



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

### TOME I

### RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI MAINTIENT LE CAP DANS LA TOURMENTE</b> .....	6
<b>I.– UNE MAÎTRISE SANS FAILLE DES DÉPENSES, UNE GESTION PRUDENTE DES RECETTES</b> .....	6
A.– LA RECONDUCTION DE LA STABILISATION EN VOLUME DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....	6
B.– DES RECETTES MIEUX PRÉSERVÉES .....	17
1.– Des mesures fiscales bien ciblées et globalement neutres sur l'équilibre de l'année 2009 .....	17
<i>a) 2,4 milliards d'euros de baisse d'impôt au soutien de la croissance</i> .....	17
<i>b) Promouvoir un développement durable</i> .....	20
<i>c) Renforcer l'équité de notre fiscalité</i> .....	21
2.– Vers un meilleur encadrement des dépenses fiscales .....	21
<b>II.– UNE AUGMENTATION CONTENUE DU DÉFICIT ET DE LA DETTE</b> .....	27
A.– UN DÉFICIT PUBLIC STABLE ENTRE 2008 ET 2009 .....	27
1.– Une dégradation du déficit de l'État en comptabilité budgétaire .....	27
2.– Une stabilisation du déficit de l'État en comptabilité nationale par rapport au PIB .....	30
B.– L'INEXORABLE PROGRESSION DE LA DETTE .....	31
1.– Un besoin de financement de l'État toujours orienté à la hausse .....	31
2.– La dynamique de la dette et de ses intérêts .....	34
<b>CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2008</b> .....	39
<b>I.– LES RECETTES FISCALES NETTES</b> .....	44
A.– L'IMPÔT SUR LE REVENU .....	46
B.– L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS .....	49
C.– LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS .....	51
D.– LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE .....	53
E.– LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES .....	56
1.– Les impôts assis sur le patrimoine .....	56
2.– Le produit des jeux .....	59

<b>II.- LES RESSOURCES NON FISCALES</b> .....	61
A.- L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE .....	61
B.- LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES .....	64
<b>CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2009</b> .....	68
<b>I.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	69
A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2008 ET 2009 .....	69
B.- L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES .....	78
<b>II.- LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	83
A.- LE BUDGET GÉNÉRAL .....	83
B.- LES BUDGETS ANNEXES .....	85
C.- LES COMPTES SPÉCIAUX .....	85
<b>III.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES</b> .....	89
A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE .....	89
B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	93
1.- Les concours aux collectivités locales ne peuvent plus être préservés de l'effort de redressement des comptes publics .....	93
<i>a) L'indispensable participation des concours aux collectivités locales au redressement des comptes publics</i> .....	94
<i>b) L'effet de la loi de programmation 2009-2012 : la sanctuarisation d'un effort soutenable</i> ..	95
2.- La première application en 2009 de l'évolution normée du périmètre des concours aux collectivités locales .....	98
<i>a) La contrainte pesant sur les concours du périmètre</i> .....	98
<i>b) Le choix du mécanisme d'ajustement du périmètre favorise l'investissement des collectivités locales et la péréquation entre elles</i> .....	99
<i>c) Les mesures d'application proposées par le projet de loi de finances</i> .....	102
3.- Les perspectives des concours de l'État aux collectivités locales .....	103
<i>a) La soutenabilité à moyen terme de l'équilibre du périmètre</i> .....	103
<i>b) De quelle marge de manœuvre l'État dispose-t-il dorénavant sur les concours aux collectivités locales ?</i> .....	105
<b>CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2009</b> .....	107
<b>I.- UN ENVIRONNEMENT MONDIAL PARTICULIÈREMENT INSTABLE</b> .....	107
<b>II.- L'INÉVITABLE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE FRANÇAISE</b> .....	113

## INTRODUCTION

En temps normal, le présent projet de loi de finances pour 2009 aurait dû susciter une large adhésion.

Les motifs de satisfaction ne manquent pas, qu'il s'agisse de l'accentuation de la maîtrise des dépenses de l'État, des efforts de remise à niveau de plusieurs lignes budgétaires structurellement sous-dotées, de la prudence dans les prévisions de recettes ou de la neutralité financière d'ensemble des mesures fiscales soumises au vote du Parlement. De façon inédite, ce projet de loi de finances prend par ailleurs place dans une stratégie globale de redressement de nos comptes publics, matérialisée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 <sup>(1)</sup>.

Pourtant, le ralentissement économique mondial assombrit sérieusement les perspectives budgétaires. Avec une croissance ramenée autour de 1 % en 2008 et en 2009, le déficit du budget de l'État s'aggraverait de près de 14 milliards d'euros entre la fin de l'année dernière et la fin 2009 : au surcroît de dépenses entraîné par le niveau exceptionnel de l'inflation en 2008 s'ajouterait un sensible tassement de nos ressources fiscales.

En outre, le tour nouveau pris ces dernières semaines par la crise financière et – désormais – économique née aux États-Unis à l'été 2007 a conduit le Gouvernement à proposer au Parlement des mesures d'urgence dans la récente loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008. Ces mesures – essentiellement des garanties apportées au secteur financier – sont, en tant que telles, neutres sur l'équilibre budgétaire.

Dans un tel contexte économique, la stabilisation du déficit public visée par le Gouvernement, à 2,7 % du PIB en 2008 comme en 2009, constituerait une performance remarquable. Si le présent projet de loi de finances tend incontestablement à y contribuer, la crise financière et économique que le monde traverse ne peut qu'inciter à la plus grande prudence sur la prévision des recettes attendues. Or, au-delà du cap tenu de la maîtrise de la dépense, il ne peut être question, dans ces circonstances, de compenser d'éventuelles moins-values des recettes par des économies supplémentaires ou par un alourdissement de la pression fiscale. Le niveau de déficit atteint tant en 2008 qu'en 2009 sera donc avant tout lié à l'évolution réelle des recettes.

---

(1) Le Rapporteur général se permet de renvoyer, en particulier pour les développements relatifs à l'ensemble des administrations publiques, à son rapport sur ce projet de loi de programmation (n° 1155, octobre 2008), complémentaire du présent rapport général.

## CHAPITRE PREMIER : UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI MAINTIENT LE CAP DANS LA TOURMENTE

### I.- UNE MAÎTRISE SANS FAILLE DES DÉPENSES, UNE GESTION PRUDENTE DES RECETTES

#### A.- LA RECONDUCTION DE LA STABILISATION EN VOLUME DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

• Le présent projet de loi de finances reconduit le **principe d'une stabilisation en volume des dépenses de l'État**. Cet objectif, que le projet de loi de programmation des finances publiques tend à consacrer pour toute la durée de la législature, est particulièrement ambitieux : depuis l'année dernière, sont en effet concernés par cette mise sous contrôle de la dépense non seulement les charges nettes du budget général de l'État, mais aussi les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et les nouvelles affectations de ressources à des organismes publics.

Pour 2009, la norme de dépense élargie porte sur un volume de 341 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. Compte tenu de l'hypothèse d'inflation de 2 % associée au présent projet <sup>(2)</sup>, **elle autorise un accroissement maximal des dépenses limité à 7 milliards d'euros**.

L'essentiel de cette marge de manœuvre est d'ores et déjà préempté par trois types de dépenses dont le dynamisme s'impose à la volonté de l'État :

– la progression du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne de 0,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2008 <sup>(3)</sup> ;

– l'augmentation des charges de pensions de 2,4 milliards d'euros à périmètre constant. Ce montant intègre pour environ 850 millions d'euros la prise en compte de l'inflation de 2009 (2 % en moyenne annuelle) et le rattrapage d'inflation au titre de 2008 <sup>(4)</sup>. L'effet volume, représentatif du solde des entrées et sorties de pensionnés en 2009, jouerait à hauteur d'environ 790 millions d'euros, tandis que l'extension en année pleine des départs à la retraite de 2008 pèserait pour environ un milliard d'euros ;

---

(1) Ce montant correspond à 271,3 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général et à 69,6 milliards d'euros de prélèvements sur recettes.

(2) Mesurée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

(3) Voir le commentaire de l'article 33 du présent projet de loi de finances (Tome 2 du présent Rapport général).

(4) L'inflation s'établirait à 2,9 % en moyenne annuelle en 2008, au lieu de 1,6 % tel que prévu dans la loi de finances initiale. La prise en charge de cet écart pèse cependant pour partie dès cette année, du fait du rattrapage anticipé de 0,8 % opéré au 1<sup>er</sup> septembre dernier (hors régimes spéciaux).

– l’augmentation de la charge de la dette de l’État de 2,7 milliards d’euros (hors *swaps*). À périmètre courant, la progression atteint 3,1 milliards d’euros, du fait des reprises de dette du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) <sup>(1)</sup> et de l’ERAP <sup>(2)</sup>.

C’est donc un montant inférieur à 1,5 milliard d’euros qui reste disponible pour bâtir la colonne « dépenses » du budget de l’année prochaine. Ce montant se révèle néanmoins absorbé par :

– l’évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, en dépit du remarquable effort de modération que constitue leur stabilisation en volume (+ 1,1 milliard d’euros) <sup>(3)</sup> ;

– l’augmentation, pourtant maîtrisée, des dépenses de personnel hors pensions (environ 0,3 milliard d’euros à périmètre constant) <sup>(4)</sup>.

Dans ces conditions, l’ensemble des autres crédits du budget général, qui représentent une masse d’un peu de plus de 110 milliards d’euros, sont quasiment stabilisés en valeur (ou réduits en volume de 1,9 %).

Le Gouvernement a d’autant moins choisi la facilité qu’il a décidé de poursuivre les efforts engagés dans la loi de finances pour 2008 en faveur d’une meilleure budgétisation des dépenses <sup>(5)</sup>. Plusieurs lignes budgétaires structurellement sous-dotées feraient ainsi l’objet de « remises à niveau », pour un montant total d’environ un milliard d’euros.

---

(1) Voir le commentaire de l’article 27 du présent projet de loi de finances (Tome 2 du présent Rapport général).

(2) Voir le commentaire de l’article 28 du présent projet de loi de finances (Tome 2 du présent Rapport général).

(3) Voir *infra*, chapitre III, III, B, ainsi que le commentaire de l’article 68 du présent projet de loi de finances (Tome 2 du présent Rapport général).

(4) Voir *infra*.

(5) Voir Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008*, n° 276, Tome 1, octobre 2007, p. 101-104.

**PRINCIPALES REMISES À NIVEAU DE CRÉDITS ENTRE 2008 ET 2009**

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Objet	Mission	LFI 2008	PLF 2009	Évolution (a)
Opérations de maintien de la paix	Action extérieure de l'État	300	340	+ 40
Fonds européen de développement	Aide publique au développement	725	802	+ 77
Opérations extérieures	Défense	460	510	+ 50
Banque de France – IEDOM (b)	Économie	122	130	+ 8
Exonérations de charges sociales outre-mer	Outre-mer	857	1 011	+ 258
Logement outre-mer	Outre-mer	200	209	+ 9
Contrats outre-mer (c)	Outre-mer	99	112	+ 13
Régime de retraite du personnel de la RATP	Régimes sociaux et de retraite	390	511	+ 121
Aide médicale de l'État	Santé	413	490	+ 107
Hébergement d'urgence	Solidarité, insertion et égalité des chances	818	958	+ 140
Exonérations de cotisations sociales (d)	Travail et emploi	164	380	+ 216
<b>Total</b>				<b>+ 1 040</b>

(a) Ces montants correspondent à la différence entre les crédits du PLF 2009 et ceux de LFI 2008, sauf lorsqu'ils intègrent également les efforts d'économies prévues en 2009 (cas de l'AME et des exonérations outre-mer).

