'article 885-0 V bis A est estimée à 10 millions d'euros ;

– les allègements des droits de succession (la suppression des droits de succession au profit du conjoint survivant et du partenaire lié au défunt par un PACS, la suppression de l'abattement global de 50 000 euros, l'augmentation de l'abattement personnel en ligne directe de 50 000 à 150 000 euros, l'augmentation de l'abattement personnel pour les héritiers ou légataires incapables de travailler en raison d'une infirmité de 50 000 à 150 000 euros, la création d'un abattement personnel au profit des neveux et nièces de 7 500 euros, l'augmentation de l'abattement personnel au profit des frères et sœurs de 5 000 à 15 000 euros lorsque l'abattement de 57 000 euros ne trouve pas à s'appliquer) coûterait 1 400 millions d'euros en 2008 ;

– l'actualisation annuelle au 1^{er} janvier du montant des tranches des tarifs et des abattements applicables aux droits de succession dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu est estimée à 7 millions d'euros ;

– l'abrogation de l'abattement de 57 000 euros en faveur des frères et sœurs du défunt jusqu'alors sous condition d'âge ou d'infirmité et de cohabitation (5 ans) rapporterait 32 millions d'euros en 2008 ;

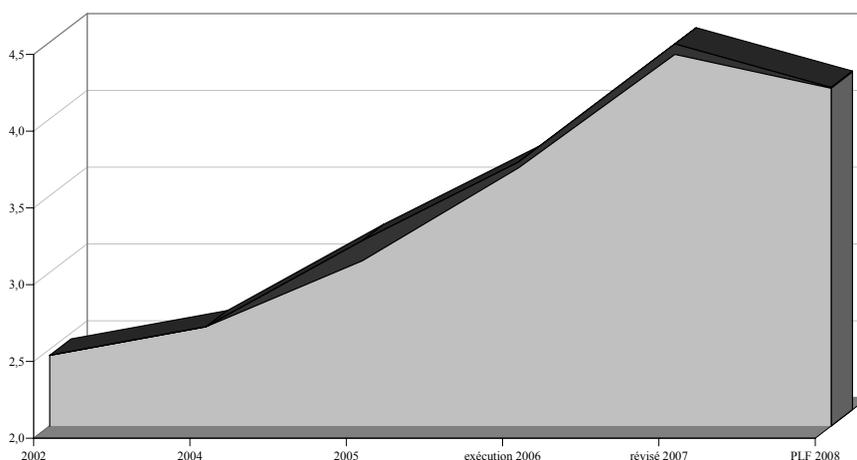
– enfin, l'exonération de droit de succession sous condition d'âge ou d'infirmité et de cohabitation (5 ans) des frères et sœurs du défunt coûterait 76 millions d'euros en 2008.

À noter une mesure de périmètre : la rebudgétisation des droits de timbre sur les passeports initialement transférés au Centre des monuments nationaux rapporterait 70 millions d'euros.

– Les recettes d’impôt de solidarité sur la fortune ont connu en 2006 une très forte progression de 19,7 %, s’établissant à 3 700 millions d’euros. La loi de finances initiale pour 2007 tablait sur un montant de 3 846 millions d’euros. Ce montant est révisé à la hausse dans le cadre du présent projet de loi de finances à 4 420 millions d’euros (+ 5,7 %). Cette progression est essentiellement due à l’évolution très dynamique du marché de l’immobilier d’une part et des valeurs mobilières d’autre part.

– Les recettes d’ISF connaîtraient une augmentation spontanée d’environ 10 % en 2008, toujours soutenue, bien qu’en ralentissement, compte tenu du premier impact des mesures prises dans le cadre du TEPA (investissement dans les PME, relèvement de l’abattement pour l’habitation principale, élargissement du bouclier fiscal) et d’une croissance plus modérée du marché immobilier. Diminué de 660 millions d’euros par les mesures d’allègement prises dans le cadre du TEPA, le produit de l’ISF atteindrait 4 200 millions d’euros en 2008.

L'ÉVOLUTION DU PRODUIT DE L'ISF DEPUIS 2002



LES FLUX ANNUELS DE NOUVEAUX REDEVABLES À L'ISF

	2005	2006	2007	2008*
Nombre de redevables	394 518	456 856	533 000*	560 000
Taux moyen d'imposition	0,43 %	0,43 %	nd	nd
Progression des valeurs boursières	7 %	24 %	17 %	10 %
Progression des valeurs immobilières (indice trimestriel Insee)	16 %	15 %	10 %	4 %

* : estimation et/ou prévision

LA RÉPARTITION PAR TRANCHE D'IMPOSITION DU NOMBRE DE REDEVABLES ET DU PRODUIT DE L'ISF

Tranches du barème	Nombre de redevables	Produit de l'ISF (en millions d'euros)
De 750 000 à 1 200 000	221 151	260
De 1 200 000 à 2 380 000	180 268	971
De 2 380 000 à 3 730 000	34 409	557
De 3 730 000 à 7 140 000	15 306	582
De 7 140 000 à 15 530 000	4 280	419
Au-delà de 15 530 000	1 442	530
Total	456 856	3 318

Source : fichier ISF 2006, titre courant

II.- LES RESSOURCES NON FISCALES

Les recettes non fiscales du budget général de l'État atteindraient 26 737 millions d'euros en 2007 puis, à périmètre constant, 27 519 millions d'euros en 2008.

- Pour 2007, les prévisions révisées associées au présent projet de loi de finances conduisent à revoir le montant prévu en loi de finances initiale de 0,3 milliard d'euros à la baisse (- 1%). Cette révision, d'ampleur limitée, recouvre des évolutions d'importance inégale, dont les effets se compensent. Le produit des participations de l'État dans les entreprises financières et non financières marquerait un recul de 0,3 milliard, en raison pour l'essentiel de la baisse du montant du dividende à recevoir de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) qui passe de 350 millions d'euros à 20 millions d'euros. Les recettes attendues du « Prélèvement sur le pari mutuel » augmenteraient en revanche de 0,3 milliard d'euros, avec la création d'un prélèvement unique sur le produit brut des paris du PMU. Hors cette mesure de « périmètre » positive, l'atonie du secteur des jeux conduit à diminuer de 0,1 milliard d'euros le produit de l'ensemble des prélèvements sur le produit des jeux.

Les intérêts des prêts du Trésor devraient enregistrer une baisse de 0,2 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale, principalement liée à la révision des prévisions relatives au programme *Prêts à des états étrangers pour consolidation de dettes envers la France*. Enfin, les récupérations d'indus et les recettes accidentelles et diverses seraient en retrait de 0,3 milliard d'euros, tandis que le prélèvement effectué sur la trésorerie du compte de l'État à la COFACE marquerait une progression de 0,4 milliard d'euros.

• Le produit attendu des recettes non fiscales pour 2008 progresserait de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision de l'exercice 2007. Les mesures de changement de périmètre contribuent à majorer ce montant de 0,532 million d'euros.

À périmètre constant, l'augmentation des recettes non fiscales traduit la progression attendue des intérêts des prêts du Trésor (+ 0,3 milliard d'euros) et des recettes diverses (+ 0,7 milliard d'euros), qui compense des moindres recettes versées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la baisse des dividendes des participations de l'État.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Évaluations initiales pour 2007	Évaluations révisées pour 2007	Évaluations proposées pour 2008
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	9 899 000	9 581 350	9 264 600
Produits et revenus du domaine de l'État	659 080	706 580	1 109 670
Taxes, redevances et recettes assimilées	9 319 870	9 628 856	9 905 000
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	520 350	315 650	644 550
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	595 000	554 000	553 000
Recettes provenant de l'étranger	653 000	658 000	794 000
Opérations entre administrations et services publics	79 000	85 000	85 000
Divers	5 230 900	5 208 000	5 695 000
Total	26 956 200	26 737 436	28 050 820

**RECETTES NON FISCALES : DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 AU PROJET
DE LOI DE FINANCES POUR 2008**

(en millions d'euros)

Évaluation de la LFI 2007	26 956
Révision 2007	- 219
<i>Produit des participations de l'État dans les entreprises financières et non financières (lignes 2110 et 2116)</i>	- 310
<i>Prélèvement sur le pari mutuel (ligne 2315)</i>	+ 270
<i>Intérêts des prêts du Trésor (ligne 2409)</i>	- 219
<i>Récupération d'indus (ligne 2811)</i>	- 150
<i>Reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (ligne 2812)</i>	+ 400
<i>Recettes accidentelles et diverses (lignes 2805 et 2899)</i>	- 187
<i>Autres (agrégés)</i>	- 23
Évaluation révisée pour 2007	26 737
Recettes ponctuelles 2007 non reconduites en 2008	0
Autres facteurs d'évolution prévus en 2008	+ 782
<i>Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers (ligne 2116)</i>	- 416
<i>Intérêts des prêts du Trésor (ligne 2409)</i>	+ 313
<i>Recettes accidentelles et diverses (lignes 2805 et 2899)</i>	+ 640
<i>Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations (lignes 2813, 2814 et 2815)</i>	- 173
<i>Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes et Remboursement par les Communautés européennes des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget (lignes 2309 et 2604)</i>	+ 276
<i>Autres (agrégés)</i>	+ 142
Changements de périmètre	+ 532
Évaluation proposée pour 2008	28 051

A.– LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Le produit des participations détenues par l'État, entendues au sens large c'est-à-dire y compris la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations, devrait atteindre en 2007 7 745 millions d'euros, soit 178 millions de moins que le montant prévu en loi de finances initiale, en raison de la réévaluation à la baisse du montant du dividende versé par la SOVAFIM. Pour 2008, le produit des participations de l'État devrait augmenter de 3,5 % à 7 468 millions d'euros.

LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en milliers d'euros)

Ligne	Désignation de la recette	Évaluations de la LFI 2007	Évaluations révisées pour 2007	Évaluations proposées pour 2008
2110	Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	2 505 000	2 474 850	2 496 500
2111	Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés	300 000	432 000	550 000
2116	Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers	5 118 000	4 838 500	4 422 100
2407	Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaire accordées par l'Etat	0	0	0
TOTAL		7 923 000	7 745 350	7 468 600

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT
DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		PLF 2008
							LFI	Révisé	
I.- Banque de France	450	451	0	0	40	420	950	922	1 600
II.- Caisse des dépôts et consignations	642	908	264	929	471	696	1 500	1 491	850
III.- Banques :									
. Crédit Lyonnais	26	30	-	-	-	-	-	-	-
Total Banques	26	30	-	-	-	-	-	-	-
IV.- Assurances :									
. Caisse centrale de réassurance...	22	29	25	15	31	37	15	51	40
. Caisse nationale de prévoyance..	2	2	2	3	3	3	3	4	4
Total Assurances	24	31	27	18	34	41	18	55	44
V.- Autres	-	-	1	1	0	3	37	7	2
Total	1 142	1 420	292	948	545	1 160	2 505	2 475	2 496

• Le produit retracé à la ligne 2110 « participations financières de l'État » est principalement constitué des dividendes de la Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations. Les autres dividendes notamment ceux de la Caisse nationale de prévoyance, de la Caisse centrale de réassurance et de l'Institut d'émission d'Outre-mer, représentent un montant global d'environ 50 millions d'euros assez stable d'une année sur l'autre.

– Le dividende versé par la Banque de France serait en nette augmentation à 1,6 milliard d'euros en 2008. En 2003, la banque a enregistré un résultat déficitaire qui l'a conduite à adopter un certain nombre de réformes portant notamment sur la taille de son réseau (fermetures et transformations de succursales, cessions immobilières, diminution des effectifs) ou la restructuration de l'activité de fabrication de billets. Ces réformes, conjuguées au relèvement des taux d'intérêt et à la progression de la circulation fiduciaire au sein de la zone euro, ont permis à la Banque de France de rétablir ses résultats. À ce stade, la crise financière n'a pas modifié la prévision de résultat, dans la mesure où les placements de la banque ne portent sur aucun des compartiments de marché exposés à la crise. En revanche, si une baisse des taux intervenait dans la zone euro, la prévision de résultat pourrait être révisée à la baisse.

– L'article L. 518-16 du code monétaire et financier définit le principe du versement à l'État chaque année d'une fraction du résultat net de l'activité pour compte propre de la Caisse des dépôts et consignations : *« la Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'État, sur le résultat net de son activité pour compte propre après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, déterminée après avis de la commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général, dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement. »*

Ce dividende s'ajoute au prélèvement par l'État de l'intégralité des résultats des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations. En outre, de façon ponctuelle, les lois de finances organisent le reversement au budget général de l'État d'une part de la plus-value réalisée par la Caisse à l'occasion de la cession de ses titres de participation (ce fut le cas de la loi de finances pour 2004 pour la cession des participations détenues par la Caisse dans les sociétés CDC Ixis et Compagnie financière Eulia et de la loi de finances pour 2007 pour la cession des participations détenues dans la société Caisse nationale des caisses d'épargne).

Le dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations à l'État en 2008 devrait s'élever à 850 millions d'euros, soit un tiers du résultat net consolidé prévisionnel du groupe CDC pour l'exercice 2007. La contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) atteindrait pour sa part 550 millions d'euros. Cette évaluation repose sur les premiers éléments d'information disponibles sur la formation du résultat social 2007 et les retraitements fiscaux qui lui seront appliqués. L'estimation de la CRIS au titre d'un exercice peut cependant différer sensiblement de la somme effectivement perçue en gestion, car le mécanisme est

analogue à celui de l'impôt sur les sociétés. C'est d'ailleurs ce qui explique que la CRIS ait été révisée à la hausse en 2007.

**CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS REPRÉSENTATIVE
DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007		PLF 2008
					LFI	Révisé	
Contribution versée	50,3	419,4	370,2	394	300	432	550

● Le produit des participations de l'État dans des entreprises non financières et des bénéfices des établissements publics non financiers retracé dans la ligne 2116 serait en 2007 inférieur aux prévisions, en raison de la baisse du dividende attendu versé par la SOVAFIM. Il devrait encore diminuer en 2008 et atteindre 4 422 millions d'euros.

En 2006, la SOVAFIM a réalisé des plus-values élevées, en valorisant les biens qui lui avaient été transférés par Réseau ferré de France (RFF). L'année 2007 est une année de transition pour la SOVAFIM. En effet, les transferts effectués par RFF ne permettent pas à la société de réaliser des plus-values correspondant aux objectifs qui lui ont été assignés. Le Gouvernement a donc souhaité élargir le champ d'activité de la SOVAFIM en déconnectant l'activité de la société du secteur ferroviaire (*cf.* le commentaire de l'article 26 dans le tome 2 du présent rapport).

Le dividende versé par la SOVAFIM devrait atteindre seulement 20 millions d'euros en 2008. Toutefois, l'augmentation du montant des dividendes versés par plusieurs sociétés (EDF, GDF, Renault par exemple) compense partiellement cette révision à la baisse du dividende SOVAFIM.

Pour 2008, les dividendes restent à un niveau historiquement élevé malgré une baisse liée à la disparition du dividende versé par Autoroutes de France à la suite de la cession de participations dans les sociétés d'autoroutes en 2006.

L'ensemble des variations est exposé dans le tableau ci-après.

PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

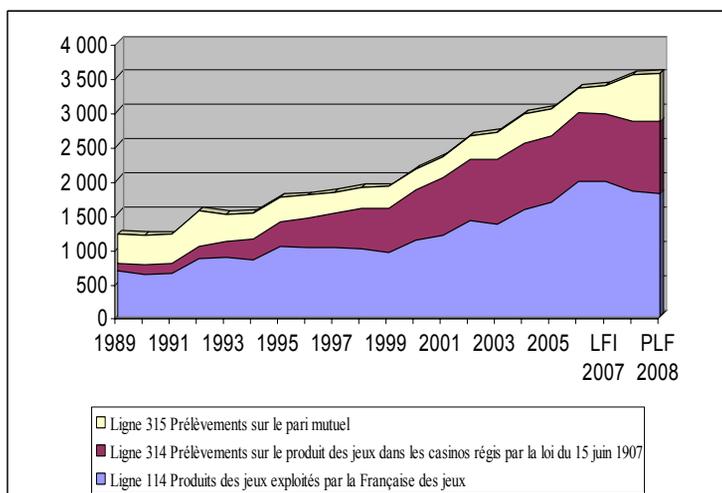
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		PLF 2008
							LFI	Révisé	
EDF	217,9	315,4	208,3	321,3	373,9	1 257,1	1 828	1 846	2 000
Erap	91,5	-	-	-	-	50,7	180	144	277
Française des jeux	33,5	57,0	23,6	39,5	80,9	163,6	76	80	74
France Télécom	640,7	-	-	167,9	260,7	473,2	568	568	568
GDF	93,8	311,6	456,0	318,3	418,4	536,5	793	863	863
Renault	97,0	69,9	84,9	62,4	80,3	104,8	100	133	163
EADS, Sogepa	47,9	54,5	24,4	33,0	47,9	68,3	89	0	
Défense Conseil International	1,9	2,5	3,5	5,0	5,6	5	2	3	2
Dassault	10,2	5,9	5,9	0,0	-	-	-	-	-
Usinor Sacilor / Arcelor	0,1	0,1	0,0	0,0	0,06	-	-	-	-
Safran (Sagem /Sneema)	93,4	94,5	31,5	55,1	28,7	46,3	53	28	46
Sociétés autoroutières	151,0	80,6	65,5	137,4					
AREVA (Framatome)	21,0	11,4	11,4		17,6	18,1	10	16	14
Air France	27,1	12,0	7,1	5,9	7,5	15	15	24	29
SOVAFIM	-	-	-	-	-	170	350	20	20
Ports autonomes	-	-	-	-	-	32	10	14	-
TSA (Thalès)	-	-	-	-	-	45,3	45	75	46
ADP	-	-	-	-	25,2	63,2	61	64	58
Autoroutes de France	-	-	-	-	-	-	870	918	-
La Poste	-	-	-	-	-	-	-	-	128
Autres	16,3	13,0	15,0	41,4	314,5	156,2	68	42	134
TOTAL	1 543,0	1 028,2	937,1	1 187,4	1 661,2	3 205,3	5 118	4 838	4 422

B.- LE PRODUIT DES JEUX

LE PRODUIT DES JEUX PERÇU PAR L'ÉTAT

(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	Évolution
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 %
2004	1 564	968	416	2 949	4,2 %
2005	1 669	964	396	3 029	- 1,3 %
2006	1 979	988	369	3 336	10,1 %
LFI 2007	1 975	984	412	3 371	1,0 %
révisé 2007	1 836	1 007	682	3 525	4,6 %
PLF 2008	1 796	1 048	705	3 549	0,7 %



Le produit des jeux serait plus vigoureux que prévu en 2007, avec une croissance de 4,6 %, mais il devrait diminuer en 2008.

• Le produit du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux, estimé en loi de finances initiale pour 2007 à 1 975 millions d'euros, a été réévalué à 1 836 millions d'euros, pour tenir compte de la baisse du chiffre d'affaires de la Française des jeux (environ - 2,5 % par rapport au chiffre d'affaires constaté en 2006, soit environ - 240 millions d'euros), essentiellement liée à l'évolution de l'Euro Millions, dont le chiffre d'affaires avait été exceptionnellement élevé en 2006.

Selon les informations fournies au Rapporteur général par le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, l'activité de la Française des jeux devrait rester relativement stable en 2008. Le présent projet de loi de finances propose de relever le taux et le plafond de deux prélèvements opérés sur le produit des jeux de la Française des Jeux au profit du Centre national du développement du sport, de sorte que le montant prévu est estimé, pour 2008, à 1 796 millions d'euros.

Répartition des sommes mises sur les jeux de la Française des jeux

Les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux sont affectées comme suit :

1. part dévolue au jeu, composée de la part affectée aux gagnants (de 50 % à 70 % selon les jeux) et de la part affectée aux dotations structurelles des fonds de contrepartie (de 0 % à 4 % selon les jeux) ;

2. droit de timbre prévu aux articles 919 A, 919 B et 919 C du code général des impôts, qui s'applique, historiquement, à certains jeux en application du code général des impôts (Loto, Loto Foot 7&15, Cote & Match et jeux de loterie instantanée) ;

3. contribution sociale généralisée (CSG) en application des articles L. 136-7-1 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale ;

4. contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) instituée par l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 ;

5. prélèvement au profit du Centre national de développement du sport institué par l'article 53-III de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 ;

6. frais d'organisation et de placement, qui varient de 10,83 % à 11,32 % selon les jeux (la Française des jeux reverse ensuite une partie de cette commission à ses partenaires, courtiers-mandataires, détaillants et émetteurs, en application des contrats de droit privé qu'elle a signés avec eux) ;

7. taxe sur la valeur ajoutée au taux en vigueur applicable aux frais d'organisation et de placement ;

8. recettes du budget général de l'État pour le solde (après toutes les autres affectations mentionnées ci-dessus), qui sont retracées sur la ligne 2114 « Produits des jeux exploités par la Française des Jeux » en recettes non fiscales.

En outre, le solde du fonds permanent est plafonné par décret à 1 % du chiffre d'affaires. En fin d'exercice, l'éventuel excédent est reversé à l'État.

**PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS PAR L'ÉTAT SUR LES JEUX EXPLOITÉS
PAR LA FRANÇAISE DES JEUX**

(en millions d'euro)

	2007		PLF 2008
	LFI	révisé	
Recettes non fiscales (ligne 114).....	1 974,8	1 836	1 796
Dividende (ligne 116).....	80	80,4	73,7
Contributions au CNDS et au FNDS.....	196	196	226
Droits de timbre (a).....	139	138	nc
TVA sur frais d'organisation (a).....	209	203	nc
Impôt sur les sociétés (a).....	47	47,4	nc
Total.....	2 645,8	2 500,8	nc

(a) Estimations à partir des comptes fournis par l'entreprise

● Les évaluations des prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos pour 2007 sont révisées à la hausse par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale et portées à 1 007 millions d'euros.

Pour 2008, il est fait l'hypothèse d'une progression de ces recettes de l'ordre de + 4,1 % par rapport à 2007, ce qui porte le montant retenu à 1 048 millions d'euros.

ÉVOLUTIONS DU PRODUIT BRUT DES JEUX DANS LES CASINOS

(en euros)

Saisons	Jeux traditionnels		Machines à sous			TOTAL	
	Produit brut des jeux de tables	Evolution (en %)	Nombre	Produit brut des jeux ⁽¹⁾	Evolution (en %)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)
2000-2001	189 830 349	—	14 243	2 088 484 814	—	2 278 315 163	—
2001-2002*	206 987 786	9,04%	14 783	2 249 367 080	7,70%	2 456 354 866	7,81%
2002-2003*	181 366 136	- 12,38%	16 096	2 365 476 854	5,16%	2 546 842 990	3,68%
2003-2004	173 115 120	- 4,55%	17 509	2 440 053 706	3,15%	2 613 168 825	2,60%
2004-2005	171 795 651	- 0,76%	18 705	2 476 068 346	1,48%	2 647 863 997	1,33%
2005-2006*	166 779 325	- 2,92%	19 624	2 538 369 320	2,52%	2 705 148 645	2,16%
2006-2007 ⁽²⁾	166 967 808	ns	21 070	2 064 200 193	ns	2 231 168 001	ns

(1) Produit brut des jeux réel

(2) Hors D.O.M, Situation au 31/08/2007

NB : la saison débute le 1^{er} novembre d'une année et s'achève au 31 octobre de l'année suivante.

* Source : Ministère de l'Intérieur

- L'article 139 de la loi de finances rectificative pour 2006 a institué un prélèvement unique sur le produit brut des paris du PMU en remplacement, entre autres, du droit de timbre prévu à l'article 919 du code général des impôts qui constituait une recette fiscale (de l'ordre de 303 millions d'euros par an). L'effet de cette mesure, non pris en compte dans l'évaluation associée à la loi de finances pour 2007, modéré toutefois par une croissance de l'activité plus faible que prévu, conduit à réviser à la hausse (à hauteur de 270 millions d'euros) le montant de recettes au titre du prélèvement sur le pari mutuel urbain. Il s'élèverait à 682 millions d'euros. Pour 2008, il est fait l'hypothèse d'une croissance modérée de la recette de l'ordre de 3,4 %, ce qui porterait son montant à 705 millions d'euros.

C.– LES AUTRES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DES RECETTES NON FISCALES

- La ligne « recettes accidentelles et diverses », initialement estimée à 600 millions d'euros, a été révisée à la hausse de 160 millions d'euros en 2007 en raison notamment d'une recette exceptionnelle de 19 millions d'euros versée par la Banque de France et qui correspond au culot d'émission des billets de 500 francs « Pascal » privés de cours légal en 1997. Les autres recettes de cette ligne sont globalement revues à la baisse de 30 millions d'euros afin d'être en cohérence avec l'exécution de 2006. En effet, ces recettes, par nature difficiles à prévoir, ne sont estimées qu'au regard de leur rendement passé.

La prévision pour 2008 tient compte de recettes exceptionnelles liées à la consolidation des créances du Trésor avec un pays tiers, conformément aux dépenses prévues aux comptes de concours financiers de la mission *Prêts du Trésor*. Le refinancement de la dette de la Côte-d'Ivoire devrait permettre le remboursement par ce pays d'arriérés à l'Agence Française de Développement. La garantie de l'État ayant été engagée les années passées lors du non-paiement de plusieurs échéances, la recette est estimée à 750 millions d'euros et sera comptabilisée comme un produit du budget général.

Par ailleurs, pour 2008, la prévision intègre une recette correspondant au culot d'émission des billets de 200 francs « Montesquieu » privés de cours légal en 1998 pour un montant estimé de 80 millions d'euros.

- Le prélèvement sur le solde de trésorerie du compte de l'État auprès de Natixis, évalué à 50 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, ne fait l'objet d'aucune révision. Il est reconduit avec un même montant pour 2008.

- L'estimation du prélèvement prévu sur la Coface en 2007 est revu à la hausse à 2,9 milliards d'euros et un prélèvement d'un montant identique est prévu pour 2008.

• La Caisse des dépôts et consignations gère, pour le compte de l'État, 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, qui, pour assurer la liquidité et la rentabilité du dispositif, représente en moyenne 50 à 55 % du total des fonds d'épargne, est pour sa part placé sur les marchés financiers.

Les résultats dégagés par les prêts et les placements sont par suite affectés à des fonds de réserve.

En contrepartie de la garantie que l'État apporte à l'ensemble de l'épargne réglementée, le Gouvernement est autorisé à effectuer, par décret et après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, des prélèvements sur ces fonds de réserve, en adaptant leur montant au niveau de trésorerie effectif de ces comptes et étant entendu que la rémunération perçue par l'État ne peut avoir pour effet de ramener le montant de chaque fonds à une somme inférieure à 2 % des dépôts concernés.

Deux grandes tendances contradictoires affectent les résultats des fonds d'épargne depuis le milieu des années 2000 et, par conséquent, le niveau de la rémunération perçue par l'État.

La première, qui leur est favorable, est la diminution des taux de commissionnement des réseaux collecteurs du livret A (de 10 points de base en 2004 puis de 5 points de base supplémentaires en 2005) qui, mécaniquement, réduit le coût moyen de la ressource des fonds, l'épargne étant collectée nette des frais de commissionnement.

La seconde, beaucoup plus puissante, pèse lourdement sur leurs résultats : la décollecte qui affecte depuis 2004 les produits de l'épargne populaire. Toutefois il convient de souligner que le flux d'épargne centralisée à la Caisse des dépôts s'est traduit en 2006 par une collecte nette de 7,7 milliards d'euros, intérêts capitalisés compris, tous produits confondus, alors qu'en 2005, c'est un retrait de 7,6 milliards d'euros dû à la baisse du taux des produits d'épargne, qui avait été enregistré. Au 31 décembre 2006, l'encours des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts s'élevait à 192 milliards d'euros, intérêts capitalisés compris, contre 184 milliards d'euros au 31 décembre 2005, après transfert de 38,4 milliards d'euros à la Banque Postale.

Le montant prévu au titre des prélèvements sur fonds d'épargne prévu pour 2007, 1 milliard d'euros, est revu à la baisse (- 77 millions d'euros). Il se répartit ainsi :

– 48 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'État aux caisses d'épargne (ligne 2813) ; cette recette correspond au

prélèvement effectué sur le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne, (FRGCE) qui centralise les dépôts du livret A ;

– 304 millions au titre du Fonds de réserve et de financement du logement (FRFL) (ligne 2814), soit la totalité du solde disponible ;

– 181 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'État à la Caisse nationale d'épargne (ligne 2815) ; cette recette correspond au prélèvement effectué sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (le FRGCNE), qui centralise les livrets A et B de la Poste.

Un montant global de 750 millions d'euros est prévu pour 2008 au titre des prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

LES RÈGLES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENT DE L'ÉTAT SUR LES FONDS D'ÉPARGNE

L'État 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'État 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).

Le 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'État* ». Cette garantie de l'État 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'État 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'État, 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.

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

Garantie de l'État

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'État ».

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'État

L'État 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'État, 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.

CHAPITRE III

LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2008

CHARGES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS (à périmètre courant)

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	PLF 2008	Écarts sur la LFI 2007	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général	271,81	+ 4,96	+ 1,9 %
♦ Pouvoirs publics	0,94	+ 0,02	+ 2,2 %
♦ Dépenses de personnel	119,91	+ 1,33	+ 1,1 %
♦ Dépenses de fonctionnement (hors R&D).....	35,28	+ 2,26	+ 6,8 %
♦ Charges de la dette de l'État.....	40,80	+ 1,61	+ 4,1 %
♦ Dépenses d'investissement.....	13,28	+ 0,12	+ 0,9 %
♦ Dépenses d'intervention (hors R&D).....	61,19	- 0,51	- 0,8 %
♦ Dépenses d'opérations financières	0,42	+ 0,13	+ 46,3 %
♦ <i>Fonds de concours</i>	3,44	- 0,81	- 19,1 %
B.- Charges des comptes d'affectation spéciale	54,47	+ 1,42	+ 2,7 %
<i>B'.- dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général</i> ^(a)	41,57	+ 1,28	+ 3,2 %
C.- Solde des autres comptes spéciaux	- 0,46	- 0,97	- 190,2 %
Charges nettes du budget de l'État (A + B - B' - C)^(b)	285,17	+ 6,07	+ 2,2 %
Charges des budgets annexes	1,8	+ 0,1	+ 3,2 %

(a) La part des dépenses du CAS *Pensions* financées par des versements du budget général est déduite des charges nettes du budget de l'État afin d'éviter une double comptabilisation.

(b) À périmètre courant (pour une analyse à périmètre constant, cf. *infra*).

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2008 :
 - en valeur : + 4,1 %
 - en volume : + 2,25 %
- hausse des prix à la consommation en 2008 (en moyenne) : + 1,6 % (hors tabac : + 1,6 %)

I.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES

A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2007 ET 2008

La mesure de la progression des dépenses s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de structure qui vont intervenir entre 2007 et 2008. Il s'agit donc, comme de coutume, d'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 2007, ce qui revient à présenter le présent projet selon la structure de la loi de finances pour 2007.

L'analyse des changements de périmètre prend néanmoins un relief particulier cette année, la norme de dépense étant désormais élargie aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de recettes. Si cet élargissement de la norme favorise une maîtrise accrue de la dépense publique ⁽¹⁾, il a aussi pour effet de complexifier l'établissement – et, partant, l'analyse – de la « charte de budgétisation » jointe au présent projet de loi de finances ⁽²⁾.

Fort opportunément, le Gouvernement a décidé d'exposer en annexe du nouveau « *Rapport sur la dépense publique et son évolution* » joint au présent projet de loi de finances les « *principes* » de la charte de budgétisation, telle qu'elle s'applique désormais à la nouvelle norme de dépense. S'il faut saluer cet effort de pédagogie, on peut regretter le caractère particulièrement théorique de ces développements, qui auraient mérité d'être complétés par des exemples concrets – tirés des changements de structure effectués dans le présent projet de loi de finances.

• Une nouvelle fois, l'évolution des **relations entre l'État et les collectivités territoriales** suscite plusieurs 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 :

– 277 millions d'euros au titre de la décentralisation aux départements du réseau routier national non structurant et des équipements d'exploitation de la route sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;

– 1,3 million d'euros au titre de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel sur la mission *Culture* ;

(1) Voir le Chapitre I, II, A du présent rapport général.

(2) L'article 51 de la LOLF prévoit que le Gouvernement présente une « analyse des changements de présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ».

– 639,5 millions d’euros au titre du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l’éducation nationale (dont 30,5 millions d’euros dans l’enseignement agricole) et de diverses dépenses de fonctionnement sur la mission *Enseignement scolaire* ;

– 0,5 million d’euros sur la mission *Ville et logement* au titre des transferts aux départements des personnels des Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Pour assurer la neutralité des transferts de compétences, des affectations de recettes sont proposées aux articles 13 et 14 du présent projet. Elles concernent :

– la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) au profit des régions, à hauteur de 447 millions d’euros, du fait essentiellement de la décentralisation des personnels TOS de l’éducation nationale ;

– la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA) pour les départements, à hauteur de 649 millions d’euros, essentiellement au titre de la décentralisation des personnels TOS (331 millions d’euros) et du transfert du réseau routier national et des services des directions départementales de l’équipement jusqu’alors mis à disposition des conseils généraux pour la gestion et l’entretien du réseau routier départemental (316 millions d’euros).

Par ailleurs, un ajustement de la TIPP affectée aux départements en compensation du transfert de compétences en matière de revenu minimum d’insertion (RMI) et de revenu minimum d’activité (RMA) conduit à une diminution de la part de TIPP revenant à l’État de 210 millions d’euros.

Il convient également de signaler la transformation en prélèvements sur recettes des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* correspondant à la dotation départementale pour l’équipement des collèges (DDEC) et à la dotation régionale pour l’équipement scolaire (DRES), en application de l’article 17 du présent projet. Cette modification constitue un changement de périmètre affectant les dépenses nettes du budget général, mais est neutre sur les dépenses globales au sens de la norme élargie.

Un cas de figure différent est fourni par la création, proposée à l’article 16 du présent projet, d’un nouveau prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, en vue de la modification du produit des amendes de radars automatiques qui leur est affecté (100 millions d’euros aux communes et 30 millions d’euros aux départements en 2008). Cette mesure est neutre sur les dépenses nettes du budget général, puisqu’elle se contente de modifier la répartition du produit des amendes entre les trois catégories de bénéficiaires que sont les collectivités territoriales, le CAS *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* et l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). En revanche, ce changement de périmètre doit être neutralisé pour apprécier l’évolution globale des prélèvements sur recettes au

profit des collectivités territoriales ainsi que, par conséquent, l'évolution des dépenses incluses dans la norme élargie.

• Les **relations entre l'État et la sphère sociale** génèrent d'importants changements de périmètre mais qui n'ont, pour la plupart, d'impact que sur les recettes.

Les affectations de ressources destinées à compenser les pertes de recettes pour la sécurité sociale découlant des allègements généraux de charges sociales ou des mesures en faveur des heures supplémentaires résultant de la loi « TEPA » du 21 août dernier (articles 28 et 29 du présent projet) ne sauraient être incluses dans l'enveloppe de dépenses, dès lors qu'elles tendent non à financer une dépense mais à compenser une réduction de prélèvements obligatoires – en l'occurrence, des réductions et allègements de cotisations sociales.

Pour cette même raison, mais avec un effet inverse, la « budgétisation » des versements de l'État à l'Unedic consécutive à la prochaine suppression de la contribution dite « Delalande »⁽¹⁾ peut légitimement être considérée comme un changement de périmètre. Quoiqu'il soit dépourvu de contrepartie en recettes, l'accroissement à ce titre des crédits de la mission *Travail et emploi* de 131,4 millions d'euros en 2008 tend à compenser une baisse de prélèvements obligatoires. À l'avenir, c'est-à-dire à partir du projet de loi de finances pour 2009, ces crédits seront cependant *de facto* intégrés dans la norme de dépense.

• L'évolution des **relations financières entre l'État et ses opérateurs ou d'autres personnes morales** donne lieu à une série d'affectations de recettes, mais aussi – ce qui est moins habituel – de « rebudgétisations ».

Au titre des nouvelles affectations de recettes (ou, plus exactement en l'espèce, des affectations *supplémentaires* de recettes)⁽²⁾, il y a lieu de mentionner :

– l'affectation en 2008 de 2,5 millions d'euros de ressources à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créée en 2007, qui reçoit une fraction des droits de timbre perçus lors de la délivrance des passeports (article 46 de la loi de finances pour 2007). L'article 23 du présent projet tend à faire passer cette fraction de 45 millions d'euros à 47,5 millions d'euros ;

(1) La contribution « Delalande » consiste en un versement à l'assurance chômage par un employeur licenciant un salarié âgé de 50 ans et plus. Afin de ne pas dissuader le recrutement de salariés âgés, sa suppression interviendra le 1^{er} janvier 2008, en application de l'article 50 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

(2) Comme l'indique le rapport précité sur la dépense publique et son évolution, les « nouvelles affectations de recettes » au sens de la norme de dépense élargie peuvent désigner l'affectation d'une recette de l'État à une autre entité, la création d'une recette nouvelle affectée dès l'origine à une autre entité ou encore l'accroissement d'une recette d'ores et déjà affectée (qu'il s'agisse d'augmenter le rendement d'un impôt ou d'une taxe, dont une fraction est affectée, ou d'accroître la part affectée d'un impôt ou d'une taxe).

– l’affectation en 2008 de 30 millions d’euros de ressources au Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui en application de l’article 53 de la loi de finances pour 2006 perçoit le produit d’un prélèvement complémentaire sur les sommes mises sur les jeux exploitées par la Française des jeux (article 24 du présent projet) ;

– la modification, proposée à l’article 20 du présent projet, de la clef de répartition du produit de la taxe d’aviation civile entre le budget général et le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Cette modification, habituelle en loi de finances mais qui en l’occurrence vaudrait jusqu’à 2010, minore structurellement les recettes du budget général de 13,9 millions d’euros ⁽¹⁾ ;

– la majoration de la taxe d’aéroport, dont le produit bénéficie aux exploitants d’aérodromes. L’article 44 du présent projet tend à en augmenter le rendement de 66 millions d’euros ;

– la revalorisation, proposée à l’article 45 du présent projet, de la taxe perçue au profit de l’Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) lors de la demande de validation des attestations d’accueil, dont le rendement augmenterait d’environ 4 millions d’euros en 2008 ⁽²⁾.

Ce type d’affectations de recettes, dépourvues de contrepartie en crédits, échappait jusqu’alors à la contrainte de la norme de dépense ⁽³⁾. Désormais, ces affectations sont considérées comme des dépenses *lato sensu* (pour 116,4 millions d’euros en 2008) et entrent dans le champ de la nouvelle norme élargie – pour la seule année durant laquelle le transfert a lieu ⁽⁴⁾. Cela représente un réel progrès dans la maîtrise de la dépense publique et rend plus difficiles les « débudgétisations » de pure opportunité.

Au même titre que les nouvelles affectations qui précèdent, on s’attendrait à voir figurer parmi les mesures influant sur l’enveloppe élargie de dépenses les effets de la revalorisation, proposée à l’article 43 du présent projet, de la taxe affectée aux centres techniques industriels (CTI) ⁽⁵⁾. Si elle ne prive pas l’État de recettes, la modification du rendement de cette taxe lui permet de réduire à due concurrence (soit 6,5 millions d’euros) les crédits que la mission *Développement*

(1) L’évaluation portée en recettes du budget général pour 2008 est de 170 millions d’euros, qui représentent 46,63 % du produit de la taxe. Il s’ensuit que ce dernier est évalué à 364,6 millions d’euros. Si la quotité de la taxe revenant au budget général était calculée au taux actuellement en vigueur (soit 50,44 %), le montant inscrit en recettes sur le budget général serait de 183,9 millions d’euros.

(2) L’exposé des motifs du présent projet (p. 13) mentionne également, à tort, un relèvement de 7,5 millions d’euros du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Le total des affectations de recettes retenues dans la norme de dépense est donc de 116,4 millions d’euros (et non de 124 millions d’euros).

(3) Chaque année, le Rapporteur général s’efforçait cependant de les prendre en compte dans son analyse de la répartition des marges de manœuvre budgétaires.

(4) Leur intégration pérenne « en base » dans les dépenses de l’État se heurterait à des difficultés techniques (liées à une complexité accrue du suivi de l’évolution du budget) et, surtout, à une objection de fond : la norme de dépense doit demeurer un outil de mesure des charges du seul État.

(5) Il s’agit de la taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage et des matériels aéronautiques et thermiques.

et régulation économiques consacre au financement de ces centres. Selon le Gouvernement, lorsque – comme en l’espèce – la recette « *n’est pas un prélèvement obligatoire (cas des redevances notamment) et n’est pas une recette de l’État, l’affectation ne compte pas dans la norme* »⁽¹⁾. Des mesures comparables, y compris lorsqu’elles concernaient les taxes affectées aux CTI, étaient pourtant considérées comme des changements de périmètre affectant les dépenses nettes du budget général dans les projets de loi de finances pour 2004, 2005, 2006 et 2007. Il est vrai que la charte de budgétisation n’avait pas atteint le même degré de sophistication.

Les modifications des ressources affectées à l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), proposées à l’article 22 du présent projet, posent moins de difficultés dès lors qu’elles n’aboutissent qu’à changer la nature des ressources affectées, non leur montant. Si les produits de trois recettes retournent au budget général (la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes et la taxe intérieure de consommation applicable aux houilles, aux lignites et aux coques), la majoration de la part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) rapporterait à l’ADEME un montant équivalent, de 217 millions d’euros en 2008.

Par ailleurs, certaines affectations de recettes prendraient fin en 2008 - soit qu’elles n’aient été initialement accordées que pour 2007, soit que leur suppression soit expressément proposée dans le présent projet de loi de finances. La nouvelle norme élargie conduit logiquement à prendre en compte ces « rebudgétisations », qui s’accompagnent d’ouvertures de crédits à due concurrence, dans l’appréciation de l’évolution des dépenses. Il en va ainsi pour 2008 du retour parmi les recettes du budget général :

– de la taxe sur les installations nucléaires de base (10 millions d’euros en 2008), qui n’avait été affectée à l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) que pour la seule année 2007 (article 42 de la loi de finances pour 2007). La subvention budgétaire figurant au programme *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* est augmentée d’autant en 2008 ;

– de la fraction de 25 % du produit de certains droits de mutation à titre onéreux qui avait été affectée au Centre des monuments nationaux (CMN) par l’article 45 de la loi de finances pour 2007. La suppression de cette affectation, proposée à l’article 25 du présent projet, a pour corollaire l’inscription d’un montant équivalent de crédits (70 millions d’euros) sur le programme *Patrimoines de la mission Culture*.

Un cas de figure différent est fourni par les changements affectant la contribution sociale sur les bénéfiques (CSB), qui bénéficie en application de l’article 45 de la loi de finances pour 2007 à « *l’effort national de recherche* », à hauteur de 955 millions d’euros. Ce montant, affecté pour la seule année 2007,

(1) Rapport sur la dépense publique et son évolution, p. 63.

était réparti entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour 825 millions d'euros et OSEO pour 130 millions d'euros. À compter de 2008, cette affectation prend fin, mais la recette ne revient pas à l'État, l'article 28 du présent projet tendant à l'affecter intégralement aux organismes de sécurité sociale afin de compenser les réductions de cotisations sociales sur les heures supplémentaires instituées par la loi « TEPA » du 21 août 2007. Dans ces conditions, l'ANR bénéficiera d'un financement sur crédits budgétaires à compter de 2008. Ceci conduit à inscrire en mesure de périmètre les crédits correspondant au montant de la recette dont l'affectation prend fin en 2008.

On pourrait s'étonner de ce que cette mesure de périmètre porte sur la totalité du produit de la CSB (955 millions d'euros) plutôt que sur la seule fraction que percevait l'ANR en 2007 (825 millions d'euros). Cette présentation de la charte de budgétisation n'est rendue possible que parce que la « perte » pour OSEO des 130 millions d'euros reçus cette année ne serait compensée en 2008 ni par des crédits supplémentaires, ni par de nouvelles affectations de recettes, les moyens financiers d'OSEO étant appelés à être redéfinis dans le cadre de son rapprochement avec l'Agence de l'innovation industrielle (AII). Selon le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le choix de présentation de la charte de budgétisation finalement retenu « *a été jugé plus transparent qu'une rebudgétisation à hauteur de 825 millions d'euros en mesure de périmètre, associée à une dépense supplémentaire de 130 millions d'euros au titre de l'ANR et à une économie de 130 millions d'euros constatée au titre de la désaffectation de la CSB versée à OSEO* ». Il est vrai que, en termes de respect de la norme, les deux options sont strictement équivalentes.

La dissolution programmée, pour le 31 décembre prochain, de Charbonnages de France entraîne également plusieurs mesures de périmètre. D'une part, l'article 30 du présent projet tend à organiser la reprise de la dette de l'établissement par l'État (2,4 milliards d'euros), ce qui entraîne des dépenses supplémentaires de 100 millions d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État*, au titre des intérêts de la dette en 2008. D'autre part, la reprise des obligations techniques et des obligations sociales de Charbonnages de France par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) majorerait les dépenses de la mission *Écologie, développement et aménagements durables* de 218 millions d'euros.

A priori, le traitement de cette opération comme un changement de périmètre plutôt que comme une série de dépenses nouvelles de l'État paraît contestable, dès lors que les charges supplémentaires pesant sur le budget général ne sont accompagnées d'aucun transfert de recettes équivalent. Au prix de quelques raffinements, la charte de budgétisation enseigne cependant que lorsque la dépense publique, au sens de la comptabilité nationale, n'est globalement pas accrue, il est possible de considérer un tel transfert de dépense comme un changement de périmètre dans l'hypothèse (notamment) où l'entité qui supportait la dépense est dissoute.

• Plusieurs **modifications de circuits comptables** doivent enfin être signalées.

Le présent projet tend à poursuivre la généralisation du mécanisme dit de « loyers budgétaires », expérimenté depuis 2006. Afin d'optimiser l'utilisation du parc immobilier de l'État, les gestionnaires sont placés en situation de « locataires », soumis à un loyer reflétant le coût pour l'État de l'immobilisation financière correspondant à la mise à disposition de ces immeubles pour les services concernés. Les loyers sont inscrits sur une ligne de recettes non fiscales que l'État, en somme, reçoit de lui-même (ligne 2209 « Paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires »). Leur mise en place donne lieu à une mesure de périmètre consistant à attribuer – pour la seule première année d'application du dispositif – les crédits nécessaires aux différents programmes concernés, soit 406 millions d'euros en 2008. Après quoi, les économies réalisées seront acquises aux gestionnaires et les éventuelles dépenses supplémentaires resteront à leur charge.

La modification du régime de TVA de certains établissements publics industriels et commerciaux relevant des missions *Écologie, développement et aménagement durables* et *Recherche et enseignement supérieur* entraîne une diminution des recettes de, respectivement, 155,8 millions d'euros et 20 millions d'euros et, corrélativement, une diminution à due concurrence des subventions de fonctionnement destinées à ces opérateurs. En sens inverse, l'assujettissement à la taxe sur les salaires de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et du Centre national d'études spatiales (CNES) fait l'objet de mesures de compensation majorant les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* de 19,8 millions d'euros.

Par ailleurs, les loyers restant à la charge des agents publics logés à l'étranger seraient comptabilisés différemment à compter de 2008. Jusqu'alors, ces sommes étaient prélevées sur les traitements des agents puis affectées à chaque ministère par la voie d'attribution de produit, procédure prévue au III de l'article 17 de la LOLF ⁽¹⁾. Toutefois, ces recettes sont difficilement assimilables à des rémunérations pour services rendus : les agents publics ne sont pas des usagers et le loyer constitue moins une « rémunération » qu'une redevance d'occupation du domaine public. En conséquence, ces loyers viendront dorénavant alimenter les recettes du budget général (sur la ligne 2206 « Produits et revenus du domaine public et privé non militaire ») et, en contrepartie, les crédits des programmes correspondant seront majorés à due concurrence (soit 31,4 millions d'euros au total).

Enfin, la reprise en gestion directe par le ministère des finances des titres restaurants bénéficiant à ses agents se traduit par la budgétisation de la recette

(1) « Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné ».

versée à l'association jusqu'ici gestionnaire de ce dispositif et, en conséquence, par l'ouverture de crédits équivalents sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (20 millions d'euros).

Le tableau présenté ci-dessous récapitule l'ensemble des changements de périmètre affectant le budget de l'État en 2008.

LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2008

(en millions d'euros)

Mesures	Budget général		Périmètre élargi	
	Crédits	Recettes	Prélèvements sur recettes	Nouvelles affectations de recettes
1. Relations financières avec les collectivités territoriales	- 1 908,7	- 1 176	+ 1 120,5	
Décentralisation du service de l'inventaire général	- 1,3			
Décentralisation du réseau routier national	- 277,0			
Décentralisation personnels TOS et fonctionnement	- 608,9			
Décentralisation personnels TOS de l'enseignement agricole	- 30,5			
Décentralisation personnels FSL	- 0,5			
Transformations des DDEC et DRES en prélèvements sur recettes	- 990,5		+ 990,5	
Transfert de TIPP aux régions		- 447		
Transfert de TIPP aux départements		- 210		
Transfert de TSCA aux départements		- 649		
Modification répartition des amendes de radars automatiques		+ 130	+ 130	
2. Relations financières avec la sphère sociale (a)	+ 131,4	- 4 152		
Affectation TVA brute alcools (exonérations TEPA)		- 2 098		
Affectation TVS (exonérations TEPA) (variation /2007)		- 349		
Affectation CSB (exonérations TEPA)		- 1 405		
Affectation licence débitants tabacs (TEPA + allègements généraux)		- 300		
Budgétisation de la contribution « Delalande »	+ 131,4			
3. Relations financières avec d'autres organismes	+ 1 353	+ 1 035		
Budgétisation des ressources affectées au CMN	+ 70	+ 70		
Budgétisation de la taxe INB affectée à l'IRSN	+ 10	+ 10		
Budgétisation du financement de l'ANR	+ 955	+ 955		
Reprise de dépenses financées par Charbonnages de France par :				
- le BRGM	+ 13			
- l'ANGDM	+ 205			
- le programme <i>Charge de la dette et trésorerie de l'État</i>	+ 100			
Budgétisation de 3 taxes affectées à l'ADEME		+ 217		
Majoration de l'affectation TGAP à l'ADEME		- 217		
4. Nouvelles affectations de recettes impactant la norme de dépense		- 46,4		- 116,4
Modification taux taxe aviation civile en faveur du budget annexe		- 13,9		- 13,9
Affectation supplémentaire droits de timbre à l'ANTS		- 2,5		- 2,5
Affectation supplémentaire prélèvement jeux au CNDS		- 30		- 30
Majoration taxe d'aéroport				- 66
Majoration taxe sur attestation d'accueil à l'ANAEM				- 4
5. Modification de circuits comptables	+ 301,2	+ 270,3		
Loyers budgétaires	+ 405,9	+ 394,8		
Budgétisation attributions de produits agents logés à l'étranger	+ 31,4	+ 31,4		
Modification du régime de TVA sur les EPIC	- 175,8	- 175,8		
Taxe sur les salaires IRD et CNES	+ 19,8			
Reprise en gestion directe de titres restaurants	+ 20,0	+ 20,0		
TOTAL	- 123,16	- 4 069,1	+ 1 120,5	- 116,4

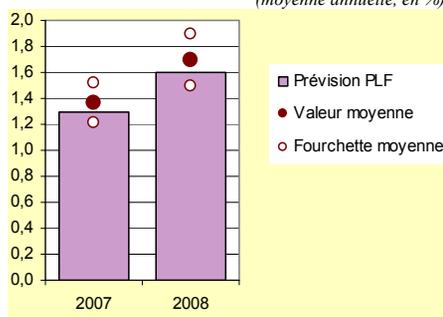
(a) Les affectations de droits tabacs proposées à l'article 29 du présent projet (TEPA + allègements généraux) ne sont pas mentionnées dans ce tableau, centré sur l'évolution entre 2007 et 2008. Or, une fraction de droits tabacs (490 millions d'euros) sera affectée dès 2007 en loi de finances rectificative. En outre, 155 millions d'euros de droits tabacs sont transférés du régime général vers le « panier de recettes » en 2008, soit un mouvement neutre pour les ressources de l'État.

B.- L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES

• Pour les raisons exposées au chapitre I^{er} du présent rapport général, le nouveau périmètre auquel est désormais appliquée la norme de dépense est constitué des crédits nets du budget général, des prélèvements sur recettes et des nouvelles affectations de ressources à des organismes publics.

Cette enveloppe de dépenses étant soumise à une stabilisation en volume, l'accroissement en valeur entre 2007 et 2008 dépend étroitement de l'hypothèse d'inflation, mesurée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, retenue par le Gouvernement. Celle-ci est de **1,6 %** en 2008 d'après le *Rapport économique, social et financier* joint au présent projet de loi de finances. Il s'agit d'une prévision consensuelle et prudente : la moyenne des prévisions des instituts de conjoncture membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation est de 1,7 % ; l'hypothèse gouvernementale se situe plutôt dans le bas de la fourchette moyenne des prévisions, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous ⁽¹⁾.

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION EN FRANCE
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(moyenne annuelle, en %)



À structure courante, l'enveloppe élargie de dépenses augmente de 6,5 milliards d'euros entre la loi de finances pour 2007 et le présent projet de loi de finances. Compte tenu des changements de périmètre analysés au A du I du présent chapitre (+ 123 millions d'euros sur le budget général et – 1 121 millions d'euros sur les prélèvements sur recettes), **les dépenses de l'État augmentent de 5,5 milliards d'euros à structure constante**. C'est bien le montant autorisé par la norme de stabilisation en volume, c'est-à-dire par une inflation de 1,6 % appliquée à une masse de 335 milliards d'euros.

• Pour mémoire, l'ancien agrégat de référence sur lequel portait la norme de dépense sous la législature précédente – les seules dépenses nettes du budget général – progresserait à périmètre constant de 5,1 milliards d'euros, soit une

(1) Sur le cadrage macroéconomique du présent projet de loi de finances, cf. infra, chapitre IV.

augmentation de 0,3 % en volume. Le Rapporteur général rappelle cependant que la nouvelle norme de dépense porte sur un périmètre plus large et se révèle donc globalement plus contraignante et plus efficace pour maîtriser les dépenses publiques ⁽¹⁾.

• Depuis le projet de loi de finances pour 2003, le Rapporteur général présente chaque année un **agrégat élargi des charges budgétaires**. La nouvelle norme de dépense retenue par le Gouvernement ne le consacrant que partiellement, il paraît intéressant de continuer à étudier son évolution dans le présent rapport général. Cet agrégat élargi est constitué :

– des crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ;

– des crédits des comptes d'affectation spéciale. Les opérations retracées sur les CAS sont en effet de même nature que celles financées par le budget général et ne justifient de leur inscription sur un compte spécial qu'en raison de leur financement par une ressource affectée ⁽²⁾ ;

– du solde des autres comptes spéciaux (comptes de commerce, comptes de concours financiers, comptes d'opérations monétaires). Leurs opérations 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. Ce solde, représentatif de la différence entre recettes et dépenses des comptes spéciaux, vient en déduction de l'agrégat élargi ;

– des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (à l'instar de la nouvelle norme de dépense élargie du Gouvernement) ;

– des remboursements et dégrèvements d'impositions locales ⁽³⁾.

Cet agrégat élargi présente l'avantage de neutraliser les modifications de la répartition des charges entre le budget général et les CAS. En outre, il offre une vision plus riche des dépenses de l'État, en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impositions locales, assimilés à des dépenses d'intervention en faveur des collectivités territoriales. Contrairement au nouvel agrégat retenu par le

(1) Voir le chapitre I^{er}, II, A du présent rapport général.

(2) Afin d'éviter tout « double compte », il convient cependant depuis la création du CAS Pensions en 2006 de neutraliser les recettes du compte provenant de crédits inscrits sur le budget général et finançant un montant équivalent de dépenses sur le compte (soit 41,6 milliards d'euros en 2008). D'une manière plus générale, on doit d'ailleurs regretter que le PAP 2008 relatif aux comptes spéciaux ne comporte plus, au contraire des PAP 2006 et 2007, de rubrique récapitulant les recettes et crédits des comptes spéciaux ayant leur contrepartie au budget général. La Direction du budget a cependant bien voulu fournir au Rapporteur général un document équivalent.

(3) En revanche, les budgets annexes ne sont pas pris en compte dans cet agrégat, en raison du caractère industriel et commercial de leurs opérations et des particularités marquant leur gestion (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, présentation de certains budgets annexes en droits constatés etc.).

Gouvernement, sa limite est en revanche de ne pas prendre en compte les « débudgétisations » qui prennent la forme d'affectation de recettes à d'autres organismes publics. La vocation de cet agrégat élargi n'est donc pas d'être préféré ou opposé à celui du Gouvernement : s'il offre une vision sans doute plus complète à un instant donné, il peut être affecté par des phénomènes transitoires ou exceptionnels (par exemple le volume des cessions d'actifs financiers et immobiliers, qui conditionne les dépenses des *CAS Participations financières de l'État* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*), qui ne reflètent pas la dynamique à moyen terme du budget.

En 2008, cet agrégat élargi augmenterait d'un peu moins de **8,5 milliards d'euros, soit 0,7 % en volume**. La différence avec la norme de dépense du Gouvernement tient au fait que cet agrégat enregistre :

– une très légère progression des dépenses des comptes d'affectation spéciale, de 0,1 milliard d'euros entre 2007 et 2008 ⁽¹⁾ ;

– l'importante dégradation du solde des trois autres catégories de comptes spéciaux, pour près de 1 milliard d'euros. Le facteur essentiel réside dans le déficit de 1 007 millions d'euros apparaissant en 2008 sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ⁽²⁾ ;

– la très forte augmentation (+ 1,9 milliard d'euros) des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, due en quasi-totalité aux dégrèvements de taxe professionnelle liés au mécanisme de plafonnement à la valeur ajoutée créé en loi de finances pour 2006.

Le tableau de la page suivante synthétise l'évolution des différentes charges de l'État et présente les trois agrégats de dépenses ici commentés.

(1) Hors augmentation des dépenses de pensions, déjà imputée sur le budget général (cf. supra).

(2) Sur les comptes spéciaux, cf. infra, II, D.

SYNTHÈSE DES CHARGES BUDGÉTAIRES (hors budgets annexes)

(en milliards d'euros)

	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	Évolution 2008/2007	
				en Mds€	en valeur en volume
A.- Budget général					
(1) dépenses brutes.....	334,62	343,31	354,97	+ 11,66	+ 3,4 %
(2) remboursements et dégrèvements (R&D).....	68,54	76,46	83,16	+ 6,70	+ 8,8 %
(3) dont R&D impositions locales.....	13,49	14,09	16,03	+ 1,94	+ 13,8 %
(4) prélèvements sur recettes (PSR).....	65,40	68,15	69,58	+ 1,43	+ 2,1 %
dont PSR Union européenne.....	18,00	18,70	18,40	- 0,30	- 1,6 %
dont PSR collectivités territoriales.....	47,40	49,45	51,18	+ 1,73	+ 3,5 %
(5) fonds de concours.....	4,02	4,25	3,44	- 0,81	- 19,1 %
B.- Comptes spéciaux					
(6) dépenses des comptes d'affectation spéciale.....	60,50	53,05	54,47	+ 1,42	+ 2,7 %
(7) dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général.....	39,09	40,29	41,57	+ 1,28	+ 3,2 %
(8) solde des autres comptes spéciaux.....	0,93	0,51	- 0,46	- 0,97	- 190,2 %
C.- Affectations de recettes (hors Sécurité sociale et hors collectivités territoriales)					
(9) nouvelles affectations de recettes.....	—	—	0,12	—	—
Agrégats de dépenses de référence :					
♦ Norme de dépenses élargie [Gouvernement] [(1) - (2) + (4) + (9)].....	331,48	335,00	341,51	+ 6,51	+ 1,9 %
Changements de périmètre (a).....			- 1,00		
soit à périmètre constant.....			340,51	+ 5,51	+ 1,6 %
♦ Dépenses nettes du budget général [(1) - (2)].....	266,08	266,85	271,81	+ 4,96	+ 1,9 %
Changements de périmètre.....			+ 0,12		
soit à périmètre constant.....			271,93	+ 5,08	+ 1,9 %
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires [Rapporteur général] [(1) - (2) + (3) + (4) + (6) - (7) - (8)].....	365,45	361,33	370,78	+ 9,44	+ 2,6 %
Changements de périmètre.....			- 1,00		
soit à périmètre constant.....			369,78	+ 8,45	+ 2,3 %

(a) Somme des changements de périmètre affectant le budget général et les prélèvements sur recettes (cf. *supra*, A).

C.– DES PROGRÈS DANS LA BUDGÉTISATION DES DÉPENSES

Depuis plusieurs années, le nécessaire respect de la norme de dépense au stade de l'élaboration des lois de finances a permis d'affiner et d'optimiser la budgétisation initiale, c'est-à-dire le « calibrage » des crédits soumis au vote du Parlement. Opportunément aidée en cela par les outils offerts par la LOLF (tels que la justification au premier euro ou les prémices d'une comptabilité analytique), la norme de dépense a permis d'avancer vers une plus grande « vérité des coûts ».

Les marges de progrès restent cependant significatives.

Les futures ouvertures de crédits opérées par voie de décret d'avance ou demandées dans le prochain collectif budgétaire de fin d'année permettront de mieux cerner le chemin qui reste à parcourir. La loi de finances initiale pour 2007, peut-être parce qu'elle a été la première construite sur une norme de réduction des dépenses de 1 % en volume, a manifestement sous-estimé certains besoins en crédits. Peuvent ainsi être évoquées les sous-dotations, plus ou moins récurrentes, qui touchent les opérations de maintien de la paix du ministère des Affaires étrangères, les opérations extérieures de la Défense, les dispositifs sociaux pris en charge par l'État sur la mission *Solidarité et intégration*, les subventions à certains régimes sociaux et de retraite ou encore certains dispositifs agricoles ou d'aide à l'emploi. Peuvent également être signalées quelques insuffisances plus spécifiques à l'exercice 2007, par exemple l'absence de couverture des charges reportées depuis la gestion 2006 en matière de paiement des primes d'épargne logement depuis le programme *Épargne* ⁽¹⁾.

Le présent projet de loi de finances n'est lui-même probablement pas exempt de toute critique – c'est d'ailleurs l'un des rôles des rapporteurs spéciaux que d'attirer l'attention sur les dotations mal calibrées et les estimations manifestement irréalistes.

Pour ne citer qu'un exemple, en forme de regret, le Rapporteur général note que le mouvement de budgétisation progressive des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense n'est pas poursuivi dans le présent projet. Pourtant, rien n'indique que le coût des OPEX se réduira l'année prochaine, qui devrait être marquée par le déploiement d'une force européenne au

(1) Le RAP de ce programme, annexé au projet de loi de règlement du budget de 2006, permet de déduire que, compte tenu du nombre de primes d'épargne logement payées par le Crédit foncier de France aux établissements bancaires (2,1 millions au coût moyen de 850 euros), le besoin en crédits a atteint près de 1,8 milliard d'euros en 2006 – soit environ 600 millions d'euros de plus que les crédits initiaux. Pourtant, la loi de finances rectificative de fin d'année n'a ouvert que 220 millions d'euros de crédits supplémentaires, entraînant d'importants reports de charges sur la gestion 2007. Il est regrettable que le RAP soit muet sur ce point et qu'il ne mentionne pas, d'une part, que les dépenses ont été « couvertes » en 2006 par une autorisation de découvert contractée auprès du Crédit foncier de France, pour un montant de 715 millions d'euros (avant prise en compte des crédits ouverts en collectif) et, d'autre part, que l'insuffisance de crédits se reproduit en gestion 2007, la dotation initiale de 1,1 milliard d'euros ayant été presque intégralement consommée dès la fin avril.

Tchad et en République Centre africaine, à laquelle la France participerait significativement. L'effort de budgétisation des OPEX mérite d'autant plus d'être poursuivi que l'augmentation des provisions inscrites en loi de finances initiale ces dernières années doit être rapportée au coût global de ces opérations, qui ne cesse lui aussi de progresser – pour atteindre, vraisemblablement, plus de 650 millions d'euros en 2007.

Ce regret ne doit cependant pas masquer **les réels progrès du projet de loi de finances pour 2008 sur la voie d'une meilleure budgétisation, plus fine et plus rigoureuse.**

C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit des fortes contraintes exercées sur l'allocation des crédits par la nouvelle norme de dépense élargie ⁽¹⁾, le présent projet permet d'appliquer et de mener jusqu'à son terme la loi de programmation militaire 2003-2008. Ce sont ainsi près de 16 milliards d'euros qui seront consacrés l'année prochaine au renforcement de l'efficacité de l'instrument militaire national.

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE EN 2008

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Programmes	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Titre 7	Total
Environnement et prospective de la politique de la défense		758,9	131	20,2		910
Préparation et emploi des forces		3 270,5	521,4	44,9		3 836,8
Soutien de la politique de la défense	61,9	13,3	1 068,7	21,1		1 165,0
Équipement des forces		638,4	8 783,3			9 421,7
Gendarmerie nationale (a)		43,5	386,5	17,3		447,20
Recherche duale (civile et militaire)			200			200
Liens avec la nation et son armée		3,7	2,7	0,9	7,6	14,8
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		2,1				2,1
Total (a)	61,9	4 730,3	11 093,5	104,4	7,6	15 997,7

(a) Dont 88 millions d'euros au titre de la LOPSI 2002-2007 (extension en année pleine de mesures 2007). Hors LOPSI, le total des crédits LPM est de 15,91 milliards d'euros.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Le Rapporteur général se félicite également des efforts substantiels qu'il est proposé de réaliser sur les crédits finançant des dispositifs sociaux. En effet, leur sous-évaluation récurrente est tout à la fois un facteur d'accroissement des créances de la sécurité sociale sur l'État ⁽²⁾ et un moyen de contournement de la norme de dépense. Par rapport à la loi de finances pour 2007, les crédits en question augmenteraient en 2008 d'environ 600 millions d'euros. Cette « remise à niveau » concerne par exemple :

– l'aide médicale de l'État (AME), pour laquelle les crédits du programme *Protection maladie* passeraient de 233 millions d'euros à 413 millions d'euros. Le

(1) Cf. supra le chapitre I^{er} du présent rapport général.

(2) Sur cette question, voir le commentaire de l'article 29 du présent projet dans le tome II du présent rapport général.

montant de cette dotation est notamment fondé sur la prévision de dépenses à législation constante issue du rapport d'audit de modernisation relatif à la gestion de l'AME réalisé en mai 2007 par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances ⁽¹⁾ ;

– l'allocation parent isolé (API), pour laquelle les crédits du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* progresseraient de 100 millions d'euros, dans un contexte il est vrai marqué par la poursuite de l'augmentation des bénéficiaires.

Enfin, un autre exemple peut être tiré de l'évolution des dépenses de la mission *Travail et emploi*. Alors que cette dernière souffrait d'une insuffisance de crédits d'environ un milliard d'euros en 2006 et en 2007 ⁽²⁾, le présent projet de loi de finances propose de lui donner des moyens correspondant réellement à ses besoins. Si les crédits pour 2008 ne progressent que de 0,3 %, pour atteindre 12,3 milliards d'euros, plusieurs mesures proposées dans le présent projet de loi de finances généreraient des économies substantielles, pour un montant total de 1,4 milliard d'euros ⁽³⁾. Les plus significatives sont :

– la suppression des allègements de cotisations sociales spécifiques aux contrats de professionnalisation, soit une économie de 140 millions d'euros (article 53 du présent projet) ;

– le prélèvement de 200 millions d'euros sur le Fonds unique de péréquation (FUP), organisme collecteur des excédents des fonds affectés à la formation professionnelle, en vue du financement de l'allocation de fin de formation (article 59 du présent projet) ;

– le plafonnement des aides à l'emploi aux 30 premiers salariés des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants, afin de satisfaire aux règles européennes sur le niveau des aides publiques (article 56 du présent projet). Le coût de ces aides serait, malgré tout, de 555 millions d'euros en 2008 ;

– la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER), qui permettrait au Fonds de solidarité de réduire ses dépenses de 60 millions d'euros (article 57 du présent projet) ;

– la baisse sensible du nombre de contrats aidés. Dans le secteur marchand, 75 000 entrées en contrats initiative emploi (CIE) sont prévues en 2008, au lieu de 90 000 en loi de finances pour 2007 (40 000 CIE et 50 000 contrats « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise », que l'article 103 du

(1) En proposant de modifier les conditions de prise en charge par l'État du coût des médicaments des bénéficiaires de l'AME, l'article 50 du présent projet tend par ailleurs à réaliser une économie de l'ordre de 5 millions d'euros.

(2) En témoignent les ouvertures de crédits en gestion par voie de décret d'avance et en loi de finances rectificative. Pour 2007, votre Commission devrait être prochainement saisie d'un projet de décret d'avance tendant à ouvrir des crédits en faveur, notamment, des contrats aidés.

(3) Selon le Rapport économique, social et financier (tome 1) joint au présent projet.

présent projet tend à fusionner avec les CIE). Dans le secteur non marchand, 230 000 contrats aidés seraient signés en 2008, au lieu de 260 000 prévus en loi de finances pour 2007 ⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous montre la nette décreue qui en résulte en termes de crédits. En pratique, le différentiel avec l'année 2007 devrait être encore plus important, le nombre de contrats aidés étant sensiblement supérieur aux prévisions de la loi de finances.

CRÉDITS DES CONTRATS AIDÉS (hors contrats en alternance)

(en millions d'euros)

	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008
1.- Contrats secteur non marchand				
– contrats emploi solidarité.....	–	22,6	–	–
– contrats emploi consolidé.....	284,6	248,6	77,6	27,5
– contrats d'accompagnement dans l'emploi.....	690,5	1 418,7	962,3	791,4
– emplois jeunes.....	573,2	357,7	200	73,4
– contrats d'avenir.....	792	302,5	623,5	454,9
Sous total secteur non marchand.....	2 282,5	2 327,6	1 863,3	1 347,2
2.- Contrats secteur marchand				
– contrats initiative emploi (primes).....	330,9	249,1	142,6	11,1
– contrats initiative emploi (exonérations).....	64,0	16,2	42,6	31,4
– contrats initiative emploi créés par la LCS (a).....	274,9	415,5	303,4	202,6
– emplois « jeunes en entreprise ».....	267,0	253,0	318,1	201,0
– contrats de retour à l'emploi (exonérations).....	8,0	53,0	6,0	4,0
– contrats d'insertion RMA.....	–	–	–	25,0
Sous total secteur marchand.....	946,7	986,7	812,7	475,0
3. Contrats aidés outre-mer (b)	216,7 (c)	165,6	142,2	150,3
Total (1 + 2 + 3)	3 445,9	3 479,9	2 818,2	1 972,6

(a) Les contrats initiative emploi (CIE) ont été modifiés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (LCS). Ils sont ici 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) Il s'agit des contrats financés jusqu'en 2007 sur le budget de la mission *Outre-mer*. En 2008, les contrats aidés ultramarins seront financés sur la mission *Travail et Emploi*.

(c) Dont 141,2 millions d'euros de crédits non répartis sur le programme *Emploi outre-mer*, comprenant d'autres dispositifs que les contrats aidés.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

(1) Ne sont visés ici que les contrats d'accompagnement dans l'emploi (160 000 entrées en 2007 ; 153 334 entrées en 2008) et les contrats d'avenir (100 000 entrées en 2007 ; 76 666 entrées en 2008).

II.- L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGÉTAIRES

A.- LES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE EN 2008

Le présent projet de loi de finances modifie quelque peu l'architecture budgétaire en vigueur depuis 2006 (déjà légèrement modifiée en 2007).

Les évolutions les plus importantes découlent de la nouvelle structure gouvernementale. Ainsi, la nouvelle mission *Écologie, développement et aménagement durables* – corollaire de la création du ministère éponyme – regroupe les crédits des anciennes missions *Écologie et développement durable* et *Transports* et une partie des crédits de la mission *Développement et régulation économiques* (au sein notamment d'un nouveau programme *Énergie et matières premières*). De même, la création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement entraîne celle d'une nouvelle mission *Immigration, asile et intégration* (qui regroupe des crédits qui figuraient auparavant sur la mission *Sécurité* et sur la mission *Solidarité et intégration*) et celle d'un programme *Codéveloppement* sur la mission *Aide publique au développement*.

Les missions correspondant à l'ancien ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie⁽¹⁾ sont également réorganisées. La mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* est supprimée, au profit d'une nouvelle mission *Pilotage de l'économie française* (comportant en particulier un nouveau programme *Politique économique et de l'emploi*) et de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*⁽²⁾, laquelle inclut le programme *Fonction publique* qui figurait auparavant sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et les crédits de la direction générale des douanes et des droits indirects jusqu'alors retracés sur la mission *Développement et régulation économiques*.

D'autres modifications n'ont de portée que provisoire. C'est le cas du programme dédié au financement de la présidence française de l'Union européenne à compter du 1^{er} juillet 2008 créé au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. C'est le cas également de deux programmes portant des crédits destinés à des expérimentations : l'une du système d'information Chorus sur la mission *Administration générale et territoriale de la République*, l'autre de diverses actions de lutte contre la pauvreté (en particulier le nouveau revenu de solidarité active) sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*⁽³⁾.

(1) Auquel se sont substitués le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

(2) Ancienne mission Gestion et contrôle des finances publiques.

(3) Ancienne mission Solidarité et intégration.

Enfin, plusieurs programmes sont supprimés en 2008 :

– les programmes *Gestion des milieux et de la biodiversité* et *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* fusionnent en un programme *Protection de l'environnement et prévention des risques* sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;

– les crédits du programme *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* sont répartis entre la mission *Écologie, développement et aménagement durables* et la mission *Développement et régulation économiques* (dotée du nouveau programme *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique*) ;

– les deux programmes « soutien » des anciennes missions *Écologie et développement durable* et *Transports* sont regroupés en un seul programme de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;

– le programme *Tourisme* devient une action du nouveau programme, déjà évoqué, *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique* ;

– les crédits du programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer* sont répartis entre les missions *Outre-mer* et *Administration générale et territoriale de l'État* ;

– le programme *Développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* (désormais interministérielle) est supprimé et ses crédits transférés au profit du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, dont le libellé a été modifié en conséquence.

Ces diverses simplifications permettent de conserver au budget général un format global pour 2008 quasiment identique à celui de cette année : il comporte 34 missions et 132 programmes ou dotations, soit deux programmes de plus qu'en 2007. En ajoutant les budgets annexes et les comptes spéciaux (dont la structure est inchangée), le budget de l'État comportera 48 missions et 170 programmes ou dotations en 2008.

B.– LE BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **358,9 milliards d'euros d'AE** et à **355 milliards d'euros de CP** (à comparer à respectivement 346,5 milliards d'euros et 343,3 milliards d'euros en 2007).

Le tableau ci-après présente la répartition de ces dépenses par destination.

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS EN 2008

(en millions d'euros)

	AE	CP
1. Activités régaliennes		
Action extérieure de l'État	2 299,2	2 283,0
Administration générale et territoriale de l'État.....	2 778,4	2 656,7
Conseil et contrôle de l'État.....	491,3	497,0
Défense	35 990,5	36 779,7
Direction de l'action du Gouvernement.....	621,5	528,2
Engagements financiers de l'État.....	42 439,5	42 439,5
Gestion des finances publiques et des ressources humaines ..	11 703,5	11 265,0
Immigration, asile et intégration	618,3	609,6
Justice.....	7 305,7	6 519,4
Pouvoirs publics.....	939,2	939,2
Sécurité	16 263,0	15 911,1
Sécurité civile.....	732,2	418,4
Sous-total Activités régaliennes	122 182,1	120 846,6
2. Politiques publiques		
Aide publique au développement.....	4 497,7	3 106,2
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	3 118,7	2 877,5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.....	3 761,9	3 768,2
Culture	2 889,2	2 770,9
Développement et régulation économiques	1 296,7	1 267,6
Écologie, développement et aménagement durables.....	10 149,9	10 105,6
Enseignement scolaire.....	59 318,0	59 264,2
Médias.....	517,1	512,1
Outre-mer.....	1 763,7	1 730,1
Pilotage de l'économie française	841,5	844,1
Politique des territoires	356,6	420,4
Provisions.....	225,0	225,0
Recherche et enseignement supérieur.....	23 372,0	23 279,1
Régimes sociaux et de retraite.....	5 123,8	5 123,8
Relations avec les collectivités territoriales	2 262,8	2 199,0
Remboursements et dégrèvements.....	83 162,0	83 162,0
Santé.....	432,2	430,4
Sécurité sanitaire.....	676,3	712,6
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	12 123,4	12 044,8
Sport, jeunesse et vie associative	761,8	782,5
Travail et emploi	12 360,1	12 323,3
Ville et logement.....	7 691,6	7 176,3
Sous-total Politiques publiques.....	236 702,0	234 125,6
Total budget général.....	358 884,1	354 972,2

Déduction faite des remboursements et dégrèvements, les **crédits nets** s'élèvent à **275,7 milliards d'euros d'AE** et à **271,8 milliards d'euros de CP** (après 270,1 milliards d'euros d'AE et 266,9 milliards d'euros de CP en loi de finances pour 2007).

Le tableau présenté page suivante permet de comparer, par titres et catégories, les crédits adoptés en loi de finances pour 2007 et les crédits proposés par le présent projet de loi de finances ⁽¹⁾.

(1) Ils diffèrent légèrement du tableau figurant parmi les « informations annexes » du présent projet de loi de finances, ce dernier présentant les crédits 2007 à structure 2008. Les divergences sont cependant minimes et tiennent essentiellement au reclassement d'environ 170 millions d'euros de crédits pour charges de service public (catégorie 32) en crédits d'intervention du titre 6.

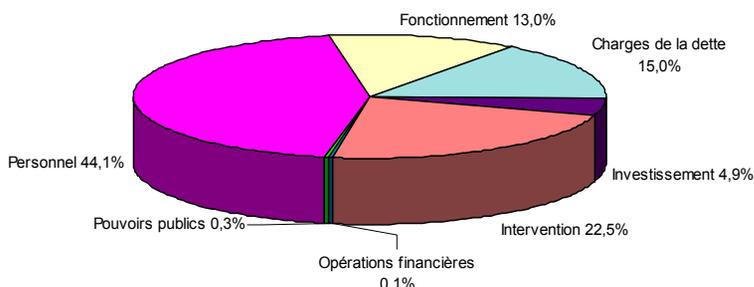
LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2007 ET 2008
(hors fonds de concours, à périmètre courant)

(en millions d'euros)

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008
Titre 1^{er}. Dotations des pouvoirs publics	918,7	939,2	918,7	939,2
Titre 2. Dépenses de personnel	118 586,5	119 913,8	118 586,5	119 913,8
Rémunérations d'activité	74 231,5	73 473,8	74 231,5	73 473,8
Cotisations et contributions sociales	43 072,0	45 103,9	43 072,0	45 103,9
Prestations sociales et allocations diverses	1 283,0	1 336,0	1 283,0	1 336,0
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	34 791,0	38 416,3	33 020,8	37 466,1
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	18 985,1	20 850,5	17 127,6	19 965,3
Subventions pour charges de service public	15 806,0	17 565,8	15 893,2	17 500,9
Titre 4. Charges de la dette de l'État	39 191,0	40 796,0	39 191,0	40 796,0
Intérêt de la dette financière négociable	39 185,0	40 790,0	39 185,0	40 790,0
Intérêt de la dette financière non négociable	6,0	6,0	6,0	6,0
Charges financières diverses	—	—	—	—
Titre 5. Dépenses d'investissement	13 236,7	13 638,8	13 158,1	13 280,5
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	13 058,2	13 264,7	12 876,0	12 976,8
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	178,5	374,2	282,1	303,7
Titre 6. Dépenses d'intervention	139 497,0	144 661,7	138 150,6	142 160,8
Transferts aux ménages	35 145,0	33 772,6	34 912,3	33 612,7
Transferts aux entreprises	80 670,6	69 281,1	80 677,9	68 465,8
Transferts aux collectivités territoriales	7 826,1	22 726,8	7 723,8	22 720,8
Transferts aux autres collectivités	15 562,6	18 593,5	14 544,0	17 073,9
Appels en garantie	292,6	287,7	292,6	287,7
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	306,7	518,4	284,3	415,9
Prêts et avances	232,0	203,3	220,2	195,4
Dotations en fonds propres	74,6	315,1	62,6	220,5
Dépenses de participations financières	—	—	1,5	—
Total général	346 527,6	358 884,1	343 310,1	354 972,2

À titre d'illustration, le graphique présenté page suivante permet de visualiser la répartition des crédits du budget général par titres. Il ne prend pas en compte les remboursements et dégrèvements, imputés parmi les dépenses d'intervention du titre 6 et les dépenses de fonctionnement du titre 3.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRES EN 2008 (HORS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS)



1.– Les dotations aux pouvoirs publics

Les dotations aux pouvoirs publics, imputées sur le titre 1^{er}, représenteraient 0,3 % des crédits nets du budget général en 2008. Les pouvoirs publics bénéficieraient de **939,2 millions d’euros** en AE et CP, au lieu de 918,7 millions d’euros en loi de finances pour 2007 (+ 2,2 %). L’augmentation la plus sensible concerne le Sénat, dont les crédits progresseraient de 13,2 millions d’euros (+ 4,2 %).

2.– Les dépenses de personnel

a) *L’évolution des effectifs*

L’une des ambitions de la XIII^{ème} législature est de franchir une nouvelle étape dans l’adaptation de notre fonction publique. Il s’agit de concilier la nécessaire réduction de son format et le renforcement de l’attractivité de ses métiers.

Dans la fonction publique d’État, l’objectif de la majorité est de parvenir à ne remplacer en moyenne qu’un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. C’est d’ailleurs l’un des enjeux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) que d’expertiser les conditions de réalisation de cet objectif ambitieux⁽¹⁾.

(1) Sur la RGPP, voir supra, chapitre 1^{er}, I.

• Pour le premier projet de loi de finances de cette législature, **le taux global de non remplacement des agents publics partant à la retraite est d'environ un sur trois**. Concrètement, cela signifie que sur les 68 411 équivalents temps plein (ETP) de départs à la retraite prévus en 2008, 22 791 ne seraient pas remplacés ⁽¹⁾.

Le tableau présenté ci-dessous permet, pour les principaux ministères, de comparer l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite.

REPLACEMENTS DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2008

(en ETP)

Ministères	Prévisions de départs à la retraite	Solde des créations et suppressions d'emplois	Taux de non remplacement (a)
Affaires étrangères et européennes	275	- 118	43 %
Agriculture et pêche	611	- 575	94 %
Budget, comptes publics et fonction publique	4 676	- 2 625	56 %
Culture et communication	198	- 106	54 %
Défense	11 618	- 6 037	52 %
Écologie, développement et aménagement durables	2 212	- 1 192	54 %
Économie, finances et emploi	420	- 205	49 %
Éducation nationale	37 627	- 11 200	30 %
Enseignement supérieur et recherche	1 495	0	0 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	4 558	- 2 306	51 %
Justice	1 178	1 615	- 137 %
Logement et ville	106	100	- 94 %
Santé, jeunesse et sports	126	- 107	85 %
Travail, relations sociales et solidarité	600	- 183	31 %
Total (b)	65 700	- 22 939	35 %
Total budget général (c)	68 411	- 22 791	33 %

(a) Un taux de non remplacement négatif signifie que les créations d'emplois sont supérieures aux départs à la retraite.

(b) Hors Services du Premier ministre, Conseil et contrôle de l'État et Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement.

(c) Y compris les 100 créations de postes au ministère de l'Immigration, de l'intégration et de l'identité nationale et du codéveloppement.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Ce tableau permet de constater que le taux de non remplacement global d'un agent sur trois n'est qu'une moyenne, qui recouvre des évolutions variées.

(1) Cette estimation de l'Inspection générale des finances concerne l'ensemble des agents de l'État (hors opérateurs), quel que soit leur statut (titulaires et non titulaires ; civils, militaires et ouvriers d'État). À la différence des équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui sont affectés par des phénomènes calendaires (le décompte d'un départ à la retraite en fin d'année intervient essentiellement l'année suivante), la mesure en équivalents temps plein (ETP) est mieux à même de rendre compte des efforts spécifiquement réalisés en 2008.

Certains ministères vont beaucoup plus loin dans le non remplacement. C'est le cas du ministère de l'Agriculture et de la pêche et du ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports, dans lesquels moins de 20 % des départs sont remplacés. C'est le cas également des ministères de l'Économie, du Budget, de la Culture, de la Défense, de l'Intérieur et de l'Écologie, dans lesquels plus de la moitié des départs à la retraite ne sont pas remplacés.

À l'inverse, certains ministères bénéficieraient d'une augmentation nette de leurs effectifs. Sont concernés le ministère du Logement et de la ville et, surtout, le ministère de la Justice, dans lequel 1 615 nouveaux emplois seraient créés l'année prochaine.

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche connaîtrait, quant à lui, une stabilisation de ses effectifs – tous les départs à la retraite étant remplacés.

Enfin, d'autres ministères se situent aux alentours de la moyenne d'un non-remplacement sur trois. Il s'agit du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité et, de façon beaucoup plus significative compte tenu des effectifs en jeu, du ministère de l'Éducation nationale – dans lequel 30 % des départs ne seraient pas remplacés (soit 11 200 ETP supprimés).