(b) Institut d'émission des départements d'outre-mer.

(c) Contrats de projet État-région et conventions de développement.

(d) Prestataires agréés de services à la personne, zones de revitalisation rurales et bouclier social des micro-entreprises.

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

En dépit de toutes ces contraintes, entre la loi de finances initiale pour 2008 et le présent projet de loi de finances, l'enveloppe de dépenses soumise à l'approbation du Parlement n'évolue pas plus vite que l'inflation. Au total, **la progression des dépenses telle qu'encadrée par la norme de stabilisation en volume s'établit comme suit :**

**LA NORME DE DÉPENSE EN 2009**

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009	Variation		
			en Mds€	en valeur	en volume
Dépenses nettes du budget général	271,3	278,5			
Changements de périmètre		1,7			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>		276,8	+ 5,5	+ 2,0 %	0,0 %
Prélèvements sur recettes Union européenne (2)	18,4	18,9	+ 0,5	+ 2,7 %	+ 0,7 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	51,2	52,4			
Changements de périmètre		0,1			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>		52,3	+ 1,0	+ 2,0 %	0,0 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)		- 0,1			
<b>Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>340,9</b>	<b>347,9</b>	<b>+ 7,0</b>	<b>+ 2,0 %</b>	<b>0,0 %</b>

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).

- Deux principaux leviers permettent d'aboutir à une telle modération de la dépense.

En premier lieu, le présent projet de loi de finances s'appuie sur **une série de mesures d'économies sur les moyens de fonctionnement et les politiques d'intervention de l'État**. Il tire en particulier les premières conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007. Les crédits des missions et programmes intègrent nombre de réformes décidées dans ce cadre. Le Rapporteur général n'est cependant pas parvenu à obtenir la liste précise de ces mesures, pas plus que leur chiffrage. Il faut souhaiter que ces informations figurent dans le rapport du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur la mise en œuvre de la RGPP, attendu pour la fin du mois d'octobre.

Plus immédiatement, peuvent au moins être citées plusieurs mesures d'économies proposées dans le présent projet de loi de finances, dont les principales sont :

- la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, de la prise en charge par le Fonds de solidarité de l'allocation de fin de formation (article 80 du présent projet), qui autoriserait une diminution des crédits de la mission *Travail et emploi* de 169 millions d'euros en 2009 ;

- la réforme des exonérations de cotisations patronales applicables outre-mer (article 65 du présent projet), qui en diminuerait le coût de 138 millions d'euros l'année prochaine ;

- la modification des exonérations de cotisations sociales applicables aux zones franches urbaines, permettant de réaliser environ 100 millions d'euros d'économies (article 82 du présent projet) ;

- la réduction de 15 à 10 points du taux de l'abattement de cotisations sociales patronales en faveur des particuliers employeurs (article 81 du présent projet), qui réduirait la charge de compensation de l'État à la sécurité sociale d'environ 93 millions d'euros en 2009 ;

- la réforme de l'allocation parent isolé (article 75 du présent projet), source d'une économie de 28 millions d'euros en année pleine.

En second lieu, le présent projet de loi de finances franchit **un pas de plus dans la réduction des effectifs de la fonction publique de l'État**. L'objectif de ne pas remplacer un agent public partant à la retraite sur deux serait quasiment atteint en 2009 : la réduction de 30 529 équivalents temps plein (après 22 900 ETP en 2008 et 11 200 ETP en 2007) représente 44 % des 68 740 départs à la retraite prévus l'année prochaine. Le tableau présenté ci-après permet de comparer l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite.

REPLACEMENTS DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2009

(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	247	- 190	77 %
Agriculture et pêche	980	- 650	66 %
Budget, comptes publics et fonction publique	4 960	- 2 812	57 %
Culture et communication	205	- 103	50 %
Défense	10 096	- 8 250	82 %
Écologie, énergie, développement et aménagement durables	2 240	- 1 400	63 %
Économie, industrie et emploi	574	- 287	50 %
Éducation nationale	35 384	- 13 500	38 %
Enseignement supérieur et recherche	3 837	- 450	12 %
Immigration, intégration et développement solidaire	15	- 3	20 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	7 175	- 2 953	41 %
Justice	1 895	+ 512	- 27 %
Logement et ville	106	-	0 %
Santé, jeunesse et sports	229	- 131	57 %
Travail, relations sociales, famille et solidarité	680	- 352	52 %
Services du Premier ministre	117	+ 40	- 34 %
<i>dont Direction de l'action du Gouvernement</i>	24	- 18	75 %
<i>dont Conseil et contrôle de l'État</i>	93	+ 58	- 62 %
<b>Total budget général</b>	<b>68 740</b>	<b>- 30 529</b>	<b>44 %</b>

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

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

Dans la mesure où l'évolution des effectifs par ministères procède de réformes structurelles et non d'une réduction forfaitaire uniforme, le taux de non remplacement global de 44 % des agents partant à la retraite en 2009 n'est qu'une moyenne recouvrant des évolutions variées.

Certains ministères vont ainsi beaucoup plus loin. C'est le cas des ministères de l'Économie, du Budget, de la Culture, du Travail, de la Santé et de l'Écologie, dans lesquels plus de la moitié des départs ne seraient pas remplacés. Aux ministères des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de la Défense, c'est même moins du tiers des départs qui seraient remplacés l'année prochaine.

D'autres ministères voient leurs effectifs réduits dans de moindres proportions : seuls 450 ETP seraient par exemple supprimés au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Au ministère de l'Éducation nationale, 38 % des départs ne seraient pas remplacés, ce qui correspond à une suppression nette de 13 500 ETP et à 45 % du total des réductions d'effectifs du budget général.

Seuls deux ministères bénéficieraient d'une augmentation nette de leurs effectifs : 512 nouveaux emplois seraient créés au ministère de la Justice l'année prochaine ; les services du Premier ministre verraient leurs effectifs augmenter de 40 ETP, du fait de créations d'emplois dans les juridictions administratives et financières. Le ministère du Logement et de la ville connaîtrait, quant à lui, une stabilisation de ses effectifs, tous les départs à la retraite étant remplacés.

Compte tenu de cette évolution des effectifs, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 2 123 517 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2009** (III de l'article 34 du présent projet), soit 2 110 810 ETPT hors budgets annexes. Ce plafond est inférieur de 77 407 ETPT à celui fixé en loi de finances pour 2008, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-dessous.

**DU PLAFOND D'EMPLOIS 2008 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2009**

*(y compris budgets annexes ; en ETPT)*

<b>PAE 2008</b>	<b>2 200 924</b>
Solde des créations et suppressions d'emplois.....	– 27 470
Correction technique du plafond.....	– 445
Transferts et décentralisation .....	– 49 492
<i>dont transferts opérateurs</i>	– 35 810
<i>dont décentralisation</i>	– 14 182
<b>PAE 2009</b>	<b>2 123 517</b>

L'ajustement dit « technique » du plafond d'emplois 2008 tire les conséquences de la surestimation constatée en exécution 2007 de certains plafonds, en particulier au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, en plus des habituels mouvements entraînés par la décentralisation, essentiellement liés aux personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), d'importants transferts bénéficient aux opérateurs de l'État. En particulier, la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités se traduit par une diminution du plafond d'emploi du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur d'environ 34 500 ETPT, correspondant à autant d'emplois transférés aux vingt universités accédant à l'autonomie en 2009.

Les suppressions nettes de postes entre 2008 et 2009 s'établissent à 27 470 ETPT, dont 27 361 ETPT pour le seul budget général. Elles correspondent au non remplacement précédemment évoqué de 45 % des départs à la retraite en 2009 (– 14 785 ETPT) et à l'extension en année pleine des départs non remplacés de 2008 (– 12 576 ETPT) <sup>(1)</sup>.

Cette réduction des effectifs permet à l'État de réaliser une économie de 776 millions d'euros en loi de finances pour 2009. Conformément au principe d'intéressement des agents à la réforme de l'État, la moitié des économies ainsi dégagées financera des mesures catégorielles, s'ajoutant à la poursuite du financement des mesures décidées précédemment (pour 125 millions d'euros en 2009).

---

(1) À la différence des ETP, les équivalents temps plein travaillés (ETPT) 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 année n est donc le résultat des mesures propres à l'année n et de l'extension en année pleine des mesures prises en année n-1.

Parvenir à limiter le taux de remplacement des départs à la retraite à 50 % en 2010 et 2011 – hypothèse sous-jacente aux plafonds de crédits triennaux figurant à l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 – permettrait d'aboutir en quatre ans à une économie totale de 3,1 milliards d'euros, pour environ 121 400 départs non remplacés, soit 6 % des effectifs de l'État.

#### ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS PUBLICS DE 2008 À 2011

	2008	2009	2010	2011	Total
Départs à la retraite prévus (en ETP)	68 411	68 740	68 500	67 700	273 351
Suppressions de postes (en ETP)	22 791	30 529	34 250	33 850	121 420
<i>soit taux de non remplacement</i>	<i>33 %</i>	<i>44 %</i>	<i>50 %</i>	<i>50 %</i>	<i>44 %</i>
<b>Économie brute</b> (en millions d'euros)	<b>458</b>	<b>776</b>	<b>956</b>	<b>945</b>	<b>3 135</b>
Retour catégoriel de 50 %	225	388	478	473	1 564
<b>Économie nette</b> (en millions d'euros)	<b>233</b>	<b>388</b>	<b>478</b>	<b>473</b>	<b>1 572</b>

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

Entre la loi de finances pour 2008 et le présent projet, le schéma d'emploi retenu contribue au **ralentissement des dépenses de personnel hors pensions**. Celles-ci progresseraient d'environ 0,3 milliard d'euros à périmètre constant, pour s'établir à 84,4 milliards d'euros. Cette évolution intègre l'effet report des mesures générales décidées en 2008, l'effet des mesures programmées en 2009<sup>(1)</sup>, ainsi que le versement d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) destinée à couvrir le surcroît d'inflation de 2008<sup>(2)</sup>.

Le présent projet de loi de finances apporte ainsi la démonstration très concrète qu'il est possible d'infléchir très sérieusement le rythme d'évolution des dépenses de personnel, pourtant réputées rigides.

Il s'accompagne de surcroît d'une innovation supplémentaire, permise par l'article 64 de la loi de finances pour 2008 : **la fixation d'un plafond d'emplois des opérateurs**. Ce plafond présente trois différences avec celui des emplois rémunérés par l'État figurant à l'article d'équilibre : il est exprimé en ETP plutôt qu'en ETPT (ce dernier mode de décompte étant encore insuffisamment familier à certaines opérateurs) ; il concerne la plupart des emplois des opérateurs mais non leur totalité<sup>(3)</sup> ; il est décliné non par ministères mais par missions et programmes (et figure à ce titre dans chacun des projets annuels de performances).

(1) Soit une augmentation du point d'indice de 0,5 % au 1<sup>er</sup> mars 2008 et de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre 2008 (pour un coût de 260 millions d'euros en 2009), puis de 0,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2009 et de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre 2009 (pour un coût de 270 millions d'euros en 2009).

(2) Ce mécanisme, qui n'a pas vocation à être pérenne, repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle sur la même période. Si le TIB effectivement perçu au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, une indemnité unique d'un montant brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versée aux agents concernés.