• Compte tenu de cette évolution des effectifs, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 2 219 035 ETPT** pour 2008 (III de l'article 32 du présent projet), soit 2 206 737 ETPT hors budgets annexes.

Ce plafond est inférieur de 64 124 ETPT à celui fixé en loi de finances pour 2007, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-dessous.

DU PLAFOND D'EMPLOIS 2007 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2008

(y compris budgets annexes ; en ETPT)

PAE 2007	2 283 159
Solde des créations et suppressions d'emplois	– 17 977
Correction technique du plafond	– 10 440
Mesures d'ordre et décentralisation	– 35 707
PAE 2008	2 219 035

L'ajustement dit « technique » du plafond d'emplois 2007 tire les conséquences de la surestimation, constatée en exécution 2006, des plafonds d'emploi lors du passage à la gestion en « mode LOLF ». L'essentiel de la correction est opéré sur les effectifs du ministère de la Défense (– 7 500 ETPT), du fait essentiellement de la suppression d'emplois vacants.

Les mesures d'ordre consistent principalement en des transferts de personnels du budget de l'État vers certains de ses opérateurs. Par exemple, 117 ETPT seraient transférés du ministère de l'Intérieur vers l'École nationale supérieure de la police et 525 ETPT seraient transférés du ministère de la Défense vers le Service hydrographique et océanographique de la marine, récemment érigé en établissement public⁽¹⁾. Toutefois, et à l'instar des années précédentes, c'est surtout la poursuite de la décentralisation qui contribue à faire baisser les effectifs de l'État (− 34 927 ETPT en 2008). Il s'agit principalement de transferts de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), qui diminuent d'autant les plafonds d'emplois des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture.

Par ailleurs, le non remplacement en moyenne d'un départ à la retraite sur trois, précédemment évoqué, conduit à **diminuer les emplois de 17 977 ETPT sur le budget général en 2008**. Cela correspond à 22 921 suppressions de postes en équivalents temps plein (ETP), dont 22 791 ETP pour le seul budget général. À la différence des ETP, les équivalents temps plein *travaillés* prennent en compte non seulement la quotité de temps de travail (temps plein, temps partiel etc.), mais aussi la période de présence de l'agent au cours de l'année. L'évolution des ETPT en 2008 est donc le résultat des mesures propres à 2008 et de l'extension en année pleine des mesures prises en 2007.

À titre de comparaison, les lois de finances initiales pour 2006 et pour 2007 avaient supprimé, respectivement, 5 430 ETPT et 12 000 ETPT⁽²⁾. Le Rapporteur général rappelle néanmoins que, par définition, les effectifs peuvent s'établir sensiblement en deçà en gestion, du fait de moindres recrutements ou de départs à la retraite plus importants que prévu. Ainsi, en 2006, les effectifs ont été réduits de 4 100 ETPT supplémentaires, soit une diminution totale par rapport à 2005 de 9 530 ETPT⁽³⁾. Il est probable que cette « sous-consommation » d'ETPT se reproduira en 2007, quoique dans de moindres proportions.

● Cette réduction des effectifs permet à l'État de réaliser une économie de 458 millions d'euros en loi de finances pour 2008 et de 716 millions d'euros en année pleine. La moitié de cette économie, soit environ 225 millions d'euros en 2008, profitera aux agents, sous forme d'un « intéressement », qui s'ajoutera aux 179 millions d'euros permettant de poursuivre le financement des mesures catégorielles décidées précédemment⁽⁴⁾.

(1) Décret n° 2007-800 du 11 mai 2007.

(2) Après prise en compte de la correction « technique » du plafond 2007, qui se traduit par la suppression d'environ 3 000 emplois vacants.

(3) Voir le rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de règlement du budget de 2006, n° 66, juillet 2007, p. 20.

(4) Sur les principales mesures catégorielles, cf. infra, b.

Sur l'ensemble de la législature, le **non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux permettrait une économie totale de 4,5 milliards d'euros** pour environ 155 300 départs non remplacés, soit 7 % des effectifs de l'État.

**ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LE NON REMPLACEMENT
D'UN DÉPART À LA RETRAITE SUR DEUX**

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Départs à la retraite prévus (en ETP)	68 411	68 000	67 500	65 200	64 300	333 411
Suppressions postes (en ETP)	- 22 791	- 34 000	- 33 750	- 32 600	- 32 150	- 155 291
<i>soit taux de remplacement</i>	<i>- 33 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 47 %</i>
Économie brute (en millions d'euros)	- 458	- 882	- 1 078	- 1 057	- 1 030	- 4 505
Économie nette (en millions d'euros) (a)	- 235	- 441	- 539	- 529	- 515	- 2 258

(a) Après mesure d'intéressement des agents à 50 %.

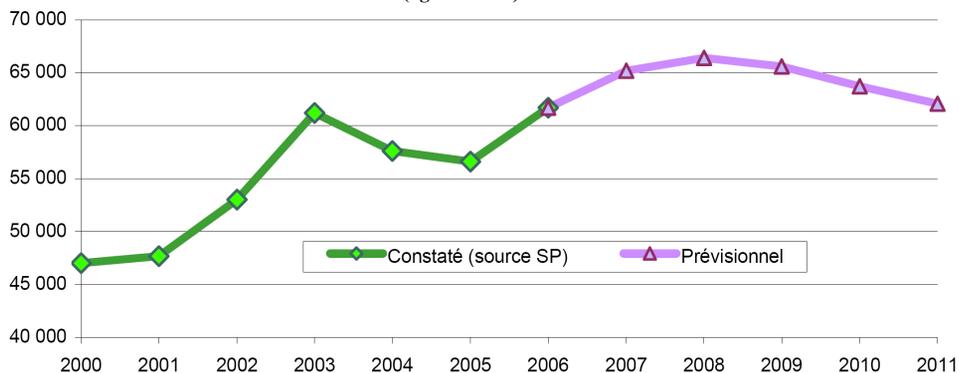
Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Une autre manière d'apprécier l'impact des réductions d'effectifs consiste à raisonner en engagements de long terme de l'État, c'est-à-dire en fonction des réalisations d'économie de masse salariale sur quarante années d'activité de l'agent puis d'économie sur le versement de sa pension. Selon le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cet engagement de long terme pour le recrutement d'un fonctionnaire serait de l'ordre d'un million d'euros en valeur actuelle. Renoncer à 30 000 recrutements permettrait ainsi d'éviter 30 milliards d'euros d'engagements implicites de l'État.

Ces enjeux assez considérables justifient que, dès l'année prochaine, puissent être amplifiés les efforts – déjà importants – de réduction des effectifs consentis dans le cadre du présent projet de loi de finances. En effet, si l'année 2008 constitue probablement le « pic » des départs à la retraite, ces derniers devraient se stabiliser en 2009 entre 65 000 et 70 000 par an, avant une décline prévisible à partir de 2010 (*voir le graphique ci-après*) ⁽¹⁾.

(1) En 2006, 61 700 départs à la retraite ont été constatés parmi les agents titulaires civils de l'État, après 56 600 départs en 2005. Pour ces deux années, le nombre de départs est inférieur aux prévisions qu'avait effectuées le Conseil d'orientation des retraites (COR). Plusieurs facteurs expliquent le décalage : impact limité du dispositif « carrières longues » en 2005 et 2006 ; absence d'effet report significatif des agents pour acquérir davantage de droits à surcote ; évolution des comportements de départs des fonctionnaires appartenant aux catégories actives (départs différés d'un peu plus d'un trimestre entre 2004 et 2006).

LES DÉPARTS À LA RETRAITE CONSTATÉS ET PRÉVUS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT (agents civils)



N.B. : les prévisions de départs de ce graphique sont inférieures à celles indiquées dans le tableau présenté ci-dessus, lequel inclut les agents de tout statut (titulaires et non titulaires, civils, militaires, ouvriers d'État).

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, volume 1, juillet 2007*.

Le Rapporteur général appelle également à la vigilance quant à l'évolution des emplois des **opérateurs de l'État**.

Le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique montre en effet que, si l'emploi public continue de baisser dans les ministères (-0,7 % en 2005), les effectifs de la fonction publique d'État demeurent globalement stables (à 2,5 millions d'agents, dont 2,2 millions de fonctionnaires). Ce décalage tient au développement des établissements publics administratifs, dont les emplois ont crû de 7,8 % en 2005. À la fin 2005, plus de 240 000 agents travaillaient dans de tels établissements, soit 9,4 % des effectifs.

Au plan budgétaire, ces agents ne sont pas comptabilisés dans les plafonds d'emplois ministériels, qui ne concernent que les effectifs rémunérés par l'État. Les transferts de personnels vers des opérateurs peuvent donc apparaître comme un moyen commode de contourner ces plafonds.

Si, en 2007, le solde entre baisse des effectifs des ministères (environ 15 000 postes) et augmentation de ceux des établissements publics (environ 11 000 postes) devrait être plus favorable à la maîtrise de l'emploi public, il importe néanmoins de renforcer les moyens d'information et de contrôle sur les emplois des opérateurs.

C'est le sens de la modification, effectuée à l'initiative de la commission des Finances, du champ de l'annexe (« jaune ») consacrée aux opérateurs, jointe

au présent projet ⁽¹⁾. Les emplois des opérateurs sont ainsi présentés non seulement pour 2008, mais aussi pour la dernière année dont l'exécution est définitivement connue (soit 2006) et pour l'année en cours (soit 2007). En outre, conformément à un engagement pris par le Gouvernement devant le Sénat, certains opérateurs devraient voir leur présentation enrichie d'une distinction entre titulaires et contractuels.

Participant également d'une meilleure information les améliorations apportées aux projets annuels de performances (PAP) joints au présent projet. La consolidation des emplois des opérateurs distingue désormais emplois rémunérés par le programme (inclus dans le plafond d'emploi) et emplois rémunérés par les opérateurs (exclus du plafond d'emploi) ⁽²⁾. En outre, les tableaux sur les emplois des opérateurs principaux distinguent désormais, pour les emplois en fonction dans l'opérateur non rémunérés par celui-ci, les emplois rémunérés par l'État et ceux rémunérés par d'autres collectivités ou organismes.

Au-delà de ces inflexions formelles, on ne peut que souscrire à l'objectif fixé par la circulaire budgétaire du 31 juillet 2007 sur la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2008, qui indique que « *les opérateurs de l'État doivent participer à l'effort de réduction des emplois que celui-ci s'impose. Ainsi, la préparation des budgets prévisionnels devra intégrer une règle de non renouvellement des effectifs identique à celle qui est appliquée, en 2008, à leur programme de rattachement* ». Il appartiendra au Parlement de s'assurer du respect de cet objectif.

b) L'évolution des dépenses

Les dépenses de personnel, imputées sur le titre 2, progresseraient à périmètre courant de 1,3 milliard d'euros entre 2007 et 2008 (soit 1,1 %), pour atteindre **119,9 milliards d'euros**. Elles représenteraient 44,1 % des dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements.

DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE (budget général)

(en millions d'euros)

	2007	2008
1. Rémunérations d'activité	74 237,2	73 473,8
2. Cotisations et contributions sociales	43 066,8	45 103,9
<i>dont contributions CAS Pensions</i>	<i>31 699,6</i>	<i>33 595,1</i>
3. Prestations sociales et allocations diverses	1 282,4	1 336,0
Total	118 586,5	119 913,8

(1) Article 9 de la loi n° 2007-1147 du 31 juillet 2007 de règlement du budget de l'année 2006. Cette annexe n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent rapport général.

(2) Les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement du budget de 2006 comportaient déjà une telle présentation.

Alors que ces dernières années les projets de loi de finances ne proposaient plus de provisionner de crédits pour dépenses de personnel, le présent projet tend à inscrire une dotation de 150 millions d'euros sur le programme *Provision relative aux rémunérations publiques* (mission *Provisions*). Il s'agit de prévoir le financement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, lorsque la loi « TEPA » du 21 août 2007 sera pleinement entrée en vigueur dans la fonction publique d'État. Cette provision est calculée à volume d'heures supplémentaires inchangé, dont 90 % sont effectuées dans l'éducation nationale ⁽¹⁾.

• Les **rémunérations d'activité** diminueraient d'environ 760 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007. Cette évolution doit cependant s'apprécier en tenant compte de la poursuite de la décentralisation, effet de périmètre qui entraîne une diminution de plus d'un milliard d'euros des rémunérations versées par l'État. En neutralisant son impact, les rémunérations augmenteraient d'un peu plus de 300 millions d'euros entre 2007 et 2008.

Le tableau ci-dessous présente les effectifs transférés aux collectivités territoriales en 2008 et les montants qui leur sont compensés en conséquence. Seuls les crédits de personnel hors cotisations au CAS *Pensions* sortent du périmètre du budget de l'État, les dépenses de pensions demeurant inchangées ⁽²⁾.

IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2008

	Vers les départements	Vers les régions	Total
Effectifs transférés au 1^{er} janvier 2008 (en ETPT) :			
En détachement de longue durée	3 117	3 987	7 104
Intégrant la fonction publique territoriale	13 814	11 209	25 023
Agents non titulaires et emploi vacants	1 158	663	1 822
Total (a)	18 089	15 860	33 949
Dépenses de personnel (en millions d'euros) :			
Rémunérations d'activité	439	303	742
Cotisations sociales	170	142	311
<i>dont cotisations au CAS Pensions (b).</i>	29	32	62
Prestations sociales	5	4	9
Total	615	449	1 063

(a) Dont 25 000 agents TOS du ministère de l'Éducation nationale, 818 TOS des lycées agricoles et 6 309 agents de l'ancien ministère de l'Équipement, hors emplois vacants et agents non titulaires (1 822 agents).

(b) Au titre des fonctionnaires détachés de longue durée (cotisation au taux des employeurs autres que l'État, fixé pour 2008 à 50 %).

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

(1) Par ailleurs, l'entrée en vigueur de cette mesure entraînerait une diminution des recettes d'impôt sur le revenu en 2009 (revenus 2008) d'environ 100 millions d'euros pour chacune des trois fonctions publiques.

(2) Concrètement, la diminution de l'« assiette » de cotisations au CAS Pensions entraînée par le transfert des TOS a pour corollaire une hausse des taux déterminant les cotisations versées par l'ensemble des ministères. La compensation prend cependant en compte les cotisations que les collectivités territoriales devront verser au CAS Pensions au titre des fonctionnaires détachés de longue durée.

Le présent projet de loi de finances retient 54,4113 euros comme valeur moyenne du point fonction publique, soit une valeur identique à celle du 1^{er} février 2007, date de la dernière hausse décidée par le Gouvernement (+ 0,8 %). Cette augmentation représente pour l'État une dépense d'environ 623 millions d'euros en 2007 et son effet report sur 2008 est estimé à 57 millions d'euros.

Le Rapporteur général rappelle que toute hausse de 1 % de la valeur du point fonction publique accroît mécaniquement les dépenses de personnel d'environ 850 millions d'euros en année pleine. Le tableau ci-dessous présente la ventilation de cette augmentation, compte tenu des différents mécanismes d'indexation.

EFFET D'UNE AUGMENTATION DE 1 % DU POINT FONCTION PUBLIQUE

(en millions d'euros)

Rémunérations d'activité	632
Pensions	1
Cotisations sociales	111
Prestations sociales	3
Impôts et taxes	5
Pensions et allocations anciens combattants et victimes de guerre	28
Autres allocations	1
Subventions à l'enseignement privé non agricole	68
TOTAL	849

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Un autre facteur d'évolution des rémunérations est le glissement-vieillesse-technicité (GVT), qui comporte deux facettes. Le GVT positif (mesures individuelles), estimé à 2 % pour 2008, correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle découlant d'une promotion au choix dans un corps ou un grade, d'un avancement automatique sur la grille indiciaire ou d'un changement de grade ou de corps. Le GVT négatif (effet entrées-sorties, ou « effet de noria »), estimé lui aussi à 2 % pour 2008, mesure la diminution salariale induite par les flux de départs des agents et du remplacement des agents en fin de carrière par des agents plus jeunes et positionnés en début de grille. À l'instar de ces dernières années, le solde du GVT est pratiquement nul – voire négatif à structure constante du fait des importants départs à la retraite.

Des mesures d'ordre catégoriel ont également une influence sur les crédits de rémunérations – ainsi d'ailleurs que sur les cotisations sociales. Ces mesures, qui sont présentées dans les PAP, sont principalement les suivantes :

– au ministère de la Défense, une enveloppe de 52 millions d'euros est destinée à améliorer la rémunération des militaires du rang et de certains sous-officiers ;

– au ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, 18 millions d'euros devraient permettre de financer la revalorisation des régimes indemnitaires des agents des directions interdépartementales des routes et de créer une indemnité spéciale de mobilité, dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés ;

– au ministère de l'Éducation nationale, est notamment prévue une provision de 123 millions d'euros en année pleine (soit 41 millions d'euros pour 2008), dans le cadre des travaux de redéfinition du métier d'enseignant et de revalorisation de la fonction enseignante.

• Seconde composante des dépenses de personnel, les **cotisations et contributions sociales** augmenteraient de plus de 2 milliards d'euros entre 2007 et 2008, pour atteindre 45,1 milliards d'euros. L'essentiel tient à l'accroissement des cotisations de l'État employeur au CAS *Pensions* (+ 1,9 milliard d'euros).

Il faut rappeler que les taux de cotisation sont calculés *ex ante* en tenant compte de l'évolution des dépenses et recettes retracées sur le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* en vue d'assurer son équilibre. Il en va de même du taux de la contribution tendant à financer l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) en faveur des fonctionnaires civils atteints d'une invalidité imputable au service et entraînant une incapacité permanente d'au moins 10 %. Pour 2008, le taux de la contribution employeur inscrite au sein du titre 2 de chaque programme est ainsi porté à 55,71 % pour les personnels civils (hors ATI) et à 103,5 % pour les personnels militaires. Il reste stable pour les allocations temporaires d'invalidité (à 0,31 %).

Il convient également de signaler que le taux de la contribution employeur au CAS *Pensions* versée par les opérateurs de l'État augmente en 2008, passant de 39,5 % à 50 %, afin de se rapprocher du taux de droit commun ⁽¹⁾. Cela entraîne mécaniquement une diminution à due concurrence de la contribution employeur de l'État au CAS *Pensions*.

En 2008, les charges de pensions seraient d'environ 8,5 milliards d'euros pour les pensions militaires et de 33,1 milliards d'euros pour les pensions civiles. Ces dernières augmenteraient de près de 1,9 milliard d'euros par rapport à 2007, sous l'effet notamment des nouveaux pensionnés de 2007 (+ 1,2 milliard d'euros), des flux de pensionnés en 2008 (+ 700 millions d'euros) et de l'indexation des pensions sur l'inflation (+ 284 millions d'euros).

Par ailleurs, la catégorie « cotisations et contributions sociales » retrace également les crédits destinés :

(1) Sont concernées les contributions dues par les établissements publics et les organismes autonomes au titre de leurs propres fonctionnaires et des fonctionnaires détachés qu'ils emploient.

– aux cotisations d’allocations familiales dues par l’État employeur. Depuis le 1^{er} janvier 2006, ce sont les caisses d’allocations familiales (CAF) qui assurent la totalité des prestations familiales dues aux agents de l’État en fonction en métropole. Le taux de droit commun est appliqué (5,4 %), entraînant un montant total de cotisations de 2,9 milliards d’euros en 2008 ;

– aux cotisations à l’assurance vieillesse du régime général, à laquelle sont affiliés les agents non titulaires de l’État (les taux de droit commun sont, là aussi, en vigueur) ;

– aux cotisations au Fonds national d’aide au logement (FNAL), pour environ 225 millions d’euros en 2008. Dans le cadre de la diversification du financement des aides personnelles au logement, l’article 60 du présent projet de loi de finances propose d’achever le mouvement d’alignement des taux de cotisation des employeurs publics sur celui des employeurs du secteur privé ;

– aux cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique créé par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Le taux global de cette cotisation est de 10 %, réparti à parts égales entre les employeurs publics et l’agent bénéficiaire. La masse des cotisations encaissées au titre de l’année 2006 s’élève à 1,6 milliard d’euros. Plus de 4,3 millions de fonctionnaires sont concernés, répartis à peu près également entre la fonction publique d’État et la fonction publique territoriale. Les premières prestations, versées en 2006 sous forme de capital, ont concerné environ 91 000 assurés pour un montant global de 28 millions d’euros.

• Enfin, les **prestations sociales et allocations diverses** (catégorie 23) augmenteraient de 4,2 % pour atteindre 1,3 milliard d’euros en 2008. Conséquence du transfert des prestations familiales aux CAF déjà évoqué, ne figurent plus désormais sur les programmes que les crédits nécessaires au paiement des prestations familiales dues aux agents affectés outre-mer.

• L’examen de la **répartition par mission des crédits de personnel et des plafonds des autorisations d’emplois**, présentée dans le tableau ci-dessous, fait apparaître de grandes disparités ⁽¹⁾.

(1) *Sept missions sont dépourvues de crédits de personnel en 2008 : Engagements financiers de l’État, Médias, Pouvoirs publics, Régimes sociaux et de retraite, Relations avec les collectivités territoriales, Remboursements et dégrèvements, Santé.*

**RÉPARTITION PAR MISSION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES PLAFONDS DES
AUTORISATIONS D'EMPLOIS EN 2007 ET 2008**

(crédits en millions d'euros, plafonds des autorisations d'emplois en ETPT)

	LFI 2007		PLF 2008	
	Crédits	PAE	Crédits	PAE
1. Activités régaliennes				
Action extérieure de l'État	779,6	13 343	785,0	13 209
Administration générale et territoriale de l'État.....	1 694,2	36 183	1 713,9	35 727
Conseil et contrôle de l'État.....	393,5	4 911	406,5	4 960
Défense	18 070,5	329 907	18 299,3	320 612
Direction de l'action du Gouvernement.....	166,1	2 563	162,6	2 549
Gestion des finances publ. et des ressources humaines.....	8 084,3	153 168	8 224,5	150 780
Immigration, asile et intégration	24,0	489	31,5	609
Justice.....	3 684,6	72 023	3 878,3	72 094
Sécurité	13 112,1	252 066	13 461,8	249 701
Sécurité civile.....	162,7	2 598	144,1	2 563
Sous-total Activités régaliennes	46 171,7	867 251	47 107,5	852 804
2. Politiques publiques				
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	714,1	12 400	715,2	12 137
Aide publique au développement.....	242,5	2 980	243,7	2 873
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.....	227,0	5 027	221,6	4 722
Culture	575,9	11 530	584,8	11 256
Développement et régulation économiques	456,1	7 109	470,8	6 940
Écologie, développement et aménagement durables.....	4 066,5	96 479	3 837,1	86 645
Enseignement scolaire.....	55 019,0	1 063 027	55 074,3	1 022 641
Outre-mer.....	85,9	3 715	83,6	3 715
Pilotage de l'économie française	566,7	9 293	598,4	9 425
Politique des territoires	9,3	148	9,5	148
Provisions.....	—	—	150,0	—
Recherche et enseignement supérieur.....	8 358,9	150 913	8 702,1	153 507
Relations avec les collectivités territoriales	8,4	173	—	—
Sécurité sanitaire	239,8	5 136	243,4	5 012
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	785,1	14 822	798,4	14 537
Sport, jeunesse et vie associative	375,9	7 292	384,6	7 044
Travail et emploi	534,4	10 457	533,3	10 186
Ville et logement.....	149,4	3 088	155,5	3 145
Sous-total Politiques publiques	72 414,9	1 403 589	72 806,3	1 353 933
Total budget général	118 586,5	2 270 840	119 913,8	2 206 737

N.B. : Les plafonds des autorisations d'emplois étant fixés par ministères (article 37 du présent projet), le tableau ci-dessus présente leur ventilation par mission à titre prévisionnel et indicatif. Les données pour 2007 sont présentées à structure 2008.

Entre 2007 et 2008, les dépenses de personnel des missions « régaliennes » augmenteraient sensiblement plus que celles des autres politiques publiques (respectivement + 2 % et + 0,5 %). Ainsi, alors même que leurs plafonds d'emplois seraient abaissés (car notablement surévalués en loi de finances pour 2007), les missions *Défense* et *Sécurité* verraient leurs dépenses de personnel augmenter respectivement de 229 millions d'euros et 350 millions d'euros. Du fait des créations d'emplois déjà signalées, les crédits de personnel de la mission *Justice* progresseraient de 5,3 % en 2008, à 3,9 milliards d'euros. La priorité donnée à la recherche et à l'enseignement supérieur trouverait

– notamment – sa traduction dans l’augmentation de 343 millions d’euros des moyens en personnel correspondants.

À l’inverse, les crédits de titre 2 de la nouvelle mission *Écologie, développement et aménagement durables* diminueraient de près de 230 millions d’euros (– 5,6 %) par rapport à la loi de finances pour 2007 (présentée au format 2008) : les effectifs mis à disposition des collectivités territoriales seraient significativement réduits, du fait du développement des transferts de personnel, en charge notamment des routes nationales d’intérêt local, vers la fonction publique territoriale (soit par intégration de cette dernière, soit par voie de détachement).

Une plus grande stabilité ressort de l’examen de la mission *Enseignement scolaire*, qui continue de représenter 46 % des dépenses de personnel et la même proportion des emplois autorisés sur le budget général.

3.– Les dépenses de fonctionnement

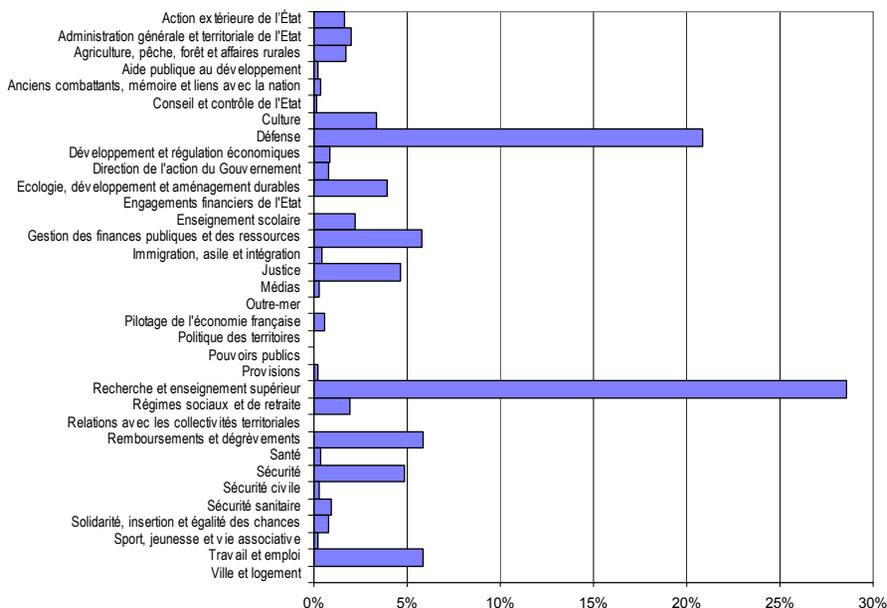
• En 2008, les dépenses de fonctionnement s’établiraient à **38,4 milliards d’euros d’AE** et à **37,5 milliards d’euros de CP**. L’application de la LOLF a permis de clairement les distinguer des dépenses de personnel en les individualisant sur le titre 3, correspondant aux dépenses générées par l’activité ordinaire de l’État. En crédits de paiement, les dépenses de fonctionnement représenteraient 13 % des dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements en 2008.

Globalement, les crédits de fonctionnement augmenteraient de 4,4 milliards d’euros en 2008. Toutefois, près de la moitié de cette hausse tient à un changement d’imputation au sein de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Alors que tous ses crédits étaient jusqu’alors imputés sur le titre 6 en dépenses d’intervention, 2,2 milliards d’euros de remboursements et dégrèvements d’impôts d’État sont désormais classés en titre 3 : il s’agit des dépenses pour ordre (admissions en non valeur, remises et annulations), des intérêts moratoires et des remises de débits.

Deux missions rassemblent à elles seules la moitié des dépenses de fonctionnement de l’ensemble du budget général : la mission *Défense* en mobilise 21 % (soit 7,8 milliards d’euros) et la mission *Recherche et enseignement supérieur* 29 % (soit 10,7 milliards d’euros). Les crédits de fonctionnement de cette dernière seraient significativement renforcés, en hausse de 1,3 milliard d’euros par rapport à la loi de finances pour 2007, l’essentiel se concentrant sur le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT PAR MISSIONS EN 2008

(en pourcentage du total du titre 3)



Pour certaines missions, les crédits de fonctionnement représentent une part substantielle des moyens totaux. Il en va ainsi des missions *Direction de l'action du Gouvernement* (58 % des crédits de la mission), *Culture* (45 %) et *Sécurité sanitaire* (47 %). Le Rapporteur général rappelle par ailleurs que les crédits de la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* de la mission *Provisions* sont classés, par convention, parmi les dépenses de fonctionnement. Ils sont proposés à 75 millions d'euros au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2008, soit quasiment le même montant que cette année.

- Conformément à l'article 5 de la LOLF, deux types de dépenses de fonctionnement doivent être distinguées.

Les **dépenses de fonctionnement** *stricto sensu* (catégorie 31) sont celles effectuées directement par l'État. Elles atteindraient près de 20 milliards d'euros de crédits de paiement en 2008. En dehors des remboursements et dégrèvements, elles sont essentiellement concentrées sur les missions *Défense* (7,5 milliards d'euros de CP en 2008), *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (2 milliards d'euros), *Sécurité* (1,8 milliard d'euros) et *Justice* (1,7 milliard d'euros).

Les dépenses de fonctionnement réalisées indirectement, par le biais d'opérateurs de l'État, sont constitutives des **subventions pour charges de service public** (catégorie 32). En 2008, ces subventions atteindraient 17,6 milliards d'euros d'AE et 17,5 milliards d'euros de CP (après respectivement 15,8 milliards d'euros et 15,9 milliards d'euros en 2007).

Compte tenu du nombre des opérateurs qu'elle fait intervenir, la mission *Recherche et enseignement supérieur* rassemble à elle seule près de 59 % des crédits pour subventions de fonctionnement, répartis principalement entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire pour 2,3 milliards d'euros, la recherche scientifique et technologique pour 4,6 milliards d'euros (+ 32 % par rapport à la loi de finances pour 2007), la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources pour 1,2 milliard d'euros et la recherche dans le domaine de l'énergie pour 0,7 milliard d'euros.

À l'inverse, les subventions pour charges de service public chuteraient de 367 millions d'euros en 2007 à 37 millions d'euros en 2008 sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, du fait d'un changement d'imputation des crédits versés au Fonds spécial d'invalidité (FSI), désormais comptabilisés en dépenses d'intervention du titre 6.

Les autres missions versant d'importants volumes de subventions à des opérateurs sont :

– la mission *Travail et emploi* pour près de 2 milliards d'euros, en faveur notamment de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ;

– la mission *Culture* pour 1,1 milliard d'euros, dont 652 millions d'euros en faveur des opérateurs du programme *Patrimoines* ;

– la mission *Régimes sociaux et de retraite* pour 719 millions d'euros destinés à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ;

– la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour 582 millions d'euros, dont 176 millions d'euros sur le programme *Météorologie* ;

– la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* pour 506 millions d'euros.

4.– Les charges de la dette de l'État

Les charges de la dette de l'État, constitutives du titre 4, figurent sur le seul programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, doté de crédits évaluatifs, de la mission *Engagements financiers de l'État*. Hors opérations de *swaps* retracées sur le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie*

de l'État, la charge de la dette de l'État s'élèverait en 2008 à **40,6 milliards d'euros**, après 38,9 milliards d'euros en 2007 (prévision) et 38,4 milliards d'euros en 2006 (exécution). Les intérêts de la dette négociable constituent la quasi-totalité du titre 4, la charge de la dette non négociable ne représentant plus que 6 millions d'euros en 2008 ⁽¹⁾.

5.— Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement, retracées au titre 5, s'établiraient à **13,6 milliards d'euros d'AE** et à **13,3 milliards d'euros de CP** en 2008, soit une hausse par rapport à la loi de finances pour 2007 de, respectivement, 3 % et 0,9 %. Représentant moins de 5 % des charges nettes de l'État, elles correspondent aux dépenses « immobilisables », c'est-à-dire constitutives d'un actif immobilisé, corporel ou incorporel, suivi au bilan de l'État.

Les **dépenses pour immobilisations incorporelles** de l'État (catégorie 52) ne représenteraient en 2008 que 303,7 millions d'euros de CP. Les immobilisations incorporelles peuvent être définies comme des éléments non monétaires identifiables, sans substance physique, faisant l'objet d'une détention durable par l'État et contrôlés par lui. Sont notamment concernés les brevets, les coûts de développement, les logiciels acquis ou produits en interne, les procédés ou les marques. En 2008, les crédits relevant de cette catégorie concernent essentiellement des dépenses d'investissement informatique figurant sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (265 millions d'euros) et, plus précisément, sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour les projets Copernic et Helios et sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* pour les projets Chorus et Accord-LOLF ⁽²⁾.

Mais les dépenses d'investissement concernent dans leur très grande majorité des **immobilisations corporelles** de l'État (catégorie 51) : terrains et parcs immobiliers, infrastructures routières, œuvres d'art, équipements militaires, etc. Ces dépenses atteindraient près de 13 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation d'un peu plus de 100 millions d'euros par rapport à 2007.

Les crédits d'investissement de la *Défense* augmenteraient de 1,6 % (+ 163 millions d'euros) en 2008. À 8,8 milliards d'euros, le programme *Équipement des forces* demeurerait, de très loin, le plus gros « investisseur » du budget de l'État. Par ailleurs, les moyens d'investissement de l'enseignement supérieur et de la recherche seraient significativement augmentés, passant de 171 millions d'euros à 253 millions d'euros. Ceux de la mission *Justice*, marqués

(1) De plus amples développements sur la charge de la dette sont présentés dans le chapitre I^{er} du présent rapport général (III, B, 2).

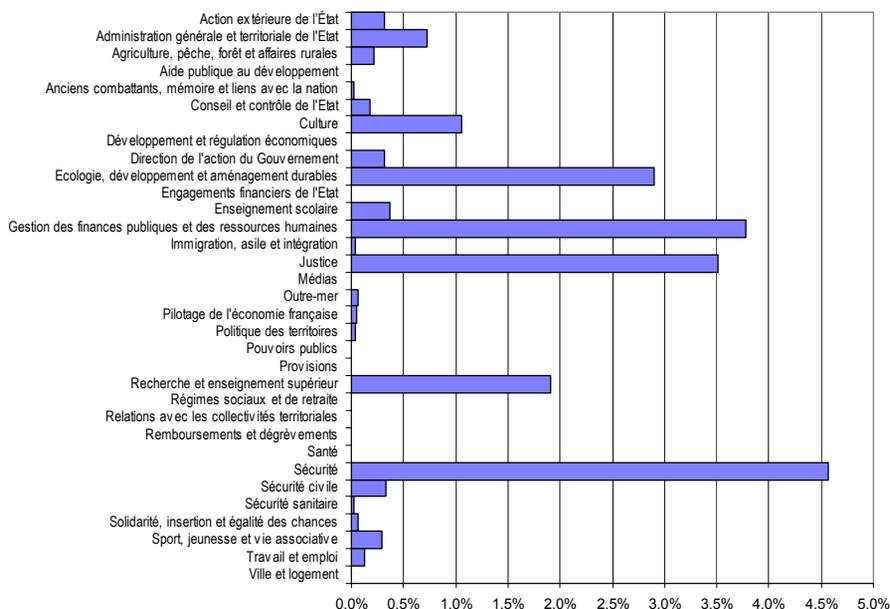
(2) Naturellement, ces projets nécessitent également, dans leurs aspects plus matériels, des crédits pour immobilisations corporelles. Pour 2008, ces derniers s'établiraient à 237,5 millions d'euros sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

notamment par une forte augmentation en faveur de la justice judiciaire (+ 22 %), atteindraient 467 millions d’euros.

À l’inverse, les moyens destinés au réseau routier national continueraient de décroître (– 14 %) sous l’effet de la décentralisation. Il en va de même des crédits d’investissement en faveur du patrimoine (– 35 millions d’euros), ainsi que des moyens de la mission *Sécurité* (– 144 millions d’euros). À 607 millions d’euros, cette dernière reste cependant la deuxième mission la mieux dotée en crédits d’investissement, après la *Défense*.

RÉPARTITION DES CRÉDITS D’INVESTISSEMENT PAR MISSION (hors mission Défense)

(en pourcentage du total du titre 5)



6.– Les dépenses d’intervention

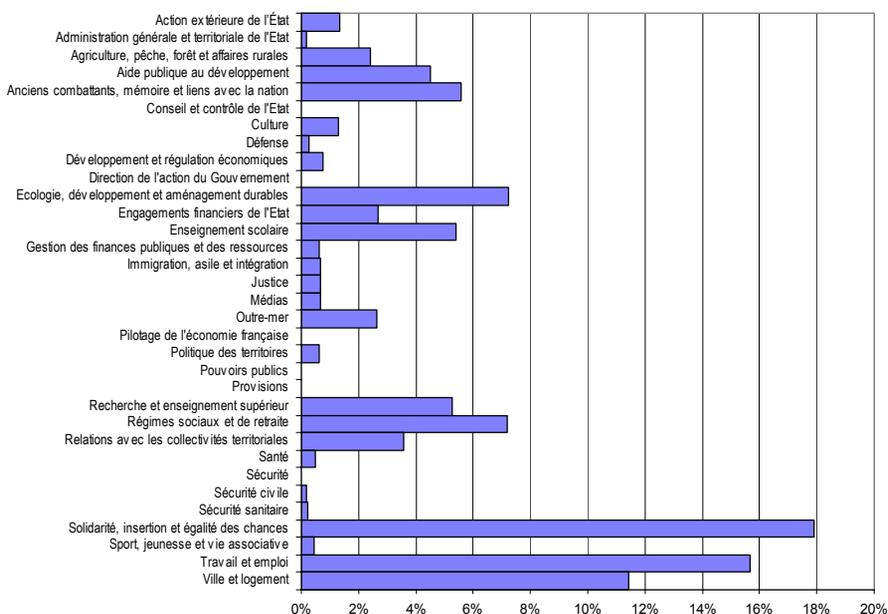
• Après les dépenses de personnel, les dépenses d’intervention du titre 6 constituent la part la plus importante des crédits du budget général de l’État. Elles représenteraient 23 % des crédits de paiement hors mission *Remboursements et dégrèvements* en 2008, soit 61,2 milliards d’euros (et 63,7 milliards d’euros d’AE). En incluant la part des remboursements et dégrèvements imputés sur le titre 6 (soit 97 % de 83 milliards d’euros de la mission), les dépenses d’intervention atteindraient 40 % des dépenses totales en 2008, soit **144,7 milliards d’euros d’AE et 142,2 milliards d’euros de CP.**

Les dépenses d'intervention sont composées des appels en garantie et, surtout, des transferts. Ces derniers s'analysent en des versements sans contrepartie équivalente et significative d'échange, effectués soit directement par les services de l'État soit indirectement par l'intermédiaire d'organismes divers, relevant le plus souvent du périmètre des opérateurs de l'État. D'assez nombreuses missions ont un rôle quasi-exclusivement consacré à ces interventions : *Aide publique au développement* (89 % des crédits de la mission), *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* (90 %), *Médias* (79 %) ; *Outre-mer* (93 %), *Politique des territoires* (92 %), *Régimes sociaux et de retraite* (86 %), *Relations avec les collectivités territoriales* (99 %), *Solidarité, insertion et égalité des chances* (91 %), *Ville et logement* (97 %).

Hors remboursements et dégrèvements, les missions les plus riches en crédits d'intervention sont les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* (10,9 milliards d'euros en 2008), *Travail et emploi* (9,6 milliards d'euros) et *Ville et logement* (7 milliards d'euros).

RÉPARTITION DES CRÉDITS D'INTERVENTION PAR MISSION (hors mission Remboursements et dégrèvements)

(en pourcentage du titre 6 hors R&D)



Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2007, les dépenses d'intervention augmenteraient de 4 milliards d'euros l'année prochaine, du fait notamment du dynamisme des remboursements et dégrèvements. En

neutralisant ces derniers, les crédits d'intervention seraient au contraire globalement en baisse (– 505 millions d'euros).

L'essentiel de cette diminution est cependant imputable à un effet de périmètre. Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* seraient en effet affectés par la transformation en prélèvements sur recettes de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), avec pour conséquence la suppression de l'action *Aides à l'équipement des régions* sur le programme *Concours financiers aux régions*. De même, l'action *Aides à l'équipement des départements* du programme *Concours financiers aux départements* ne comporterait plus en 2008 que la dotation globale d'équipement des départements (DGE), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) devenant elle aussi un prélèvement sur recettes ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les dépenses d'intervention de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* augmenteraient de 213 millions d'euros. La mission *Régimes sociaux et de retraite* porterait 187 millions d'euros de crédits d'intervention supplémentaires en faveur des transports terrestres (SNCF et RATP principalement), pour lesquels la dotation atteindrait 3,5 milliards d'euros en 2008 ⁽²⁾. Les dépenses d'intervention des missions *Travail et emploi* et *Ville et logement* demeureraient globalement stables. La nouvelle mission *Écologie, développement et aménagement durables* rassemblerait 4,4 milliards d'euros, essentiellement sur les programmes *Transports terrestres et maritimes* (2 milliards d'euros) et *Passifs financiers ferroviaires* (1,3 milliard d'euros).

Quant aux dépenses d'intervention constitutives de **remboursements et dégrèvements**, elles augmenteraient de 4,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007 pour s'établir à **81 milliards d'euros** (83,2 milliards d'euros en incluant les dépenses de fonctionnement). Les hausses les plus significatives concernent la TVA (+ 3,1 milliards d'euros), l'impôt sur le revenu (+ 1,4 milliard d'euros, du fait notamment du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt mis en place par la loi « TEPA ») et la taxe professionnelle (+ 1,9 milliard d'euros, sous l'effet du mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée). Cette dernière hisserait les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux à un niveau de 16 milliards d'euros en 2008.

À l'instar des recettes, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une révision associée au présent projet de loi de finances : d'après celle-ci, ils s'élèveraient à 79,5 milliards d'euros en 2007, au lieu de 76,5 milliards d'euros prévus initialement. Par rapport à ce montant révisé, les remboursements et dégrèvements progresseraient donc en 2008 de 3,7 milliards d'euros, soit 4,7 % ⁽³⁾.

(1) Cf. l'article 18 du présent projet de loi de finances.

(2) Le détail des principaux versements au titre des régimes sociaux et de retraite est présenté infra, III, A.

(3) Y compris la part des remboursements et dégrèvements désormais imputés sur le titre 3 (cf. supra).

• Les dépenses d'intervention réalisées sous forme de transferts peuvent être appréhendées plus finement en fonction des différentes catégories de bénéficiaires, expressément désignés à l'article 5 de la LOLF.