(3) N'entrent pas dans le décompte les emplois correspondant à un contrat de travail limité dans le temps, à condition qu'ils soient intégralement financés par des ressources propres de l'opérateur.

L'article 40 du présent projet tend à arrêter ce plafond à 265 759 ETP, soit une baisse de 1 108 ETP par rapport à 2008 à périmètre constant<sup>(1)</sup>. Selon la circulaire budgétaire du 25 avril 2008, la déclinaison par opérateur du plafond des autorisations d'emplois constituera le mandat des représentants de l'État lors du vote des budgets 2009 des opérateurs.

• En complément de tous ces motifs de satisfaction, **le recours à différents financements dit « extrabudgétaires »** en 2009 appelle en revanche un commentaire plus nuancé. Pour s'en tenir à quelques exemples, peuvent être cités :

– les moyens financiers dégagés des cessions immobilières du ministère de la Défense permises par la réforme de la carte militaire, qui généreraient un produit de 940 millions d'euros en 2009. Ces recettes seraient intégralement affectées à des dépenses immobilières et d'infrastructure de ce ministère, alors que les autres cessions immobilières vont habituellement, pour 15 % de leur produit, au désendettement de l'État<sup>(2)</sup> ;

– la réforme du dispositif de participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % logement »)<sup>(3)</sup>, qui permettra de financer à hauteur d'environ 850 millions d'euros le programme de rénovation urbaine, l'amélioration de l'offre de logements et la réhabilitation des quartiers anciens dégradés, en dépit de la baisse globale des crédits de la mission *Ville et logement* ;

– l'augmentation du prélèvement sur le produit des primes d'assurance alimentant le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier »), faisant passer ses ressources de 55 millions d'euros en 2008 à 150 millions d'euros l'année prochaine (article 61 du présent projet) ;

– la contribution de 50 millions d'euros prélevée sur les réserves de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), destinée à financer, par l'intermédiaire du CNASEA<sup>(4)</sup>, la rémunération des stagiaires handicapés (article 79 du présent projet).

Non préhensibles en soi dans un contexte de rareté de la ressource budgétaire, ces modalités « atypiques » de financement présentent le risque d'alimenter une dépense publique empruntant un canal non couvert par la norme de dépense et, partant, d'en affaiblir la portée. Faute de s'attaquer à la « source »

---

(1) Les mesures de périmètre portent sur 50 083 ETP, correspondant principalement à des transferts de personnel de l'État vers certaines universités (en conséquence de la loi du 10 août 2007 précitée) et de la fusion entre l'ANPE et les Assédic.

(2) Ces opérations expliquent la forte augmentation des dépenses et des recettes du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État : 600 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008 ; 1,4 milliard d'euros dans le présent projet.

(3) Proposée dans le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(4) Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles est l'un des opérateurs de l'État, intervenant notamment dans la politique de l'emploi.

de la dépense, les financements extrabudgétaires – pour fondés qu'ils puissent ponctuellement apparaître – posent avec acuité la question de la soutenabilité à moyen terme de certaines politiques publiques.

• 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 (3,3 milliards d'euros attendus en 2009<sup>(1)</sup>) et par le report des crédits non consommés lors des exercices précédents.

Cette année, **l'enveloppe votée par le Parlement dans la loi de finances pour 2008 sera vraisemblablement dépassée d'environ 4,7 milliards d'euros**, sous le double effet de prélèvements sur recettes supérieurs de 0,7 milliard d'euros aux prévisions<sup>(2)</sup> et, surtout, d'une augmentation inattendue de la charge de la dette de l'État, de l'ordre de 4 milliards d'euros. Cette dernière apparaît cependant exceptionnelle, étant essentiellement due à l'écart substantiel entre la prévision d'inflation formulée pour 2008 à l'automne 2007 et l'inflation réellement constatée cette année<sup>(3)</sup>.

Regrettable, ce dépassement de l'enveloppe de dépenses initiale est inévitable, tant parce que ses origines sont exogènes que parce que les dépenses en cause sont obligatoires. Sauf à procéder à des annulations massives de crédits, le déficit budgétaire de l'État s'en trouvera donc dégradé d'autant en 2008. Le récent projet de loi de finances rectificative en faveur du financement de l'économie tend d'ailleurs à ouvrir les 4 milliards d'euros de crédits nécessaires sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

Rapproché de cette exécution budgétaire 2008 particulièrement difficile, **l'effort de maîtrise de la dépense programmé pour 2009 n'en est que plus méritoire** : comparée à l'exécution prévisionnelle des dépenses de 2008 (345 milliards d'euros au lieu de 341 milliards d'euros), l'enveloppe de dépenses de 2009 ne progresse que de 0,9 % en valeur, soit une réduction de 1,1 % en volume.

---

(1) Sur la répartition des fonds de concours par missions, voir le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet (Tome 2 du présent Rapport général).

(2) Le dépassement se répartit en 414 millions d'euros pour le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales (essentiellement au titre du FCTVA) et 314 millions d'euros pour le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

(3) Pour l'analyse de l'évolution de la charge de la dette en 2008 et 2009, voir infra, II, B, 2.

Un tel raisonnement ne vaut bien entendu qu'à condition que la norme de dépense pour 2009 soit respectée en exécution. À ce propos, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a été des plus clairs : à une question du Rapporteur général demandant si le respect de la norme devait désormais s'apprécier non plus au regard du taux d'inflation prévisionnel fixé dans la loi de finances initiale mais au regard de l'inflation effectivement constatée, M. Éric Woerth a répondu sans ambiguïté que « *nous ne tenons pas compte de l'inflation réelle, ce qui est évidemment plus difficile et plus vertueux en termes de maîtrise des dépenses* »<sup>(1)</sup>.

Pour piloter l'exécution de la dépense, la **réserve de précaution** constituée chaque année en début d'exercice demeure un outil de régulation essentiel. Ce volume de crédits mis en réserve permet, par l'intermédiaire de « dégels » ou d'annulations, de faire face aux aléas de gestion et aux éventuels besoins nouveaux. En 2008, 7,4 milliards d'euros d'AE et 7,2 milliards d'euros de CP avaient été « gelés » en début d'année, soit une hausse sensible par rapport à 2007. L'exposé des motifs du présent projet tend à légèrement diminuer le montant de la réserve en 2009, en fixant le taux de « gel » à 5 % sur les crédits hors titre 2 (au lieu de 6 % en 2008) et en laissant inchangé à 1,5 % le taux applicable aux dépenses de personnel. La mise en réserve atteindrait ainsi **6,9 milliards d'euros d'AE et 6,2 milliards d'euros de CP en 2009**.

Ces montants demeurent néanmoins partiellement théoriques en raison :

– des « dégels » qui interviennent automatiquement en début d'exercice, par exemple pour réduire les mises en réserve touchant les subventions pour charges de service public (titre 3) finançant des dépenses de personnel (soit environ 0,7 milliard d'euros en 2009) ou pour compenser des réductions de crédits intervenues au cours de la discussion du projet de loi de finances au Parlement ;

– du volume non négligeable des dépenses inéluctables, qui devront nécessairement donner lieu à « dégel » en cours d'année. C'est le cas de certaines prestations sociales « à guichet ouvert » (figurant notamment sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* et *Santé* ou sur le programme *Épargne*), des subventions aux régimes spéciaux de retraite ou encore des concours aux collectivités territoriales.

---

(1) *Compte-rendu n° 122 de la réunion de la commission des Finances du vendredi 26 septembre 2008.*

Compte tenu des difficultés d'exécution observées en 2008, il aurait été concevable de renforcer le mécanisme de réserve de précaution, soit en relevant les taux de « gel » initiaux, soit en différenciant davantage les taux en fonction de la nature des crédits, afin de disposer d'une meilleure vision du volume de crédits effectivement disponibles en cours d'année pour garantir le respect du plafond de dépense voté par le Parlement.

Pour autant, le – léger – abaissement du niveau de la réserve de précaution en 2009 s'explique par la louable volonté de davantage responsabiliser ministères et gestionnaires, *a fortiori* dans le contexte du nouveau budget triennal <sup>(1)</sup>. La contrepartie attendue de la démarche pluriannuelle engagée pour 2009-2011 est en effet un desserrement des contraintes pesant sur le pilotage infra-annuel des crédits – ou, plus exactement, un transfert de la responsabilité de ce pilotage sur les différents ministères en charge des missions et programmes du budget général <sup>(2)</sup>.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2008 ET EN 2009

(en millions d'euros)

	2008	2009
Dépenses de personnel (titre 2)	119 508	119 827
Taux de mise en réserve	0,5 %	0,5 %
<i>soit crédits mis en réserve (1)</i>	598	599
Dépenses hors titre 2 <sup>(a)</sup>	109 060	112 786
Taux de mise en réserve	6 %	5 %
<i>soit crédits mis en réserve (2)</i>	6 543	5 639
<b>Mise en réserve totale (1 + 2)</b>	<b>7 141</b>	<b>6 238</b>

(a) Hors dotations et hors crédits évaluatifs.

Si le Rapporteur général peut, de sa propre initiative, disposer auprès de la Direction du Budget de renseignements relatifs à l'utilisation de la réserve de précaution, il regrette néanmoins – comme chaque année – l'absence d'information régulière du Parlement en cours d'exercice. En 2006, l'engagement du Gouvernement de fournir aux commissions des Finances « *tous les mois une information récapitulative actualisée sur les crédits réservés* » <sup>(3)</sup> était resté lettre morte. L'année dernière, l'« *information régulière* » promise par l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2007 l'a été tout autant. Au printemps 2008, c'est à la demande conjointe de son Président et de son Rapporteur général que l'état de la réserve a été notifié à la commission des

(1) Au demeurant, ainsi que l'a récemment rappelé la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, les gestionnaires pâtissent généralement moins des mises en réserve pratiquées par le ministère du Budget que de la tendance de certains responsables de programme à déléguer tardivement ou de façon fractionnée les crédits au niveau déconcentré (voir Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, Rapport d'information n° 1058, juillet 2008, p. 20-21).

(2) Sur tous ces points, voir le rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

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

Finances. Par lettre du 5 mai 2008, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique s'engageait alors à fournir une information actualisée tous les trois mois. Aucune suite n'y a été donnée.

## B.– DES RECETTES MIEUX PRÉSERVÉES

Dans un contexte difficile, le présent projet de loi de finances entend « préserver » les recettes fiscales. Il ne s'agit pas d'agir de façon procyclique, mais de tenir compte des mesures déjà prises depuis le début de la législature.

Le présent projet doit en effet être replacé en perspective : il s'articule avec les dispositions de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, avec les dispositions de la loi de finances pour 2008 relatives au crédit d'impôt en faveur de la recherche et avec les dispositions fiscales de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Un ensemble cohérent de dispositions fiscales a ainsi été adopté, qui se révèle particulièrement adapté à la période actuelle.

Dans la continuité de ces mesures, le présent projet de loi propose l'adoption de dispositions fiscales ciblées, notamment sur la compétitivité des entreprises, mais qui n'affectent pas les ressources de l'État en 2009.

Il ne manque pas pour autant d'ambition, car il met en place des instruments de pilotage des dépenses fiscales et cherche à rendre notre système fiscal plus équitable en plafonnant certaines « niches ».

1.– Des mesures fiscales bien ciblées et globalement neutres sur l'équilibre de l'année 2009

*a) 2,4 milliards d'euros de baisse d'impôt au soutien de la croissance*

### ● **2,9 milliards d'euros de baisses d'impôt déjà votées au service de la croissance et du pouvoir d'achat**

Le coût global des autres mesures votées avant le présent projet de loi et qui auront un nouvel impact sur l'exercice 2009 est évalué à 2,9 milliards d'euros.

Les principales mesures figurent dans le tableau ci-après.

**COÛT DES PRINCIPALES MESURES VOTÉES AVANT LE DEPÔT  
DU PROJET DE LOI DE FINANCES AYANT UN IMPACT SUR L'EXERCICE 2009**

*(en milliards d'euros)*

<b>Baisses d'impôt de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat</b>	- 1,8
- dont 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	- 0,95
- dont allègement d'impôts sur le revenu sur les heures supplémentaires et complémentaires	- 0,7
- dont allègement de droits de succession	- 0,2
<b>Crédit d'impôt recherche</b>	- 0,60
<b>Loi de modernisation de l'économie</b>	- 0,22
<b>Autres</b>	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>- 2,9</b>

Si le « nouvel impact » de la loi TEPA est évalué à 1,8 milliard d'euros, il importe de souligner que l'impact cumulé des mesures adoptées dans cette loi sur les recettes de l'État en 2009 sera de 5,4 milliards d'euros.

**COÛT CUMULÉ DU TEPA EN 2009**

*(en millions d'euros)*

<b>Coût cumulé pour l'État</b>	<b>- 5 383</b>
Allègement d'impôts sur le revenu sur les heures supplémentaires et complémentaires	- 900
Bouclier fiscal	- 360
Intérêts d'emprunt (TEPA + LFI 2008)	- 1 170
Allègement des droit de successions et donations	- 2 133
Mesures relatives à l'ISF	- 780
Exonération d'IR des salaires étudiants	- 40

**COÛT CUMULÉ DE LA LME EN 2009**

*(en millions d'euros)*

Amélioration du dispositif des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE)	- 2
Aménagement et relèvement des plafonds de la réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunt souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une activité	- 5
Création du régime de transparence fiscale pour les sociétés en amorceage	- 21
<b>TOTAL IR</b>	<b>- 28</b>

Modification du barème de la TASCOM (TACA)	- 25
Création du prélèvement fiscal libératoire pour les très petites entreprises	+ 30
<b>TOTAL Autres impôts directs et taxes assimilées</b>	<b>+ 5</b>

Rehaussement des seuils prévus pour l'application du régime de la franchise en base de TVA applicable aux opérations d'achat-revente et aux prestations de services	- 105
<b>TOTAL TVA</b>	<b>- 105</b>
Aménagement du barème de taxation des fonds de commerce	- 99
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle	- 30
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession de donation artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle	- 1
<b>TOTAL Droits d'enregistrement</b>	<b>- 130</b>
<b>TOTAL</b>	<b>- 258</b>

### • Un effort accru en faveur des entreprises

Deux mesures importantes ont été adoptées récemment en faveur du développement des entreprises : le triplement du crédit d'impôt en faveur de la recherche, inscrit en loi de finances pour 2008, qui coûtera 600 millions d'euros en 2009, ainsi que la possibilité offerte aux redevables de l'ISF d'imputer sur le montant de l'impôt mis à leur charge une part des investissements qu'ils ont réalisés dans des PME. Cette faculté ouverte par la loi TEPA a été étendue par la loi de finances rectificative pour 2007 et a permis l'investissement d'environ 1 milliard d'euros dans les PME.

**En programmant la disparition de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) sur trois ans**, le présent projet de loi (article 4) propose de supprimer une charge importante pour les entreprises, surtout pour celles qui connaissent des difficultés passagères. L'IFA, d'un rendement de 1,6 milliard d'euros, est aujourd'hui acquitté par 360 000 entreprises. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 500 000 euros ne seraient plus assujetties à cette imposition dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, soit environ 210 000 entreprises moyennes. Le coût net de cette mesure est estimé à 336 millions d'euros.

Afin d'alléger les coûts fixes des entreprises du secteur du transport routier, le présent projet de loi propose également d'aligner les tarifs de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « *taxe à l'essieu* », sur les minima communautaires (article 8). Le coût de cette mesure est estimé à 50 millions d'euros.

Le coût des deux mesures d'allègement de la fiscalité proposées par le présent projet de loi de finances pour l'exercice 2009 <sup>(1)</sup> est compensé par la diminution de la défiscalisation accordée aux biocarburants et la diminution du tarif applicable à l'émulsion d'eau dans le gazole (article 5), qui doivent rapporter 401 millions d'euros.

---

(1) S'y ajoutent une exonération des primes versées par l'État aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques de Pékin et la majoration du taux d'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois, d'un coût négligeable.

**MESURES NOUVELLES PROPOSÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009  
AYANT UN IMPACT EN 2009**

(en millions d'euros)

Suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle : dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2009 pour les entreprises dans le chiffre d'affaires est inférieur à 1 500 000 euros	- 336
Abaissement aux minima communautaires de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	- 50
Diminution de la défiscalisation accordée aux biocarburants et diminution du tarif applicable à l'émulsion d'eau dans le gazole	+ 401
<b>TOTAL</b>	<b>+ 15 <sup>(1)</sup></b>

**MESURES D'INDEXATION (NON PRISE EN COMPTE AU TITRE DES MESURES NOUVELLES)**

(en euros)

Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2007 indexation des tranches de revenus et des seuils à 2,9 %.	2 061 000
---	-----------

Les autres mesures proposées par le présent projet de loi de finances n'ont pas d'impact sur l'équilibre de 2009 <sup>(2)</sup>. Elles s'organisent autour de deux priorités : promouvoir un développement durable et assurer une meilleur équité de notre système fiscal

*b) Promouvoir un développement durable*

**Le projet de loi met en œuvre le volet fiscal du Grenelle de l'environnement.** L'instauration d'un prêt à taux zéro (PTZ) pour le financement des travaux de rénovation destinés à améliorer la performance énergétique des logements anciens, prévue à l'article 45, en est la mesure phare. S'y ajoute le « verdissement » de certains dispositifs. C'est ainsi que le PTZ accession et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt (article 46 et 47) seraient majorés pour les logements neufs répondant à la norme « BBC » (bâtiment basse consommation) tandis que serait mise en place une « éco-conditionnalité » pour le bénéfice des dispositifs fiscaux en faveur des investissements locatifs (article 48). Il est également proposé d'aménager le régime du crédit d'impôt développement durable (article 50).

L'impact des différentes mesures environnementales prévues par le présent projet de loi devrait être limité sur nos finances publiques selon les estimations du Gouvernement. Mais il faudra être attentif à d'éventuels dérapages.

(1) Le fascicule « Évaluations des voies et moyens » intègre, dans les mesures nouvelles au titre de l'année 2009, la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie et des fournisseurs d'accès à internet ainsi que la création d'une taxe sur la publicité diffusée sur les chaînes de télévision, taxes qui devraient être proposées dans le projet de loi sur l'audiovisuel et dont le montant serait respectivement de 380 millions d'euros et de 90 millions d'euros. Cela aboutit à augmenter le solde des mesures nouvelles pour 2009 de 15 millions d'euros à 485 millions d'euros et à diminuer le solde de toutes les mesures fiscales ayant un impact sur l'exercice 2009 de 2,9 milliards d'euros à 2,4 milliards d'euros.

(2) Selon les informations communiquées au Rapporteur général, le coût en 2009 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion serait de 20 millions d'euros, celui du projet de loi en faveur de l'outre-mer de 82 millions d'euros.

*c) Renforcer l'équité de notre fiscalité*

En écho aux travaux de la commission des Finances <sup>(1)</sup>, **le présent projet de loi de finances propose de renforcer l'équité de notre système fiscal. Il prévoit d'aménager le régime de certaines dépenses fiscales non plafonnées, qui en permettant à certains contribuables de réduire leur impôt sans limitation de montant, sont devenus de véritables « niches ».**

Est d'abord proposé l'aménagement du régime dit « *Malraux* » qui permet actuellement de déduire sans limite le déficit foncier résultant des coûts liés aux travaux de réhabilitation d'immeubles loués sis dans des secteurs urbains faisant l'objet d'une protection particulière (article 42). Le projet de loi prévoit notamment une limite d'imputation des charges sur les autres revenus correspondant à 140 000 euros de dépenses lorsque l'immeuble est situé dans un secteur sauvegardé (75 % des dépenses dans la limite de 100 000 euros pour les immeubles situés en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager).

Le projet de loi propose également d'instituer un plafonnement à 40 000 euros ou 15 % du revenu imposable pour les réductions d'impôt au titre des investissements réalisés outre-mer (article 43) et de réformer le régime de la location meublée (article 44).

Ces propositions ne sont pas chiffrées. Elles auront un impact sur l'exercice 2010. En tout état de cause, il ne s'agit pas de mesures de rendement budgétaire mais d'équité fiscale qui devront être utilement complétées par un mécanisme de plafonnement global des niches fiscales.

**2.– Vers un meilleur encadrement des dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales ne posent pas uniquement un problème d'équité de notre système fiscal. Elles constituent un enjeu budgétaire croissant qu'il est nécessaire de mieux maîtriser.

Dans le rapport mentionné plus haut, le Rapporteur général a plaidé pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales et proposé plusieurs mesures en ce sens. Le projet de loi de finances pour 2009 a repris certaines de ces propositions et marque un progrès considérable pour une meilleure appréhension des dépenses fiscales.

● Le Rapporteur général indiquait que : « *Pour soumettre les dépenses fiscales à une discipline et un pilotage renforcés, il est indispensable au préalable d'améliorer la connaissance des dépenses fiscales* » et souhaitait une **clarification de la définition des dépenses fiscales** et une plus grande transparence de leur recensement.

---

(1) *Rapport d'information n° 946, « Maîtriser la dépenses fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace ».*

Les dépenses fiscales ont été officiellement introduites dans les travaux budgétaires en France en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1980 qui a prévu que leur évolution serait retracée dans le fascicule « *Évaluation des voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances. Elles sont présentées dans un tome II de ce fascicule et y sont définies comme : « *Les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français.* » La notion de dépense fiscale renvoie à la définition d'une norme fiscale bien difficile à déterminer. Elle présente de ce fait nécessairement un caractère quelque peu arbitraire et manipulable. C'est à la direction de la législation fiscale (DLF), qu'il revient de déterminer si une mesure entre ou non dans la définition de la dépense fiscale. Son travail doit être transparent pour le Parlement.

La DLF utilisait deux critères pour déterminer du classement d'une mesure en dépense fiscale : le caractère plus ou moins ancien de la mesure et son caractère plus ou moins général. Partir du principe qu'une mesure, parce qu'elle est ancienne, appartient à la norme singularisait la France et ne répondait à aucun argument convaincant. Le Rapporteur général avait jugé souhaitable d'abolir le critère d'ancienneté. Pour l'exercice 2009, ce souhait a été entendu : la DLF a procédé à un réexamen d'ensemble de la liste des dépenses fiscales en abandonnant le critère d'ancienneté.