Les **transferts aux ménages** s'établiraient à 33,6 milliards d'euros de CP en 2008, dont 25,3 milliards d'euros hors remboursements et dégrèvements. Les crédits du programme *Accès et retour et l'emploi* augmenteraient sensiblement de 611 millions d'euros, du fait d'un « ressaut » par rapport à la loi de finances pour 2007, laquelle avait mobilisé une ressource extrabudgétaire au profit du Fonds de solidarité – cessionnaire d'une créance de l'État sur l'Unedic d'un montant de 770 millions d'euros. Une autre augmentation notable des transferts aux ménages concerne le programme *Handicap et dépendance* (+ 447 millions d'euros), du fait du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En plus des 56,7 milliards d'euros de crédits pour remboursements et dégrèvements, les **transferts aux entreprises** mobiliseraient 11,9 milliards d'euros en 2008, soit 3,6 milliards d'euros de moins que cette année. Cette évolution n'est cependant guère significative : elle s'explique, pour 2,8 milliards d'euros, par le reclassement en catégorie 64 (transferts aux autres collectivités) de la subvention au régime de retraite de la SNCF, celle-ci étant désormais versée à la nouvelle caisse de prévoyance et de retraite du personnel, dotée de la personnalité morale. Pour le reste, l'essentiel des crédits sont concentrés sur les missions *Travail et emploi* (3,2 milliards d'euros, soit près de 10 % de moins qu'en 2007, du fait notamment d'un moindre volume de contrats aidés) et *Écologie, développement et aménagement durables* (3,4 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros au profit des transports terrestres et maritimes).

Les **transferts aux collectivités territoriales** atteindraient 22,7 milliards d'euros, dont 16 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux – jusqu'alors classés en transferts aux ménages et aux entreprises. Pour des raisons déjà évoquées, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* verraient ses crédits amputés d'environ 1 milliard d'euros. Ceux figurant sur la mission *Culture* seraient presque doublés entre 2007 et 2008, au bénéfice du programme *Patrimoines* (93,2 millions d'euros). La mission *Travail et emploi* continuerait de mobiliser environ 1,7 milliard d'euros de crédits destinés aux collectivités territoriales, l'essentiel allant à la compensation aux régions des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle. La mission *Enseignement scolaire* porterait 1,5 milliard d'euros de crédits en faveur des établissements publics locaux d'enseignement. Sur la mission *Ville et logement*, les transferts aux collectivités territoriales diminueraient de 185 millions d'euros, du fait de la décrue des crédits nécessaires à la couverture des engagements issus des grands projets de ville (GPV) et des opérations de rénovation urbaine lancées entre 1997 et 2003 (d'où une baisse de 104 millions d'euros des crédits du programme *Rénovation urbaine*).

Les **transferts aux « autres collectivités »** s'élèveraient à 17,1 milliards d'euros en 2008, après 14,5 milliards d'euros en 2007. En dehors du changement d'imputation de la subvention au régime de retraite de la SNCF, la tendance serait à la baisse en 2008, notamment sur la mission *Outre-mer* (– 118 millions d'euros), sous l'effet du transfert des crédits des contrats aidés non spécifiques à l'outre-mer vers la mission *Travail et emploi*. En dépit de ce changement de périmètre, la diminution globale du volume des contrats aidés en 2008 entraînerait une baisse de 443 millions d'euros des transferts aux autres collectivités financés par la mission *Travail et emploi*. Ces transferts atteindraient par ailleurs 2,6 milliards d'euros sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (dont 1,3 milliard d'euros en faveur des établissements et services d'aide par le travail du programme *Handicap et dépendance*), 2,6 milliards d'euros sur la mission *Aide publique au développement* (notamment les contributions à l'Organisation des Nations-Unies et au Fonds européen de développement), 1,2 milliard d'euros sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* (dont 710 millions d'euros au titre de la recherche spatiale) et 1,1 milliard d'euros sur l'*Enseignement scolaire* (essentiellement en faveur de l'enseignement privé et de l'enseignement technique agricole).

- Enfin, les **appels en garantie**, imputés sur la catégorie 65, sont des crédits évaluatifs figurant sur la seule mission *Engagements financiers de l'État*. Ils passeraient de 292,6 millions d'euros en 2007 à 287,7 millions d'euros en 2008, soit une diminution de 1,7 %.

7.– Les dépenses d'opérations financières

Les dépenses d'opérations financières du titre 7 s'établiraient en 2008 à **518 millions d'euros d'AE** et à **416 millions d'euros de CP** (au lieu de, respectivement, 307 millions d'euros et 284 millions d'euros en 2007).

- Les **prêts et avances accordés par l'État** (catégorie 71) ne représenteraient en 2008 que 191 millions d'euros sur le budget général, leurs structures d'accueil « naturelles » étant les comptes de concours financiers. Il s'agit essentiellement d'avances remboursables destinées à financer des recherches dans le domaine de l'aéronautique civile (177 millions d'euros sont prévus à ce titre sur le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*).

- Alors qu'en 2007 seuls 62 millions d'euros avaient été inscrits sur la catégorie 72 des **dotations en fonds propres de l'État**, ce sont 220,5 millions d'euros qui sont prévus par le présent projet de loi de finances. Cette hausse est entièrement imputable à la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Elle s'explique par la généralisation progressive – en vue du projet de loi de finances pour 2009 – de la distinction, au sein des crédits destinés aux opérateurs de l'État, entre dotations en fonds propres du titre 7, subventions pour charges de service public du titre 3 et transferts du titre 6. La catégorie 72 vise à rendre compte de la

participation financière de l'État à des investissements exceptionnels. Devraient être considérées comme des dotations en fonds propres les apports en capital constituant des mises de fonds initiales et ayant vocation à être inscrits *in fine* au bilan de l'établissement. Sont principalement concernés les fonds versés aux opérateurs en vue de la réalisation d'investissements pour des opérations identifiées, représentant des montants importants et qui ne peuvent être considérées comme entrant dans le champ de l'exploitation courante des établissements (dotations de premier équipement, construction immobilière ou réalisation de grands équipements scientifiques notamment).

● Enfin, les quelques crédits qui étaient classés en **dépenses de participations financières** en 2007 (1,5 million d'euros sur la mission *Aide publique au développement*, au titre de la participation de la France à certaines banques multilatérales de développement) disparaîtraient en 2008. En effet, « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État (...) sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* » selon l'article 21 de la LOLF.

C.- LES BUDGETS ANNEXES

Après la suppression du budget annexe des monnaies et médailles par la loi de finances pour 2007, seuls deux budgets annexes subsistent. Leurs crédits pour 2008 sont proposés à l'état C du présent projet de loi de finances.

Le plus important est le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (ancien budget annexe de l'Aviation civile), dont les crédits progresseraient de 3,8 % pour atteindre 1,7 milliard d'euros en 2008. Afin de lui permettre de réaliser des investissements importants, en particulier dans le domaine de la navigation aérienne, ce budget annexe bénéficierait par ailleurs d'une modification en sa faveur, valable jusqu'à 2010, de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (article 20 du présent projet) : cette ressource lui rapporterait 195 millions d'euros en 2008, au lieu de 167 millions d'euros en 2007.

Quant au budget annexe *Publications officielles et information administrative*, il regroupe depuis 2007 l'ancien budget annexe des Journaux officiels et les opérations de la Documentation française retracées auparavant sur le compte de commerce *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française*. Il serait doté de 196,2 millions d'euros de crédits en 2008, répartis entre un programme *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* (147,1 millions d'euros) et un programme *Édition publique et information administrative* (49,1 millions d'euros).

Au total, les crédits de budgets annexes augmenteraient de 3,2 % par rapport à 2007 et s'établiraient à **1,8 milliard d'euros** l'année prochaine.

CRÉDITS INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

(hors fonds de concours, en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
Aviation civile / Contrôle et exploitation aériens.....	1 512,9	1 556,6	1 728,0	1 642,6	1 704,5	+ 3,8 %
JO / Publications officielles et information administrative	169,1	157,9	171,2	199,9	196,2	- 1,9 %
Légion d'honneur.....	17,9	18,3	suppr.	-	-	-
Ordre de la Libération.....	0,7	0,7	suppr.	-	-	-
Monnaies et médailles.....	86,9	98,0	105,7	suppr.	-	-
BAPSA.....	15 005,7	suppr.	-	-	-	-
Dépenses totales.....	16 793,1	1 831,5	2 004,7	1 842,4	1 900,7	+ 3,2%

D.- LES COMPTES SPÉCIAUX

Alors qu'il était excédentaire de 308,5 millions d'euros en loi de finances pour 2007, le solde des comptes spéciaux serait déficitaire en 2008, à **- 466,9 millions d'euros**. Cette dégradation, provoquée essentiellement par des prêts à certains États étrangers, pèse donc sur l'évolution du déficit de l'État entre 2007 et 2008, à hauteur de 0,8 milliard d'euros.

Les dépenses totales des comptes spéciaux s'élèveraient en 2008 à **54,9 milliards d'euros** : 54,5 milliards d'euros de dépenses des comptes d'affectation spéciale, auxquelles il convient d'ajouter le solde, déficitaire en 2008, des trois autres catégories de comptes spéciaux (- 459 millions d'euros, au lieu de + 509 millions d'euros en loi de finances pour 2007).

- Les comptes dotés de crédits, au sens de l'article 20 de la LOLF, sont les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers. Leurs crédits pour 2008 sont proposés à l'état D du présent projet de loi de finances.

Les charges des **comptes d'affectation spéciale** seraient en hausse de 1,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007, du fait principalement des dépenses du CAS *Pensions* (+ 1,2 milliard d'euros)⁽¹⁾. Les dépenses du compte *Participations financières de l'État*, conditionnées par les réalisations effectives de cessions d'actifs, resteraient forfaitairement fixées à 5 milliards d'euros. Les prévisions de recettes – et, partant, de dépenses – du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* seraient en revanche majorées de 100 millions d'euros par rapport à 2007, soit un total de 600 millions d'euros.

L'augmentation la plus significative, rapportée au volume des crédits en jeu, concerne le CAS *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, conséquence du relèvement de 140 millions d'euros à 204 millions d'euros de la fraction du produit des amendes lui revenant en 2008 (article 16 du présent projet). Enfin, le seul compte non équilibré en 2008 serait le CAS

(1) Sur les charges de pensions, cf. les développements relatifs aux dépenses de personnel (supra, B, 2, b).

Développement agricole et rural, dont les recettes dépendent du dynamisme de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	Recettes		Crédits		Soldes	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.....	530	554	530	554		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route.....	140	240	140	204		
Développement agricole et rural	98	103	98	111		- 8
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	500	600	500	600		
Participations financières de l'État	5 000	5 000	5 000	5 000		
Pensions.....	46 580	47 780	46 670	48 000	- 200	
Total.....	52 848	54 460	53 048	54 468	- 200	- 8

Les **comptes de concours financiers** verraient leur solde, excédentaire de 207 millions d'euros en 2007, devenir déficitaire à hauteur de 718 millions d'euros en 2008.

OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS ^(a)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Crédits.....	59 025	62 121	67 528	87 016	96 300	93 422	- 3,0 %
Recettes.....	59 895	61 927	67 666	87 393	96 507	92 705	- 3,9 %
Solde.....	+ 870	- 194	+ 138	+ 377	+ 207	- 718	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Crédits.....	71 978	67 489	75 816	88 727	-	-	-
Recettes.....	72 051	68 461	76 604	89 612	-	-	-
Solde.....	+ 73	+ 971,9	+ 789	+ 885	-	-	-

(a) Pour les années 2003 à 2005, somme des opérations des comptes d'avances et des comptes de prêts.

Cette évolution est quasiment entièrement due au compte *Prêts à des États étrangers*, dont le solde passerait de + 400 millions d'euros en 2007 à - 1 007 millions d'euros en 2008. Ce déficit s'explique très largement par les dépenses liées aux prêts pour consolidation de dettes envers la France, qui, à 1,8 milliard d'euros, feraient plus que doubler – sous l'effet de la réintégration de la Côte d'Ivoire à l'initiative PPTE ⁽¹⁾. Toutefois, ce déficit ne pèse pas sur le solde des administrations publiques, les refinancements de dettes n'étant pas considérés comme des dépenses au sens du traité de Maastricht.

(1) L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), engagée en 1996, a pour objet de réduire la dette des pays pauvres engagés dans des programmes d'ajustement et de réforme. La France en est le contributeur le plus important. La réintégration de la Côte d'Ivoire à cette initiative devrait générer une dépense de 1,5 milliard d'euros sur le compte spécial en 2008.

On peut également relever que les crédits du compte *Avances à l'audiovisuel public* augmenteraient de 2,9 milliards d'euros en 2008 (+ 3,6 %). Le Rapporteur général rappelle que ce compte est, conformément à la volonté exprimée à l'automne 2006 par la commission des Finances, désormais composé d'autant de programmes que d'opérateurs – soit cinq programmes.

● Les comptes spéciaux dotés de découverts font l'objet de l'état E annexé au présent projet, qui détermine la répartition des autorisations de découvert. Seul le découvert fixé pour chacun de ces comptes a un caractère limitatif selon les articles 22 et 23 de la LOLF ⁽¹⁾. Dans le tableau d'équilibre, leurs opérations sont donc décrites par la seule mention du solde global des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

OPÉRATIONS DES COMPTES DOTÉS DE DÉCOUVERTS (SOLDES)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Commerce	+ 251	+ 293	+ 328	+ 504	+ 263	+ 200	- 24,1 %
Opérations monétaires.....	- 50	+ 214	+ 105	+ 47	+ 39	+ 59	+ 53,6 %
(hors FMI)	- 50	+ 214	+ 105	+ 47	+ 39	+ 59	+ 53,6 %
B.- Résultats d'exécution							
Commerce	- 119	+ 372	+ 495	+ 634	-	-	-
Opérations monétaires.....	+ 1 323	- 665	- 1 386	- 1 136	-	-	-
(hors FMI)	+ 230	+ 109	+ 30	+ 106	-	-	-

Les **comptes d'opérations monétaires** appellent peu de commentaires, dès lors que les mouvements du compte *Opérations avec le Fonds monétaire international* n'apparaissent qu'en exécution. Leur solde global serait légèrement en hausse en 2008, à 59,2 millions d'euros, du fait de moindres dépenses liées à l'émission des monnaies métalliques.

Quant aux opérations des **comptes de commerce**, elles seraient principalement marquées en 2008 par :

– une légère diminution de 34 millions d'euros de la prévision d'excédent résultant des opérations de *swaps* effectuées sur le compte *Gestion active de la dette et trésorerie de l'État*, dont le solde positif s'établirait à 233 millions d'euros ;

– le déficit prévisionnel de 27 millions d'euros du compte *Opérations commerciales des domaines*, géré par France Domaine, du fait notamment de moindres recettes tirées des opérations foncières menées pour le compte de services de l'État et d'autres collectivités et organismes publics expropriants ou acquéreurs.

(1) À l'exception de la première section du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État (opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie), dont l'autorisation de découvert est évaluative.

III.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Au fur et à mesure de la succession des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, les relations entre l'État et la sphère sociale sont de plus en plus marquées par la complexité et les entrelacements. L'annexe « jaune » jointe au présent projet de loi de finances, profondément remaniée l'année dernière, apporte cependant d'intéressants éclairages.

En 2008, les concours financiers de l'État à la sécurité sociale atteindraient 55,9 milliards d'euros, soit 5,3 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2007 (+ 10,4 %). Ce montant agrège les différentes subventions budgétaires versées aux régimes de sécurité sociale, les compensations d'exonérations de cotisations sociales par voie de crédits budgétaires et d'affectation d'impôts et de taxes, ainsi que les différentes prestations prises en charge par l'État. Il ne prend pas en compte, en revanche, les versements de l'État en tant qu'employeur aux organismes de protection sociale.

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. De même, depuis la loi de finances pour 2005, le FFIPSA est affectataire d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs (soit 4,8 milliards d'euros en 2008).

Les évolutions les plus notables, retracées sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, sont celles de la subvention versée au régime des mineurs (qui diminuerait de 5,6 %) et de la subvention versée au régime de retraite SNCF (qui progresserait de 5,4 % pour atteindre 2,9 milliards d'euros en 2008). Les subventions aux régimes des marins et de la SEITA seraient stables, tandis que celle destinée au régime de la RATP s'établirait à 390 millions d'euros compte tenu des perspectives d'adossement au régime général.

Par ailleurs, comme chaque année, 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)

	2003	2004	2005	2006	2007	PLF 2008
Taux.....	27 %	24 %	21 %	18 %	15 %	12 %
I.- ACCROISSEMENT DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (régime débiteur)						
Pensions civiles et militaires (chap. 33-91 <i>Charges communes</i> , puis CAS <i>Pensions</i>)	+ 109,8	+ 33,0	- 14,1	- 47	- 59	- 100,3
II.- DIMINUTION DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (b) (ajustement des subventions d'équilibre aux régimes créditeurs)						
Subvention à l'ENIM (ex-chap. 47-23 <i>Mer</i>)	- 47,9	- 19,8	+ 10,2	+ 41,8	+ 75,4	+ 116,0
Subvention à la SEITA (ex-chap. 46-90 <i>Charges communes</i>).....	- 5,3	- 2,1	+ 1	+ 4,2	+ 7,6	+ 11,5
Subvention à la Caisse des Mines (ex-chap. 46-90 <i>Charges communes</i>)..	- 206,7	- 82,9	+ 40,8	+ 157,6	+ 256	+ 423,8
Charges de retraites de la SNCF (ex-chap. 47-41 <i>Transports</i>).....	- 79,4	- 31,7	+ 15,6	+ 62,1	+ 106,7	+ 149,5
TOTAL Ajustements des subventions.....	- 339,3	- 156,5	+ 67,6	+ 265,8	+ 445,7	+ 700,8
SOLDE.....	- 229,5	- 123,5	+ 53,5	+ 218,8	+ 386,8	+ 600,5

(a) Écarts par rapport au maintien du taux de réalisation de la surcompensation à 22 %.

(b) À compter de 2006, ces crédits relèvent de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Par rapport au 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 2008, le taux de réalisation de la surcompensation serait encore abaissé, pour être fixé à 12 %, 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 » entraînerait pour l'État :

– une réduction de sa contribution de 100,3 millions d'euros, par rapport à ce qu'elle aurait été si le taux était maintenu à sa valeur de 22 % ;

– une augmentation des subventions d'équilibre versées aux différents régimes, pour un montant total de 700,8 millions d'euros.

In fine, la fixation à 12 % du taux de réalisation de la compensation spécifique occasionne pour l'État une charge supplémentaire de 600,5 millions d'euros.

Du fait de l'effort de « remise à niveau » de certaines dotations⁽¹⁾, les crédits correspondant à des **prestations prises en charge par l'État** augmenteraient de 365 millions d'euros en 2008. En particulier, l'allocation parent isolé (API) mobiliserait plus d'un milliard d'euros, les crédits nécessaires au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) progresseraient de plus de 100 millions d'euros pour atteindre 5,4 milliards d'euros et le financement de l'aide médicale de l'État (AME) augmenterait de 180 millions d'euros.

Les **compensations par l'État d'exonérations de cotisations sociales** – par la seule voie de crédits budgétaires – atteindraient 3,4 milliards d'euros en 2008, soit une progression modérée par rapport à 2007. La baisse des crédits destinés au financement des contrats aidés⁽²⁾ ne suffirait pas à contrebalancer l'augmentation du coût des allègements de charges zonés ou ciblés, lesquels progresseraient de 263 millions d'euros, pour s'établir à 1,3 milliard d'euros⁽³⁾.

Enfin, les **impôts et taxes affectés aux organismes de sécurité sociale** augmenteraient massivement en 2008 et atteindraient près de 35 milliards d'euros (dont 9 milliards d'euros de produit des droits de consommation sur les tabacs, auxquels l'État renonce totalement désormais). Cette hausse tient à deux facteurs essentiels : la progression du coût des allègements généraux de cotisations sociales (22,7 milliards d'euros en 2008) et le financement des mesures d'incitation en faveur des heures supplémentaires et complémentaires découlant de la loi « TEPA » du 21 août dernier (4,1 milliards d'euros en 2008, hors effet sur les allègements généraux)⁽⁴⁾.

Le tableau présenté pages suivantes récapitule l'évolution des différents concours aux régimes de sécurité sociale.

(1) *Sur ce point, cf. supra, I, C.*

(2) *Sur ce point, cf. supra, I, C*

(3) *L'article 58 du présent projet tend à présent à plafonner à 2,4 fois le SMIC le niveau de salaire ouvrant droit aux exonérations ciblées en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des zones de redynamisation urbaines (ZRU) et à créer un mécanisme de dégressivité de ces exonérations à partir de 1,5 fois le SMIC. L'économie qui en résulterait est estimée à 16 millions d'euros.*

(4) *Sur ces deux points, voir le commentaire des articles 28 et 29 du présent projet dans le tome II du présent rapport général.*

**ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES
DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(en millions d'euros)

	Exécution 2004	Exécution 2005	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007
I. Subventions						
. Régime des mineurs (CANSSM)	628	576	680	845	800	- 45
. Régime des cheminots (SNCF).....	2 431	2 527	2 469	2 771	2 923	+ 152
. Régime de la RATP	0	0	390	354	390	+ 36
. Régime des marins (ENIM)	778	822	658	719	719	-
. Régime de la SEITA	107	111	117	121	122	+ 1
. Régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'Outre-mer (CERFOM)	6	5	5	5	5	-
Sous-total I	3 950	4 041	4 319	4 815	4 959	+ 144
<i>Part des subventions</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>10 %</i>	<i>9 %</i>	
II. Exonérations de charges compensées par l'État (par crédits budgétaires)						
. Exonérations des contrats aidés	1 389	1 254	1 082	1 367	1 260	- 107
. Allègements ciblés/zonés de charges.....	1 652	700	679	1 034	1 297	+ 263
. Allègements généraux de charges.....	16 276	15 853	<i>(impôts et taxes, cf. I)</i>			
. Allègements de charges dans les DOM	947	713	823	823	867	+ 44
Sous-total II	20 264	18 520	2 584	3 224	3 424	+ 200
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>46 %</i>	<i>42 %</i>	<i>5 %</i>	<i>6 %</i>	<i>6 %</i>	
III. Prestations prises en charge par l'État						
. Allocation parent isolé	770	863	874	910	1 020	+ 110
. Fonds spécial d'invalidité	272	300	300	300	308	+ 8
. Prestations maladies des GIG ^(a)	170	165	167	164	172	+ 8
. Allocation aux adultes handicapés (AAH).....	4 763	4 924	5 229	5 304	5 410	+ 106
. Aides au logement (FNAL + APL) ^(b)	5 153	5 684	5 107	4 933	4 986	+ 53
. Fonds d'aide au logement temporaire (ALT)	44	43	19	41	41	-
. Financement des dépenses de santé des prévenus	89	88	94	91	91	-
. Soins médicaux gratuits des anciens combattants	80	82	76	80	75	- 5
. Contribution de l'État au Fonds CMUc ^(c)	997	661	324	145	50	- 95
. Financement de l'aide médicale de l'État (AME).....	249	240	236	233	413	+180
. Contribution de l'État au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)	0	52	48	50	50	-
Sous-total III	12 587	13 102	12 474	12 251	12 616	+ 365
<i>Part des interventions directes</i>	<i>29 %</i>	<i>30 %</i>	<i>26 %</i>	<i>24 %</i>	<i>23 %</i>	

	Exécution 2004	Exécution 2005	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007
IV. Droits tabacs affectés aux organismes sociaux ^(d)						
. BAPSA/FFIPSA	4 814	5 130	4 941	4 922	4 791	- 131
. Caisse nationale d'assurance maladie - TS ..	1 969	3 181	3 063	2 820	2 745	- 75
. FNAL	-	-	153	139	135	- 4
. FCAATA ^(e)	31	29	32	29	28	- 1
. Fonds CMUc	-	-	177	408	397	- 11
. Frais financiers du régime général de sécurité sociale	-	-	-	159	-	- 159
. Allègements généraux de charges	-	-	-	809	939	+ 130
Sous-total IV	6 814	8 340	8 366	9 286	9 035	- 251
. <i>Part des droits tabacs affectés</i>	<i>16 %</i>	<i>19 %</i>	<i>18 %</i>	<i>18 %</i>	<i>16 %</i>	
V. Autres impôts et taxes affectés aux régimes de sécurité sociale						
Financement des allègements généraux de cotisations sociales (hors droits tabacs) ^(f)	-	-	19 485	20 812	21 782	+ 970
Financement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires ^(g)	-	-	-	273	4 125	+ 3 852
Sous-total V	-	-	19 485	21 085	25 907	+ 4 822
<i>Part des autres impôts et taxes affectés</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>41 %</i>	<i>42 %</i>	<i>46 %</i>	
Total des concours de l'État	43 615	44 003	47 228	50 661	55 941	+ 5 280

(a) Grands invalides de guerre.

(b) Hors financement du FNAL par les droits tabacs (cf. IV du tableau).

(c) Ces montants correspondent au périmètre couvrant la métropole et les DOM.

(d) Les montants 2007 tiennent compte de la répartition des droits tabacs prochainement proposée en PLFR 2007 et de la prévision d'évolution d'assiette de ces droits en PLF 2008.

(e) Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

(f) Y compris en 2007 et 2008, l'ajustement du « panier » de recettes affectées au financement des allègements généraux proposées en PLFR 2007 et en PLF 2008 (hors droits de consommation sur les tabacs figurant au IV) et la neutralisation de l'impact de la majoration des heures supplémentaires sur les allègements généraux.

(g) Le montant 2007 (273 millions d'euros) correspond à une affectation prochainement proposée en PLFR 2007, compte tenu de l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} octobre 2007. Il est repris dans le montant 2008 en année pleine.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dès son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, le Rapporteur général considérait que l'indexation et l'avenir des concours de l'État aux collectivités territoriales représenteraient un enjeu majeur pour « *la réussite à moyen terme de l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques, votre Rapporteur général tenant à souligner que l'État ne pourrait soutenir indéfiniment seul les efforts que cet objectif implique, alors même qu'une part croissante de ses recettes comme de ses dépenses serait « préemptée » dans des conditions de progression annuelle excessivement avantageuses.* » Le Rapporteur général proposait ainsi, dès 2006, « *de rechercher les moyens d'un partenariat équilibré entre l'État et les collectivités territoriales centré sur un objectif de partage équitable de l'effort national de maîtrise des finances publiques.* »

L'heure est venue d'établir ce nouveau partenariat, dont le présent projet de loi de finances pose les premières bases : un partage de l'effort de maîtrise de la dépense entre l'État et les collectivités territoriales, obtenu par une redéfinition tant du périmètre que de l'indexation de l'enveloppe normée des concours.

1.— La première étape : l'élargissement de la norme de dépense de l'État impose une répartition de l'effort de maîtrise de la dépense publique

Que les transferts à destination des collectivités locales soient contraints par la même norme de dépenses que les autres postes de l'État est devenu une nécessité.

a) L'ampleur prise par les transferts à destination des collectivités locales en font un enjeu incontournable de la stratégie financière de l'État

Les concours de l'État vers les collectivités territoriales prennent de nombreuses formes : des dotations indexées sur une articulation de l'évolution des prix et de celle de la croissance (DGF), des dotations indexées sur la formation brute de capital fixe des APU (FBCF), des concours libres de toute règle de progression (FCTVA), voire des fractions de produits fiscaux nationaux dont le rythme de progression dépend du dynamisme de l'assiette. À ces concours, il convient d'ajouter les crédits budgétaires retracés dans plusieurs missions du budget général. Alors que ces derniers crédits figuraient déjà en 2007 dans la norme de dépense du budget général, les autres concours suivent des rythmes de progression indépendants, pour la plupart très supérieurs à l'inflation.

Une première rationalisation de ces rythmes a eu lieu dès 1996 par la globalisation de certains concours au sein d'une enveloppe à laquelle a été appliquée une norme générale d'évolution fixée par le législateur. **Cette « enveloppe normée » couvre aujourd'hui 4,7 milliards d'euros en crédits et 41 milliards d'euros en prélèvements sur recettes** (soit 80 % de ceux en faveur des collectivités territoriales). Sa progression en 2007 était égale à l'inflation prévisionnelle augmentée de 33 % de la croissance du PIB (soit 2,22 %).

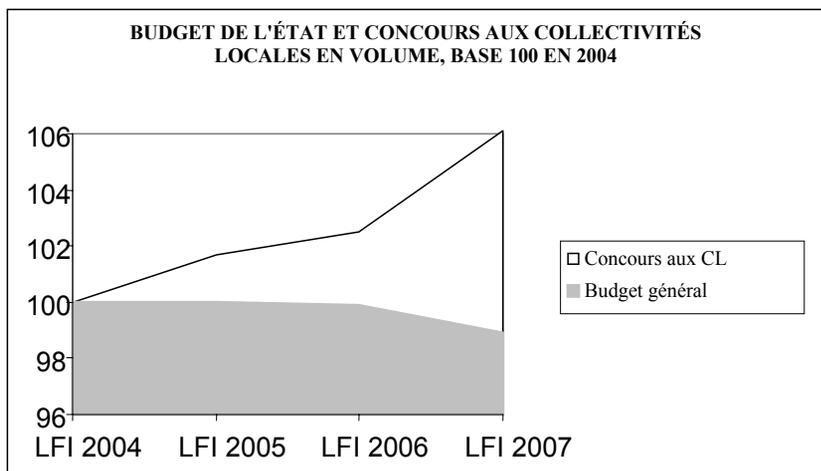
Hors de cette enveloppe, la plupart des concours observent des progressions plus rapides que celle du contrat. Au total, ces concours « hors enveloppe » représentent, en 2007, 9 milliards d'euros, soit 20 % des prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités locales, en progression sur l'année de + 15 %.

Il convient de compléter ce descriptif par les transferts de fiscalité, qui prennent deux formes :

– la prise en charge de dégrèvements de fiscalité locale décidés par le législateur, dont le montant évolue proportionnellement à l'assiette et à la hausse des taux décidée par les collectivités locales. Cette prise en charge s'élevait en 2007 à **13,4 milliards d'euros, en progression de 8 % par rapport à 2006 ;**

– les transferts de fractions de produits fiscaux aux collectivités territoriales en compensation des transferts de compétences, qui concernent deux taxes (la TIPP et la TSCA), pour un montant total en 2007 de 8,5 milliards d'euros. Ces moindres recettes fiscales de l'État varient chaque année selon deux facteurs : l'évolution de l'assiette (consommations de carburants et contrats d'assurance automobile) et la poursuite des transferts qui accroît le montant « brut » de la compensation.

Au total, le flux financier entre l'État et les collectivités locales s'est élevé en 2007 à plus de 77 milliards d'euros. Hors transferts de fiscalité, c'est-à-dire hors changements de périmètres décidés par le législateur (dégrèvements ou compensation des transferts de compétences), le montant des concours s'élève en 2007 à 57 milliards d'euros en progression annuelle de plus de 5 %.



b) L'impact financier de l'interventionnisme de l'État sur les recettes et les dépenses des collectivités justifie trop souvent l'immobilisme : il doit être regardé avec sincérité

• Les enjeux de la maîtrise des dépenses nécessitent de dépasser la seule vision historique des concours financiers

La discussion des sommes consacrées par l'État aux collectivités locales achoppe trop souvent sur l'historique des dotations, car ces concours résultent pour l'essentiel de deux phénomènes : soit le législateur a diminué de façon unilatérale les recettes fiscales des collectivités, soit il leur a transféré un bloc de compétences et donc de dépenses. Dans les deux cas, l'État a compensé ces moindres recettes ou ces dépenses supplémentaires par l'octroi de dotations nouvelles ou accrues, y compris sous forme de produits de fiscalité transférée, qui se sont sédimentées sur plusieurs décennies.

Cette méthode, surtout en matière fiscale, a toujours été contestable sur le plan de l'autonomie financière des collectivités territoriales. D'une part, elle prive les collectivités de leur pouvoir de modulation sur une fraction de recettes ou de dépenses. D'autre part, chaque nouvelle substitution d'impôt par une dotation, chaque nouvelle compensation de charge transférée, a toujours porté en elle le risque que les contraintes macroéconomiques pesant sur les finances de l'État rejaillissent en partie sur les budgets locaux.

En se bornant à la seule lecture historique, la masse financière consacrée par l'État aux collectivités territoriales constituerait un dû plus qu'un concours, par application du principe de compensation financière ou fiscale. Elle serait la contrepartie de l'interventionnisme de l'État dans les budgets publics locaux, en recettes comme en dépenses. Son indexation devrait à la fois offrir à toutes les collectivités locales des moyens de fonctionnement complémentaires aux impôts locaux, mais également permettre de couvrir le manque à gagner croissant de recettes ou bien le montant de charges résultant des choix du législateur. Il convient de dépasser aujourd'hui cette seule vision historique, car ces arguments doivent être relativisés : ils n'interdisent pas de contenir la croissance des sommes consacrées aux collectivités locales.

- Mesurer le réel impact des interventions de l'État sur les équilibres financiers locaux

En effet, la décentralisation des compétences de l'État n'a pas pour objectif que leur poids s'accroisse dans les budgets des APU, mais au contraire d'en améliorer la gestion et la conduite à l'échelle du pays. La santé financière satisfaisante des collectivités locales démontre d'ailleurs la justesse de ce processus de décentralisation. Loin de toujours déstabiliser l'équilibre général de la section de fonctionnement des collectivités, les transferts ont parfois conduit à une progression des charges transférées plus modérée que dans la période précédant le transfert, voire à un surcroît de recettes de fonctionnement.

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2005

Le rapport de l'Observatoire des finances locales sur l'état de ces finances en 2006 permet de tirer un premier bilan de l'impact des compétences transférées. Les analyses disponibles attestent de l'amélioration des finances des régions et des départements, car les recettes des collectivités ont plus qu'accompagné l'accroissement des dépenses. Il convient toutefois de souligner que le calendrier des transferts opérés par la loi du 13 août 2004 ne permet pas d'appréhender dès à présent leur impact global sur les finances locales. (...)

La progression des recettes de fonctionnement a été plus dynamique que celle des dépenses de gestion. Pour l'ensemble des collectivités, ces recettes progressent en 2005 de 5,3 %, bien que cette augmentation soit plus modérée qu'en 2004 (+8,9 %). Ce sont les régions qui voient leurs recettes de fonctionnement progresser le plus rapidement avec 14,4 % d'augmentation en 2005, suivies des départements et des groupements à fiscalité propre avec une augmentation identique de 5,4 % par rapport à 2004.

Cette progression très dynamique des recettes, fruit d'une politique fiscale haussière, fait apparaître en 2005 une épargne de gestion substantielle. En 2005, l'autofinancement des départements, qui avait reculé en 2004 (-4,8 %) s'établit à 8.691 millions d'euros, en augmentation de 13,3 %. Le phénomène est encore plus ample pour les régions, dont l'autofinancement avait pourtant moins reculé en 2004 (-1,2 %). Il s'établit en 2005 à 5.257 millions d'euros, en progression de 15 %. Ces chiffres établis par la direction générale de la comptabilité publique montrent notamment que les hausses des produits de la fiscalité directe votés par les départements et les régions en 2005 sont supérieures aux augmentations de l'épargne de gestion.

(en millions d'euros)

	Augmentation des taux 4T	Augmentation du produit de la fiscalité directe 2005-2004 (croissance des taux et des bases)	Croissance de l'autofinancement (en %)	Amélioration du solde de gestion (2005-2004)
Départements	4,30 %	+ 1 149	13,30 %	+ 1 018
Régions	21 %	+ 682	15 %	+ 686

Ces éléments démontrent que les hausses de taux votées en 2005 ont eu pour effet d'étoffer une épargne de gestion que la croissance des bases d'imposition permettait à elle seule (à taux constants) de constituer. En effet, les premiers résultats publiés par la DGCP montrent que le dynamisme des autres ressources de fonctionnement des collectivités en 2005 suffisait à couvrir la croissance des dépenses de fonctionnement :

(en millions d'euros)

2005-2004	Évolution des concours de l'État	Évolution des fiscalités indirecte et transférée	Progression des ressources autres que fiscalité directe	Progression des charges de fonctionnement
Départements	- 501	+ 2 156	+ 1 655	+ 1 439
Régions	+ 936	+ 868	+ 1 804	+ 1 271

Extraits du Rapport d'information sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement ; n° 3523 déposé le 14 décembre 2006 par MM. Marc Laffineur et Augustin Bonnepaux

Un raisonnement équivalent peut être tenu s'agissant des compensations fiscales. Rien n'appuie réellement l'hypothèse selon laquelle les modifications apportées par le législateur à la fiscalité locale auraient fragilisé la situation financière des collectivités concernées. Au contraire, il suffit de comparer les indexations des compensations et l'évolution spontanée des assiettes supprimées pour faire apparaître un décalage souvent favorable aux collectivités locales. C'est le cas, par exemple, de la suppression de la part régionale de taxe d'habitation, qui a été compensée dans la DGF des régions, et conséquemment a crû de plus de 6 % entre 2004 et 2007, c'est-à-dire beaucoup plus rapidement que l'assiette de la taxe elle-même.

Au total, le bilan financier des collectivités territoriales, qui fait apparaître une épargne de gestion constante, exercice après exercice depuis 2004, atteste qu'en dépit de charges lourdes et croissantes, leur section de fonctionnement a maintenu un solde positif grâce à des recettes de fonctionnement suffisamment dynamiques.

c) Ni la décentralisation des compétences, ni les réformes fiscales n'interdisent d'améliorer l'efficacité des moyens affectés par l'État aux collectivités locales

- Il est possible de partager l'effort de maîtrise de la dépense

Plusieurs constats pourraient être partagés. Ainsi, le postulat selon lequel toute charge transférée devrait croître mécaniquement en proportion du temps qui s'écoule doit être contesté. De même, l'axiome selon lequel l'indispensable limitation de la pression fiscale concernerait seulement l'État et non les impôts directs locaux doit être rejeté.

Par voie de conséquence, il convient d'interroger la pertinence des méthodes passées :

– les compensations, récentes ou anciennes, doivent-elles croître selon un rythme supérieur à l'inflation (progression de la DGF, principal index de référence), pour une durée indéterminée ?

– la compensation fiscale doit-elle systématiquement progresser plus rapidement que la valeur des assiettes supprimées, pour couvrir également les excédents de recettes qu'aurait générés une politique de hausse continue des taux ?

Enfin, l'objectif même de maîtrise des dépenses doit être partagé. La question de savoir si une dépense devrait incomber « par nature » à l'État ou aux collectivités locales, ou si son éventuel transfert est récent ou ancien n'est pas déterminante. Il convient notamment de s'affranchir autant que possible des approches historiques datées, qui conduiraient à estimer que les montants de dépense publique d'hier justifient ceux de la dépense d'aujourd'hui. Le Rapporteur général ne conteste pas, bien sûr, la nécessité devant laquelle sont

placées les collectivités territoriales de financer certaines charges, parfois transférées de fraîche date. Mais tout l'enjeu de la maîtrise consiste à leur demander de tenter de le faire à moyens constants en volume. **C'est ni plus ni moins le défi que l'État relève pour lui-même : améliorer la gestion publique pour conduire de meilleures politiques avec des moyens mieux maîtrisés.**

- La feuille de route d'une maîtrise partagée des dépenses publiques

Le présent projet de loi de finances propose de relever ce défi. Il franchit les deux premières étapes d'une démarche qui en comptera trois :

– Première étape : Le durcissement de la règle que l'État s'applique à lui-même en élargissant la norme globale de dépenses aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales. Il s'agit d'un effort volontariste de l'État, consistant, pour lui, à garantir la stabilité de la balance, tout en rajoutant certaines charges particulièrement lourdes et rigides dans un des plateaux.

– Deuxième étape : La contribution des collectivités locales à l'effort décrit ci-dessus passe par une révision d'ensemble des normes d'évolution que l'État applique aux différentes enveloppes destinées aux collectivités locales. Cette révision doit rendre l'effort de maîtrise de la dépense soutenable, en le répartissant sur l'ensemble des APU. Cette révision s'ouvrira dès 2008, avec un premier aménagement des contours du contrat de croissance, qui sera indexé sur la seule croissance des prix.

– Troisième étape : Une réflexion devra être conduite sur la structure, la pertinence et l'efficacité des concours attribués par l'État aux collectivités territoriales. En effet, le Rapporteur général considère que l'amélioration de la dépense publique ne se limite pas à sa maîtrise en volume, mais passe également par une optimisation de son efficacité, afin de la rendre légitime. D'ores et déjà, plusieurs critères d'une telle efficacité des concours aux collectivités locales peuvent être avancés, dans la ligne directrice générale que la LOLF a imprimée aux finances publiques : l'adéquation de la dépense à des objectifs définis et assumés, ou encore l'efficacité évaluée de la dépense à remplir ces objectifs.

- Au-delà de la loi de finances pour 2008 : un nouveau partenariat

Cette dernière étape sera capitale pour définir, dans la durée, le partenariat financier entre l'État et les collectivités territoriales. Elle devra notamment clarifier les rôles que les partenaires devront assumer.

– Du point de vue des collectivités locales, l'histoire de la décentralisation, ancienne comme récente, démontre qu'il sera difficile à l'avenir d'obtenir une responsabilisation des collectivités en matière de dépenses locales, tant que l'État ne s'abstiendra pas lui-même de tout interventionnisme coûteux et unilatéral dans leurs finances publiques. C'est d'ailleurs le sens de la création, par la conférence nationale des exécutifs locaux réunie pour la première fois le 4 octobre 2007, d'une Commission consultative de l'évaluation des normes, chargée de rendre un

avis sur les décisions nationales ayant un impact sur les finances des collectivités locales.

Une telle concertation est devenue aujourd'hui indispensable. La seule prise en compte, par les collectivités territoriales, des révisions des normes techniques constituerait un coût de 150 à 300 milliards d'euros pour les prochains exercices, selon la Direction générale des collectivités locales. Le Rapporteur général estime également préoccupant le constat du rapport publié en 2000 par l'Inspection générale de l'administration sur *Les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales* : « la mesure de l'impact des nouvelles règles étant ardue, elle est rarement effectuée préalablement à leur entrée en vigueur. Quant aux évaluations disponibles, elles souffrent d'une absence de méthodologie rigoureuse. »

Au-delà des normes techniques, le nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales devra permettre d'établir une procédure commune de validation des avant-projets sur leur volet financier. De nombreux exemples récents témoignent en effet de la propension de l'État à édicter des normes contraaires à l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose depuis 1972 : « *Aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi.* » Ainsi, le 6 avril 2007, le Conseil d'État a rendu une décision définitive⁽¹⁾ validant les demandes d'indemnisation des communes sur le fondement du transfert de charges illégal que représentait l'instruction par les communes des passeports et des cartes d'identité. Ce transfert résultait du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports que le Conseil avait annulé en janvier 2005, sur le fondement de l'article L. 1611-1 précité.