### • Des progrès dans le recensement et l'évaluation

Par ailleurs, la transparence du recensement des dépenses fiscales à l'égard du Parlement été renforcée. Le tome II du fascicule « *Évaluation des voies et moyens* » fait désormais apparaître de façon détaillée la variation du périmètre des dépenses fiscales par rapport à l'année précédente et intègre les dépenses fiscales proposées dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

En outre, des efforts ont été faits en matière d'évaluation. L'entrée en vigueur de la LOLF a ouvert une voie de progrès : en plus de l'annexe générale relative aux dépenses fiscales présentée dans une perspective de prévisions de recettes, elle a prévu la présentation, dans chacun des projets annuels de performances (PAP), d'une évaluation des dépenses fiscales rattachées au programme concerné, qui permet une comparaison avec les dépenses budgétaires et s'inscrit dans une perspective d'évaluation des politiques publiques. Depuis 2006, les PAP présentent ainsi une évaluation des dépenses fiscales, mais la qualité de cette évaluation est très largement perfectible. Bien que la LOLF n'impose pas que des indicateurs de performance soient assignés aux dépenses fiscales, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, douze dépenses fiscales se sont vues attribuer des objectifs et des indicateurs de performance. Une nouvelle démarche d'évaluation de dépenses fiscales a été expérimentée pour les rapports annuels de performances (RAP) 2007. Elle a été poursuivie pour les PAP 2009. Une présentation particulière a été faite pour quinze dépenses fiscales « à

*forts enjeux* », du fait de leur dynamisme sur moyenne période ou de l'importance de leur contribution aux politiques auxquelles elles participent, avec notamment la justification du recours à la dépense fiscale de préférence à la dépense budgétaire <sup>(1)</sup>.

● **Un encadrement du flux**

Par ailleurs le projet de loi de finances pour 2009 met en œuvre la règle posée à l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. Afin d'encadrer le flux des dépenses fiscales comme des niches sociales, cet article oblige à compenser le coût de la création ou de l'élargissement d'une dépense fiscale ou d'une niche sociale par des mesures de suppression ou de limitation de certaines autres dépenses fiscales ou niches sociales.

Le Gouvernement s'est astreint à cet exercice de compensation en prenant en compte toutes les créations, augmentations, suppressions et diminutions de dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2008 ou présentées dans le projet de loi de finances pour 2009 <sup>(2)</sup>. Le bilan qui figure dans l'exposé des motifs de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi (relatif à l'autorisation de percevoir les impôts existants) est positif pour toutes les années couvertes par la loi de programmation des finances publiques. Il est exposé dans le tableau ci-après.

(en milliards d'euros)

Mesures relatives aux dépenses fiscales adoptées après la LFI 2008 et proposées dans le PLF 2009	Impact 2009	Impact 2010	Impact 2011	Impact 2012
Suppression ou diminution	+ 0,402	+ 0,681	+ 1,091	+ 1,350
Création ou augmentation	- 0,064	- 0,163	- 0,336	- 0,619
Solde	+ 0,338	+ 0,518	+ 0,755	+ 0,731

(1) Voir circulaire du 10 avril 2008 relative à la préparation du budget pluriannuel 2009-2011 et aux conférences de budgétisation.

(2) Ne sont pas prises en compte toutefois les dispositions relatives à la réforme du régime Malraux, au plafonnement des réductions d'impôt au titre des investissements réalisés outre-mer et à la réforme du régime de la location meublée.

Le tableau suivant présente le détail de ces calculs.

**APPLICATION DE LA RÈGLE DE GAGE**

(en millions d'euros)

<b>Impôt</b>	<b>Numéro</b>	<b>Dépenses fiscales - vecteur juridique</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
		<b>Suppressions votées</b>				
IR	140124	Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) <i>LME* art 34</i>	0,5	0,5	0,5	0,5
IS	300207	Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR) – <i>LME art 34</i>	0,5	0,5	0,5	0,5
IR	180104	Exonération de la prime de transmission versée aux adhérents des caisses d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales et des professions industrielles et commerciales – <i>LME art 69</i>		ε	ε	ε
		<b>Réductions votées</b>				
IR	110216	Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés – <i>LME art 36</i>	nc	nc	nc	nc
		<b>Réductions proposées</b>				
IR	110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable – <i>PLF pour 2009 art 48</i>	–	82	292	292
TICPE	800107	Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au superéthanol E85 – <i>PLF pour 2009 art 5</i>	401	598	798	1 057
<b>TOTAL DES SUPPRESSIONS OU RÉDUCTIONS VOTÉES OU PROPOSÉES</b>			<b>402</b>	<b>681</b>	<b>1 091</b>	<b>1 350</b>

<b>Créations votées</b>						
IR	120138	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail <i>Loi portant modernisation du marché du travail, V de l'article 5</i>	nc	nc	nc	nc
ENR-TIM	520209	Application d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de mutation à titre gratuit en pleine propriété des fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou action d'une société – <i>LME art 66</i>	- 1	- 1	- 1	- 1
ENR-TIM	530212	Application d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété des fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou action d'une société – <i>LME art 65, I</i>	- 30	- 30	- 30	- 30
<b>Augmentations votées</b>						
IR	110201	Réduction d'impôt au titre des dons – <i>LME art 140, X, 1°</i>	nc	nc	nc	nc
IR	110229	Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés – <i>LME art 67</i>	- 5	- 5	- 5	- 5
IR	110233	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise – <i>LME art 69 I 1°</i>	ε	ε	ε	ε
IR	120131	Exonération des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice temporaire d'une activité professionnelle en France (prime d'impatriation) et, sur option, de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger – <i>LME art 121, II</i>	nc	nc	nc	nc
IR	120136	Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail <i>Loi relative au pouvoir d'achat I</i>	nc	nc	nc	nc
IR	120504	Application du régime fiscal des plus-values mobilières pour les profits correspondants aux cessions des titres attachés aux bons de souscriptions des parts de créateurs d'entreprises <i>LME art 33, 1et II</i>	- 3	- 5	- 5	- 5
IR-IS	210306	Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national <i>Loi relative aux archives art 24</i>	ε	ε	ε	ε
IR-IS	210309	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	ε	ε	ε	ε
IR-IS	210315	Crédit d'impôt au titre des dépenses en gagées pour la formation du chef d'entreprise – <i>LME art 140, X 5°</i>	ε	ε	ε	ε
IS	300211	Exonération en matière d'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives – <i>LME art 140, X 2°</i>	ε	ε	ε	ε
ISF	400110	Exonération des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises – <i>LME art 36</i>	nc	nc	nc	nc
ISF	400113	Limitation de l'imposition à l'ISF à raison des seuls biens situés en France des personnes qui n'ont pas été fiscalement domiciliées en France au cours des cinq années civiles précédant celle au cours de laquelle elles ont élu domicile en France <i>LME art 121, III</i>	nc	nc	nc	nc
ISF	400202	Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME – <i>LME art 36</i>	nc	nc	nc	nc
ISF	400203	Réduction d'impôt au titre de certains dons – <i>LME art 141, I</i>	ε	ε	ε	ε
ENR-TIM	520104	Exonération de mutations en faveur de certaines collectivités locales, de certains organismes ou établissements publics ou d'utilité publique – <i>LME art 141, II</i>	nc	nc	nc	nc

		<b>Créations proposées</b>				
IR	200216	Majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois <i>PLF 2009 art 7</i>	€	- 2	- 3	- 3
IR-IS	à créer	Eco-prêt à taux zéro destiné au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens – <i>PLF pour 2009 art 43</i>	-	- 83	- 249	- 498
		<b>Augmentations proposées</b>				
IR	110226	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements et travaux forestiers – <i>PLF pour 2009 art 49</i>	-	- 1	- 1	- 6
IR	110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale – <i>PLF pour 2009 art 45</i>	-	-	- 2	- 20
IR-IS	210313	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) – <i>PLF pour 2009 art 44</i>	-	- 1	- 5	- 16
IR-IS	210316	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique – <i>PLF pour 2009 art 51</i>	-	- 10	- 10	- 10
<b>TOTAL DES CRÉATIONS OU AUGMENTATIONS VOTÉES OU PROPOSÉES</b>			<b>- 64</b>	<b>- 163</b>	<b>- 336</b>	<b>- 619</b>
<b>Solde</b>			<b>338</b>	<b>518</b>	<b>755</b>	<b>731</b>

Source : PLF 2009

### ● Un objectif de stock

Le projet de loi de finances met également en œuvre la règle posée à l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques, qui oblige le Gouvernement à présenter chaque année au Parlement un objectif annuel de coût pour les dépenses fiscales (et pour les niches sociales). L'objectif de coût figure là encore dans l'exposé des motifs de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, avec le détail par impôt. Il devrait augmenter de 4,2 % par rapport à 2008.

L'objectif de coût de dépenses fiscales n'est pas contraignant et ne fera pas l'objet d'un vote par le Parlement. Mais la présentation d'un tel objectif constitue un progrès. À terme, lorsque la maîtrise du chiffrage des dépenses fiscales sera mieux assurée, il serait peut-être souhaitable de modifier la LOLF pour permettre au Parlement de voter sur un objectif de dépenses fiscales avec une norme de progression contraignante.

**OBJECTIF DE DÉPENSES FISCALES**

(en milliards d'euros)

<b>Impôt</b>	<b>2008</b> (estimations PLF 2008)	<b>2008</b> (estimations PLF 2009)	<b>2009</b> (estimations PLF 2009)
Impôt sur le revenu	36,470	34,787	36,377
Dont crédit d'impôt	9,581	9,665	9,523
Dont réduction d'impôt	3,785	4,273	4,480
TVA	13,726	13,442	14,042
Impôt sur les sociétés	2,603	3,083	3,124
TIPP	3,077	2,760	2,248
IR et IS	4,562	4,581	5,411
Droits d'enregistrement	1,882	2,072	2,196
Taxe d'habitation	1,613	1,626	1,682
Taxe professionnelle	1,202	1,245	1,370
Taxes foncières	1,040	0,977	1,015
ISF	0,777	1,039	1,038
Imposition forfaitaire annuelle	0,105	0,095	0,095
Taxe sur salaires	0,059	0	0
Autres droits indirects	0,577	0,577	0,503
Retenues à la source	0	0	0
Total	67,693	66,284	69,101
Taux de progression en %	–	– 2,9	+ 4,2

**II.– UNE AUGMENTATION CONTENUE DU DÉFICIT ET DE LA DETTE**

**A.– UN DÉFICIT PUBLIC STABLE ENTRE 2008 ET 2009**

**1.– Une dégradation du déficit de l'État en comptabilité budgétaire**

- En 2008, la moins-value de recettes fiscales nettes de 5 milliards d'euros, conjuguée au dépassement de 4,7 milliards d'euros de la norme de dépense <sup>(1)</sup>, conduirait à dégrader sensiblement le déficit budgétaire de l'État par rapport à la prévision de la loi de finances. Le déficit atteindrait 49,4 milliards d'euros, soit 7,7 milliards d'euros de plus que la prévision de la loi de finances initiale et 11 milliards de plus que le niveau atteint en 2007.

- Pour 2009, les ressources de l'État seraient peu dynamiques et le solde des comptes spéciaux se dégraderait sensiblement. En dépit de l'effort important de maîtrise des dépenses, le déficit budgétaire de l'État se dégraderait encore de 2,7 milliards par rapport au déficit prévu pour 2008. Rapporté au PIB, le déficit budgétaire passerait de 2 % en 2007 à 2,5 % en 2008 et à 2,6 % en 2009.