L'association des collectivités locales à l'évaluation et à l'élaboration des textes qui les touchent n'est donc pas tant une précaution financière, que le seul moyen que chaque assemblée délibérante élue assume ensuite ses choix budgétaires en toute responsabilité. Ce sera la condition de l'autonomie financière des collectivités territoriales, telle que la Constitution la garantit.

— À l'inverse et en contrepartie, compte tenu des montants considérables rappelés précédemment, il conviendra que l'État puisse affecter les sommes qu'il consacre aux collectivités territoriales à la réalisation d'objectifs plus stratégiques que la reconduction d'acquis historiques. Il faut souligner ici que cette préoccupation n'est pas totalement inédite, comme en témoigne la réforme de la DGF conduite en 2004. En ne se bornant pas à la reconduction ou à la sauvegarde des acquis ou des compensations, cette réforme a permis que l'État mette davantage en œuvre des choix politiques dans la répartition des concours financiers, notamment en faveur de la péréquation.

(1) Conseil d'État 6 avril 2007, 5ème et 4ème sous-sections réunies - req N° 299825

– Enfin, il appartiendra aux commissions des Finances du Parlement, en cohérence avec l'élargissement de la norme en volume, de veiller à ce que joue également pour les concours de l'État en faveur des collectivités locales la norme d'efficacité et de contrôle applicable aujourd'hui aux seules missions du budget général.

2.– La deuxième étape : un nouveau contrat de stabilité

Dès lors que l'État décide d'appliquer sa norme de dépense à un cadre élargi aux concours aux collectivités locales (*cf. supra*), la question du partage de cet effort avec les collectivités devient inévitable. Le présent projet de loi de finances propose d'établir avec les collectivités un nouveau contrat, reposant sur une indexation sur la seule croissance des prix (hors tabac), et un élargissement de l'enveloppe à laquelle cette indexation sera applicable. Ce nouveau contrat doit cependant être regardé comme une étape vers de nouvelles relations financières, et non comme l'aboutissement d'un strict objectif budgétaire.

a) L'instauration d'une enveloppe progressant comme les prix : la contribution des collectivités locales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

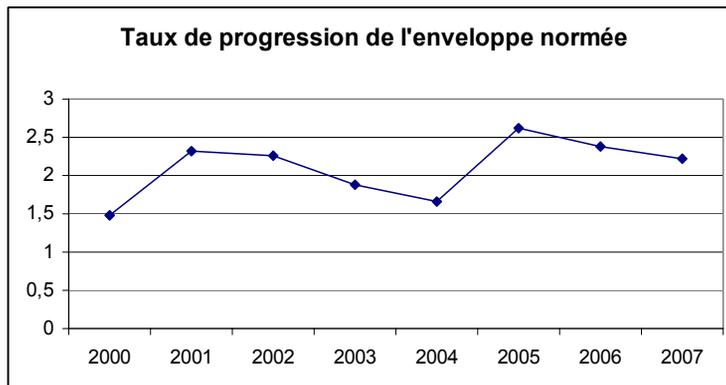
Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Ce contrat a été reconduit chaque année de 2002 à 2006. Il vise à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités et des charges de l'État, grâce à une programmation de l'évolution des dotations, et à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses.

Le contrat de croissance et de solidarité s'est caractérisé par l'indexation avantageuse de son évolution, qui permet aux collectivités de partager avec l'État les fruits de la croissance. Il a évolué selon le taux d'inflation prévisionnel, majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB constaté (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % depuis 2001). Comme le montre le tableau suivant, l'application de cette règle a produit des taux de croissance du contrat très hétérogènes depuis 2000.

TAUX D'ÉVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ DEPUIS 2000

(en %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,625	2,3775	2,22



Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Cette règle d'indexation favorable doit aujourd'hui être remise en question, sur son principe même. En effet, l'État ne peut plus dorénavant soutenir une dépense publique dont le montant résulte d'une équation automatique prenant en compte des indices macroéconomiques largement exogènes. Au contraire, dans le cadre des contraintes pesant sur nos finances publiques, le seul procédé acceptable pour l'État consiste à se fixer un niveau de dépense global répondant à un choix stratégique en matière de déficit et d'endettement.

Ces motifs ont conduit le Parlement et le Gouvernement à défendre ces dernières années la règle du « 0 % en volume » applicable aux dépenses nettes du budget général. Cette règle vertueuse que l'État choisit d'appliquer dès 2008 à l'ensemble de ces mêmes dépenses, majorées des prélèvements sur recettes, est étendue par le présent projet de loi de finances à l'enveloppe normée des concours aux collectivités locales. Le Rapporteur général considère que cette extension est à la fois une évolution budgétaire inévitable, compte tenu des montants atteints par cette enveloppe, et un choix incontournable de partage de l'effort national par les collectivités. **Maintenir une indexation différentielle du contrat de croissance reviendrait à faire des missions de l'État la variable d'ajustement des concours aux collectivités locales.**

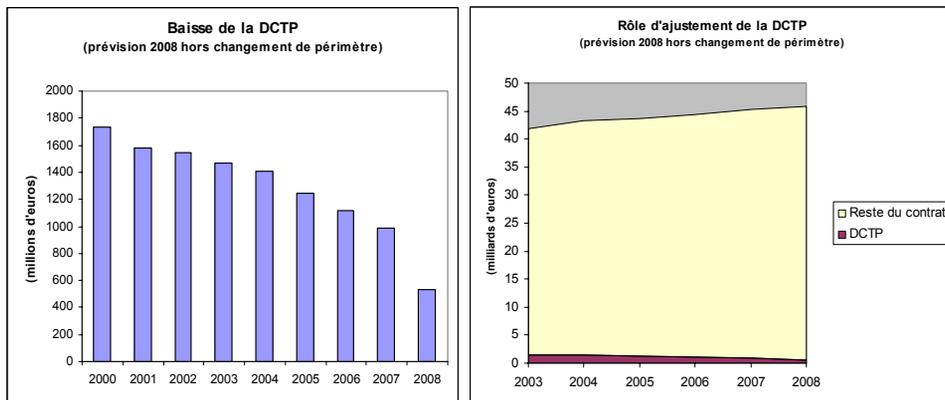
b) La forte indexation de certaines composantes impose de revoir le périmètre du contrat

L'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités locales ne constitue pas un bloc homogène. Alors que de nombreux concours en sont exclus (cf. infra), son périmètre relève lui-même d'un assemblage de dotations aux indexations différentes. Le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit que l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité comprend : la dotation globale de fonctionnement (DGF), 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) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP, hors réduction pour création d'entreprises).

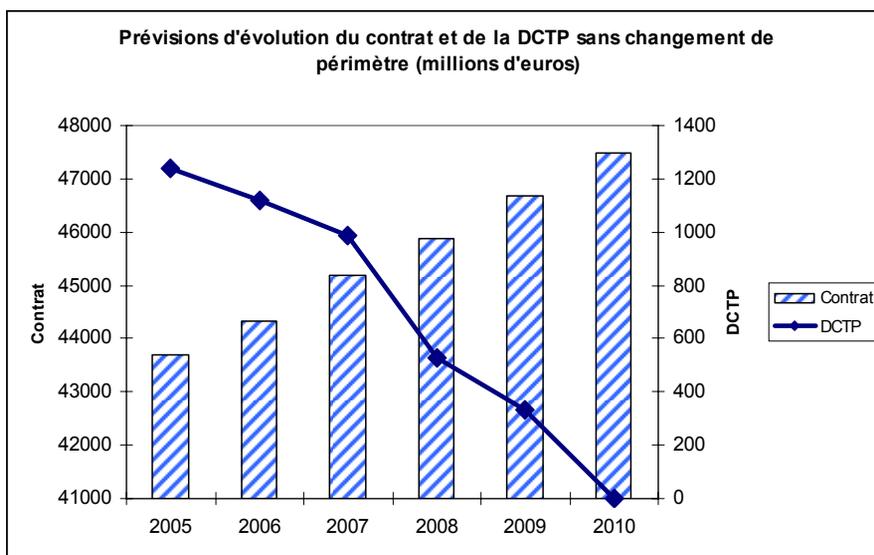
Ces dotations répondent à des objectifs et obéissent à des règles d'indexation différentes, retracés dans le tableau ci-après :

Objectif	Dotation	Indexation	Application en 2007
Dotations de fonctionnement	DGF	Prix+ 50 % du PIB	+ 2,5 %
	DSI		
	CPS des FDPTP		
	Dotation élu local		
Dotations d'équipement	DGE	Taux de la FBCF	+ 2,9 %
	DRES		
	DDEC		
Compensations de décentralisation	DGD	Prix+ 50 % du PIB	+ 2,5 %
Ajustement/Compensation fiscale	DCTP	Variable	- 11,6 %

Compte tenu de ces règles d'indexation spécifiques, supérieures à celle du contrat lui-même, la cohérence de l'enveloppe a reposé jusqu'en 2007 sur l'existence d'une variable d'ajustement. Ce rôle a été tenu jusqu'ici par la DCTP, dont le montant a fortement chuté depuis 2000 pour financer la croissance rapide des autres dotations.



L'application de la règle du « 0 % en volume » à l'enveloppe normée pose cependant la question de la pérennité de ce mécanisme d'ajustement. Comme le montrent les graphiques ci-dessus, sans changement de périmètre, la DCTP s'épuiserait à moyen terme – d'ici 2010 – pour soutenir seule le différentiel d'indexation entre les dotations et le contrat.



De plus, à périmètre constant, le rythme de baisse de la DCTP (- 46 % sur la première année) fragiliserait l'équilibre de certaines collectivités locales bénéficiaires d'importants montants de cette dotation. Ainsi, plus de

150 communes perdraient plus de 10 euros par habitant, et 500 perdraient plus de 5 euros par habitant. Certes, de telles baisses seraient en partie neutralisées, pour certaines collectivités, par le maintien ou la progression d'autres dotations de l'enveloppe. Le Rapporteur général redoute néanmoins que la brutalité d'un tel ajustement déstabilise certains budgets locaux.

c) L'instauration de nouvelles variables d'ajustement du contrat permet d'envisager avec plus de souplesse la nécessaire réforme de son contenu

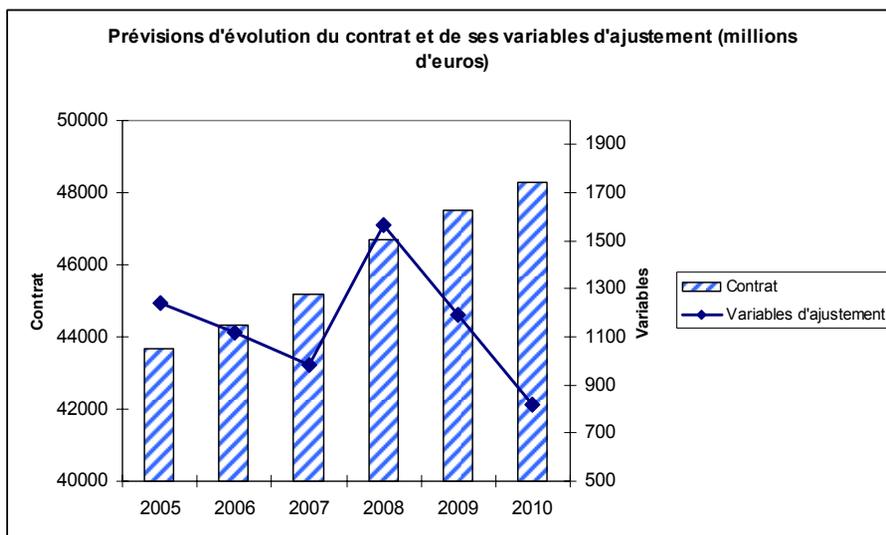
L'article 12 du présent projet de loi de finances propose donc plusieurs mesures permettant d'assouplir la contrainte pesant sur la DCTP, en étalant l'ajustement du contrat sur de nouvelles dotations :

– la compensation de la réduction de la fraction imposable à la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux (475,85 millions d'euros en 2007) ;

– la dotation de compensation de la réduction de taxe professionnelle pour création d'établissement (68,53 millions d'euros en 2007) ;

– et les compensations d'exonérations totales ou partielles de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles (481,65 millions d'euros en 2007).

Au total, ces mesures élargiraient le périmètre du contrat d'environ 1 100 millions d'euros, portant la masse des variables d'ajustement (DCTP incluse) de 1 à 2 milliards d'euros. Par conséquent, le rythme de baisse de la DCTP pour l'année 2008 se verrait divisé par 2, accusant un recul de 22 % seulement, contre 46 % sans changement de périmètre.



L'élargissement de l'enveloppe normée offrira donc à l'État et aux collectivités locales une certaine prévisibilité d'évolution du contrat à l'horizon de 2010. Le Rapporteur général considère que cet aménagement de l'enveloppe apporte une souplesse indispensable au cadrage des relations financières entre l'État et les collectivités, mais ne doit pas empêcher l'ouverture d'un véritable débat sur le contenu de l'enveloppe et l'indexation de ses composantes, notamment la DGF. En effet, en dépit d'un périmètre ainsi modifié, le contrat ne peut être garanti au-delà de 2011, année à partir de laquelle – selon l'évolution des indices macroéconomiques – la masse des variables d'ajustement pourrait commencer à faire défaut. **L'élargissement du périmètre ne fait donc que repousser une échéance que l'indexation importante de certaines composantes du contrat rend financièrement inéluctable.**

La révision des composantes du contrat est également une nécessité politique. En effet, l'équilibre offert par le présent projet de loi de finances consiste essentiellement en un statu quo budgétaire, dans lequel État et collectivités territoriales poursuivent respectivement leurs objectifs – stabilité en volume du contrat pour l'un, maintien d'importantes indexations pour les principales dotations pour les autres – au détriment de compensations fiscales dont les principaux bénéficiaires amortiront seuls la réforme. Il faut souligner, de ce point de vue, que l'élargissement de l'enveloppe à de nouvelles dotations, notamment à destination de zones rurales, permettra de rééquilibrer sensiblement la charge de l'ajustement du contrat. Toutefois, pour le Rapporteur général, il demeure indispensable que la contribution des collectivités locales à l'effort de maîtrise de la **dépense publique soit encore mieux partagée à moyen terme**, par une réforme des concours eux-mêmes au-delà de celle de leur enveloppe.

Comme le montre le tableau suivant, l'effort de maîtrise de la dépense, tel qu'engagé par le présent projet de loi de finances, risque de se borner à reporter de quelques exercices la réforme du financement des collectivités locales, si cet effort n'est pas prolongé dès 2008 par une réflexion importante sur les objectifs et les montants des dotations.

QUI DOIT FINANCER LE DIFFÉRENTIEL D'ÉVOLUTION ENTRE UNE ENVELOPPE ET SES COMPOSANTES ?

(en gras, les composantes mettant en péril l'objectif poursuivi)

Avant 2008 : une problématique « État »	Après 2008 : ne pas repousser un problème « collectivités »
Budget général : + 0 % volume	Budget général : + 0 % volume
Concours aux CL : > + 5 % par an	Concours aux CL : – <i>inclus dans la norme</i> –
dont enveloppe normée : prix + 33 % PIB	dont enveloppe normée : + 0 % volume
dont DGF et satellites : prix + 50 % PIB	dont DGF et satellites : prix + 50 % PIB
et dotations d'équipement : FBCF	et dotations d'équipement : FBCF

Les démarches engagées depuis le début de la XIII^{ème} législature, notamment l'installation d'une conférence des exécutifs locaux et la création d'un groupe de travail spécifique de la revue générale des politiques publiques en charge des relations État – collectivités locales, sont donc salutaires pour l'avenir des concours financiers à destination de celles-ci. Compte tenu du délai fourni par les mesures de périmètre proposées par le présent projet de loi de finances, elles devront aboutir à une réforme législative de ces concours avant 2011.

LE CONTRAT DE STABILITÉ

(en milliers d'euros et en pourcentage)

		LFI 2007 (a)	LFI 2007 révisée (b)	PLF 2008 (c)	Évolution en % sur LFI 2007 révisée (c/b)
I - ENVELOPPE NORMÉE					
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	PSR	39 256,788	39 075,480	40 140,287	2,725 %
dont DGF des départements - majoration DGE 2007		35,815	35,815		
dont DGF des départements - Recentralisation sanitaire		- 9,251	- 9,251		
dont DGF des communes - Parcs naturels		3,000	3,000		
Dotation spéciale instituteur (DSI)	PSR	88,192	88,192	90,029	2,08 %
Dotation élu local	PSR	62,059	62,059	63,351	2,08 %
Compensation part salaire de la TP pour les FDPTP	PSR	118,722	118,722	121,195	2,08 %
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes	AE	472,338	472,338	484,619	2,60 %
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements	AE	218,768	218,768	224,456	2,60 %
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	AE	658,917	658,917	676,049 ^[1]	2,60 %
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	AE	327,214	327,214	335,722 ^[2]	2,60 %
Dotation générale de décentralisation (DGID) :					
DGID - Programme concours financiers aux communes (mission RCT)	AE=CP	126,626	126,626	129,263	2,08 %
DGID - Programme concours financiers aux départements (Mission RCT)	AE=CP	251,650	251,650	256,892	2,08 %
DGID - Programme concours financiers aux régions (Mission RCT)	AE=CP	806,620	806,620	823,419	2,08 %
DGID - Programme concours spécifiques et administration (Mission RCT)	AE=CP	179,423	179,423	183,160	2,08 %
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle (Mission Travail et emploi)	AE=CP	1 651,361	1 651,361	1 685,754	2,08 %
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors RCE (réduction pour créations d'établissements)	PSR	986,250	986,250	770,585	- 21,87 %
DCTP part RCE (réduction pour créations d'établissements)	PSR	0,000	68,530	53,545	- 21,87 %
Exonération TP Réduction de la part des recettes BNC	PSR	0,000	475,852	371,796	- 21,87 %
Exonération taxe foncière Non Bâti agricole (hors Corse)	PSR	0,000	481,650	376,327	- 21,87 %
TOTAL variables d'ajustement	PSR	986,250	2 012,282	1 572,253	- 21,87 %
Sous-total « enveloppe normée » (I)		45 204,928	46 049,652	46 786,447	1,60 %

LE CONTRAT DE STABILITÉ

(en milliers d'euros et en pourcentage)

	LFI 2007 (a)	LFI 2007 révisée (b)	PLF 2008 (c)	Évolution en % sur LFI 2007 révisée (c/b)
II - AJUSTEMENTS				
DGF - Régularisation de la DGF				
DSI - Ajustements liés à la transformation des instituteurs en PE	- 17,925	- 17,925	- 84,213	
DSI - financement par mobilisation du reliquat comptable 2006 (art 15)			- 37,529	
DGD - transfert des ports maritimes (programme 122)			- 47,274	
DGD - transfert des aérodomes civils (programme 122)			11,895	
DGD - transferts fluviaux Guyane (programme 120)			2,438	
			1,473	
Sous-total II	- 17,925	- 17,925	- 153,210	
Total I + II	45 187,003	46 031,727	46 633,237	1,307 %
III - MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
Majoration sapeurs pompiers volontaires	12,000	12,000		
Majoration exceptionnelle au titre de l'aménagement du calcul de la compensation des rôles supplémentaires (art 1er de la LFR pour 2004)	7,500	7,500		
Sous-total III	19,500	19,500	0,000	-100,0 %
Total I + II + III	45 206,503	46 051,227	46 633,237	1,264 %

(1) et (2) Les montants de la DRES et DDEC indiqués ici correspondent au niveau des AE qui auraient été ouverts en 2008 en l'absence de réforme. Or, le projet de loi de finances pour 2008 propose de transformer ces deux dotations en prélèvements sur recette (PSR). Dès lors, il n'y a plus d'AE en 2008. Les montants qui seront ouverts en 2008 en PSR s'élevaient à **661,841 M€** (+19,4 M€) pour la DRES et **328,666 M€** (+6,6 M€) pour la DDEC, soit strictement le même montant que celui qui aurait été ouvert en CP en 2008 en l'absence de réforme.

Hypothèses économiques retenues :	2006	2007	2008
Taux DGF (Prix + 50%)	2,30 %	2,800 %	2,725 %
Satellites de la DGF	2,72747 %	2,50190 %	2,082658 %
FBCF des APU	4,00 %	2,90 %	2,60 %
Enveloppe (Prix+33% PIB et 0% du PIB en 2008)	2,625 %	2,3775 %	1,60 %
Prix hors tabac de N	1,70 %	1,30 %	1,60 %
PIB en volume de N	2,00 %	2,25 %	

3.– Vers la troisième étape : l'optimisation du financement des collectivités territoriales par des concours de l'État hors contrat

En 2007, plus de 30 milliards d'euros ⁽¹⁾ ont été transférés par l'État aux collectivités territoriales, sans être pris en compte dans une norme de maîtrise de la dépense, fût-elle celle de l'État. Cette situation est désormais partiellement corrigée, puisque l'État intégrera à compter de 2008 l'ensemble des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales dans sa propre norme. Les concours « hors contrat » n'obéissant pas à la règle d'indexation globale du contrat de croissance, mais évoluant selon des taux spécifiques, souvent très supérieurs à celui du contrat lui-même, la décision prise par le Gouvernement revient à financer sur son propre budget (« normé » à 0 % en volume), la croissance de certaines dotations. **Plus encore que les concours inclus dans l'enveloppe normée, ces dotations doivent donc constituer une dépense publique particulièrement efficace.**

a) L'extinction progressive des crédits budgétaires au profit d'enveloppes prélevées sur les recettes de l'État soulève une question de présentation budgétaire

- L'utilisation des prélèvements sur recettes n'est pas critiquable en soi

Les transferts aux collectivités territoriales financés par des crédits budgétaires représentent environ 6 % de l'ensemble des concours en faveur des collectivités. Cette fraction tend encore à diminuer sous l'effet d'une double tendance :

– alors que les crédits inscrits au budget général sont stables depuis 2004, les dotations prélevées sur les recettes de l'État ou les produits de fiscalité transférés sont en forte croissance sur la même période ;

– au gré des transferts de compétences résultant de la loi relatives aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, ou de la modernisation de certaines anciennes compensations, des crédits inscrits au budget général sont basculés chaque année en moindres recettes pour l'État.

Cette dernière tendance est à nouveau à l'œuvre dans le présent projet de loi de finances, qui propose de réformer les deux dotations d'équipement scolaires destinées aux départements et aux régions, et de transformer ces crédits en prélèvements sur recettes. Ce processus n'est pas critiquable en lui-même : l'autonomie financière des collectivités territoriales et leur responsabilité devant les contribuables locaux justifient que les dotations libres d'emploi soient prélevées sur les recettes de l'État et transférées annuellement. En outre,

(1) Les prises en charge de dégrèvements d'impôts locaux pour 14 milliards d'euros, et plus de 18 milliards d'euros de fiscalité transférée en compensation de transferts.

l'élargissement de la norme de dépense de l'État exonère dorénavant les prélèvements sur recettes d'une des critiques qui leur étaient fréquemment adressées : une débudgétisation de postes excessivement dépensiers, afin de préserver les objectifs de dépenses de l'État.

Pour autant, la poursuite de ce processus sur longue période ne va pas sans soulever une difficulté tenant à la présentation budgétaire. Alors même que l'impact de la LOLF a conduit le Gouvernement à un effort considérable de rationalisation de la présentation budgétaire, mais également de transparence et de quantification des objectifs de dépenses, **les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités locales représentent aujourd'hui plus de 50 milliards d'euros que le Parlement doit voter sur la base d'une documentation budgétaire légère, sinon inexistante.**

• Le degré d'information du Parlement sur les prélèvements sur recettes doit être amélioré

Deux caractéristiques propres à ces prélèvements concourent à les présenter au Parlement sous une forme de moins en moins satisfaisante :

– premièrement, le délai applicable à l'annexe au projet de loi de finances relative à l'effort financier en faveur des collectivités territoriales n'est pas satisfaisant. Ce « jaune » a été publié en 2006 après le vote de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, et par conséquent après la discussion des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités. A défaut d'annexe, le Parlement doit donc s'en tenir au seul exposé des motifs, par ailleurs laconique, de l'article d'évaluation ;

– deuxièmement, le contenu même de l'annexe fait problème. Celle-ci récapitule l'ensemble des sommes destinées aux collectivités territoriales, celles inscrites dans les missions comme celles prélevées sur recettes, y compris la fiscalité transférée. Cependant, la nature même des prélèvements sur recettes prive le Parlement de toute approche dynamique de ces sommes, et même de toute analyse de la performance que l'État pourrait leur assigner. Seul le glossaire de cette annexe permet à la représentation nationale de se forger une idée extrêmement fruste de l'autorisation qu'elle consent, en dépit de son ampleur considérable.

Par exemple, l'annexe au projet de loi de finances pour 2007 présente le FCTVA (soit 4,7 milliards d'euros) en une seule phrase, pour le moins laconique :

« Ce fonds permet la compensation de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses réelles d'investissement réalisées au cours du dernier exercice clos, ou, pour les communautés de communes et d'agglomération, l'année même de la réalisation des investissements ».

Le FCTVA fait également l'objet d'un alinéa du tome 1 du fascicule *Voies et moyens*, au titre des évaluations des recettes de l'État. En 2006, les informations livrées au Parlement dans cette annexe étaient les suivantes :

« Le montant du fonds de compensation pour la TVA est estimé à 4 711 millions d'euros, compte tenu de l'évolution des dépenses d'équipement en 2005 et 2007 et d'une réactualisation à la hausse de la prévision de consommation pour 2006. En effet, les dépenses réelles d'investissement prises en compte pour l'attribution du FCTVA au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année, à l'exception des communautés de communes et d'agglomération, qui bénéficient d'attributions du fonds l'année de réalisation de la dépense éligible. L'investissement local, principal déterminant de la dépense, a progressé de 7 % en 2005 et devrait rester dynamique en 2007. »

Le Rapporteur général considère que l'écart croissant entre les contraintes de présentation et de transparence assignées aux missions du budget et l'absence de toute documentation budgétaire relative aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales risque de devenir de moins en moins acceptable, à mesure qu'enflent les montants prélevés sur les recettes. Le Parlement ne peut plus se prononcer sur un transfert de plus de 50 milliards d'euros sur le fondement d'une information aussi lacunaire.

b) Une distinction entre les prélèvements sur recettes hors et dans l'enveloppe qui devra encore être débattue

- En dépit de leur origine législative, les PSR « hors enveloppe » s'apparentent à un ensemble de dépenses dont le Parlement acterait la croissance mécanique et particulièrement dynamique

Si les PSR « hors enveloppe » ne sont présentés que sous la forme d'un état de fait (une déclinaison annuelle de chiffres globaux), c'est que leur objet, leur pertinence, leur efficacité et donc leurs montants semblent ne plus devoir être discutés.

Ce défaut d'information oppose les concours « hors enveloppe » à ceux relevant de l'enveloppe normée. Ainsi, à travers l'examen d'articles concernant sa répartition, la DGF constitue toujours un engagement financier porteur de sens, notamment en raison de l'objectif de péréquation. Au cours des dernières années, les parlementaires ont ainsi pu participer à la réforme du périmètre puis de la répartition de la DGF. Au contraire, s'agissant des PSR « hors enveloppe », le Parlement ne se prononce plus aujourd'hui que sur des mesures de récapitulation synthétique, car ces concours ne sont plus le fruit d'une politique volontariste, mais la seule répétition dans le temps d'enveloppes « dues ».

Cette caractéristique emporte des conséquences importantes sur les montants des concours « hors enveloppe », qui obéissent à des règles d'évolution endogènes, exemptes de toute régulation ou volonté politique. Elle soulève

également la question du rôle que l'État entend faire jouer à ces milliards d'euros prélevés sur ses recettes « hors contrat », et mérite à ce titre d'être discutée.

LES PRÉLÈVEMENTS HORS ENVELOPPES

PSR hors enveloppe	Montant LFI 2007 (en millions d'euros)	Objet	Règle d'évolution	Effet en 2007	En valeur
Fonds de compensation pour la TVA	4 711	Subvention d'investissement	Néant. Dépend de l'éligibilité au dispositif	+ 16,9 %	+ 681
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	680	Subvention d'investissement	Néant. Évolution spontanée du produit recouvré	+ 9,7 %	+ 60
Reversement de TIPP à la Corse	30	Compensation de transferts	Néant. Évolution de l'assiette	+ 1,8 %	+ 0,54
Compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	164	Subvention de fonctionnement	Néant. Dépend de l'éligibilité au dispositif	s o	+ 0
Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2 754	Compensations de mesures fiscales	Néant. Évolution spontanée des assiettes ou changement législatif du périmètre de la compensation	+ 2 %	+ 55
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	Subvention de fonctionnement	PSR stable	s o	s o

Le tableau ci-dessus retrace les PSR « hors enveloppe ». Leur total s'est élevé en 2007 à 8 839 millions d'euros, en progression de 800 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2006, c'est-à-dire de 10 % (hors changement de périmètre du FMDI). De la loi de finances pour 2004 à celle pour 2007, hors création du FMDI, ces PSR ont progressé en trois exercices de 1 854 millions d'euros, soit + 71 %.

Ce tableau témoigne également de l'absence de cohérence de cet ensemble de concours, tant du point de vue de leur objet que de celui des règles d'évolution de leurs montants. Pourtant, les dépenses que cet ensemble retrace résultent exclusivement de décisions législatives consistant à alléger la charge de la fiscalité locale pour certains contribuables (sans prise en charge de la hausse des taux), afin de financer certains investissements locaux ou encore de soutenir financièrement les collectivités locales dont le tissu fiscal s'appauvrit trop rapidement.

- Le dynamisme des PSR « hors enveloppe », qui repose exclusivement sur l'État, imposera d'en améliorer la performance

Ce constat confirme le bien fondé de l'élargissement de la norme de dépense de l'État aux prélèvements sur recettes, car il montre que le législateur n'a pas toujours été exempt de toute tentation d'utiliser, hors de la norme, la dépense publique en faveur des collectivités locales pour satisfaire des objectifs divers et coûteux. Le Rapporteur général souligne, toutefois, que cet élargissement poursuit

un objectif de transparence et de crédibilité, mais ne signifie pas que les PSR « hors enveloppe » se verront appliquer à l'avenir le « 0% en volume ». La norme de dépense n'interdit pas, en effet, que certains postes croissent au-delà du « 0% en volume ».

En revanche, indépendamment du niveau d'indexation de ces PSR, leur efficacité doit être évaluée. En effet, une fois intégrée à la norme de l'État, la croissance rapide de ces concours devra être compensée par un effort plus rigoureux sur les missions de l'État. Dès lors, l'efficacité de cette croissance doit pouvoir être débattue, assumée par le Parlement puis évaluée : cet impératif, conforme à l'esprit de la LOLF, doit dorénavant s'appliquer aux PSR « hors enveloppes » pour trois motifs :

– *À prélèvement constant, l'État pourrait mieux choisir sa dépense.* Cette adaptation pourrait s'avérer totalement neutre du point de vue des finances locales, par exemple si la baisse d'un PSR était neutralisée par la hausse d'un produit fiscal local. Ainsi les exonérations de fiscalité locale, compensées par une dotation prélevée sur recettes, pourraient faire l'objet d'une discussion annuelle par le Parlement en vue d'en évaluer l'efficacité et de les concentrer sur des objectifs précis. Une telle discussion supposerait cependant au préalable une meilleure visibilité du Parlement sur les 22 exonérations couvertes par la seule ligne « Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale ». (1)

(1) Cette ligne est d'abord détaillée en sept ensembles dans l'annexe des Voies et moyens (tome 1), au chapitre des prélèvements sur recettes. Les 22 mesures fiscales précisément recouvertes par ces sept ensembles peuvent être retrouvées en utilisant le tome 2 de la même annexe, en parcourant le chapitre consacré aux impôts directs locaux. La présentation de chaque mesure y est celle d'une dépense fiscale.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DE CERTAINES EXONÉRATIONS
RELATIVES À LA FISCALITÉ LOCALE
(PRÉVISIONS 2008)**

(en millions d'euros)

Exonérations	Montant de la compensation
I - Taxes foncières	
♦ Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	402
- dont ZFU.....	10
- dont exonérations pour les HLM situés en ZUS.....	96
- dont exonérations à caractère social.....	4
- dont exonérations pour les personnes de condition modeste.....	291
- dont exonérations pour les activités équestres.....	1
♦ Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	498
- part départementale de l'exonération de TFPNB agricole.....	268
- part régionale de l'exonération de TFPNB agricole.....	51
- part communale - exonération de 20% de TFPNB agricole.....	170
- terrains plantés en bois.....	7
- exonération de TFPNB en Corse.....	2
Total Taxes foncières	900
II - Taxe d'habitation	1 227
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)	82
♦ Exonération en faveur de la Corse.....	66
♦ Investissements PME en Corse.....	3
♦ Zone franche de Corse.....	1
♦ Réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TP des BNC.....	475
♦ Exonération de TP pour les activités équestres.....	1
Total Taxe professionnelle	628
TOTAL GÉNÉRAL (1)	2 755

(1) 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 2008, majoré des deux nouveaux prélèvements sur recettes correspondant d'une part à la compensation de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TP des BNC, et d'autre part aux exonérations de taxe foncières sur les propriétés non bâties agricoles..

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

– Une plus grande cohérence permettrait à l'État de dépenser de façon plus efficace. En effet, la seule explication chronologique ne suffit pas à justifier le manque de cohérence de ce bloc de concours, qui couvre des dotations servant parfois à financer les mêmes dépenses locales que certains concours relevant de l'enveloppe normée. C'est le cas de nombreux équipements, qui font l'objet à la fois d'une demande de subvention au titre de la DGE auprès des préfetures, d'une part de la dotation au titre des amendes de police et d'une attribution de FCTVA. L'État soutient donc de tels investissements par trois canaux superposés, sans même que l'administration en ait parfois conscience, en raison des modes de gestion très différents de ces concours : la DGE est une enveloppe fermée répartie par le préfet (indexation sur la FBCF), les amendes de police constituent une

enveloppe fermée d'emploi très souple pour la collectivité (absence de règle de progression), alors que le FCTVA est une enveloppe ouverte dont les attributions sont mécaniques (absence de règle de progression).

— Du point de vue des collectivités locales, le renforcement de l'autorisation budgétaire consoliderait les PSR dans le temps. L'allocation des moyens de l'État, y compris au bénéfice des collectivités locales, répond à une recherche de l'efficacité. Dans cette recherche, lorsque les moyens sont fortement contraints, les dépenses ne sont plus juxtaposées mais hiérarchisées en fonction du degré de priorité que leur affecte le Parlement. La transformation du contrat de croissance opérée par le présent projet de loi de finances, en mobilisant trois concours « hors enveloppe » comme nouvelles variables d'ajustement, montre bien ce phénomène. En 2003, la réduction de la fraction imposable à la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux, et sa compensation corollaire pour les collectivités locales relevaient de choix prioritaires. Pour 2008, dans un contexte de maîtrise plus stricte de la dépense, le Gouvernement propose au Parlement de considérer que la modération de la baisse de la DCTP est devenue davantage prioritaire que le maintien de l'indexation de la compensation instaurée en 2003. Si les PSR « hors enveloppe » n'en venaient pas à constituer, à l'avenir, une ou plusieurs véritables « enveloppes » couvrant des dépenses choisies annuellement par le Parlement, les collectivités territoriales pourraient craindre que ces concours soient de nouveau employés à financer des besoins jugés davantage prioritaires. Dans un contexte de dépense publique rationalisée, la dépense mécanique doit céder le pas à la dépense choisie et efficace, y compris à destination des collectivités locales.

c) La progression des montants de la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences

• Les modalités de financement des transferts de compétences

Les compensations versées par l'État aux collectivités locales au titre des transferts de compétences augmentent en 2008, comme au cours des précédents exercices, en raison de deux facteurs.

— Premièrement, les transferts prévus par la loi du 13 août 2004 se poursuivent toujours en 2008. Par conséquent, le droit à compensation afférent augmente. Il s'agit d'**un mouvement de périmètre consistant pour l'État à diminuer ses recettes à due proportion des charges qu'il transfère**. Les articles 13 et 14 du présent projet de loi de finances modifient ainsi le droit à compensation respectif des régions et des départements pour tenir compte de cette évolution des transferts (qui concerne principalement des transferts de personnels en 2008).

– Deuxièmement, la perte de fiscalité de l’État se mesure également à l’aune du dynamisme des assiettes transférées. En effet, conformément au principe constitutionnel d’autonomie financière, le II de l’article 119 de la loi du 13 août 2004 a précisé que la compensation financière s’opère, à titre principal, par l’attribution d’impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances. Les transferts de compétences sont donc, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d’impôts nationaux. L’article 52 de la loi de finances pour 2005 a précisé que les départements sont destinataires d’une part de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA) applicable aux véhicules terrestres à moteur, et les régions et la collectivité territoriale de Corse, d’une part de la taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). La fraction du tarif de la TIPP attribuée aux régions est calculée de telle sorte qu’appliquée à l’assiette régionale de cette taxe en 2006, elle permette la détermination d’un produit couvrant les charges transférées aux régions par la loi du 13 août 2004. De la même façon, le droit à compensation des départements au titre de la loi du 13 août 2004 a été converti en une fraction du taux de la TSCA à partir de l’assiette 2004 de cette taxe. Chaque nouveau transfert opéré dans ce cadre se traduit par une majoration des fractions permettant d’atteindre le montant de compensation attendu.

Cette technique produit donc une sensibilité de la compensation à l’évolution de l’assiette transférée. Il convient de rappeler qu’en cas de baisse du produit fiscal en deçà du seuil de compensation, **la loi du 13 août 2004 a prévu un mécanisme de garantie pour les collectivités territoriales**. En revanche, en cas de progression de l’assiette, les collectivités restent bénéficiaires de l’excédent de produit fiscal, qui constitue à droit constant une perte de recettes supplémentaires de l’État.

- Fiscalité transférée en 2008

La TIPP transférée aux régions en compensation des transferts de compétences correspondra en 2008 à un droit à compensation de 2 755 millions d’euros, contre 2 321 millions d’euros au titre du cumul des tranches précédentes de 2005 à 2007. Le différentiel de 434 millions d’euros correspond à l’estimation, selon les données disponibles, du droit résultant des transferts devant intervenir en 2008 en matière de transferts de personnels.

La TSCA transférée aux départements en compensation des transferts de compétences correspondra en 2008 à un droit à compensation de 1 850 millions d’euros, contre 1 227 millions d’euros au titre du cumul des tranches précédentes de 2005 à 2007. Le différentiel de 623 millions d’euros correspond à l’estimation, selon les données disponibles, du droit résultant des transferts devant intervenir en 2008 en matière de transferts de personnels.

d) La prise en charge des dégrèvements d'impôts locaux

Par opposition à l'exonération, le dégrèvement est un mécanisme qui permet de réduire la cotisation fiscale du redevable de l'impôt tout en restant transparent pour la collectivité, car l'État prend en charge la cotisation. Les bases imposables notifiées à la collectivité sur lesquelles s'exerce son pouvoir fiscal comprennent celles qui font l'objet d'un dégrèvement. La collectivité est ainsi assurée de percevoir le produit fiscal par application du taux voté aux bases imposables.

Ces dégrèvements sont inclus dans les ressources propres des collectivités dans la mesure où ces dernières ont perçu le produit fiscal voté, y compris celui dû par un contribuable dégrévé en vertu des taux votés. Contrairement aux compensations d'exonération fiscale, qui prévoient une neutralité des hausses de taux pour l'État, la contribution de celui-ci au titre des dégrèvements augmente à proportion des hausses votées par les collectivités territoriales.

Par conséquent, la croissance du montant total des dégrèvements pris en charge par l'État peut provenir à la fois d'un accroissement des bases dégrévées (évolution de l'assiette, éligibilités nouvelles aux dégrèvements, nouveaux dégrèvements législatifs) et des hausses de taux d'impôts directs pratiquées par les collectivités locales. Toutefois, depuis 2001, le législateur a encadré progressivement les principaux dégrèvements (cf. ci-après) afin de « geler » les taux applicables aux bases dégrévées. La fraction de cotisation résultant du produit des bases par la majoration des taux restant à la charge du contribuable (c'est le cas du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, ou du dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux) ou de la collectivité (dans le cas du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée). Les autres dégrèvements obéissent aux règles de droit commun, soit 3 711 millions d'euros en 2007 qui évoluent en fonction de l'assiette et des taux.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES DÉGRÈVEMENTS
RELATIFS À LA FISCALITÉ LOCALE**

(en millions d'euros)

Dégrèvements	2005	2006	2007 ⁽¹⁾
I - Taxes foncières			
Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes	64	83	41
Dégrèvement de la TFPNB pour les jeunes agriculteurs	13	14	14
Dégrèvement pour personnes de condition modeste (70-75 ans)	55	52	65
Autres dégrèvements	371	414	468
Total Taxes foncières	503	563	588
II - Taxe d'habitation			
Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du code général des impôts)	2 148	2 206	2 318
Dégrèvement d'office au profit des Rmistes pendant un an (article 1414 III du code général des impôts)	295	326	345
Autres dégrèvements	331	386	357
Total Taxe d'habitation	2 774	2 918	3 020
III - Taxe professionnelle			
Plafonnement au regard de la valeur ajoutée (article 1647 B <i>sexies</i> du code général des impôts)	5 891	6 468	5 252
Dégrèvement poids lourds (article 1647 C du code général des impôts)	129	263	250
Dégrèvement armateurs (article 1647 C ter du code général des impôts)	19	21	39
Dégrèvement recherche (article 1647 C quater du code général des impôts)	9	10	38
Dégrèvement au titre des investissements nouveaux (article 1647 C <i>quinquies</i> du code général des impôts)	24	746	2 210
Crédit anti-délocalisation (article 1647 C <i>sexies</i> du code général des impôts)	150	339	200
Autres dégrèvements	1 035	1 031	1 794
Total Taxe professionnelle	7 257	8 878	9 783
TOTAL GÉNÉRAL	10 534	12 359	13 391

(1) Montants prévisionnels inscrits en loi de finances pour 2007

Les restitutions opérées au profit des collectivités territoriales en vertu des dispositifs de dégrèvements devaient représenter une prise en charge de **13,4 milliards d'euros** pour 2007, en augmentation de 8,4 % par rapport à 2006 et de 27 % depuis 2005. Cette croissance est tirée massivement par les dégrèvements de taxe professionnelle (+ 35 % en deux ans, *cf.* tableau ci-dessus). Pour 2008, le présent projet de loi de finances prévoit un montant total de 16 milliards d'euros de dégrèvements d'impôts locaux, en raison de la montée en charge du plafonnement de la taxe professionnelle.

Le Rapporteur général considère que cette situation devient problématique, car elle est susceptible de remettre en cause – au même titre que les autres concours aux collectivités locales – les efforts consentis par le pays pour maîtriser la dépense de l'État, ce qui renforce la nécessité de trouver une solution de sortie. À cette fin, deux pistes peuvent être envisagées, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

– ainsi qu'il a été proposé en matière d'exonérations, le Parlement pourrait s'attacher à recentrer ces allègements de fiscalité locale autour de nouveaux objectifs moins coûteux. Cette solution, neutre financièrement pour les collectivités territoriales, semble cependant délicate à mettre en œuvre, en raison notamment de la concentration du coût des dégrèvements sur la taxe professionnelle ;

– une autre piste est à l'étude depuis son évocation par le Conseil économique et social dans l'avis rendu sur la base du rapport de M. Philippe Valletoux *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, en décembre 2006. Il s'agirait de transformer les dégrèvements en exonérations afin de neutraliser la réforme pour le contribuable, puis de faire masse des montants concernés au sein d'une compensation globale, dont l'évolution pourrait être discutée, tout comme celle du PSR déjà existant.

	LFI 2007	Exécution 2007 structure courante (PLF 2008)	PLF 2008	Évolution PLF 2008/ exécution 2007 structure courante (en %)
I - Dotations sous enveloppe				
• Dotation globale de fonctionnement :	39 251	39 322 ^[1]	40 056	1,87% ^[2]
• Dotation spéciale instituteurs	88	67	5 ^[3]	-92,23%
• Dotation élu local	62	62	63	2,08%
• DGE départements et des communes (AE)	691	691	709	2,60%
• DRES et DDEC (AE en 2007; PSR en 2008)	986	986	991	[4]
• Dotation générale de décentralisation	1 093	1 093	1 132	3,53% ^[5]
• Dotation générale de décentralisation (Corse)	271	271	277	2,08%
• DGD formation professionnelle	1 651	1 651	1 686	2,08%
• Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	119	119	121	2,08%
• DCTP (hors RCE ex- REI)	986	986	771	-21,87%
• DCTP - Réduction pour création d'établissements		69	54	-21,87%
• Majoration exceptionnelle au titre de la prise en compte des rôles supplémentaires de la TP (art 1 ^{er} de la LFR pour 2004)	8	8	0 ^[6]	-100,00%
• Compensation de la réduction de la fraction imposable à la TP des recettes des BNC		476	372	-21,87%
• Compensation de l'exonération de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)		482	376	-21,87%
Total Dotations sous enveloppe	45 207	46 283	46 612	0,71%
II - Dotations hors enveloppe				
• Fonds de compensation pour la TVA	4 711	4 711	5 192	10,21%
• Amendes forfaitaires de la police de la circulation	680	595	680 ^[7]	14,38%
• Reversement de TIPP à la Corse	42	42	43	1,40%
• FMDI	500	500	500	0,00%
• Dotation de développement rural (AE)	128	128	131	2,60%
• Subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères (AE)	1 776	1 773	1 396 ^[8]	-18,91%
• Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :	17 093	15 814	17 985	13,73%
• DCTP - Réduction pour création d'établissements	78	<i>intégrés dans l'enveloppe normée en 2008</i>		
- compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	164	164	164	0,00%
- compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2 763	1 760	1 791	1,77%
• <i>dont compensation de la réduction de la fraction imposable à la TP des recettes des BNC</i>	<i>494</i>	<i>intégrés dans l'enveloppe normée en 2008</i>		
• <i>dont compensation de l'exonération de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)</i>	<i>464</i>	<i>intégrés dans l'enveloppe normée en 2008</i>		
- contrepartie de divers dégrèvements et admissions en non valeur relatifs aux impôts locaux	14 088	13 890	16 030	15,41%
Total Concours hors enveloppe	24 930	23 562	25 927	10,21%
TOTAL GÉNÉRAL I + II	70 136	69 845	72 539	3,92%
III - FISCALITE TRANSFEREE				
Fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983	9 033	9 505	9 878	3,92%
<i>Cartes grises (régions)</i>	<i>1 926</i>	<i>1 840</i>	<i>1 907</i>	<i>3,60%</i>
<i>Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (départements)</i>	<i>7 107</i>	<i>7 665</i>	<i>7 972</i>	<i>4,00%</i>
Quote-part de TIPP (départements) - loi n°2003-1200 du 18 déc 2003	4 942	4 942	4 971	0,59%
Quote-part de TSCA (départements) - article 53 de la LFI pour 2005	874	874	877	0,34%
Fraction de TSCA (commune) - article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006	10	10	10	0,00%
Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et compensation de la vignette résiduelle	3 509	3 547	4 605	29,82%
<i>dont Quote-part de TIPP (régions)</i>	<i>2 307</i>	<i>2 321</i>	<i>2 755</i>	<i>18,71%</i>
<i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i>	<i>1 201</i>	<i>1 227</i>	<i>1 850</i>	<i>50,83%</i>
TOTAL III	18 368	18 879	20 342	7,75%
TOTAL GENERAL I+II+III	88 504	88 724	92 881	4,69%

CHAPITRE IV

LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2008

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le mardi 2 octobre, afin d'examiner les « budgets économiques pour 2008 », c'est-à-dire les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour construire le projet de loi de finances pour 2008. Comme de coutume, les prévisions du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi ont été confrontées à celles des principaux instituts de conjoncture et de certaines institutions financières. Le Rapporteur général rend compte, dans le présent chapitre, des principaux débats qui ont eu lieu à cette occasion.

I.— UN CONTEXTE MONDIAL INCERTAIN

A.— UN RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE MONDIALE

Selon les prévisions du Gouvernement associées au présent projet de loi de finances, la croissance mondiale serait plus faible en 2008 qu'en 2007 : après 4,6 %, elle diminuerait à 4,4 % en moyenne annuelle. Le ralentissement est encore plus net par rapport à l'année dernière, lors de laquelle la croissance avait atteint 5,1 %.

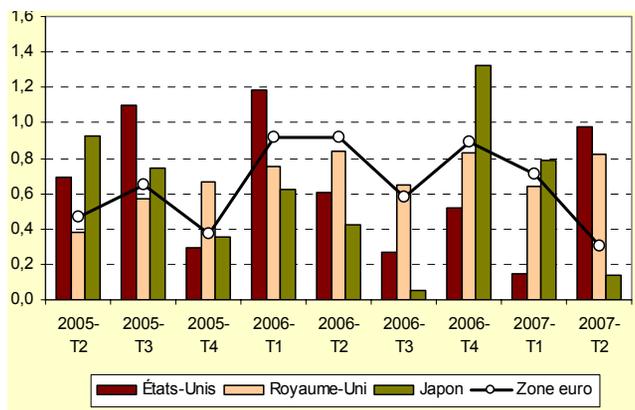
En dépit d'une légère décélération de l'activité en Inde et en Chine, la croissance resterait très dynamique en Asie l'année prochaine.

Tel ne serait pas le cas aux États-Unis. Après la décélération connue ces dernières années (3,9 % en 2004, 3,2 % en 2005 et 3,3 % en 2006), **la croissance américaine** verrait son horizon s'assombrir. L'évolution du PIB ne serait plus que de 1,8 % en 2007, avant un redémarrage progressif à 2,2 % en 2008.

Ce ralentissement, qui touche en particulier la consommation des ménages et l'investissement résidentiel, pouvait être observé avant même la crise financière qui a touché les prêts hypothécaires de type « *subprimes* » cet été. La relativement forte croissance enregistrée au deuxième trimestre de 2007 (*voir le graphique ci-dessous*) est en réalité essentiellement déterminée par des facteurs temporaires et ne doit donc pas masquer la tendance à l'essoufflement de la croissance des États-Unis cette année.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB

(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : OCDE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2007).

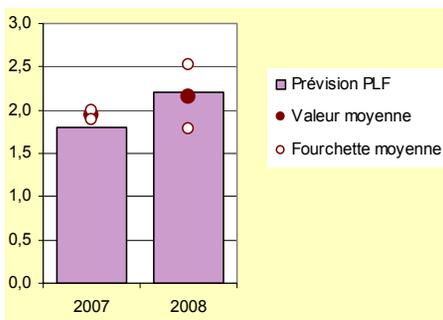
Toutefois, selon le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, les « turbulences » de cet été – terme préféré à celui de « crise » – apparaissent comme de nature proprement financière, plutôt que résultant d'informations nouvelles sur l'évolution de l'économie réelle des États-Unis ⁽¹⁾. La réponse de la Réserve fédérale américaine à ces turbulences, c'est-à-dire l'abaissement de ses taux de directeurs de 50 points de base le 18 septembre dernier, paraît de surcroît adaptée à la situation.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'être exagérément pessimiste sur l'activité économique américaine en 2008. En particulier, si l'investissement devrait être moins dynamique, les entreprises restent dans une situation financière saine qui devrait leur permettre de « résister » au contexte actuellement moins porteur. Un certain « retour à la normale » s'opérerait vers la fin de l'année 2008, l'investissement retrouvant progressivement sa tendance de moyen terme.

En dépit des évolutions des prix du pétrole et du cours du dollar, l'inflation reviendrait dans la « zone de confort » de la Réserve fédérale, sous l'effet de la baisse des prix dans le secteur de l'immobilier et de la réduction de l'écart entre le PIB et son niveau « normal » ou « potentiel » (*output gap*).

(1) Sur ce sujet, le Rapporteur général invite également à se reporter au compte rendu de l'audition par votre Commission, le 2 octobre dernier, de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, de M. Michel Prada, président de l'Autorité des marchés financiers, de M. Jean-Pierre Mustier, directeur général adjoint du groupe Société Générale, de M. Richard Hunter, directeur général de l'agence de notation Fitch Ratings, de M. Michel Aglietta, économiste, conseiller scientifique du CEPII et de M. Henri Bourguinat, économiste, fondateur du laboratoire d'analyse et de recherche économiques.

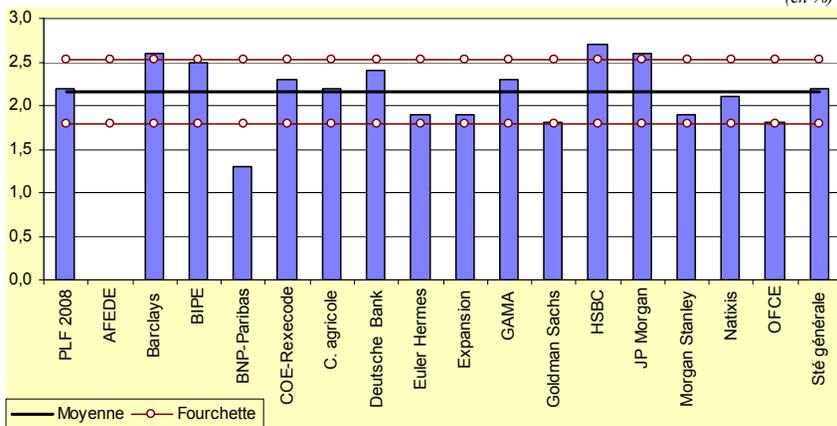
CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



Si elles sont légèrement plus pessimistes pour 2007, les prévisions gouvernementales relatives à la croissance des États-Unis sont en phase avec celles des membres du groupe technique pour 2008, lesquelles s'établissent en *valeur moyenne* à 2,2 %.

Comme il est normal, cette valeur moyenne 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 1,8 % et la borne haute 2,5 %⁽¹⁾. Certaines prévisions se situent au-delà de ces bornes, l'écart allant de 1,3 % pour les plus pessimistes (BNP-Paribas) à 2,7 % pour les plus confiants (HSBC). Le graphique ci-dessous illustre ces divergences.

LA CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS EN 2008 VUE PAR LE GROUPE TECHNIQUE
(en %)



(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.

Plusieurs instituts de prévision insistent sur la nécessité de ne pas sous-estimer l'ampleur et l'impact de la crise des *subprimes* de l'été dernier.

La Société générale pointe ainsi le risque que la crise financière, qui est loin d'être terminée, pénalise la consommation des ménages. Les effets de richesse entraînés par la montée des prix du secteur de l'immobilier ont permis ces dernières années, grâce aux refinancements hypothécaires, d'entretenir une consommation vigoureuse. L'un des enjeux des prochains mois consiste donc à savoir dans quelle mesure remontera le taux d'épargne des ménages et jusqu'à quel point ce relèvement amputera la contribution de la consommation à la croissance. L'économie américaine dispose néanmoins de deux facteurs de résilience : d'une part, la croissance mondiale – en particulier asiatique – reste soutenue ; d'autre part, la situation financière des entreprises est satisfaisante, notamment du fait d'un taux d'autofinancement solide. Au total, même si elles ne s'appuient peut-être pas sur les mêmes hypothèses sous-jacentes, les prévisions de croissance de la Société générale et du Gouvernement sont identiques (2,2 %).

COE-Rexecode met en garde contre l'analyse qui consisterait à totalement découpler la crise financière américaine et l'évolution de l'économie réelle des États-Unis. Le cercle vertueux que représentait un marché immobilier très dynamique, des taux d'intérêt particulièrement bas, une forte consommation des ménages et, partant, une croissance très solide est désormais brisé. Pour l'heure, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact concret de la réaction monétaire de la Réserve fédérale. Il faut en effet environ un semestre pour que l'économie américaine ressente réellement les effets de la baisse des *federal funds*. Une croissance à 2,3 % pour 2008 paraît cependant raisonnable.

BNP-Paribas prévoit au contraire une croissance particulièrement molle aux États-Unis en 2008 (1,3 %), après une année 2007 probablement en deçà de 2 %. Les secousses qui ont affecté le marché des *subprimes* n'ont fait qu'exacerber la crise de l'économie réelle, qui était latente depuis plusieurs mois. Aujourd'hui, la consommation des ménages est très handicapée et le secteur de la construction connaît une récession, qui ne tardera plus à se répercuter sur le marché de l'emploi, lequel se détériore d'ores et déjà depuis quelques semaines.

Avec une prévision de croissance des États-Unis relativement pessimiste pour 2008 (1,8 %), l'OFCE considère que la clé des prochains mois réside dans le niveau de la consommation des ménages américains, qui risque d'être limitée par la remontée du taux d'épargne. L'ampleur de celle-ci dépendra étroitement de l'évolution des conditions de crédit. Or, le resserrement des conditions bancaires, qui conduirait à une crise de liquidité (*credit crunch*), n'est pas une fatalité. En effet, l'abaissement des taux directeurs à 4,75 % par la Fed s'analyse en réalité comme la compensation – quasi intégrale – de la « prime de risque », anormalement élevée, que les établissements de crédits devaient verser sur le marché interbancaire depuis le début de la crise de cet été. Le pire – c'est-à-dire la généralisation de la crise à l'ensemble du marché du crédit plutôt que son cantonnement aux seuls prêts risqués – n'est donc pas sûr.

Sur ce dernier point, Barclays se montre plus nuancé. Aucun durcissement des conditions de crédit n'a effectivement pu être constaté, pour l'heure, sur le marché des prêts immobiliers « conventionnels ». Pour autant, la crise déborde d'ores et déjà le seul secteur des *subprimes*, par exemple en touchant une catégorie intermédiaire dite « *Alt-A* », caractérisée par des taux variables, généralement très faibles les premières années, qui évoluent ensuite avec les taux du marché. Avec les *subprimes*, ces prêts représentaient en 2006 près de 40 % des nouveaux prêts accordés. Il convient néanmoins d'en relativiser les conséquences sur la croissance, dès lors que les ménages concernés ne contribuent qu'à hauteur d'environ 15 % à la consommation intérieure. En outre, si la baisse des taux directeurs américains est répercutée intégralement sur le marché interbancaire, l'offre de crédit restera solide et apte à soutenir la consommation et l'investissement. Enfin, il faut garder à l'esprit que, pour le moment, les fondamentaux économiques demeurent solides : en particulier, les entreprises ne manquent pas de liquidités et le marché du travail se porte globalement bien.

Le Crédit agricole rappelle quant à lui que la plupart des crises financières enseignent que lorsque le taux d'emploi remonte dans des économies qui reviennent à leur taux de croissance potentielle – comme c'est actuellement le cas aux États-Unis – des perturbations financières en résultent. Depuis la crise de cet été, les conditions financières se sont durcies, ce qui conduit les investisseurs, voyant les flux de financement ralentir, à devenir plus sélectifs et à écarter les placements les plus risqués. Les turbulences ont donc au moins un mérite : elles favorisent une réappréciation de la prime de risque pesant sur les investisseurs et, en les détournant de la recherche de produits financiers trop « innovants » (c'est-à-dire trop risqués), les incitent à se « recentrer » vers l'investissement classique – c'est-à-dire l'aide directe aux entreprises.

Tout en prévoyant une croissance de 2,4 % aux États-Unis l'année prochaine, la Deutsche Bank souligne que les difficultés du marché bancaire résultent d'un problème d'offre de crédit, et non de demande de crédit. Dès lors, l'intervention monétaire de la Fed peut comporter des effets pervers, en accentuant ce déséquilibre.

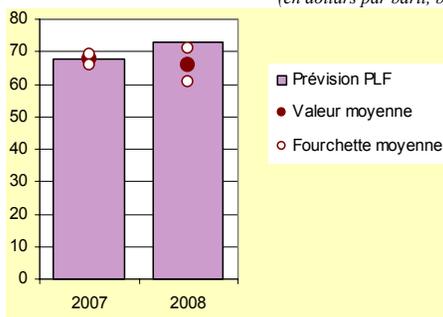
En dehors des incertitudes tenant à l'évolution de l'économie américaine, les autres aléas pesant sur l'environnement international de la zone euro sont, comme de coutume, le niveau du prix du pétrole et l'évolution des taux de change.

Le cours du pétrole conditionne en effet pour beaucoup les politiques monétaires menées par les banques centrales. En particulier, une baisse du prix du baril détendrait les perspectives d'inflation et favoriserait le maintien, en particulier en zone euro, d'une politique monétaire relativement souple.

Sur ce sujet, le Gouvernement se montre sensiblement plus prudent que beaucoup de prévisionnistes, en retenant l'hypothèse d'un baril de Brent à **73 dollars en moyenne en 2008**, après 68 dollars en 2007. Après le net repli de la fin 2006, le prix du baril a fortement augmenté durant les premiers mois de cette

année. Pour 2008, les perspectives demeurent orientées à la hausse, la demande mondiale restant très soutenue sans que l'offre n'ait significativement progressé – en particulier parmi les pays n'appartenant pas à l'OPEP.

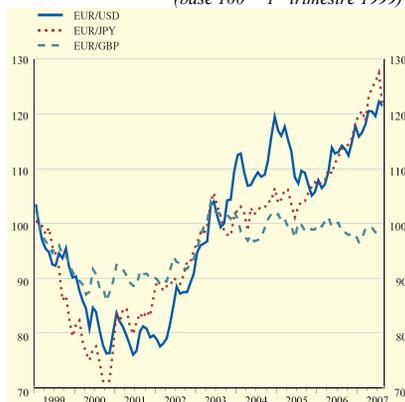
PRIX DU PÉTROLE
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en dollars par baril, Brent)



En moyenne, les membres du groupe technique tablent sur une légère détente du prix du pétrole entre 2007 et 2008 (de 68 dollars à 66 dollars). La fourchette moyenne pour 2008 s'étend néanmoins sur une dizaine de dollars – et JP Morgan voit même le baril à 55 dollars en 2008. Seul Barclays propose un prix plus élevé que celui retenu dans le présent projet de loi de finances.

Un deuxième aléa pesant sur le scénario macro-économique, lui aussi classique, réside dans le **taux de change**. Pour 2008, le projet de loi de finances est fondé sur un taux de **1,37 dollar pour 1 euro**. Le 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 (en l'occurrence la valeur moyenne des mois d'août et septembre 2007) et s'abstient donc de formuler des *anticipations* de change.

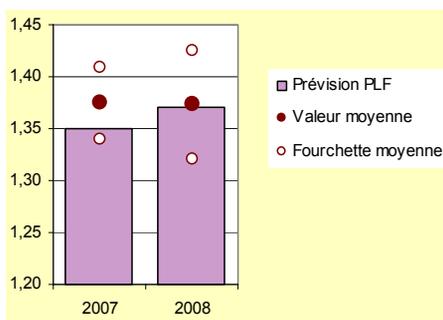
TAUX DE CHANGE DE L'EURO
(base 100 = 1^{er} trimestre 1999)



Source : Banque centrale européenne, Bulletin mensuel (septembre 2007).

L'hypothèse gouvernementale correspond quasi-exactement à la moyenne des prévisions du groupe technique. La fourchette moyenne, quant à elle, étend de 1,32 dollar à 1,42 dollar. Deux scénarios alternatifs, qui partagent à parts à peu près égales les membres du groupe technique, peuvent schématiquement être tracés.

TAUX DE CHANGE
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(dollar pour 1 euro)



Dans le premier scénario, défendu notamment par Natixis, GAMA et l'OFCE, le dollar continuerait de baisser entre 2007 et 2008. Le ralentissement de l'économie américaine pourrait favoriser cette dépréciation, soit parce que la Réserve fédérale irait alors plus loin dans l'assouplissement de sa politique monétaire, soit parce que les rendements des actifs américains diminueraient. Ainsi, Natixis retient une hypothèse de taux de change de 1 euro pour 1,43 dollar l'année prochaine, ce qui selon cet établissement dégraderait davantage les perspectives des industriels européens et pénaliserait les exportateurs de la zone euro.

Le second scénario, privilégié par exemple par Goldman Sachs, BNP-Paribas et Euler Hermes, est au contraire celui d'une appréciation du dollar et d'une baisse de l'euro. BNP-Paribas considère ainsi qu'après une montée du taux de change de l'euro à la fin de cette année et au début de l'année prochaine, le cours de l'eurodollar retombera progressivement, pour atteindre 1,35 en moyenne sur l'année 2008.

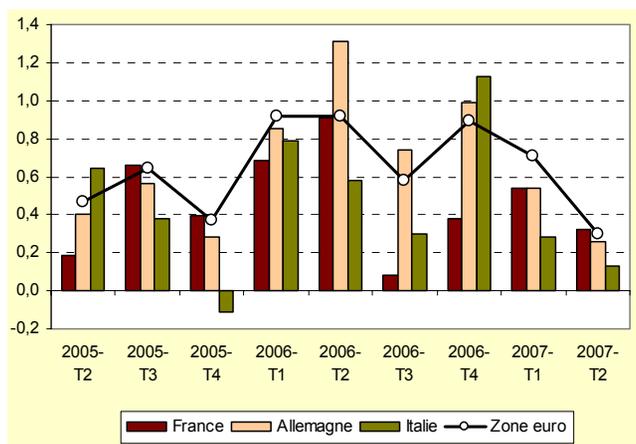
B.- UN RETOUR DE LA ZONE EURO VERS SON NIVEAU POTENTIEL DE CROISSANCE

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la zone euro a connu une très faible croissance au deuxième trimestre 2007 (+ 0,3 %). Selon le Gouvernement, des facteurs temporaires expliquent cependant une part importante de ce ralentissement. Une activité plus soutenue durant le reste de l'année 2007

permettrait à la **croissance de la zone euro** d'atteindre environ 2,6 %, en dépit de conditions monétaires et budgétaires relativement restrictives.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB AU SEIN DE LA ZONE EURO

(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : OCDE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2007).

Pour 2008, le Gouvernement considère sans surprise que l'une des clés de la croissance en zone euro réside dans le degré de propagation de la crise financière outre-atlantique. En dehors de la question déjà évoquée du taux de change, deux principaux canaux de propagation de la crise des *subprimes* peuvent être identifiés ⁽¹⁾.

Le premier est le canal commercial, le ralentissement de la demande intérieure américaine pénalisant directement les exportations européennes. De ce point de vue, la zone euro n'est pas la région la plus exposée, puisque 3 % seulement de son activité dépend des débouchés aux États-Unis. Toutefois, il faut également tenir compte d'un effet indirect (dit « *effet d'écho* ») tenant au fait que les baisses d'importations des pays autres que ceux de la zone euro qui subissent le ralentissement américain se cumulent, réduisant encore davantage la demande mondiale adressée à la zone euro. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi considère ainsi qu'un ralentissement de la croissance américaine de un point de PIB pénalise directement la zone euro à hauteur de 0,1 point et que le ralentissement du reste du monde s'y ajoute pour aboutir à un effet total de 0,3 point.

L'autre principale voie de propagation est le canal financier, sous forme d'un « effet de richesse négatif » : les agents économiques de la zone euro détenant des actifs américains verraient leur valeur se déprécier ; les actifs européens pourraient eux-mêmes baisser parallèlement à ceux des États-Unis, du

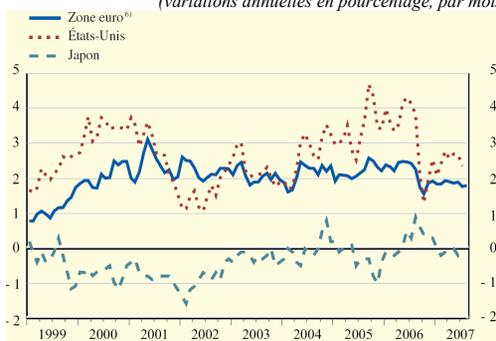
(1) Ces aspects font l'objet d'un développement intitulé « *Quelle contagion en Europe du ralentissement aux États-Unis ?* » dans le Rapport économique, social et financier joint au présent projet (tome 1, p. 95-107).

fait du caractère multinational des entreprises cotées sur les marchés de la zone euro. L'ampleur de ces effets devrait cependant être relativement limitée, de l'ordre de $-0,2$ point de PIB en zone euro au bout de deux ans (pour une baisse de 10 % des prix de l'immobilier aux États-Unis).

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement anticipe un ralentissement modéré de la croissance en zone euro, qui passerait de 2,6 % en 2007 à **2,3 % en 2008**, soit un niveau légèrement supérieur à son potentiel de moyen terme. À l'instar de ces derniers mois (*voir le graphique ci-dessous*), l'évolution des prix à la consommation resterait contenue – l'inflation totale demeurant inférieure à 2 %.

TAUX D'INFLATION

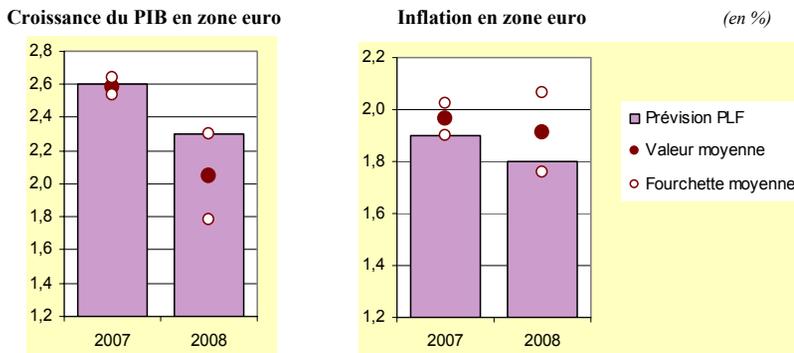
(variations annuelles en pourcentage, par mois)



Source : Banque centrale européenne, Bulletin mensuel (septembre 2007).

Ces prévisions diffèrent quelque peu de celles du groupe technique. Ses membres anticipent une inflation légèrement plus forte en zone euro et une croissance moins dynamique, ainsi que l'illustrent les deux graphiques ci-dessous. Les écarts ne doivent cependant pas être exagérés : la prévision de croissance du Gouvernement, quoique relativement optimiste, se situe bien dans la fourchette moyenne résultant de l'agrégation des prévisions. En outre, certaines d'entre elles vont au-delà, comme par exemple celles de l'OFCE ou de Barclays – qui tablent sur une croissance de la zone euro à 2,5 % en 2008.

**PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE
DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE**



D'une manière générale, deux éléments peuvent expliquer les principales nuances ou divergences au sein du groupe technique. D'une part, ainsi qu'on l'a déjà évoqué⁽¹⁾, l'ampleur de la crise financière américaine est analysée diversement par les conjoncturistes. D'autre part, l'un des déterminants de la croissance de la zone euro réside dans sa capacité à découpler son activité économique de celle des États-Unis. Cette thématique du degré d'autonomie de la croissance européenne par rapport à la croissance américaine n'est pas nouvelle, mais continue de diviser les membres du groupe technique.

L'OFCE parie par exemple sur un découplage particulièrement net, marqué par un écart de taux de croissance entre les États-Unis et la zone euro de 0,7 point (respectivement 1,8 % et 2,5 %). Les prévisions de la Deutsche Bank font également ressortir un tel découplage, mais en sens diamétralement inverse : pour cette banque, la croissance américaine atteindrait 2,4 % en 2008, tandis que la zone euro ralentirait à 1,7 %.

Au contraire, d'autres prévisions aboutissent à un ralentissement conjoint, de part et d'autre de l'Atlantique. C'est le cas notamment du Centre de prévision de *L'Expansion* (1,8 % en zone euro et 1,9 % aux États-Unis) ou de BNP-Paribas (1,7 % en zone euro et 1,3 % aux États-Unis).

II.- UNE ACCÉLÉRATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 2008

Les derniers résultats des comptes trimestriels français ont été indéniablement décevants : au deuxième trimestre de 2007, le PIB n'a progressé que de 0,3 %. Pourtant, le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement pour construire le présent projet de loi de finances s'appuie sur plusieurs éléments à la fois récents et encourageants : de nombreux emplois créés au premier semestre 2007, une forte accélération de la consommation en produits manufacturés cet été ; un net redressement de la production industrielle au début

(1) Cf. supra, A

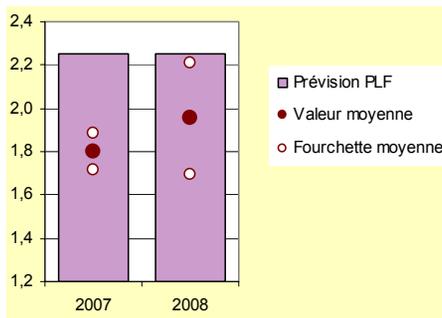
du troisième trimestre, en particulier dans le secteur automobile ; des indicateurs synthétiques du climat des affaires récemment bien orientés.

En conséquence, si la croissance en 2007 devrait être de l'ordre de 2 %, le rythme de l'activité devrait s'accroître l'année prochaine. La **croissance française** se situerait en 2008 au sein d'une fourchette, identique à celle des précédents projets de loi de finances, comprise **entre 2 % et 2,5 %**. En dépit de la hausse des prix du pétrole et des matières premières, ainsi que des biens alimentaires, l'inflation resterait limitée (à 1,6 % en moyenne annuelle) – notamment grâce aux mesures encadrant la fixation des prix dans la grande distribution ⁽¹⁾.

Le Gouvernement ne néglige pas pour autant la possibilité d'un scénario plus pessimiste, qui verrait les conditions d'accès au crédit se restreindre au niveau international, entraînant un ralentissement mondial plus fort, une diminution des prix des actifs et un ralentissement de l'investissement et de la consommation. Un tel scénario se traduirait par un abaissement de la croissance française de l'ordre de 0,5 point de PIB.

La moyenne des prévisions du groupe technique sur la croissance française s'établit à 2 %, soit le bas de la fourchette gouvernementale. Ces prévisions s'étalent de 1,5 % pour BNP-Paribas à 2,6 % pour l'OFCE. La fourchette moyenne, par définition plus resserrée, s'étend de 1,7 % à 2,2 %.

CROISSANCE DU PIB EN FRANCE
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



N.B. : le graphique ci-dessus indique la valeur médiane de la prévision gouvernementale, soit 2,25 % pour 2007 et 2008. En pratique, la croissance attendue par le Gouvernement en 2007 est plutôt de l'ordre de 2 %.

En dépit d'une légère baisse entre 2007 et 2008 de 2,8 % à 2,5 %, l'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) demeurerait à un niveau relativement élevé, quoique légèrement inférieur à la moyenne des prévisions du groupe technique. La consommation serait notamment soutenue par les effets de la réforme de l'impôt sur le revenu votée en loi de finances pour 2006

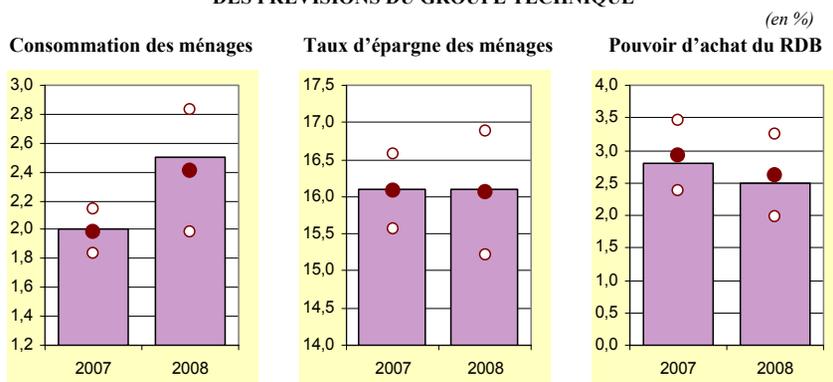
(1) Sur l'indice des prix à la consommation, voir également supra, chapitre III, I, B.

et par les mesures en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat figurant dans la loi « TEPA » du 21 août 2007. Après une sensible remontée entre 2006 et 2007 de 15,5 % à 16,1 % du revenu disponible brut, sous l'effet notamment de la remontée des taux d'intérêt, le taux d'épargne des ménages se stabiliserait en 2008.

Le marché de l'emploi resterait, quant à lui, très dynamique. Les emplois créés dans le secteur marchand passeraient de 187 000 en 2006 à 210 000 en 2007 puis à 255 000 en 2008. En intégrant le secteur marchand et les non-salariés, l'emploi total connaîtrait 290 000 créations l'année prochaine. Même s'ils ne bénéficieraient plus comme en 2006 des effets d'entraînement de l'augmentation du SMIC liée à l'harmonisation « par le haut » des différentes garanties mensuelles de rémunérations créées lors du passage aux 35 heures, les salaires devraient poursuivre sur leur dynamique d'évolution d'environ 3,4 %⁽¹⁾.

Les trois graphiques ci-dessous montrent que ces hypothèses ne divergent guère des principales prévisions formulées par les membres du groupe technique.

PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE

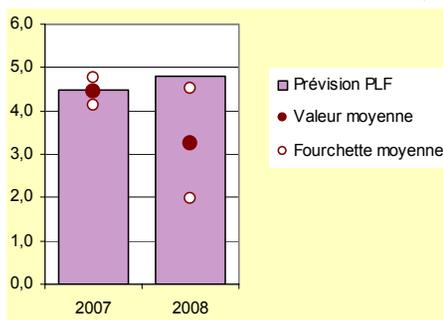


Les divergences avec les conjoncturistes sont en revanche plus importantes en matière d'investissement. Selon le Gouvernement, le besoin de financement des entreprises et leur niveau d'endettement, déjà historiquement haut du fait du recul de leur taux d'épargne et de distributions importantes de dividendes en 2005 et 2006, devraient encore augmenter en 2007 et 2008. Le ratio d'insolvabilité des entreprises, qui rapporte leurs charges d'intérêt à leur excédent brut d'exploitation, demeure en effet à un niveau faible – et donc rassurant. Dans ces conditions, l'investissement des sociétés non financières s'accélérerait à 4,8 % en 2008, après + 4,5 % en 2007.

(1) Progression du salaire moyen par tête (SMPT).

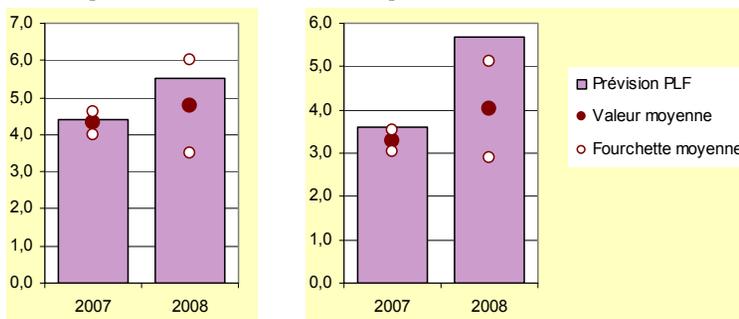
Cette prévision excède la borne haute de la fourchette moyenne qui résulte de l'agrégation des prévisions du groupe technique, beaucoup de ses membres anticipant un resserrement plus sensible des conditions d'accès au crédit.

INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



La situation du commerce extérieur constitue – comme souvent – un autre point de divergence entre les prévisions associées au présent projet de loi de finances et celles des membres du groupe technique. Selon le Gouvernement, les importations ralentiraient en 2007, en raison notamment du moindre dynamisme des exportations, dont le contenu en importations augmente ces dernières années du fait de la mondialisation des échanges. Elles augmenteraient ensuite de 5,5 % en 2008, soit un rythme se situant dans la fourchette moyenne des prévisions.

**PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE
DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE**
Importations **Exportations** *(en %)*

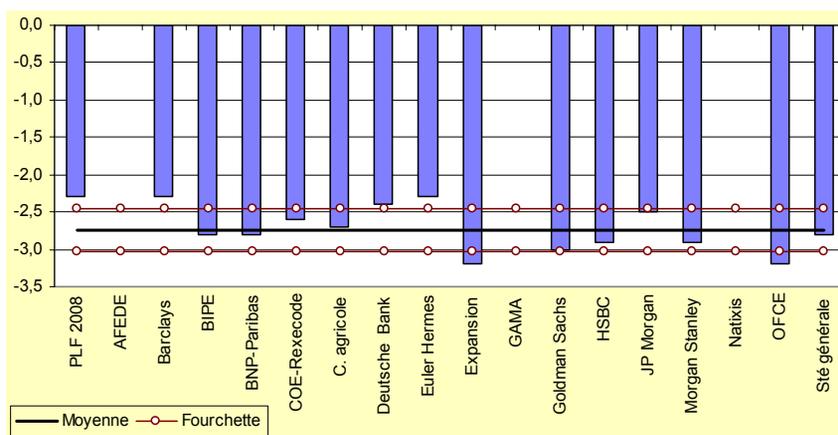


Les prévisions relatives aux exportations sont, quant à elles, nettement plus optimistes du côté gouvernemental (+ 5,7 % en 2008, à comparer à une fourchette moyenne de 2,9 % à 5,1 % au sein du groupe technique). C’est la conséquence nécessaire des différences d’appréciation, déjà évoquées, sur la situation de la croissance et du commerce mondial. C’est aussi la marque d’une plus grande confiance du Gouvernement dans l’efficacité des diverses mesures de soutien aux PME innovantes et exportatrices, qui devraient commencer à produire leurs réels effets en 2008.

Au total, le déficit commercial atteindrait un nouveau « record » en 2008 à 34,6 milliards d’euros, après 31,7 milliards d’euros en 2007. À la différence de ces dernières années, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait cependant neutre en 2008. Au contraire, les prévisions des membres du groupe technique anticipent, en moyenne, une poursuite de l’effet négatif du commerce extérieur sur la croissance française (– 0,3 point de PIB).

Enfin, en matière de finances publiques, le Gouvernement fait l’hypothèse d’un déficit public de 2,4 % du PIB en 2007 et de 2,3 % du PIB en 2008. L’évolution des dépenses publiques serait ramenée à 1,4 % en volume l’année prochaine, grâce à la nouvelle norme de dépense élargie de l’État et à un ralentissement des dépenses locales et sociales ⁽¹⁾.

LE DÉFICIT PUBLIC EN 2008
Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique
(en % du PIB)



(1) Ces aspects sont analysés en détail dans le chapitre I^{er} du présent rapport général.

Les prévisions gouvernementales sont globalement plus favorables que celles des membres du groupe technique. Pour 2007, la moyenne des prévisions de déficit public s'établit à 2,6 % du PIB, au sein d'une fourchette moyenne très étroite allant de 2,5 % à 2,8 %. Pour 2008, la fourchette est – logiquement – plus large : elle s'étend de 2,4 % à 3 %, soit des niveaux supérieurs à la prévision gouvernementale. Seuls Barclays et Euler Hermes retiennent une hypothèse de déficit identique à celle du Gouvernement. Seuls ces deux instituts, ainsi que la Deutsche Bank, prévoient une réduction du déficit public entre 2007 et 2008 : deux autres membres du groupe technique (Goldman Sachs et COE-Rexecode) anticipent une stabilisation du déficit, tandis que les neuf autres membres prévoient une détérioration.