---

(1) Selon l'évaluation révisée associée par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2008 ET 2009

(en milliards d'euros)

<b>Déficit prévu en LFI 2008 : 41,7</b>	
(A) moins-values de ressources fiscales nettes .....	- 5
(B) plus-values de ressources non fiscales .....	+ 0,7 <sup>(1)</sup>
(C) dépassement de la norme de dépense .....	- 4,7 <sup>(2)</sup>
<i>dont augmentation des prélèvements au profit des collectivités territoriales .....</i>	
<i>dont augmentation des prélèvements au profit de l'Union européenne .....</i>	
(D) amélioration du solde des comptes spéciaux .....	+ 1,3 <sup>(3)</sup>
(A) + (B) + (C) + (D) = évolution du solde .....	- 7,7
<b>Déficit révisé pour 2008 : ..... - 49,4</b>	
(A) plus-values spontanées de recettes fiscales .....	+ 7,7
(B) moins-values de recettes non fiscales : .....	- 0,8
(C) détérioration du solde des comptes spéciaux .....	- 1,4
(D) montants distribués .....	- 8,1
- évolution de la norme de dépense .....	
- dépenses non prises en compte dans la norme <sup>(4)</sup> .....	
- allègements de charges sociales <sup>(5)</sup> .....	
- transfert de recettes aux collectivités territoriales pour la couverture de nouvelles dépenses .....	
- baisses d'impôts .....	
(A) + (B) + (C) = évolution du solde .....	- 2,7
<b>Déficit prévu pour 2008 : ..... - 52</b>	
<i>(1) Selon l'évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, dans l'évaluation révisée associée au présent projet de loi, la plus-value de recettes non fiscales n'est que de 100 millions d'euros.</i>	
<i>(2) Selon l'évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, dans l'évaluation révisée associée au présent projet, le dépassement n'est que de 4 milliards d'euros.</i>	
<i>(3) Selon l'évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, dans l'évaluation révisée associée au présent projet de loi l'amélioration du solde des comptes spéciaux n'est que de 1,1 milliard d'euros.</i>	
<i>(4) Il s'agit des subventions budgétaires au profit de l'AFITF et d'Oséo, de la reprise de dette du FIPSA, de l'affectation des deux nouvelles taxes sur les opérateurs internet et de téléphonie mobile (0,5 Md€), créées par la future loi sur l'audiovisuel public, qui alimenteront (indirectement) les dépenses du nouveau programme « Contribution au financement de l'audiovisuel public » et du financement du RSA par non indexation de la PPE à hauteur de 400 millions d'euros.</i>	
<i>(5) Dans le cadre du redressement du régime social des agriculteurs, affectation de la totalité du produit de la taxe sur les véhicules de société 1,2 Md€, dont 0,6 Md€ « désaffectés » du panier de recettes compensant à la sécurité sociale les exonérations TEPA sur les heures supplémentaires.</i>	

Le Rapporteur général rappelle que le déficit de l'État est avant tout un déficit de fonctionnement. La présentation des recettes et dépenses pour 2009 en une section de fonctionnement et une section d'investissement, annexée au présent projet, fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement de 32,54 milliards d'euros. Les dépenses d'investissement, quant à elles, s'élèveraient à 19,15 milliards d'euros en 2008 (hors dépenses d'opérations financières).

## L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	LFI 2008	Révisé 2008 <sup>(a)</sup>	PLF 2009	PLF 2009/révisé 2008	Révisé 2008/LFI 2008
<b>BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT</b>						
TOTAL des dépenses nettes du budget général	270 665	274 722	278 722	281 819	3 097	4 000
<i>Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours</i>	266 800	271 284	275 284	278 503	3 219	4 000
<i>Fonds de concours</i>	3 855	3 438	3 438	3 316	- 122	0
Recettes fiscales nettes <sup>(a)</sup>	272 298	276 899	271 897	275 861	3 964	- 5 002
Recettes non fiscales	23 092	22 774	23 465 <sup>(a)</sup>	22 669	- 796	691
Prélèvements sur recettes	66 781	69 609	70 337	71 293	956	- 728
<i>Recettes nettes du budget général hors fonds de concours</i>	228 609	230 064	225 025	227 237	2 212	- 5 039
<i>Fonds de concours</i>	3 855	3 438	3 438	3 316	- 122	0
TOTAL des recettes nettes du budget général	232 464	233 502	228 463	230 553	2 090	- 5 039
<b>SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL</b>	<b>- 38 191</b>	<b>- 41 220</b>	<b>- 50 259</b>	<b>- 51 266</b>	<b>- 1 007</b>	<b>- 9 039</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>						
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	52 146	54 458	54 458	57 631	3 173	-
Recettes des comptes d'affectation spéciale	55 000	54 450	54 450	57 626	3 176	-
Solde des comptes d'affectation spéciale	2 854	- 8	- 8	- 5	3	-
Dépenses des comptes de concours financiers	86 839	93 965	92 476	99 321	6 845	- 1 489
Recettes des comptes de concours financiers	87 117	93 248	93 048	98 402	5 354	- 200
Solde des comptes de concours financiers	278	- 717	572	- 919	- 1491	1 289
Solde des comptes de commerce	284	199	199	18	- 181	-
Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	57	59	59	82	23	-
<b>SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (hors FMI)</b>	<b>3 473</b>	<b>- 467</b>	<b>822 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 824</b>	<b>- 1 646</b>	<b>1 289</b>
Solde des budgets annexes	0	1	0	0	-	- 1
<b>SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT (hors FMI)</b>	<b>- 34 718 <sup>(b)</sup></b>	<b>- 41 687</b>	<b>- 49 437</b>	<b>- 52 090</b>	<b>- 2 653</b>	<b>- 7 750</b>
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht	- 2,1%	- 2,2 %	- 2,4 %	- 2,4 %	-	-

(a) Évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

(b) Nomenclature du PLF 2009.

(c) Évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, l'évaluation révisée associée au présent projet de loi est de 22 915 millions d'euros.

(d) Y compris le produit des recettes de cessions de titres d'EDF d'un montant de 3,7 milliards d'euros.

## 2.– Une stabilisation du déficit de l'État en comptabilité nationale par rapport au PIB

Depuis 2000, le passage du déficit en comptabilité budgétaire de l'État au solde en comptabilité nationale <sup>(1)</sup> s'est systématiquement traduit par une augmentation du déficit (de plus de 6,6 milliards d'euros en moyenne).

Pour 2008 et 2009, la « clé de passage » du déficit budgétaire de l'État au déficit en comptabilité nationale serait positive, les retraitements jouant majoritairement dans un sens favorable. Ainsi le déficit de l'État en comptabilité budgétaire demeurerait stable en % du PIB entre 2008 et 2009, à 2,4 %. En appliquant la clés de passage constatée en moyenne, le déficit de l'État en comptabilité nationale serait de l'ordre de 2,8 % à 2,9 % du PIB en 2008 et 2009.

### SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET NATIONALE

(en milliards d'euros)

	2007		2008	2009
Solde État en comptabilité budgétaire hors FMI en milliards d'euros	- 34,7	- 38,4 <sup>(1)</sup>	- 49,4	- 52,1
<b>Solde État en comptabilité budgétaire en % du PIB</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 2</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,6</b>
« Clé de passage » en comptabilité nationale en milliards d'euros	- 4,5	- 0,8	+ 2,2	+ 3,7
Solde État en comptabilité nationale en milliards d'euros	- 39,2		- 47,2	48,4
<b>Solde État en comptabilité nationale en % du PIB</b>	<b>- 2,1</b>		<b>- 2,4</b>	<b>- 2,4</b>
« Clé de passage » en comptabilité maastrichtienne en milliards d'euros	0,3		-	-
Déficit de l'État au sens de Maastricht en milliards d'euros	- 38,9		-	-
Déficit de l'État au sens de Maastricht en % du PIB	- 2,1		-	-

(1) Y compris produit de la cession de titres EDF de 3,7 milliards d'euros.

(1) Rappelons que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse, contrairement à la comptabilité nationale, en droits constatés, qui retrace des flux. Par conséquent les différences de solde entre la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire s'expliquent par :

- les corrections des droits constatés qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auquel ils se rapportent ; ces corrections portent principalement sur les impôts qui sont recouvrés et/ou remboursés plus tard que la période à laquelle ils se rapportent ;
- les retraitements des opérations budgétaires en « opérations financières » : la comptabilité nationale retraçant les flux, toute recette ou dépense budgétaire qui engendre une augmentation de l'actif ou du passif est annulée ; c'est le cas par exemple des recettes de privatisation ou des rachats de dettes ;
- la prise en compte des opérations réelles du Trésor ; ce sont les opérations sans contrepartie budgétaire qui se traduisent par une augmentation du passif ou de l'actif ; c'est le cas par exemple des remises de dettes.

L'encadré ci-après donne le détail des retraitements que le Gouvernement anticipe pour passer du déficit de l'État en comptabilité budgétaire et nationale.

En 2008, le déficit au sens de la comptabilité nationale serait inférieur de 2,2 milliards d'euros à la dernière prévision d'exécution du solde budgétaire en raison principalement de :

- + 0,5 milliard d'euros du passage en droits constatés de diverses recettes et dépenses du budget général. En particulier, les dégrèvements accordés au titre des contentieux portant sur le précompte mobilier ne sont pas comptabilisés en moindre recette tant que le jugement n'est pas définitif ;

- + 2,6 milliards d'euros d'opérations du budget général retraitées en opérations financières. En particulier, le décaissement de 2,3 milliards d'euros de dépenses militaires a été comptabilisé en opération financière, sans impact sur le solde maastrichtien, conformément à la décision d'Eurostat du 9 mars 2006 précisant l'enregistrement des dépenses militaires ;

- 0,7 milliard d'euros au titre des comptes spéciaux dont - 0,6 milliard d'euros provenant du compte de prêts à des États étrangers. En comptabilité nationale, les prêts accordés par ce compte spécial ne sont pas une dépense dans la mesure où il ne diminue pas l'actif financier de l'État. Symétriquement, les remboursements de prêts ne sont pas une recette (hors intérêts) en comptabilité nationale ;

- - 0,1 milliard d'euros résultant d'opérations non budgétaires de l'État mais qui ont un impact sur sa capacité de financement. Il s'agit principalement des remises de dettes en faveur d'États étrangers, traitées comme une dépense en comptabilité nationale, compensées par une correction positive au titre des intérêts courus non échus.

Pour 2009, le déficit au sens de la comptabilité nationale serait inférieur de 3,7 milliards d'euros au déficit budgétaire, en raison de :

- + 0,5 milliard d'euros de corrections de droits constatés de diverses recettes et dépenses du budget général :

- + 2,2 milliards d'euros d'opérations budgétaires retraitées en opérations financières sur le budget général principalement en raison du traitement des dépenses militaires ;

- + 1,3 milliard d'euros au titre des comptes spéciaux notamment les comptes de concours financiers au titre des prêts accordés aux États étrangers ; (en particulier le contre coup pour la Côte-d'Ivoire)

- - 0,1 milliard d'euros résultant des remises de dettes publiques à des États étrangers.

Toutes administrations publiques confondues, le déficit public en % du PIB conserverait en 2008 et en 2009 le niveau atteint en 2007, soit 2,7 % (*cf.*, pour des commentaires plus détaillés, le rapport sur la loi de programmation des finances publiques).

## B.- L'INEXORABLE PROGRESSION DE LA DETTE

### 1.- Un besoin de financement de l'État toujours orienté à la hausse

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 34 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 2008 et 2009.

## TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2008	PLF 2009
<b>I.– Besoin de financement</b>		
Déficit budgétaire .....	49,4	52,1
Amortissement de la dette à long terme.....	39,3	63,9
Amortissement de la dette à moyen terme.....	58,3	47,7
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	2,4	1,6
<b>Total Besoin de financement .....</b>	<b>149,4</b>	<b>165,3</b>
<b>II.– Ressources de financement</b>		
Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats).....	116,5	135
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique .....	–	2,5
Variation nette de titres à court terme .....	+ 42,7	+ 25
Variation des dépôts des correspondants.....	– 6,9	–
Variation du compte courant du Trésor <sup>(a)</sup> .....	+ 2,1	–
Autres ressources de trésorerie .....	–	+ 2,8
<b>Ressources totales nettes de financement.....</b>	<b>149,4</b>	<b>165,3</b>

(a) Pour 2008, cette ligne inclut également les autres ressources de trésorerie.

N.B. : La colonne « 2008 » présente le tableau de financement tel que modifié par l'article 2 du projet de loi de finances rectificative déposé le 13 octobre dernier. La colonne « PLF 2009 » présente le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre du présent PLF.

Sources : Article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 pour le financement de l'économie ; article 34 du présent projet et PAP du programme Charge de la dette et trésorerie de l'État.

Au 31 août dernier, le programme 2008 de financement à moyen et long terme avait été réalisé à hauteur de près de 78 % 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. En revanche, alors que 3,7 milliards d'euros de titres devaient être rachetés et annulés par la Caisse de la dette publique, aucune opération de ce type n'a pu avoir lieu, faute de recettes de cessions d'actifs à affecter au désendettement. La dégradation du déficit en gestion (49,4 milliards d'euros au lieu de 41,7 milliards d'euros en loi de finances pour 2008) pèse également sur le financement de l'État (voir *infra*). Les émissions de dette à court terme (BTF) <sup>(1)</sup> seront plus importantes que prévu, compte tenu du creusement du besoin de financement mais aussi de conditions de marché propices : l'encours des BTF augmenterait de 42,7 milliards d'euros, atteignant plus de 120 milliards d'euros en fin d'année.

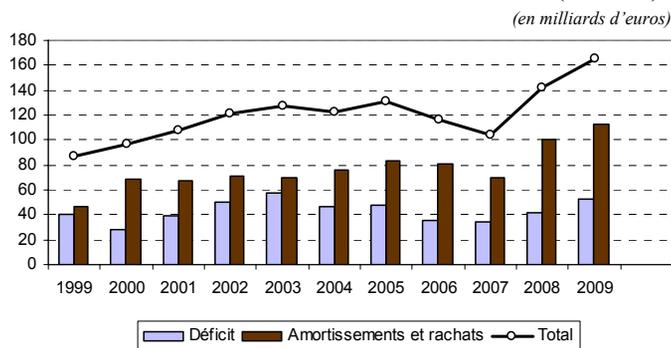
En 2009, le besoin de financement de l'État serait sensiblement plus important qu'en 2008, du fait d'une légère dégradation du déficit budgétaire (à 52,1 milliards d'euros) et, surtout, d'amortissements massifs de titres arrivant à échéance (pour 113 milliards d'euros). Le remboursement d'autres engagements de l'État ne jouerait que plus marginalement, à 1,6 milliard d'euros, correspondant essentiellement à des échéances de dettes du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD), reprises par l'État aux termes de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2007 <sup>(2)</sup>.

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

(2) Les amortissements au titre du SAAD s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en 2009, auxquels s'ajoutent des amortissements au titre, d'une part, de la dette de Charbonnages de France (0,3 milliard d'euros) reprise

Le graphique ci-dessous permet de mesurer l'évolution depuis 1999 des deux principales composantes du besoin de financement : le déficit budgétaire et les amortissements, deux composantes qui augmentent en 2008 comme en 2009.

**STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (1999-2009)**



En 2009, le besoin de financement de l'État serait couvert :

– pour 135 milliards d'euros par les émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats <sup>(1)</sup>, soit un montant sans précédent (voir le tableau ci-après) ;

**EMPRUNT DE L'ÉTAT À MOYEN ET LONG TERME DEPUIS 2002**

(en milliards d'euros)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
86,9	111,5	121,6	109,7	104,1	97,6	116,5	135

– pour 2,5 milliards d'euros par l'annulation de titres par la Caisse de la dette publique. Depuis 2006, cet établissement public reçoit des dotations issues des produits de cessions d'actifs (versées par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*), à des fins de rachats et d'annulations de titres ;

– pour 25 milliards d'euros par l'augmentation du stock de dette à court terme. Le niveau de l'encours de BTF est notamment déterminé par le niveau du compte du Trésor visé au 31 décembre 2009, 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 18,6 milliards d'euros en janvier 2010) ;

---

par l'État en application de l'article 55 de la loi de finances pour 2008 et, d'autre part, de la dette de l'Entreprise minière et chimique (0,1 milliard d'euros) transférée à l'État par l'article 133 de la loi de finances pour 2006.

(1) Des rachats de titre pouvant survenir jusqu'au 31 décembre 2008, le montant des émissions pourra in fine être légèrement inférieur à celui figurant dans le tableau de financement. Les rachats ne devraient cependant pas atteindre le niveau de 2007 (10 milliards d'euros), ni a fortiori de 2006 (17 milliards d'euros).

– pour 2,8 milliards d’euros par la provision pour indexation du capital des titres indexés sur l’inflation <sup>(1)</sup>.

Comme en 2008, ces modalités de financement sont quelque peu atypiques et matérialisent concrètement l’endettement croissant de l’État. 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 »*. Ainsi, comme en 2008, une partie du besoin de financement sera couverte par un recours accru aux instruments de court terme, se traduisant par l’augmentation de l’encours de BTF.

Dans ces conditions, **le plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement est de 23,4 milliards d’euros** <sup>(2)</sup>, soit un montant supérieur de 6,7 milliards d’euros au plafond initial de 2008 <sup>(3)</sup>. Aux termes de l’article 34 de la LOLF, celui-ci ne porte que 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.– La dynamique de la dette et de ses intérêts

• **La charge de la dette connaîtra en 2008 un fort dépassement** par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale, évalué à ce stade de l’année à 4 milliards d’euros.

Une part importante de cette augmentation tient aux effets de l’exceptionnelle hausse des prix constatée en 2008 (2,9 % en moyenne annuelle) sur la fraction de la dette indexée sur l’inflation. En 2007, les titres indexés sur l’inflation représentaient 15,7 % de la dette à moyen et long terme, après 13,6 % en 2006. Au 31 août 2008, leur encours s’élevait à près de 150 milliards d’euros en valeur nominale, répartis entre 53 % de titres indexés sur l’inflation française et 47 % de titres indexés sur l’inflation de la zone euro. Du point de vue budgétaire, l’inflation a un double effet :

---

(1) Cette charge est en effet incluse dans le déficit budgétaire qui constitue un besoin de financement, alors qu’à cette provision ne correspond pas de flux en trésorerie (voir infra). La provision pour indexation comme ressource de financement est en conséquence la contrepartie de la provision incluse dans le solde budgétaire en besoin de financement.

(2) Au 4<sup>e</sup> du II de l’article 34 du présent projet de loi de finances.

(3) Ce dernier serait revu de 16,7 milliards d’euros en loi de finances initiale à 18,9 milliards d’euros d’après l’article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 déposé le 13 octobre dernier.

– au niveau de la charge d’indexation du capital, laquelle dépend du niveau de l’inflation à la date anniversaire des titres (soit le 25 juillet de chaque année). La revalorisation des emprunts crée pour l’État une charge d’indexation qui ne donne pas lieu à un décaissement mais à une provision annuelle dont le cumul sert, à l’échéance, à rembourser l’emprunt<sup>(1)</sup>. Dans la loi de finances pour 2008, cette charge d’indexation du capital des titres indexés était estimée à 2,2 milliards d’euros, mais le surcroît d’inflation entre le 25 juillet 2007 et le 25 juillet 2008 a conduit à la majorer de 2,4 milliards d’euros<sup>(2)</sup> ;

– au niveau de la charge d’intérêt, également indexée sur l’inflation. Chaque titre indexé donne lieu à versement d’un coupon calculé en appliquant le taux facial du titre à un capital revalorisé en fonction de l’indice d’indexation au moment du détachement du coupon, soit le 25 juillet. Les intérêts sur les OAT et BTAN indexés étaient ainsi évalués à 3,3 milliards d’euros en loi de finances pour 2008. L’augmentation de l’inflation renchérit le montant des coupons à verser, mais ce phénomène est marginal au regard de l’effet précédent sur le capital des titres.

L’inflation n’est cependant pas la seule explication du bondissement de la charge de la dette en 2008. Celle-ci tient également :

– à l’augmentation du besoin de financement de l’État consécutif à l’augmentation du déficit en gestion (+ 300 millions d’euros), à la reprise de la dette du Fonds financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (+ 300 à 350 millions d’euros)<sup>(3)</sup> et à une diminution des dépôts des correspondants du Trésor (+ 350 millions d’euros)<sup>(4)</sup> ;

– à l’absence de réalisation de cessions d’actifs permettant d’alléger la dette de l’État (+ 150 millions d’euros) ;

– aux tensions sur les marchés entraînées par la crise financière, laquelle a incité l’AFT, dans un souci de sécurisation de sa politique d’émission, à rouvrir d’anciennes lignes obligataires plutôt que de lancer de nouvelles lignes lorsque la liquidité était au plus bas (+ 400 millions d’euros).

**En 2009, la charge de la dette** de l’État augmenterait par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 de 3,1 milliards d’euros (hors *swaps* et y compris l’effet de la reprise de la dette du FFIPSA). En revanche, elle **diminuerait par rapport à la prévision d’exécution 2008 d’environ 900 millions d’euros**. Cette

---

(1) Le principe d’un provisionnement budgétaire a été posé par le législateur, à l’article 125 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

(2) En pratique, la provision d’indexation, arrêtée le 25 juillet, dépend de l’inflation annuelle constatée en avril et en mai. Lors de l’élaboration de la loi de finances pour 2008, l’inflation anticipée à cet horizon était de 1,5 % pour la France et de 1,6 % pour la zone euro. Elle s’est in fine établie à respectivement 3,2 % et 3,6 %, sous l’effet de la forte hausse des prix des matières premières au premier semestre 2008.

(3) Voir le commentaire de l’article 27 du présent projet (Tome 2 du présent Rapport général).

(4) Du fait d’importants retraits sur le compte du Trésor, tels qu’un retrait de l’ERAP destiné à rembourser en cours d’année un emprunt obligataire de près de 4 milliards d’euros.

évolution s'explique par l'abaissement du niveau d'inflation anticipé (d'où une baisse de 1,8 milliard d'euros de la provision d'indexation) et par un effet « taux » encore favorable sur la dette à long terme (− 0,6 milliard d'euros), en dépit d'un effet volume défavorable sur la dette à court terme (+ 1,5 milliard d'euros).

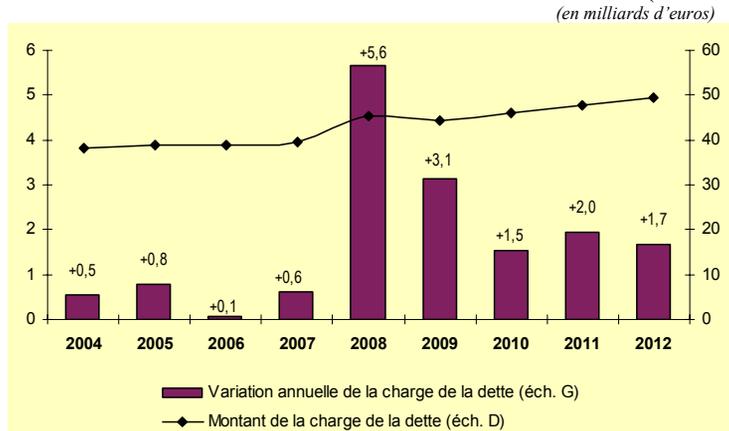
#### LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2008 ET 2009

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	LFI 2008 <sup>(a)</sup>	PLF 2009
Charge brute dette négociable	43 707	46 753
Charge brute dette non négociable	6	6
Charge brute gestion de la trésorerie	706	808
Total charge brute	44 419	47 567
Recettes d'ordre	3 223	3 227
<b>Total charge nette dette (hors swaps)</b>	<b>41 196</b>	<b>44 340</b>
Excédent opérations <i>swaps</i> (à déduire)	233	50
<b>Total charge nette dette après swaps</b>	<b>40 963</b>	<b>44 290</b>

*N.B.* : La prévision d'exécution est supérieure d'environ 4 milliards d'euros.