Comme souvent, les décalages entre le groupe technique et la prévision gouvernementale en matière de finances publiques peuvent s'expliquer à la fois par les différences d'appréciation dans l'analyse du scénario macro-économique et, plus prosaïquement, par l'absence de prise en compte de l'ensemble des informations contenues et des mesures proposées dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ces prévisions doivent donc être interprétées avec prudence.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2007)

	PLF 2008		AFEDE		Barclays		BIPE		BNP-Paribas		COE-Resecode		Crédit agricole		Deutsche Bank		Euler Hermes	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
A.- Environnement international																		
Prix du pétrole (dollars par-baril)	68,0	73,0	64,0	63,0	67,3	73,6	70,3	70,3	68,0	72,5	67,5	70,0	70,0	70,0	66,8	62,0	67,0	65,0
Taux à 10 ans aux USA (%)	-	-	-	-	4,6	5,6	4,8	5,0	4,0	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9	4,8	4,9	4,8	5,0
Croissance du PIB aux USA (a)	1,8	2,2	2,0	2,0	2,0	2,6	2,0	2,3	1,9	1,3	2,0	2,2	2,0	2,2	2,0	2,4	1,9	1,9
Croissance du PIB au Japon (a)	2,0	1,6	1,6	2,0	1,6	2,0	2,2	2,0	2,0	1,5	2,0	1,9	2,0	1,7	1,8	1,8	2,0	1,5
Cours de change euro/dollar	1,35	1,37	1,36	1,34	1,42	1,41	1,36	1,41	1,43	1,35	1,35	1,35	1,36	1,31	1,37	1,37	1,34	1,26
Demande mondiale adressée à la France (a)	4,7	6,4	-	-	4,7	4,8	4,3	4,8	4,3	4,9	4,3	4,4	4,4	4,4	4,2	4,6	4,3	4,3
B.- Zone euro																		
Taux à 10 ans en zone euro (%)	-	-	4,5	4,5	2,0	2,0	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	1,4
Indice des prix à la consommation (a)	1,9	1,8	2,7	2,5	2,6	2,3	2,6	2,3	2,6	1,7	2,5	1,9	2,6	2,1	2,6	1,7	2,6	2,1
Croissance du PIB en zone euro (a)	2,6	2,3	2,6	2,3	2,6	2,8	2,5	2,2	2,7	2,0	2,6	2,1	2,7	2,1	2,5	1,9	2,5	2,1
Croissance du PIB en REA (a)	2,6	2,3	2,6	2,3	2,6	2,8	2,5	2,2	2,7	2,0	2,6	2,1	2,7	2,1	2,5	1,9	2,5	2,1
C.- Équilibre des biens et services (a)																		
Croissance du PIB en France	2,25	2,25	2,0	2,2	1,8	2,0	1,8	2,3	1,8	1,5	1,8	2,0	1,9	2,1	1,8	1,8	1,8	2,1
Consommation des ménages	2,0	2,5	2,1	2,5	2,0	2,5	2,0	2,7	1,9	2,3	2,0	2,5	2,0	2,6	1,8	2,0	2,0	2,5
Investissement des entreprises	4,5	4,8	4,5	4,2	4,0	4,1	4,8	5,4	4,1	0,2	4,5	2,8	4,4	2,6	3,9	3,1	4,6	3,9
Investissement des ménages	1,0	2,0	3,5	3,0	3,0	3,0	0,5	1,5	1,5	1,9	1,3	0,7	1,6	2,4	1,2	2,0	1,6	2,0
Importations	4,4	5,5	4,1	5,8	3,9	4,6	4,5	6,6	4,2	3,1	4,2	4,1	4,6	6,8	4,1	3,6	4,8	6,1
Exportations	3,6	5,7	3,8	5,4	3,4	4,4	3,3	5,9	3,2	2,5	3,3	3,9	3,4	5,5	3,2	3,1	3,5	5,0
Variation des stocks (b)	0,1	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
D.- Prix, salaires, emploi (a)																		
Emploi salarié	1,3	1,5	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,6	0,8	1,5	0,5	0,9	1,1	1,2	1,0	1,0	0,7
Emploi total	-	-	1,0	0,9	1,2	1,2	0,9	1,2	1,2	0,6	1,1	0,4	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	0,7
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,3	1,6	1,4	1,8	1,5	1,7	1,4	2,0	1,5	2,0	1,5	2,0	1,5	1,6	1,5	1,8	1,4	1,7
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)	1,5	1,6	1,6	1,0	1,6	1,0	1,8	1,3	2,0	1,3	2,0	1,0	2,6	2,3	0,5	0,5	1,2	0,7
Pouvoir d'achat du RDB (d)	2,8	2,5	2,8	2,8	3,5	3,7	2,7	2,2	3,3	3,2	2,7	2,2	3,3	3,2	1,7	1,6	2,7	1,9
E.- Comptes d'agents																		
Taux d'épargne des ménages (%)	16,1	16,1	16,2	16,3	16,3	16,9	15,9	15,7	16,2	16,0	14,6	14,4	16,1	15,6	16,1	15,6	16,1	15,6
Taux de marge des entreprises (%)	30,2	30,1	30,2	30,5	30,3	30,0	30,5	30,9	30,5	30,8	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	2,4	2,4	2,3
Capacité de financement des administrations (e)	-2,4	-2,3	-2,7	-2,8	-2,6	-2,8	-2,6	-2,8	-2,6	-2,8	-2,6	-2,6	-2,6	-2,7	-2,5	-2,4	-2,4	-2,3
Capacité de financement de la Nation (e)	-	-	-2,3	-2,3	-1,5	-1,6	-2,3	-2,5	-2,3	-1,5	-1,6	-2,3	-2,5	-1,0	-1,0	-1,0	-1,3	-1,8

(c) SMPT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

COE-REXECODE : Centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises.

A.F.E.D.E. : Association française des économistes d'entreprises.

(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.

(e) En % du PIB.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2007)

	PLF 2008		Expansion		GAMA		Goldman Sachs		HSBC		JP Morgan		Morgan Stanley		Natixis		OFCE		Société générale	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
A.- Environnement international																				
Prix du pétrole (dollars par baril)	68,0	73,0	70,0	60,0	66,0	70,0			68,0	68,0	65,0	55,0	67,0	60,0	67,7	67,0	67,2	67,0	69,0	60,0
Taux à 10 ans aux USA (%)	-	-	5,0	4,5	4,7	4,8			4,7	4,7	4,7	4,5	4,7	4,7	4,7	4,4	4,6	4,4	4,7	4,8
Croissance du PIB aux USA (a)	1,8	2,2	1,9	1,9	1,9	2,3		2,0	1,8	1,9	2,7	2,0	2,6	1,9	1,9	2,1	1,9	1,8	1,9	2,2
Croissance du PIB au Japon (a)	2,0	1,6	2,0	1,8	2,4	2,2		2,0	2,1	2,4	2,0	2,4	2,0	2,1	1,8	1,5	1,9	1,9	1,9	2,2
Cours de change euro/dollar	1,35	1,37	1,45	1,35	1,36	1,48		1,43	1,35	1,37	1,38	1,35	1,40	1,35	1,35	1,43	1,36	1,44	1,36	1,35
Demande mondiale adressée à la France (a)	4,7	6,4							6,9	6,6	3,3	4,0	4,0	3,5			5,3	6,2	7,0	6,0
B.- Zone euro																				
Taux à 10 ans en zone euro (%)	-	-	4,5	4,0	4,2	4,4		4,0	4,2	4,3	4,2	4,3	4,0	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2	4,3	4,5
Indice des prix à la consommation (a)	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0		2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	1,9	1,8	2,0	1,9
Croissance du PIB en zone euro (a)	2,6	2,3	2,5	1,8	2,5	2,2		2,6	2,0	2,6	2,3	2,6	1,8	2,6	2,0	2,6	2,5	2,6	2,5	1,9
Croissance du PIB en RFA (a)	2,6	2,3	1,9	1,9	1,9	2,3		2,6	1,9	2,7	2,1	2,7	1,9	2,4	1,9	2,6	2,0	2,9	2,5	2,2
C.- Equilibre des biens et services (a)																				
Croissance du PIB en France	2,25	2,25	1,6	1,8	1,8	1,8		1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0	1,8	1,8	1,9	2,6	1,7
Consommation des ménages	2,0	2,5	1,8	2,2	2,4	2,2				1,9	1,9	2,0	2,2	1,8	1,9	1,9	2,3	2,2	3,7	2,0
Investissement des entreprises	4,5	4,8	5,0	5,0	4,8	4,1				4,6	2,9	4,5	3,3	4,1	1,4	4,4	2,5	4,4	3,4	4,6
Investissement des ménages	1,0	2,0	1,4	1,2	1,4	1,2				1,5	1,5	1,5	1,6	1,1	0,7	1,4	1,5	1,9	1,3	0,0
Importations	4,4	5,5	4,5	5,1	4,8	4,6				4,0	3,1	4,3	4,4	3,7	2,6	4,5	5,3	4,4	5,7	4,4
Exportations	3,6	5,7	3,1	3,5	2,7	2,7				3,1	2,5	3,3	4,1	3,0	3,0	3,2	3,6	3,5	4,8	3,4
Variation des stocks (b)	0,1	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,2				-0,2	0,1	-0,1	-0,2	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
D.- Prix, salaires, emploi (a)																				
Emploi salarié	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5				1,6	0,6	1,7	1,7	1,1	0,8		1,1	0,7	1,0	0,5
Emploi total	-	-			1,2	1,2		1,4	1,8	1,5	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2		1,0	0,7	0,8	0,4
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,3	1,6			1,1	1,3				1,4	1,7	1,3	1,6	1,4	1,8		1,0	1,4	1,3	1,5
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)	1,5	1,6								1,4	1,4	2,5	2,3	1,1	0,9		2,6	1,9	2,3	1,9
Pouvoir d'achat du RDB (d)	2,8	2,5	3,1	3,3	2,7	2,5				3,6	3,3	2,7	2,1	2,4	2,2		3,6	2,8	3,1	2,4
E.- Comptes d'agents																				
Taux d'épargne des ménages (%)	16,1	16,1	16,7	17,8					16,3	16,3	16,0	15,5	16,1	16,3			16,1	15,5	16,4	16,3
Taux de marge des entreprises (%)	30,2	30,1	-2,7	-3,2				-3,0	-3,0	29,5	30,1	-2,7	-2,9	-2,7	-2,9		30,8	31,3	30,6	30,4
Capacité de financement des administrations (e)	-2,4	-2,3	-2,7	-3,2						-2,7	-2,9	-2,4	-2,5	-2,7	-2,9		-2,9	-3,2	-2,6	-2,8
Capacité de financement de la Nation (e)	-	-								-1,1	-0,7	-0,8	-0,5							-1,2

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

(c) SMPT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

GAMA : Groupe d'analyse macro-économique appliquée (CNRS et Université de Paris-Nanterre).

(e) En % du PIB.

ANNEXES

SÉLECTION DE DONNÉES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

L'évolution récente de l'économie nationale	186
L'emploi.....	188
Le chômage. 1.- Le marché du travail et l'évolution du chômage.....	190
Le chômage. 2.- Radioscopie du chômage	192
Les ménages. 1.- Revenus et salaires.....	194
Les ménages. 2.- Consommation et épargne	196
Les ménages. 3.- Patrimoine financier et non financier	198
Les comptes et l'investissement des entreprises.....	200
La démographie des entreprises.....	202
Le financement de l'économie.....	204
Monnaie et taux d'intérêt.....	206
L'évolution générale des prix	208
Les échanges extérieurs	210

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

Au deuxième trimestre de 2007, le produit intérieur brut (PIB) a progressé de 0,3 % ⁽¹⁾, après 0,5 % au premier trimestre. À l'issue du premier semestre 2007, l'acquis de croissance s'établit à 1,3 %. Si les données relatives au troisième trimestre ne sont pas encore connues, l'indicateur synthétique mensuel d'activité publié par la Banque de France ⁽²⁾ prévoit une progression de 0,6 % du PIB au troisième trimestre et un acquis de croissance de 1,6 % pour les neuf premiers mois de l'année. Les dernières prévisions de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et de la Commission européenne ⁽³⁾ envisagent respectivement un taux de croissance de 1,8 % et de 1,9 % pour l'ensemble de l'année.

Au cours du deuxième trimestre 2007, la demande intérieure totale a connu une hausse de 0,6 % après 0,4 % au trimestre précédent. Les dépenses de consommation des ménages se sont légèrement accélérées (+0,6 % après +0,5 % au premier trimestre) et ont contribué pour 0,3 point à l'évolution du PIB. Cette accélération s'explique par le net redressement des dépenses de consommation en produits énergétiques et l'augmentation des dépenses en produits agro-alimentaires. En revanche, la formation brute de capital fixe (FBCF) totale a ralenti son rythme de progression à 0,1 %, après 1,2 % au premier trimestre. L'investissement des entreprises non financières est demeuré stable (après une augmentation de 1,4 % au trimestre précédent). À l'inverse, la FBCF des ménages s'est accélérée légèrement (+0,5 % au deuxième trimestre après +0,3 % au premier trimestre). Les variations de stocks ont contribué pour +0,1 point à la croissance du PIB contre -0,2 au trimestre précédent.

Les exportations ont maintenu leur progression : +1,1 % après +1,3 % au premier trimestre, tandis que les importations se sont accélérées sensiblement : +2,1 % après +0,7 % au trimestre précédent. Au total, le solde extérieur s'est dégradé et a contribué négativement, pour 0,3 point, à l'évolution du PIB alors que sa contribution avait été positive au premier trimestre.

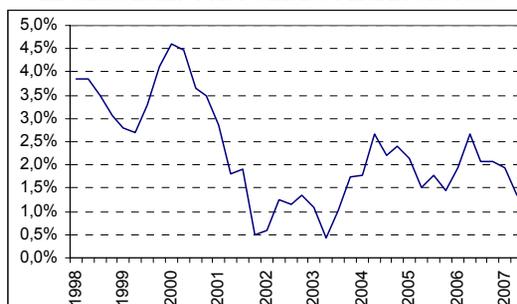
La production de biens est restée stable au deuxième trimestre de 2007 (-0,1 %, après une augmentation de +0,8 % au premier trimestre). La production de biens manufacturés a diminué (-0,5 % après +1,1 % au trimestre précédent) de même que celle des biens de consommation et de biens d'équipement (respectivement -0,4 % après +0,7 % et -0,5 % après +1,0 %), mais c'est la production des biens automobiles qui a enregistré la plus forte baisse (-2,7 % après +3,0 %). La production de biens intermédiaires a ralenti (+0,2 % après +0,8 %) tandis que la production de la filière agricole a maintenu sa légère progression (+0,2 % après +0,4 %), et que la production énergétique s'est redressée (+1,6 % après -0,2 %).

(1) Source : INSEE, Informations rapides, n° 242, août 2007 (comptes nationaux – deuxième trimestre de 2007 - premiers résultats).

(2) Enquête mensuelle de conjoncture publiée le 13 septembre 2007.

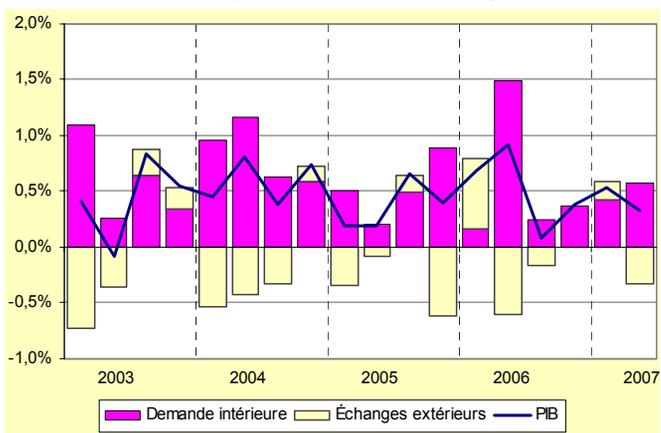
(3) Chiffres rendus publics les 5 et 11 septembre 2007.

LE GLISSEMENT ANNUEL DU PIB DEPUIS 1998



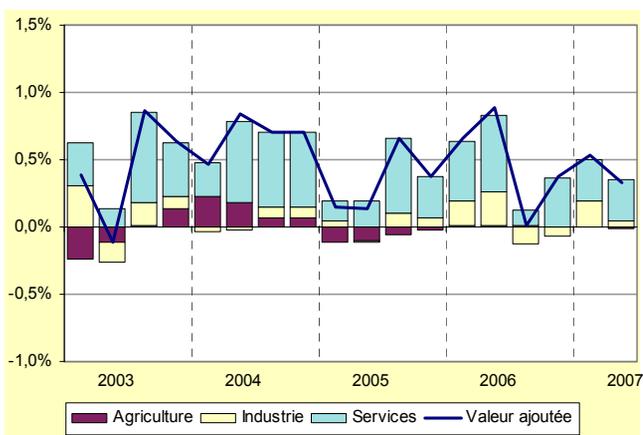
Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2007)

LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DU PIB (Variations trimestrielles du PIB)



Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2007)

LES CONTRIBUTIONS SECTORIELLES À LA CROISSANCE DE LA VALEUR AJOUTÉE



Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2007)

L'EMPLOI

• En 2006, 25,3 millions de personnes ont occupé un emploi, soit 24,9 millions de personnes en équivalent temps plein (ETP), réparties entre :

– 11,7 millions d'emplois dans les branches tertiaires essentiellement marchandes : commerce (3,3 millions), transport (1,1 million), activités financières (0,8 million), activités immobilières (0,38 million), service aux entreprises (4 millions), service aux particuliers (2,1 millions) ;

– 2,8 millions dans l'industrie manufacturière, auxquels s'ajoutent 0,2 million dans les secteurs de l'énergie et 0,5 million dans les industries agro-alimentaires ;

– 1,8 million d'emplois dans la construction ;

– 1 million d'emplois dans l'agriculture.

L'emploi mesuré en ETP a progressé de 0,7 % en moyenne annuelle. La progression est de 0,9 % dans les branches marchandes non agricoles. Comme l'année précédente, la diminution dans le secteur de l'industrie (– 1,9 % hors construction) et plus particulièrement dans l'industrie manufacturière (– 2,3 %) est compensée par le dynamisme du secteur tertiaire marchand (+ 1,3 %). L'emploi dans les services non marchands a cru au même rythme qu'en 2005 (+ 0,7 %). Le secteur de la construction, porté par la bonne santé du marché immobilier, s'est montré particulièrement dynamique, enregistrant une hausse de 4,2 %, après 2,8 % en 2005. Le déclin historique du secteur agricole s'est poursuivi (– 2 %).

L'emploi non-salarié, qui connaît un redressement depuis 2003, a cru à un rythme plus dynamique que l'emploi salarié (+ 0,9 contre + 0,4 %). L'emploi salarié s'est élevé à 23,1 millions de personnes au quatrième trimestre 2006, après 22,9 millions au quatrième trimestre de l'année 2005. Sur la même période, l'augmentation du nombre de salariés disposant d'un emploi en équivalent temps plein a été plus faible en raison du recours croissant aux emplois à temps partiel (+ 0,7 %). La reprise de la création d'emplois salariés recouvre d'importants mouvements de créations et de destructions d'emplois : 20 % des individus connaissent plusieurs entrées et sorties au cours de la même année, accompagnées de période de chômage.

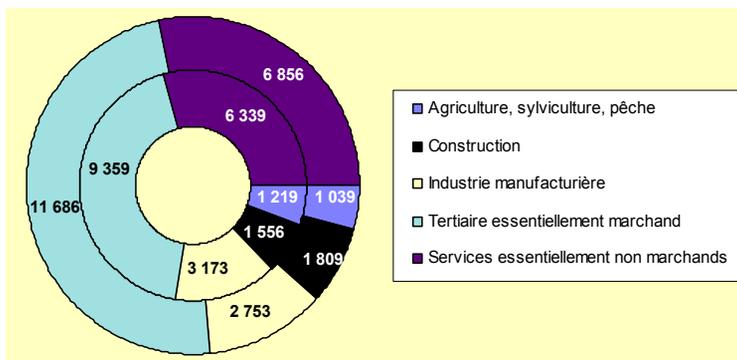
En 2006, les différents dispositifs d'aides à l'emploi marchand ont continué à exercer un effet positif. Le nouveau contrat initiative emploi (CIE) et les contrats en alternance (contrats de professionnalisation, d'apprentissage, de qualification...) ont apporté les plus fortes contributions à la croissance des contrats aidés du secteur marchand. Le contrat nouvelles embauches (CNE) a eu selon l'INSEE un effet net compris entre 5 000 et 15 000 emplois par trimestre.

• Les dernières statistiques disponibles ⁽¹⁾ montrent une stagnation de l'emploi salarié au deuxième trimestre 2007. L'emploi salarié du secteur concurrentiel a progressé de 0,3 % (+ 59 900 postes) au deuxième trimestre alors qu'il avait cru de 0,7 % au premier trimestre (+ 123 500 postes). Dans l'industrie, la baisse des effectifs s'est poursuivie (– 0,3 % après – 0,2 % au trimestre précédent). L'emploi dans la construction a continué de croître, mais à un rythme moins dynamique (+ 0,8 %, après + 1,1 % aux deux trimestres précédents). Dans le tertiaire principalement marchand, les effectifs ont également augmenté à un rythme moins soutenu (+ 0,5 % après + 1,0 % au premier trimestre 2007). Cette décélération est principalement due au repli de l'intérim (– 0,7 %), après la hausse exceptionnelle du trimestre précédent (+ 6,9 %). Dans les secteurs principalement non-marchands du tertiaire, l'emploi privé a progressé de 0,3 %, après avoir augmenté de 0,7 % au premier trimestre 2007.

(1) Source : DARES, Premières informations, n° 38.2, septembre 2007.

LA STRUCTURE DE L'EMPLOI INTÉRIEUR EN 1990 ET 2005

(cercle intérieur 1990 ; cercle extérieur : 2005 ; en milliers d'ETP)

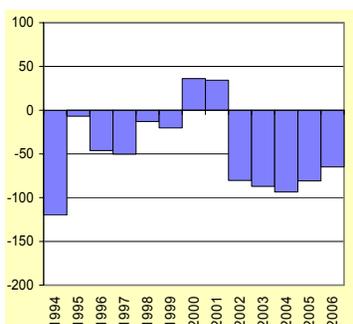


Source : INSEE Comptes nationaux annuels (août 2007)

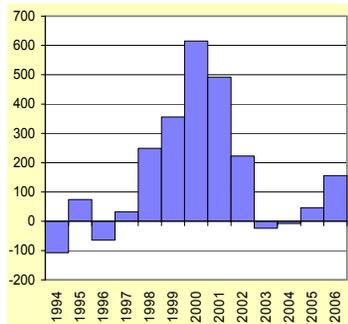
ÉVOLUTION DES GRANDES COMPOSANTES DE L'EMPLOI MARCHAND

(en milliers d'ETP)

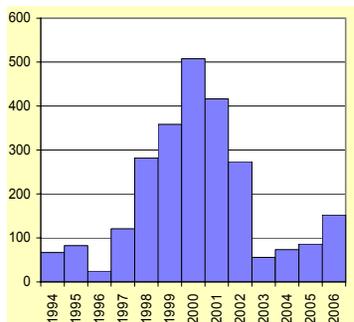
Industrie manufacturière



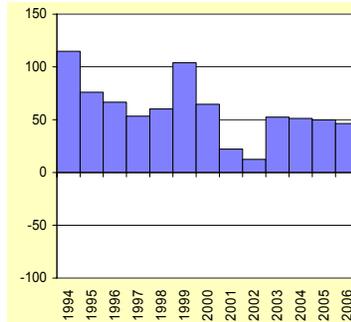
Secteur marchand non agricole



Tertiaire essentiellement marchand



Services essentiellement non marchands



Source : INSEE Comptes nationaux annuels (août 2007)

LE CHÔMAGE

1.– UNE BAISSÉ DU CHÔMAGE EN 2006

• En 2006, le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT)⁽¹⁾, évalué de façon provisoire par l'INSEE à partir des chiffres de l'ANPE, a diminué pour s'établir à 2,35 millions de personnes (après 2,62 millions à la fin de l'année 2005). Cette baisse a essentiellement porté sur la population des plus de 25 ans (– 12 % contre – 5 % pour la catégorie des moins de 25 ans).

Le taux de chômage a atteint 8,6 % de la population active fin décembre 2006, après 9,5 % fin décembre 2006 et 10 % fin décembre 2004. Toutefois, sur l'année 2006 (et 2007), les chiffres du chômage calculés par l'INSEE demeurent provisoires. Ces chiffres ont été établis à partir des données de l'ANPE sans avoir été recalés par l'INSEE à partir des données de l'enquête emploi 2006. Suivant l'une des recommandations du rapport conjoint des inspections générales des finances et des affaires sociales sur les méthodes statistiques d'estimation du chômage rendu public le 24 septembre 2007, l'INSEE, en accord avec la DARES et l'ANPE, a décidé d'arrêter la publication d'estimations mensuelles du taux de chômage au sens du BIT.

• Selon l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat)⁽²⁾, le taux de chômage de l'Union européenne à 27 s'est élevé à 7,9 % en moyenne annuelle. Les taux de chômage ne dépassent pas 10 %, sauf en Slovaquie (13,4 %) et en Pologne (13,8 %). Trois pays ont des taux inférieurs à 4,5 % : le Danemark (3,9 %), les Pays-Bas (3,9 %) et l'Irlande (4,4 %). Avec un taux de 9,4 % (données provisoires), la France se situe moins bien que les autres Etats de la zone euro : la Grèce (8,9 %), l'Espagne (8,5 %), l'Allemagne (8,4 %), la Belgique (8,2 %), le Portugal et la Finlande (7,7 %), l'Italie (6,8 %), la Slovénie (6 %) et le Royaume Uni (5,3 %).

(1) *Est chômeur au sens du BIT une personne à la recherche d'un emploi (ce qui suppose des démarches actives de recherche d'emploi), immédiatement disponible et n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence. Ce concept est limitatif (il ne permet pas d'approcher le « halo » du chômage) mais il présente l'avantage de permettre des comparaisons internationales.*

(2) *Eurostat publie sa propre estimation du taux de chômage au sens du BIT à partir d'une définition harmonisée au niveau européen et d'une méthodologie différente. Cette estimation, qui s'appuie en partie sur les résultats non labellisés de l'enquête emploi pour 2006, est provisoire et susceptible d'être révisée en cours d'année.*

LES DIFFÉRENTS CHIFFRES DU CHÔMAGE

Le niveau et l'évolution du chômage en France sont suivis à partir de deux sources principales : les données de l'ANPE sur le nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) et celles de l'enquête emploi, enquête statistique effectuée en continu sur l'année par 620 enquêteurs auprès de 75 000 personnes chaque trimestre. Ces sources sont a priori complémentaires :

– l'enquête emploi mesure un niveau du chômage répondant à la définition du bureau international du travail (BIT) ;

– les données de l'ANPE reflètent, au mois le mois, les évolutions conjoncturelles du chômage et du marché du travail ; sans recouvrir exactement le concept de chômeur au sens du BIT, l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi de l'ANPE fournit néanmoins une image régulière et rapidement disponible des évolutions du chômage.

Les résultats obtenus à partir de ces deux sources étaient raccordés grâce à un calage annuel du chômage calculé à partir des données relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois (en catégorie 1, 2 ou 3 et n'ayant pas exercé d'activité réduite), sur la moyenne annuelle du chômage évaluée par l'enquête emploi.

Cependant, pour la première fois en 20 ans, ce calage n'a pu être effectué par l'INSEE en 2006, tant l'évolution a divergé selon les sources. Le 19 juin 2007, le Premier ministre a chargé les inspections générales des finances et des affaires sociales d'une mission sur les méthodes statistiques d'estimation du chômage.

Le rapport de la mission rendu public le 24 septembre a émis trois principales préconisations : cesser le calage annuel des chiffres du chômage tirés du nombre des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur ceux qui ressortent de l'enquête emploi, et par conséquent, cesser la publication mensuelle du taux de chômage au sens du BIT, étudier les moyens d'améliorer la précision de l'enquête emploi de l'INSEE en faisant évoluer la taille de l'échantillon des personnes interrogées et la méthode d'enquête, enrichir le questionnaire du recensement afin de s'assurer chaque année de la cohérence de l'évolution du chômage mesurée par l'enquête emploi avec les résultats annuels du recensement de la population.

Suivant ces préconisations, l'INSEE en accord avec la DARES a décidé de ne plus procéder au calage annuel des statistiques de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sur l'enquête emploi et d'arrêter la publication de la série mensuelle de chômage au sens du BIT. La DARES et l'ANPE continueront pour leur part à publier les statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE. Par ailleurs, l'INSEE publiera chaque trimestre les résultats trimestriels de l'enquête emploi. Afin de faciliter les comparaisons avec les indicateurs de chômage publiés par Eurostat, l'INSEE adoptera dans ses publications les mêmes critères qu'Eurostat pour le calcul du taux de chômage trimestriel. D'une part, il s'alignera sur l'interprétation communautaire de la définition du chômage BIT : par exemple l'inscription à l'ANPE était considérée jusqu'à présent comme une « démarche active de recherche d'emploi » par l'INSEE alors qu'elle ne l'est pas par Eurostat. En outre, l'INSEE publiera également un taux de chômage au sens du BIT incluant les départements d'outre-mer.

La publication d'une série révisée du taux de chômage trimestriel au sens du BIT tirée de l'enquête emploi jusqu'au premier semestre 2007 est prévue pour la première quinzaine de novembre.

LE CHÔMAGE

2.- LES PREMIERS CHIFFRES POUR L'ANNÉE 2007

• À la fin du deuxième trimestre 2007⁽¹⁾, d'après les estimations provisoires de l'INSEE, le taux de chômage au sens du BIT a atteint 8 %, soit une baisse de 0,9 % par rapport à juillet 2006. Le recul du taux de chômage concerne toutes les catégories d'actifs. Le taux de chômage des actifs âgés de 25 à 49 ans s'établit à 7,2 %, celui des actifs âgés de plus de 50 ans à 5,3 % et celui des actifs de moins de 25 ans à 21 %. Pour les femmes le taux de chômage a atteint 8,7 % contre 8 % pour les hommes.

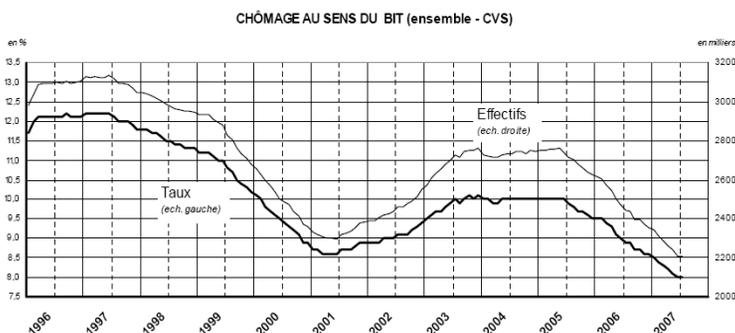
Selon l'Office statistique des Communautés européennes, le taux de chômage au sens du BIT est tombé en juillet 2007 à 6,8 % dans l'Union européenne à 27 et à 6,9 % dans la zone euro. Le taux de chômage français, estimé à 8,5 %, est le plus élevé de l'ancienne Union à 15, après celui de la Grèce. Le taux de chômage des jeunes actifs se situe à 21,9 % en France contre 15,2 % dans la zone euro et 15,4 % dans l'Union européenne à 27.

• Selon les données de l'ANPE, fin août 2007, 1 970 600 demandeurs d'emploi étaient inscrits en catégorie 1, soit une hausse de 0,6 % par rapport au mois précédent et une baisse de 8,8 % en variation annuelle (-8,9 % pour les hommes et -8,8 % pour les femmes). Le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits en catégorie 1 a diminué de 0,3 % au mois d'août (-7,8 % sur un an). Le nombre de demandeurs d'emploi de 25 à 49 ans a augmenté de 0,9 % et celui des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus de 0,4 % (-8,7 % et -10,5 % respectivement sur un an). Le nombre de chômeurs de longue durée de catégorie 1, inscrits depuis au moins un an à l'ANPE, a connu une hausse de 0,6 %. Parmi eux, le nombre de chômeurs inscrits depuis un à deux ans a augmenté de 0,2 % et le nombre de ceux inscrits depuis deux à trois ans de 0,8 %.

2 098 800 demandeurs d'emploi étaient inscrits en catégories 1, 2, 3 hors activité réduite fin août. Leur nombre a baissé de 10,8 % sur un an.

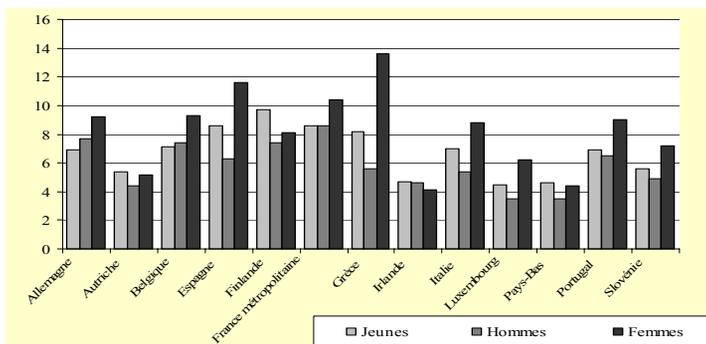
Le nombre des inscriptions en catégorie 1 enregistrées à l'ANPE au cours des trois derniers mois a diminué de 2,8 % par rapport aux trois mois précédents. Les entrées faisant suite à un licenciement économique ont marqué une baisse (-2,1 %), alors que celles faisant suite à un licenciement pour un motif autre qu'économique ont augmenté (+2,1 %). Les entrées consécutives à une fin de contrat à durée déterminée se sont accrues (+0,4 %), de même que celles concluant une fin de mission d'intérim (+1,8 %). Le nombre de premières entrées a diminué (-10,0 %). Les sorties de l'ANPE au cours des trois derniers mois ont augmenté par rapport aux trois mois précédents (+0,4 %). Les sorties pour reprises d'emploi déclarées ont marqué une hausse de 1,8 %, alors que celles pour entrées en stage se sont repliées de 2,9 %.

(1) Source : INSEE, Informations rapides, n° 248, août 2007, résultats provisoires.



Source : INSEE, Informations rapides, n° 248 (août 2007)

LE TAUX DE CHÔMAGE AU SENS DU BIT DANS LA ZONE EURO



Source : Eurostat

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN AOÛT 2007

(effectifs en milliers)

Demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) Données CVS	Août 2006	Juillet 2007	Août 2007	Variation sur un mois	Variation sur un an
Demandes de catégorie 1	2 161,7	1 958,8	1 970,6	0,6 %	- 8,8 %
Demandes de catégories 1+6	2 615,6	2 414,0	2 417,3	0,1 %	- 7,6 %
Demandes de catégories 1 à 3 hors activité réduite	2 353,5	2 105,6	2 098,8	- 0,3 %	- 10,8 %
Demandes de catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8	3 487,0	3 186,3	3 175,3	- 0,3 %	- 8,9 %

Ces statistiques concernent les demandeurs d'emploi inscrits dans les fichiers de l'Agence nationale pour l'emploi.

Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 sont les 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.

L'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories 1 et 6 recouvre toutes les personnes inscrites à l'ANPE en fin de mois, déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, y compris celles qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie 6).

Les demandeurs d'emploi de catégories 1 à 3, hors activité réduite, recouvrent les personnes inscrites à l'ANPE n'ayant exercé aucune activité réduite dans le mois et qui recherchent un emploi à durée indéterminée à temps plein, ou à durée indéterminée à temps partiel, ou à durée déterminée temporaire ou saisonnier.

L'ensemble des demandeurs d'emploi de catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 recouvrent toutes les personnes inscrites à l'ANPE en fin de mois, à la recherche d'un emploi et ayant éventuellement exercé une activité réduite.

Source : DARES, premières informations, n° 40-1, octobre 2007

LES MÉNAGES

1.— REVENUS ET SALAIRES

• Le revenu disponible brut des ménages (RDB) est 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 forte en 2006 (+ 4,3 %) qu'en 2005 (+ 3,5 %) et a retrouvé un rythme proche de celui de 2004. Les rémunérations des salariés ont progressé de 3,8 %, grâce à une amélioration de l'emploi et du salaire moyen par tête. Les revenus d'exploitation (essentiellement les loyers touchés par les ménages) ont contribué pour 1,5 point à la croissance du RDB. En sens inverse, les transferts de redistribution nets ont augmenté sensiblement de 4,1 %, retirant 0,6 point à l'augmentation du RDB : les cotisations sociales ont en particulier pesé à hauteur de 1,1 point. Les prestations sociales reçues par les ménages ont par ailleurs ralenti, du fait du recul des versements effectués au titre de l'assurance chômage ⁽¹⁾.

• En 2005, dernière année pour laquelle une étude a été publiée ⁽²⁾, les salaires dans les entreprises ont connu une légère reprise. Le salaire mensuel moyen pour un poste à temps complet s'élevait à 2 513 euros bruts et 1 904 euros nets de tous prélèvements à la source. Compte tenu de la hausse des prix à la consommation de 1,8 %, le salaire net moyen a augmenté de 1 % entre 2004 et 2005 en euros constants, après avoir stagné entre 2003 et 2004. Ce rebond constitue la plus forte augmentation observée depuis 2001.

L'éventail des salaires a peu été modifié malgré la nouvelle progression du SMIC (+ 3,6 % en euros constants), liée à l'achèvement de l'harmonisation « par le haut » des différentes garanties mensuelles de rémunération créées lors du passage aux 35 heures. Quoique l'augmentation du salaire minimum se diffuse surtout dans le bas de la hiérarchie salariale, l'évolution des salaires nets a été positive pour l'ensemble des salariés : le premier décile a augmenté de 1,7 % en euros constants, le salaire médian de 1,2 % et le dernier décile de 0,7 %. L'écart relatif de salaire moyen entre les femmes et les hommes s'est réduit de 0,5 point, les femmes à temps complet touchant un salaire moyen inférieur de 18,9 % à celui des hommes. Cette légère réduction de l'écart s'est vérifiée pour toutes les catégories professionnelles mais plus particulièrement pour les cadres et les ouvriers, chez lesquels l'écart entre hommes et femmes est particulièrement fort (respectivement de 23 % et 16 % de salaire annuel).

(1) « Les comptes de la nation en 2006. Accélération de l'activité », INSEE Première, n° 1134, mai 2007.

(2) « Les salaires dans les entreprises en 2005 : légère reprise », INSEE Première, n° 1147, juillet 2007.

LA FORMATION DU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES

(en milliards d'euros ; en valeur ; évolution en %)

	Valeur 2006	2003	2004	2005	2006
1. Revenu primaire					
- rémunération des salariés (a).....	938,7	+ 2,8 %	+ 3,5 %	+ 3,4 %	+ 3,8 %
- EBE et revenu mixte	271,5	+ 2,2 %	+ 4,2 %	+ 4,2 %	+ 6,8 %
- revenus du patrimoine	118,4	+ 3,9 %	+ 7,6 %	+ 4,4 %	+ 1,7 %
Sous-total Revenu primaire	1 328,5	+ 2,8 %	+ 4,0 %	+ 3,6 %	+ 4,2 %
2. Transferts de redistribution					
- impôts courants	- 156,8	+ 3,3 %	+ 3,0 %	+ 5,9 %	+ 2,4 %
- cotisations sociales versées (b).....	- 367,2	+ 4,0 %	+ 3,4 %	+ 4,2 %	+ 4,1 %
- prestations sociales reçues.....	+ 352,0	+ 4,1 %	+ 4,5 %	+ 4,3 %	+ 3,6 %
- autres transferts nets	- 10,2	+ 26,0 %	- 6,0 %	- 20,8 %	+ 15,7 %
Sous-total Transferts de redistribution	- 182,2	+ 4,3 %	+ 0,3 %	+ 3,8 %	+ 4,1 %
Revenu disponible brut (RDB)	1 175,3	+ 2,7 %	+ 4,5 %	+ 3,5 %	+ 4,3 %

(a) Rémunérations brutes et cotisations employeurs.

(b) Cotisations salariés et cotisations employeurs.

Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

SALAIRES NETS MENSUELS MOYENS PAR GENRE ET CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE EN 2005

(en euros et rapporté au SMIC)

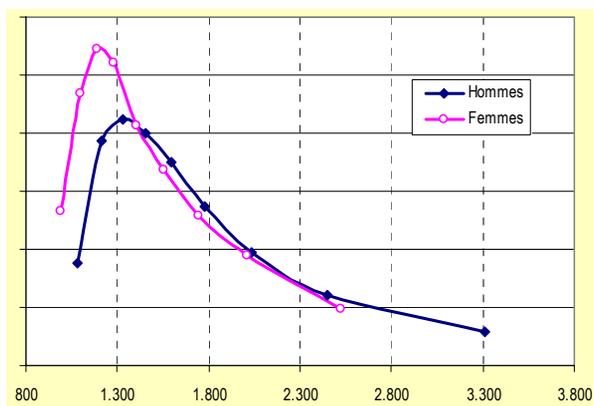
	Femmes		Hommes		Ensemble	
	en euros	en SMIC	en euros	en SMIC	en euros	en SMIC
Ouvriers	1 211	1,30	1 441	1,54	1 408	1,51
Employés	1 313	1,41	1 398	1,50	1 340	1,44
Professions intermédiaires	1 782	1,91	2 027	2,17	1 928	2,07
Cadres	3 104	3,33	4 020	4,31	3 777	4,05
Ensemble.....	1 652	1,77	2 037	2,18	1 904	2,04

SMIC net mensuel : 933 euros en moyenne en 2005.

Source : « Les salaires dans les entreprises en 2005 », INSEE Première, n° 1147, juillet 2007.

VISUALISATION DE LA DISTRIBUTION DES SALAIRES (par décile)

(salaires mensuel nets, en euros)



Source : INSEE Première, n° 1147, juillet 2007.

2.- CONSOMMATION ET ÉPARGNE

- En 2006, la consommation effective des ménages a progressé de 1,9 % en volume, après une augmentation de 2 % en 2005. Elle a atteint 1 293 milliards d'euros en valeur, répartis principalement entre dépense de consommation directement exposée par les ménages (993 milliards d'euros) et consommation satisfaite, à titre non marchand, par les administrations (276 milliards d'euros). La consommation des ménages demeure le socle de la croissance française : elle a contribué pour 1,2 point à l'évolution du PIB en 2006.

Depuis 2000, la croissance de la dépense de consommation des ménages reste relativement stable. Elle s'est établie à 2,1 % en 2006, après 2,2 % l'année précédente, ce qui la situe légèrement au-dessus de la moyenne des quinze dernières années. Conjuguée à l'évolution soutenue du revenu disponible brut (+ 4,3 %), la hausse modérée des prix de la dépense de consommation (+ 1,9 %) a permis une progression sensible du pouvoir d'achat en 2006 : + 2,4 %, après + 1,7 % en 2005 et + 2,6 % en 2004. Ceci a permis aux ménages de relever leur épargne – après trois années de recul, le taux d'épargne a augmenté pour atteindre 15,5 % du RDB – sans affecter la croissance de leur consommation.

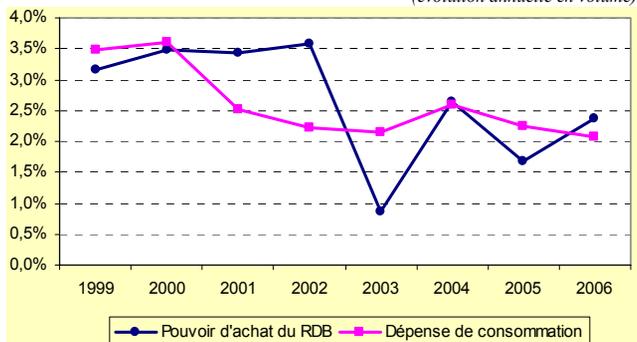
En 2006, les dépenses de transports ont été stables en volume, alors qu'elles avaient progressé de 1,3 % en 2005. Les achats d'automobiles ont connu un net repli (- 2,5 %). Le fort dynamisme des achats de biens et services des technologies de l'information et de la communication ne s'est pas démenti et demeure l'un des moteurs principaux de la consommation. Les dépenses que les ménages consacrent au logement, à son chauffage et à son éclairage ont dépassé le quart de leur budget de consommation, soit 0,6 point de plus qu'en 2005. Ce sont les loyers qui ont contribué au premier chef à cette augmentation (+ 3,2 % hors aides au logement). La part des dépenses de santé restant à la charge des ménages a progressé, du fait notamment de l'instauration en 2005 de la participation forfaitaire d'un euro par acte et du moindre remboursement de certains médicaments. Par ailleurs, les achats de tabac ont augmenté de 1,5 % en volume en 2006, leur prix restant stable, alors que la consommation avait baissé pendant quatre années consécutives sous l'effet de fortes hausses de taxes. La hausse des achats en France s'expliquerait en partie par un repli des achats à l'étranger, qui avaient augmenté significativement sur la période 2003-2005 ⁽¹⁾.

- La consommation des ménages est restée dynamique au début de l'année 2007. En dépit d'un deuxième trimestre décevant (+ 0,1 %, après + 1,2 % au premier trimestre), les dépenses de consommation en produits manufacturés ont poursuivi leur progression. Les dépenses de consommation en biens durables restent également orientées à la hausse, en augmentation de 1,1 % au deuxième trimestre : les achats des ménages en automobiles ont progressé de 1,2 % et les dépenses en biens d'équipement du logement demeurent dynamiques malgré un ralentissement au second trimestre (+ 1,2 %, après + 4,1 % au premier trimestre).

(1) Source : « Une consommation toujours dynamique en 2006 malgré le recul de l'automobile », INSEE Première, n° 1143, juillet 2007.

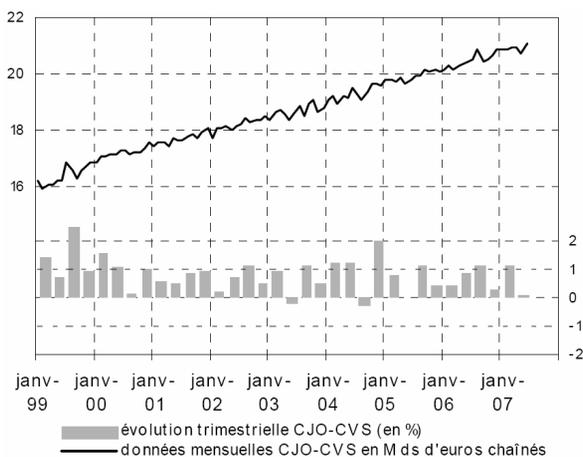
POUVOIR D'ACHAT ET DÉPENSE DES MÉNAGES

(évolution annuelle en volume)



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

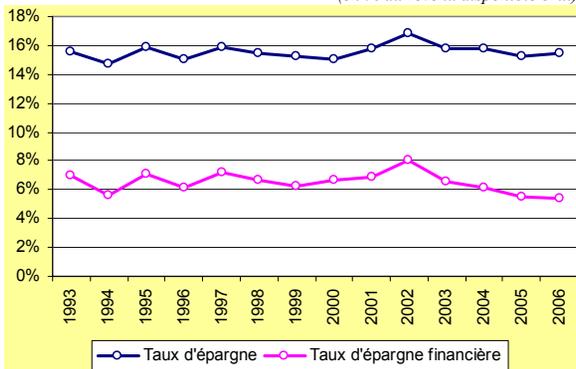
ÉVOLUTION RÉCENTE DES ACHATS DE PRODUITS MANUFACTURÉS



Source : INSEE, Informations rapides, n° 217, juillet 2007.

ÉVOLUTION DES TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES

(en % du revenu disponible brut)



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

3.- PATRIMOINE FINANCIER ET NON FINANCIER

Selon les comptes nationaux, les ménages disposaient d'un patrimoine de 8 985 milliards d'euros fin 2006, soit 76 % du patrimoine total de la Nation.

En 2006, la valeur financière nette des ménages s'est établie à 2 437 milliards d'euros. Elle résulte du rapprochement de leurs actifs financiers (3 433 milliards d'euros) et de leurs passifs financiers (996 milliards d'euros). Plus de 80 % des passifs sont constitués d'emprunts, la croissance de l'endettement des ménages ne s'étant pas démentie en 2006. Du côté des actifs, une fraction importante du patrimoine des ménages correspond à la détention d'une épargne sous forme de numéraire et de dépôts. Mais ces derniers pèsent de moins en moins dans l'ensemble des actifs des ménages : leur part est revenue de 17 % en 1995 à moins de 10 % l'année dernière.

Ces vingt dernières années, les ménages ont élargi la palette de leurs actifs financiers. Ils sont de plus en plus nombreux à posséder une assurance-vie, voire des valeurs mobilières. Quoique en légère progression en 2006, la part des actions et autres participations dans leur portefeuille est aujourd'hui relativement restreinte en comparaison du milieu des années 1990 : elle est revenue, dans le sillage de l'éclatement de la bulle internet, à 10 % en 2006.

En revanche, les ménages continuent de recourir massivement à l'assurance-vie. L'année dernière, elle occupait une place plus importante dans leur patrimoine financier que les dépôts (respectivement 36 % et 29 %), dont les flux ont sensiblement ralenti du fait de la hausse des taux d'intérêt à court terme. En plus d'être le support de placement favori des Français, l'assurance-vie a bénéficié d'un élément supplémentaire en 2006 : l'effondrement des plans épargne logement (PEL), du fait de leur rémunération peu attractive et, surtout, de la fiscalisation des revenus des PEL de plus de 12 ans. Par ailleurs, les dépôts à vue (livrets bancaires, livret A, livrets de développement durable etc.) restent des placements particulièrement dynamiques, du fait de leur absence de risque et de leur liquidité.

La valeur financière nette ne constitue cependant qu'une partie minoritaire des actifs totaux des ménages. Depuis 1999 où ils représentaient 54,2 % des actifs, la proportion des actifs non financiers n'a cessé d'augmenter, pour atteindre 65,6 % en 2006. Plus de la moitié est constituée de terrains (3 429 milliards d'euros en 2006), tandis que les logements représentent 42 % de ces actifs. Depuis 1998, la hausse des prix de l'immobilier est le principal vecteur d'accroissement du patrimoine des ménages.

LA COMPOSITION DU PATRIMOINE DES MÉNAGES

(en milliards d'euros ; en % du total)

	Valeur		en % des actifs totaux		
	2005	2006	2004	2005	2006
1.- Actifs non financiers					
Logements	2 521,4	2 732,0	29,0 %	27,8 %	27,4 %
Autres bâtiments et génie civil	151,1	159,0	1,8 %	1,7 %	1,6 %
Stocks	35,4	38,6	0,4 %	0,4 %	0,4 %
Objets de valeur	85,5	89,8	1,0 %	0,9 %	0,9 %
Terrains	3 005,9	3 429,4	30,3 %	33,1 %	34,4 %
Autres actifs non financiers	99,3	99,1	1,2 %	1,1 %	1,0 %
Sous-total Actifs non financiers	5 898,5	6 547,9	63,8 %	65,0 %	65,6 %
2.- Actifs financiers					
Numéraire et dépôts	971,7	990,2	11,7 %	10,7 %	9,9 %
Titres hors actions	47,7	47,2	0,6 %	0,5 %	0,5 %
Crédits	21,2	18,2	0,3 %	0,2 %	0,2 %
Actions et titres d'OPCVM	878,6	999,0	9,3 %	9,7 %	10,0 %
Provisions techniques d'assurance	1 130,3	1 234,8	12,8 %	12,5 %	12,4 %
Autres comptes à recevoir	125,8	143,8	1,5 %	1,4 %	1,4 %
Sous-total Actifs financiers	3 175,3	3 433,3	36,2 %	35,0 %	34,4 %
3.- Passifs financiers (à déduire)					
Titres hors actions	0,7	0,7	n.s.	n.s.	n.s.
Crédits	742,9	827,1	8,4 %	8,2 %	8,3 %
Autres comptes à payer	183,4	168,6	2,5 %	2,0 %	1,7 %
Sous-total Passifs financiers	927,0	996,3	10,8 %	10,2 %	10,0 %
Valeur financière nette (2 – 3)	2 248,3	2 437,0	25,3 %	24,8 %	24,4 %
Valeur nette (1 + 2 – 3)	8 146,8	8 984,8	89,2 %	89,8 %	90,0 %

Source : INSEE, Comptes de patrimoine (août 2007).

FLUX DE PLACEMENT DES MÉNAGES

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006
Monnaie fiduciaire	2,3	3,3	4,5
Dépôts à vue	14,4	19,6	10,2
Placements à vue	24,8	14,8	24,3
Placement à échéance (comptes à terme)	- 1,7	1,5	7,0
Épargne contractuelle	4,2	- 1,2	- 23,9
Placements en assurance-vie	73,4	82,0	88,8
Obligations	- 0,9	0,3	- 0,6
OPCVM monétaires	- 1,8	- 1,3	1,2
OPCVM non monétaires	- 6,2	1,2	3,5
Actions cotées	0,0	3,4	- 5,0
Total	133,8	159,9	140,9

Source : INSEE Première, n° 1137, mai 2007.

LES COMPTES ET L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

• Le taux de marge des sociétés non financières – rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée – a légèrement progressé l'année dernière. Alors que la valeur ajoutée augmentait de 3,7 % en 2006, l'excédent brut d'exploitation a en effet progressé de 4,8 %. Passant de 30,3 % en 2005 à 30,7 % en 2006, le taux de marge reste sensiblement inférieur au dernier « point haut » remontant à 1998 (32,4 %). La proportion du coût du travail au sein de la valeur ajoutée des sociétés non financières a légèrement augmenté : en y incluant les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, elle atteint 67 %, après 66,7 % en 2005. La hausse des impôts courants s'explique partiellement par la disparition du mécanisme de l'avoir fiscal, qui était auparavant retranché des impôts courants des entreprises et ajouté aux revenus distribués. Les salaires et traitements absorbent quant à eux 49,5 % de la valeur ajoutée en 2006, au lieu de 49,1 % en 2005.

L'investissement des sociétés non financières a progressé plus sensiblement en 2006 qu'en 2005 (respectivement + 7,2 % et + 4,4 %) : la formation brute de capital fixe (FBCF) a atteint 175 milliards d'euros l'année dernière. Le taux d'investissement - rapport de la FBCF à la valeur ajoutée - s'est redressé à 19,5 %, soit le meilleur niveau atteint depuis 2001. Malgré le rebond de l'excédent brut d'exploitation, l'épargne brute a sensiblement reculé en 2006 (- 10,4 %) pour la troisième année consécutive, sous l'effet notamment de l'augmentation des intérêts générés par un recours accru à l'endettement. En conséquence, la capacité d'autofinancement - rapport de l'épargne à la FBCF - a continué à se dégrader, passant de 71,7 % en 2005 à 59,9 % en 2006. L'évolution de l'épargne brute et de l'investissement a entraîné un creusement important (24 milliards d'euros) du besoin de financement des sociétés non financières, le portant à 73 milliards d'euros.

• Selon les chefs d'entreprise interrogés en juillet, la conjoncture industrielle reste bien orientée en 2007 : l'indicateur synthétique du climat des affaires de l'INSEE se maintient au-dessus de sa moyenne de longue période. Mis à part le secteur automobile, les entrepreneurs de l'industrie manufacturière estiment que le rythme de leur activité passée a augmenté. Parallèlement, leurs stocks de produits finis continuent de s'alléger et leurs carnets de commandes globaux et étrangers demeurent bien étoffés. Les perspectives personnelles de production pour les trois prochains mois sont assez favorables. Les perspectives générales ralentissent en revanche, après une hausse continue ces derniers mois. En matière de prix de vente, les perspectives personnelles des industriels diminuent légèrement. Selon les industriels interrogés en juillet, la demande globale est restée soutenue au cours du deuxième trimestre de 2007 et la demande étrangère s'est encore renforcée. Au vu des anticipations pour le troisième trimestre de 2007, les demandes globale et étrangère demeureraient dynamiques. Les chefs d'entreprise estiment cependant que l'appareil de production a été moins sollicité au cours du deuxième trimestre de 2007⁽¹⁾, ce qu'ont confirmé *a posteriori* les premiers résultats des comptes nationaux trimestriels.

(1) Sources : INSEE, *Enquêtes mensuelle et trimestrielle dans l'industrie*, Informations rapides, n° 218 et 225, juillet 2007.

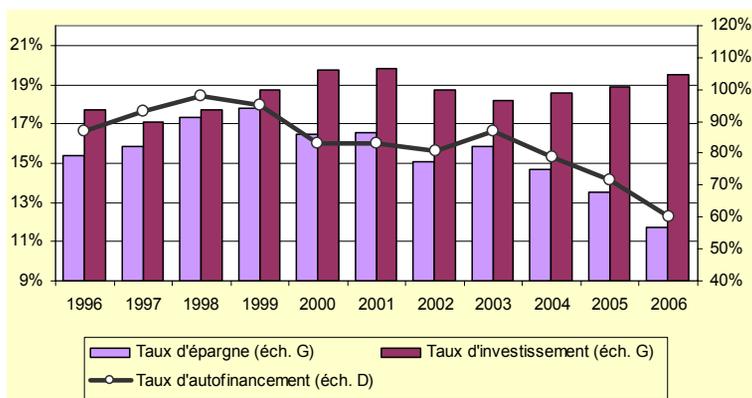
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU COMPTE DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES

(en milliards d'euros ; en % de la valeur ajoutée)

	Valeur		en % de la valeur ajoutée		
	2005	2006	2004	2005	2006
1.- Répartition de la valeur ajoutée					
Salaires et traitements.....	424,5	442,9	48,9 %	49,1 %	49,5 %
Cotisations sociales (effectives ou imputées).....	141,2	146,0	16,3%	16,3%	16,3 %
Impôts sur salaires et main-d'œuvre.....	10,4	10,7	1,1 %	1,2 %	1,2 %
Sous-total Coût du travail.....	576,2	599,6	66,4 %	66,7 %	67,0 %
Impôts (nets de subventions d'exploitation).....	25,6	21,5	2,8 %	3,0 %	2,4 %
Excédent brut d'exploitation.....	262,0	274,5	30,8 %	30,3 %	30,7 %
2.- Formation de l'épargne					
Excédent brut d'exploitation (taux de marge)	262,0	274,5	30,8 %	30,3 %	30,7 %
Revenus reçus au titre de la propriété.....	166,0	183,0	18,0 %	19,2 %	20,4 %
Revenus versés au titre de la propriété	- 256,6	- 285,8	- 28,1 %	- 29,7 %	- 31,9 %
Opérations de distribution	- 54,5	- 66,8	- 6,1 %	- 6,3 %	- 7,5 %
Épargne.....	116,9	104,8	14,7 %	13,5 %	11,7 %
3.- Financement de la FBCF					
Épargne (taux d'épargne)	116,9	104,8	14,7 %	13,5 %	11,7 %
Transferts divers en capital.....	3,0	7,3	1,1 %	0,3 %	0,8 %
Besoin de financement	49,2	73,2	2,9 %	5,7 %	8,2 %
<i>À déduire :</i>					
(-) Variations de stocks.....	7,0	11,3	0,2 %	0,8 %	1,3 %
(-) Acquisitions d'actifs non financiers	- 1,0	- 1,0	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,1 %
FBCF (taux d'investissement)	163,1	174,9	18,6 %	18,9 %	19,5 %
Taux d'autofinancement.....	71,7 %	59,9 %	<i>(sans objet)</i>		

Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

LA DÉMOGRAPHIE DES ENTREPRISES

• Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006, 1 050 000 nouvelles entreprises ont été créées. Le nombre de créations d'entreprises – dans l'industrie, la construction et le tertiaire – est ainsi reparti à la hausse (+ 2 %) après la légère baisse de 2005. Cette hausse conforte la bonne santé de la création d'entreprises depuis 2003. Les conditions de création ont été assouplies notamment par la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, ce qui a permis d'ouvrir plus largement l'accès à la création d'entreprises et a semblé donner naissance à une nouvelle population de créateurs, qui s'efforcent d'exploiter les avantages qui leur sont offerts : aides publiques permettant de financer le démarrage de l'activité, simplifications administratives, nouvelles facilités liées au statut de l'entreprise. Ces créateurs, qui veulent avant tout assurer leur propre emploi, choisissent en majorité les secteurs les plus dynamiques au moment de la création.

Parmi les entreprises créées en 2006, 72 % sont entièrement nouvelles, 12 % sont des reprises et 16 % des réactivations. Depuis 2004, seules les créations pures poursuivent leur croissance, à 4 % en 2006. Le record atteint en 2005 de 225 000 nouvelles entreprises est dépassé avec 233 000 créations en 2006, alors que ce nombre était à peu près constant - autour de 170 000 par an - de 1993 à 2002. Les secteurs d'activité qui comptent le plus de créations nouvelles demeurent le commerce (263 000 entreprises créées en cinq ans) et les services aux entreprises (254 000 entreprises). La baisse des créations par reprise amorcée en 2005 s'est poursuivie tout au long de l'année 2006. Les créateurs qui choisissent de reprendre une entreprise doivent en effet investir davantage que ceux qui créent une entreprise entièrement nouvelle : 43 % des repreneurs d'entreprises investissent plus de 100 000 euros à la création, contre 24 % des créateurs de nouvelles entreprises.

Alors que les créations de nouvelles entreprises augmentent globalement, le nombre de créations de nouvelles entreprises dites « innovantes » stagne. Ainsi, en 2006, seuls 5 % des nouvelles créations d'entreprises sont des créations « innovantes ». Si le secteur des services informatiques (développement et réalisation de nouveaux logiciels, études de configurations informatiques) a progressé en 2006, les autres secteurs – producteurs et approvisionneurs de technologie – ont diminué. Pourtant, de nouvelles aides étaient proposées aux créateurs qui lançaient leur activité dans un secteur de l'innovation technologique, l'un des quinze secteurs identifiés comme stratégiques par l'État ⁽¹⁾.

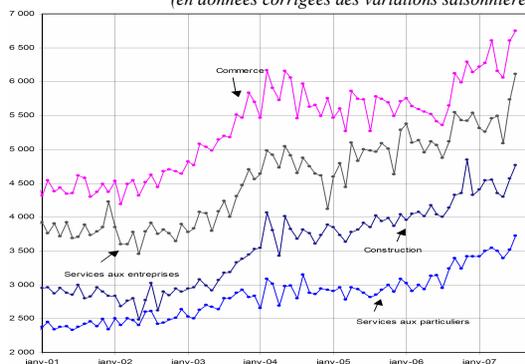
• En 2006, les défaillances d'entreprises ont diminué de 8,3 % par rapport à 2005, pour atteindre environ 38 600 défaillances, ce qui représente de l'ordre de 3 200 jugements par mois. La tendance est moins favorable au premier trimestre 2007, le nombre de défaillances ayant fait l'objet d'un jugement au cours des mois de janvier, février et mars s'étant inscrit en hausse de 3,8 % par rapport aux mêmes mois de l'année précédente. Cependant, le nombre de défaillances jugées au cours des douze derniers mois disponibles est en baisse de 3,2 % par rapport aux douze mois précédents ⁽²⁾.

(1) Source : « Les créations d'entreprises poursuivent leur hausse en 2006 », INSEE Première, n° 1120, janvier 2007.

(2) Source : INSEE, Informations rapides, n° 246, août 2007.

NOMBRE DE CRÉATIONS D'ENTREPRISES

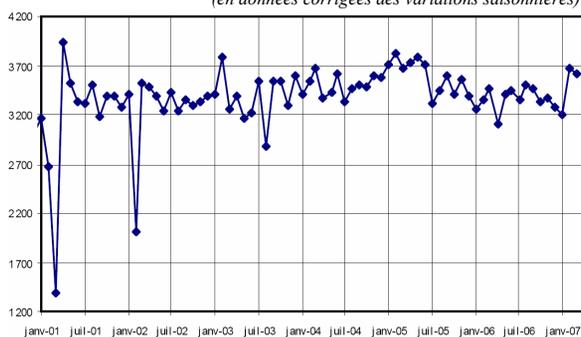
(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 249, août 2007.

NOMBRE DE DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES (en date de jugement)

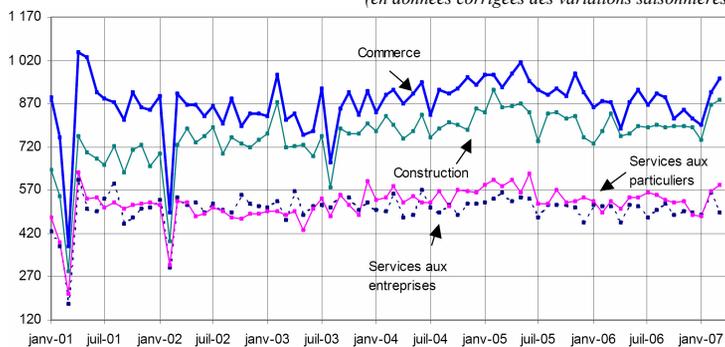
(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 246, août 2007.

NOMBRE DE DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES PAR SECTEUR (en date de jugement)

(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 246, août 2007.

LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

• En 2006, pour la quatrième année consécutive, l'économie nationale a dégagé un besoin de financement plutôt qu'une capacité de financement : – 37,8 milliards d'euros, au lieu de – 28,9 milliards d'euros en 2005 (soit respectivement 2,1 % et 1,7 % du PIB). Les évolutions sont différenciées selon les secteurs :

– les ménages ont continué à recourir au crédit à un rythme soutenu, portant leur taux d'endettement à un nouveau record historique (68,4 % de leur revenu disponible brut), ce qui a maintenu leur besoin de financement à un niveau comparable à celui de 2005 (3,6 % du PIB, soit 63 milliards d'euros) ;

– le besoin de financement des sociétés non financières s'est notablement creusé, passant de 2,9 % du PIB en 2005 à 4,1 % en 2006 (soit 73 milliards d'euros), les entreprises ayant accentué leur recours aux emprunts bancaires et aux financements de marché ;

– à l'inverse, et comme les années précédentes, les sociétés financières ont dégagé une capacité de financement (18 milliards d'euros en 2006) ;

– pour la deuxième année consécutive, le besoin de financement des administrations publiques a diminué, passant de 51 milliards d'euros en 2005 (3 % du PIB) à 46 milliards d'euros en 2006 (2,6 % du PIB).

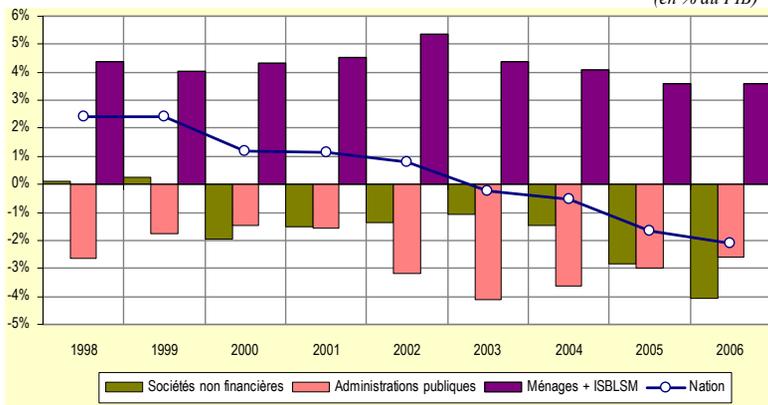
• La croissance de l'endettement des ménages et des sociétés non financières ne s'est pas démentie au premier semestre 2007. En juillet dernier, l'endettement intérieur total (EIT) a continué à se renforcer (+ 9 %), sous l'effet de la nouvelle accélération de l'endettement des sociétés non financières, quoique tempérée par le ralentissement de celui des administrations publiques et, dans une moindre mesure, des ménages.

La progression annuelle des crédits consentis par les institutions financières résidentes aux agents non financiers s'est nettement accentuée en juillet (+ 10,4 %), du fait de l'accélération des crédits aux sociétés non financières et aux administrations publiques alors que les crédits aux ménages ont poursuivi leur décélération graduelle. L'évolution des financements de marché, en nette reprise tout au long du premier semestre, a connu un retournement en juillet : leur taux de croissance annuel a enregistré un repli sensible (+ 5,2 %, après 5,8 %), ce ralentissement touchant aussi bien la dette négociable des administrations publiques que celle des sociétés non financières. Enfin, le taux de croissance des crédits obtenus auprès des non résidents s'est renforcé, à 16,8 % ⁽¹⁾.

(1) Source : Banque de France, « L'endettement intérieur total – France – Juillet 2007 », Stat info, septembre 2007.

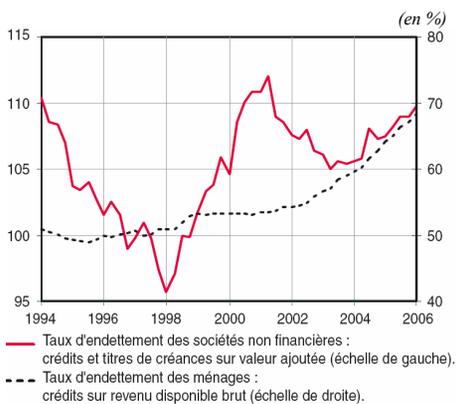
CAPACITÉ ET BESOIN DE FINANCEMENT DES SECTEURS ÉCONOMIQUES

(en % du PIB)



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels (août 2007).

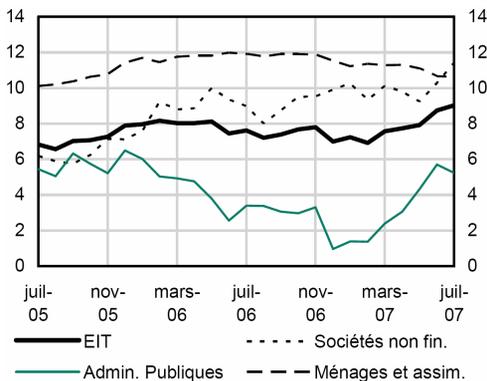
ENDETTEMENT DES MÉNAGES ET DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES (hors actions)



Source : INSEE Première, n° 1137, mai 2007.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ENDETTEMENT INTÉRIEUR TOTAL (par agents)

(en taux de croissance annuelle)



Source : Banque de France, Stat info, septembre 2007.

MONNAIE ET TAUX D'INTÉRÊT

• Depuis trois ans, un cycle de resserrement monétaire mondial est à l'œuvre : à l'exception de la Banque du Japon, la plupart des banques centrales ont régulièrement augmenté leurs taux directeurs. La récente crise dite des « *subprimes* » – marquée par l'effondrement des prêts hypothécaires à risques aux États-Unis – les oblige à reconsidérer leur politique monétaire.

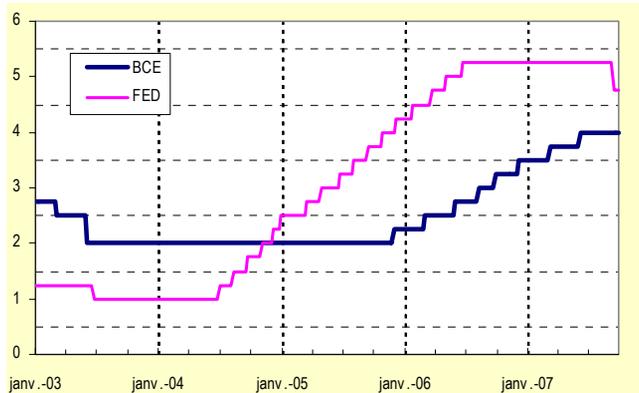
Le 18 septembre dernier, la Réserve fédérale américaine (Fed) a ainsi baissé son principal taux directeur de 5,25 % à 4,75 %, afin de soutenir la croissance économique face à l'actuel « *resserrement des conditions de crédit* ». La dernière baisse des « *Fed Funds* » remontait à juin 2003. Depuis juin 2004, la Fed avait progressivement remis en cause sa politique monétaire maintenant les taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas. Elle avait décidé d'interrompre son cycle de normalisation monétaire en juin 2006, afin de tenir compte du ralentissement de la conjoncture aux États-Unis. En dépit de la récession du secteur immobilier, la Fed considérait encore le 6 août dernier que l'activité économique continuerait de croître à un rythme modéré et que le risque inflationniste demeurerait sa préoccupation principale.

Quant à la Banque centrale européenne (BCE), elle a pour l'instant préféré réagir à la crise financière de cet été en injectant massivement des liquidités sur les marchés plutôt qu'en modifiant ses taux directeurs. Depuis le début du processus de normalisation de sa politique monétaire entamé en décembre 2005, la BCE a relevé ses taux à 8 reprises, portant le taux principal de refinancement à 4 % en juin 2007. Le 6 septembre, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de laisser ce taux inchangé. Selon la BCE, « *des risques à la hausse continuent de peser sur les perspectives de stabilité des prix à moyen terme (...). Les dernières données macroéconomiques corroborent la solidité des fondamentaux économiques de la zone euro et vont dans le sens d'une évolution favorable de la croissance du PIB en volume à moyen terme. Dans ce contexte, l'orientation de la politique monétaire de la BCE est toujours accommodante, comme l'atteste notamment la vigueur de la croissance de la monnaie et du crédit dans la zone euro* ». Pour autant, « *la volatilité des marchés de capitaux et la réappréciation du risque observées ces dernières semaines ont entraîné un regain d'incertitude* » qui a motivé le *statu quo* du Conseil des Gouverneurs, qui « *agira de manière résolue et en temps opportun pour éviter que les risques pesant sur la stabilité des prix à moyen terme ne se matérialisent et pour que les anticipations d'inflation à moyen terme demeurent solidement ancrées à des niveaux compatibles avec la stabilité des prix* »⁽¹⁾. Le Conseil a maintenu cette position lors de sa dernière réunion le 4 octobre dernier.

• Conséquence du durcissement monétaire entamé depuis la fin de l'année 2005, les taux d'intérêt bancaires se sont sensiblement redressés dans la zone euro. Les taux des prêts aux entreprises ont augmenté entre le début de l'année 2006 et la fin du premier semestre 2007 d'environ 1,3 point. Les taux des prêts au logement et des crédits à la consommation à destination des ménages ont également augmenté, quoique dans une moindre mesure. En France, les évolutions sont comparables, mais légèrement moins marquées. Pour l'heure, les conditions bancaires restent cependant favorables au financement par l'endettement, en particulier pour les ménages – pour lesquels les taux augmentent plus graduellement que pour les entreprises.

(1) Source : éditorial du Bulletin mensuel de la BCE, septembre 2007.

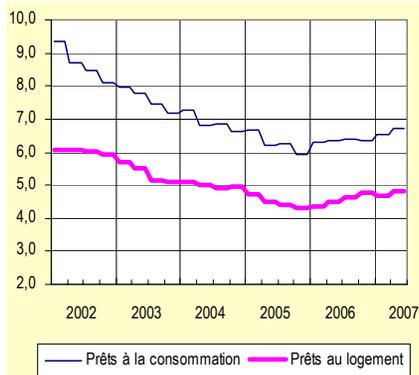
ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BCE ET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE



Sources : BCE et Réserve fédérale américaine.

TAUX D'INTÉRÊT BANCAIRES (France)

Prêts aux ménages



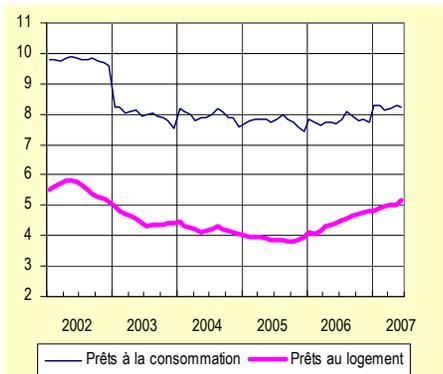
Prêts aux entreprises



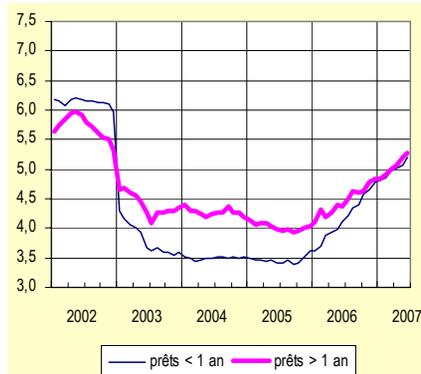
Source : Banque de France, séries longues.

TAUX D'INTÉRÊT BANCAIRES (zone euro)

Prêts aux ménages



Prêts aux entreprises



Source : BCE, séries longues (rupture de série en janvier 2003).

L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES PRIX

• En 2006, la baisse de l'inflation amorcée en 2005 s'est confirmée : la hausse des prix à la consommation a été ramenée à 1,6 % en moyenne (après 1,8 % en 2005). Ce résultat s'explique essentiellement par la hausse moins rapide des prix de l'énergie par rapport à l'emballlement de 2005 (+ 6,5 % après + 10,1 %). En moyenne sur l'année, le prix du baril de pétrole brent a connu une hausse de près de 20 % (après 42 % en 2005). Toutefois la composante « produits pétroliers » de l'indice des prix à la consommation n'a cru que de 6,8 % (après + 15,3 % en 2005), soit une contribution de 0,3 point à l'inflation globale (après 0,6 point en 2005). L'accalmie sur le front énergétique a permis de contrer le léger relèvement de l'inflation sous-jacente ⁽¹⁾ (+ 1,2 % après + 1 % en 2005) dû au dérapage des produits alimentaires hors produits frais. Les prix des services ont augmenté de 2,5 %, après 2,6 % en 2005, tandis que les prix des produits manufacturés ont conservé la tendance baissière de ces dernières années (- 0,3 % en 2006).

• En août 2007, l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages a augmenté de 0,4 %, à comparer avec l'augmentation de 0,3 % en août 2006. En variation annuelle, l'indice progresse de 1,2 % contre 1,1 % le mois précédent. Plusieurs facteurs expliquent cette hausse du mois d'août : la fin des soldes d'été, le relèvement du prix du tabac intervenu le 6 du mois, l'augmentation saisonnière des prix des activités touristiques, la hausse des prix de l'alimentation hors produits frais, des loyers, de l'eau et des services d'enlèvement des ordures ménagères. La baisse saisonnière des prix des produits frais et la diminution, malgré le relèvement tarifaire de l'électricité, des prix de l'énergie limitent la hausse de l'indice d'ensemble. En revanche, le recul des prix des produits de santé et des services de transports et communications contribue moins fortement à l'évolution de l'indice d'ensemble. L'indicateur d'inflation sous-jacente s'accroît de 0,2 %. Son évolution en glissement annuel est de + 1,5 % (+ 1,4 en juillet)⁽²⁾.

• L'inflation demeure légèrement plus faible en France que dans l'Union économique et monétaire : mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), elle a atteint 1,2 % en variation annuelle en juillet 2007 contre 1,8 % en moyenne dans la zone euro. L'inflation reste plus élevée en Allemagne en Autriche et au Luxembourg (+ 2 %), en Espagne (+ 2,3 %), en Grèce et en Irlande (+ 2,7 %) et en Slovénie (+ 4 %), mais la convergence des résultats s'est accrue. Les taux d'inflation mesurés par l'indice européen des prix à la consommation (IPCE) des pays de l'Union européenne non membres de l'Union économique et monétaire sont beaucoup plus disparates. L'IPCE moyen pour l'ensemble de ces pays a atteint en variation annuelle 2 % en juillet 2007 ⁽³⁾.

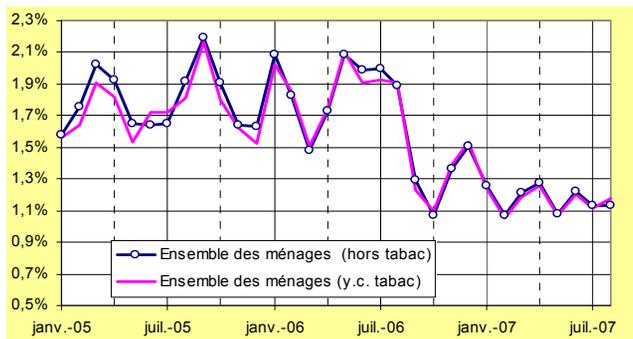
(1) La mesure de l'inflation sous-jacente exclut les prix soumis à l'intervention de l'État et les produits à prix volatils : produits frais, énergie, tabac.

(2) Source : INSEE, Informations rapides, n° 259, septembre 2007.

(3) Source : Eurostat – Chiffres publiés le 16 août 2007.

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION

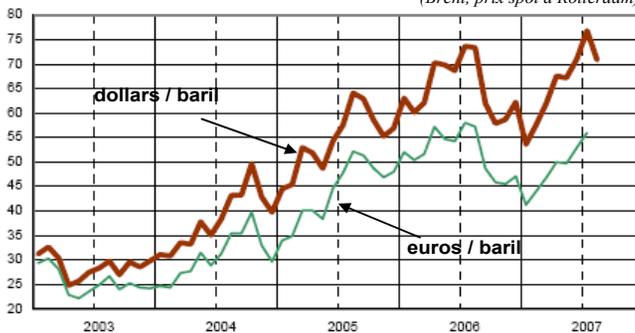
(en glissement annuel)



Source : INSEE, site Internet, septembre 2007

ÉVOLUTION DES PRIX DU PÉTROLE

(Brent, prix spot à Rotterdam)



Source : INSEE, Informations Rapides, n°258, septembre 2007

LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Note méthodologique : les données de synthèse du commerce extérieur sont établies sur la base d'échanges FAB/FAB (« franco à bord »). 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 (« coûts, assurance, fret »)/FAB.

- En 2006, les échanges extérieurs se sont nettement intensifiés. Bénéficiant d'un environnement international très porteur, les exportations de biens et services ont augmenté de 5,5 % en volume et de 8 % en valeur. Les importations ont été plus dynamiques : elles ont marqué une progression de 6,8 % en volume et de 10 % en valeur. Le solde commercial des biens et services, en dégradation continue depuis 2002, est passé d'un déficit de 16 milliards d'euros en 2005 à 26 milliards en 2006.

Le déficit extérieur des échanges de biens s'est accru : mesuré FAB/FAB, il atteint 28 milliards d'euros. Les exportations ont été soutenues (+ 9 % en valeur après + 4 % en 2005), mais les importations ont augmenté plus vite (+ 11 % en valeur après + 9 %). Le secteur de l'agriculture et des industries agro-alimentaires a dégagé un solde excédentaire de 9 milliards d'euros, mais la détérioration du solde manufacturier s'est poursuivie (- 4 milliards après - 3 milliards en 2005) du fait notamment de la baisse de l'excédent dans le secteur de l'automobile. L'aggravation du déficit extérieur des échanges de biens est principalement due à l'alourdissement de la facture énergétique portée à 46 milliards d'euros (après 37 milliards d'euros en 2005). Cet alourdissement de la facture énergétique s'explique uniquement par la hausse des cours du pétrole puisque les importations d'énergie ont légèrement diminué en volume.

Le déficit extérieur des échanges de services hors tourisme s'est creusé passant de 3 milliards d'euros en 2005 à 8 milliards d'euros. Tous les secteurs, à l'exception des services de télécommunications, ont connu une dégradation. Le solde touristique s'est amélioré pour dépasser les 10 milliards d'euros.

En dépit d'une amélioration légère, le solde des opérations de répartition est demeuré déficitaire de 12 milliards d'euros. Au final, le besoin de financement de la France auprès du reste du monde s'est élevé à 38 milliards d'euros en 2006.

La structure des échanges par zone géographique évolue. Les échanges commerciaux de biens avec l'Union européenne, qui demeurent déficitaires, représentent toujours les deux tiers des échanges de la France. Toutefois les échanges avec l'Asie ont continué à progresser vivement. En particulier les ventes à la Chine, principal partenaire de la France sur ce continent, ont connu une progression de 39,2 %.

- Au premier semestre 2007, le solde cumulé des échanges de biens est déficitaire de 15,3 milliards d'euros. Les exportations ont amorcé une légère reprise, en augmentant de 1,3 % par rapport au second semestre 2006. Elles sont soutenues par les achats des biens agricoles et de l'industrie agroalimentaire. Les importations marquent une hausse de 2 %, avec un fort rebond des achats de produits de l'industrie automobile. La facture énergétique s'est allégée pour s'établir à 20,2 milliards d'euros.

LE COMPTE DU « RESTE DU MONDE » EN 2004, 2005 ET 2006 (A)

(en milliards d'euros, aux prix courants)

	2004	2005	2006		
	Solde	Solde	Exportations	Importations	Solde
I.– Échanges de biens (CAF/FAB)					
Agriculture.....	1,7	1,6	10,8	9,1	1,7
Industries agricoles et alimentaires.....	6,3	6,3	33,1	25,9	7,2
Énergie.....	- 27,8	- 37,3	19,7	65,5	- 45,8
Produits manufacturés					
– biens de consommation.....	- 8,0	- 8,7	58,7	67,6	- 8,9
– automobile.....	12,2	8,8	51,3	45,8	5,5
– biens d'équipement.....	7,1	4,2	96,2	88,8	7,4
– biens intermédiaires.....	- 5,6	- 7,5	119,6	127,9	- 8,3
<i>Sous-total Produits manufacturés</i>	<i>5,7</i>	<i>- 3,2</i>	<i>325,8</i>	<i>330,1</i>	<i>- 4,3</i>
Total Échanges de biens (CAF/FAB) ...	- 14,1	- 32,6	389,4	430,6	- 41,2
<i>Pour mémoire : échanges FAB/FAB</i>	<i>- 5,0</i>	<i>- 21,0</i>	<i>389,4</i>	<i>417,7</i>	<i>- 28,3</i>
II.– Échanges de services					
Correction territoriale.....	9,8	8,9	35,5	25,4	10,1
Services aux entreprises.....	2,2	1,9	26,9	26,4	0,5
Transports.....	- 4,4	- 6,0	18,4	25,3	- 6,9
Commerce.....	- 1,0	- 1,2	3,1	4,6	- 1,5
Services financiers.....	0,6	1,6	5,5	5,4	0,1
Services aux particuliers.....	0,0	- 0,2	2,0	2,1	- 0,1
Éducation, santé, action sociale.....	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3
Total Échanges de services.....	6,7	5,3	92,0	89,5	2,5
Total Échanges extérieurs (I + II)	1,7	- 15,7	481,4	507,2	- 25,8
III.– Opérations de répartition					
Revenus de la propriété.....	- 0,5	0,8	135,7	134,6	1,1
Subventions diverses.....	- 9,53	9,5	-	- 9,4	9,4
4e ressource.....	- 11,7	- 13,5	-	13,0	- 13,0
Transferts en capital.....	0,5	0,0	-	- 1,1	1,1
Autres opérations.....	- 7,8	- 9,7	22,9	33,4	- 10,5
Total Opérations de répartition.....	- 9,9	- 12,9	158,6	170,5	- 11,9
Capacité de financement	- 9,7	- 35,2	<i>(sans objet)</i>		37,7

(a) 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'un exercice donné sont donc prises en considération.

Source : INSEE Comptes nationaux annuels (août 2007)

LES ÉCHANGES COMMERCIAUX PAR ZONES GÉOGRAPHIQUES EN 2006

(en millions d'euros ; données CAF/FAB hors matériels militaires)

	2006		Taux de couverture	2006/2005 (en %)	
	Importations	Exportations		Importations	Exportations
Europe.....	296 998	277 184	93,3	9,0	8,5
<i>Union européenne 25 pays..</i>	<i>259 493</i>	<i>248 866</i>	<i>95,9</i>	<i>8,2</i>	<i>8,1</i>
<i>Zone euro.....</i>	<i>208 895</i>	<i>190 952</i>	<i>91,4</i>	<i>6,8</i>	<i>7,0</i>
Amérique.....	36 642	37 605	102,6	15,0	10,1
Asie.....	57 104	33 775	59,1	9,3	9,4
Afrique.....	20 475	21 157	103,3	14,1	4,8
Proche et Moyen-Orient.....	10 789	12 127	112,4	15,4	18,4
Divers.....	5 180	1 926	37,2	8,5	21,6
Total CAF/FAB.....	427 188	383 774	89,8	9,9	8,9

Source : Direction générale des Douanes et des droits indirects, « Commerce extérieur de la France. Année 2006 ».