Au-delà de 2009, le Rapporteur général rappelle que les projections de charge de la dette associées au projet de loi de programmation des finances publiques font état d'une augmentation de 1,5 milliard d'euros en 2010, puis de 2 milliards d'euros en 2011, pour atteindre un niveau proche de 50 milliards d'euros en 2012. Le graphique ci-dessous permet de visualiser la rupture entre les récentes années passées et la période 2008-2012.

#### VARIATION ANNUELLE DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE DE L'ÉTAT (avant swaps)



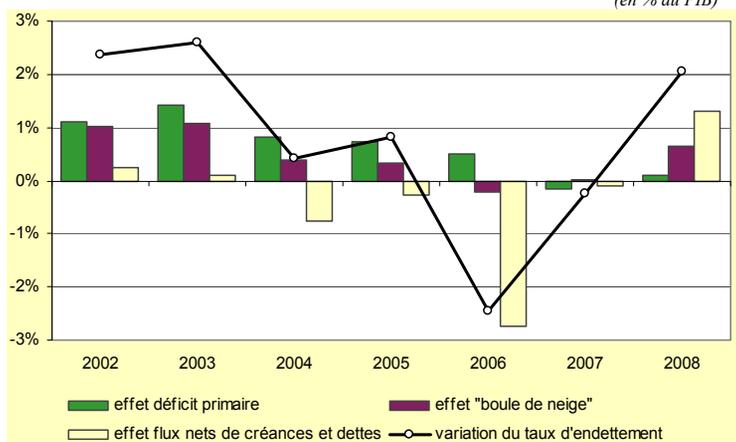
*N.B.* : Dépenses exécutées jusqu'à 2007 ; prévision révisée du Gouvernement pour 2008 ; prévisions du présent projet de loi de finances pour 2009-2012.

• **L'encours de la dette devrait lui aussi sensiblement progresser en 2008 et 2009.**

En 2008, le poids de la dette de l'État dans le PIB augmenterait de plus de deux points pour atteindre 51,2 %, alors qu'il avait reculé en 2006 et 2007 (à respectivement 49,4 % et 49,1 %). Du fait d'une croissance limitée à 1 % en volume, le budget de l'État se trouverait à nouveau en situation de déficit primaire, loin du solde stabilisant (situé à - 1,7 % du PIB, à comparer à un déficit prévu à - 2,4 % en comptabilité nationale) et victime de l'effet « boule de neige », le taux de croissance nominal du PIB étant sensiblement inférieur au taux d'intérêt apparent de la dette. S'ajoute à ces facteurs l'influence particulièrement défavorable des flux de créances, en raison de l'absence d'affectation de recettes de cessions d'actifs au désendettement et de l'impact des amortissements des dettes de Charbonnages de France (2,4 milliards d'euros) et du FFIPSA (7,5 milliards d'euros). Le graphique ci-dessous synthétise ces différents effets.

**LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT DEPUIS 2002**

(en % du PIB)



*N.B. :* Le spectaculaire effet baissier des flux de créances de 2006 s'explique par le volume exceptionnel des produits de cessions d'actifs affectés au désendettement de l'État (13 milliards d'euros) et par les mesures d'optimisation de la trésorerie publique (en particulier la réduction de l'encours du compte du Trésor en fin d'année de près de 26 milliards d'euros).

Pour les mêmes raisons, la dette de l'ensemble des administrations publiques évoluerait également à la hausse en 2008, passant de 63,9 % à 65,3 % du PIB, soit une augmentation proche de celle connue en 2005. Cette variation du taux d'endettement serait cependant moindre que pour la dette de l'État. Les reprises des dettes de Charbonnages de France et du FFIPSA sont en effet neutres sur le niveau total de la dette publique, dès lors qu'elles allègent respectivement le champ des ODAC et celui des administrations de sécurité sociale. Ces dernières verraient également leur contribution à l'endettement diminuer sous l'effet de la poursuite du redressement financier de l'Unédic. En sens inverse, l'endettement des administrations publiques locales continuerait de progresser en 2008.

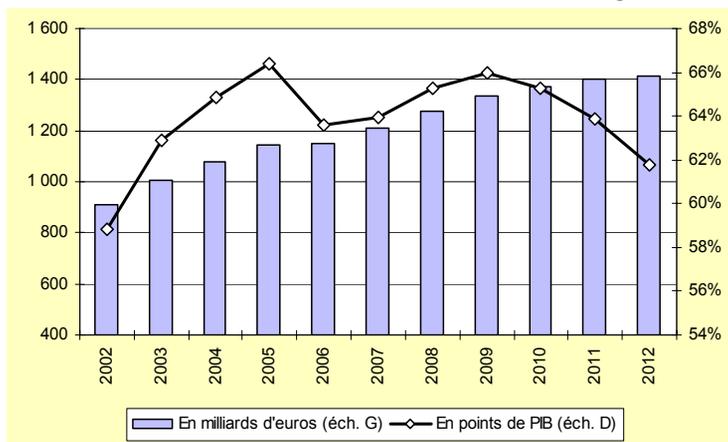
**DÉCOMPOSITION PAR SECTEUR  
DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2008**  
(en points de PIB)

<b>Dettes publiques à la fin 2007</b>	<b>63,9 %</b>
Contribution de l'État.....	+ 2,0
Contribution des ODAC.....	- 0,5
Contribution des APUL.....	+ 0,1
Contribution des ASSO.....	- 0,2
<b>Variation totale de la dette publique</b> .....	<b>+ 1,3</b>
<b>Dettes publiques à la fin 2008</b>	<b>65,3 %</b>

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

Pour 2009, l'ensemble de ces tendances devraient se prolonger. À 2,7 % du PIB, le déficit public excéderait le solde stabilisant la dette de 0,7 point. Le jeu des flux de créances, conventionnellement supposé nul dans le présent projet, dépendra de l'effectivité des recettes de cessions d'actifs affectées au désendettement. Les prévisions figurant dans le projet annuel de performances du programme *Participations financières de l'État* font état d'une dotation de 2,5 milliards d'euros à la Caisse de la dette publique au titre du désendettement de l'État et d'une dotation de 1,5 milliard d'euros à l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) destinée à poursuivre l'amortissement de la dette vis-à-vis du Crédit lyonnais. Au total, **l'endettement public atteindrait 66 % du PIB à la fin 2009**. Au-delà, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une réduction progressive de la dette, liée à la réduction continue du déficit public sur la période 2010-2012 <sup>(1)</sup>.

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA DETTE PUBLIQUE**



*Sources : INSEE, Comptes nationaux annuels ; projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.*

(1) Voir le rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de programmation des finances publiques. Ces projections n'intègrent cependant pas les effets potentiels des mesures en faveur du secteur financier figurant à l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 pour le financement de l'économie.

## CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2008

### LES RECETTES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS A PÉRIMÈTRE COURANT

*(en milliards d'euros)*

	PLF 2009	Écarts sur 2008 révisé	
		En montants	En %
<b>A.– Recettes fiscales nettes :</b>	<b>275,86</b>	<b>+ 3,964</b>	<b>+ 1,5</b>
<b>dont :</b>			
– TVA nette	138,33	+ 4,13	+ 3,1
– impôt sur le revenu net	52,80	+ 0,96	+ 1,9
– TIPP	15,60	– 0,86	– 4,9
– impôt sur les sociétés net et CSB	52,00	– 0,41	– 0,8
– autres recettes fiscales nettes	17,12	0,10	0,4
<b>B.– Recettes non fiscales</b>	<b>22,67</b>	<b>– 0,8</b>	<b>– 3,4</b>
<b>C.– Prélèvements sur recettes</b>	<b>71,29</b>	<b>+ 0,96</b>	<b>+ 1,4</b>
– Collectivités locales	52,39	+ 0,80	+ 1,5
– Communautés européennes	18,90	+ 0,19	+ 1
<b>Recettes totales nettes du budget général (A+B–C)</b>	<b>227,24</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>+ 1,2</b>
<b>pour mémoire :</b>			
– remboursements et dégrèvements	89,90	– 0,42	– 0,5
– recettes fiscales brutes	365,76	+ 3,54	+ 1,0

**Rappel des principales hypothèses associées :**

– croissance prévue du PIB en 2009 : en valeur : + 3,1 % – en volume : + 1,0 %  
– hausse des prix à la consommation en 2008 (en moyenne) : + 2,0 %.

### LES RECETTES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

*(en milliards d'euros)*

	PLF 2009	Écarts sur 2008 révisé	
		En montants	En %
<b>A.– Recettes fiscales nettes :</b>	<b>277,22</b>	<b>+ 5,33</b>	<b>+ 2,0</b>
<b>dont :</b>			
– TVA nette	138,59	+ 4,40	+ 3,3
– impôt sur le revenu net	52,85	+ 0,96	+ 1,9
– TIPP	16,43	– 0,03	+ 0,2
– impôt sur les sociétés net et CSB	52,00	– 0,41	– 0,8
– autres recettes fiscales nettes	17,12	0,10	0,4
<b>B.– Recettes non fiscales</b>	<b>22,55</b>	<b>– 0,91</b>	<b>– 3,8</b>
<b>C.– Prélèvements sur recettes</b>	<b>71,16</b>	<b>+ 0,82</b>	<b>+ 1,2</b>
– Collectivités locales	52,26	+ 0,63	+ 1,2
– Communautés européennes	18,90	+ 0,19	+ 1,1
<b>Recettes totales nettes du budget général (A+B–C)</b>	<b>228,61</b>	<b>+ 3,59</b>	<b>+ 1,6</b>
<b>pour mémoire :</b>			
– remboursements et dégrèvements	90,30	– 0,02	– 0,0
– recettes fiscales brutes	367,53	+ 5,31	+ 1,5

**Rappel des principales hypothèses associées :**

– croissance prévue du PIB en 2009 : en valeur : + 3,1 % – en volume : + 1,0 %  
– hausse des prix à la consommation en 2008 (en moyenne) : + 2,0 %.

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2008	révisé 2008	changements de périmètre	à périmètre constant	PLF 2009	PLF 2009 à périmètre constant/révisé 2008		révisé 2008/LFI 2008	
						en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
<b>Recettes fiscales nettes : (A) = (a) - (b)</b>	<b>276 900</b>	<b>271 897</b>	<b>- 1 362</b>	<b>277 223</b>	<b>275 861</b>	<b>5 326</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>- 5 003</b>	<b>- 1,8</b>
Recettes fiscales brutes (a)	360 117	362 220	- 1 762	367 527	365 765	+ 5 307	+ 1,5	+ 2 103	+ 0,6
Remboursements et dégrèvement (b)	83 217	90 323	- 400	90 304	89 904	- 19	- 0,0	+ 7 106	+ 8,5
Impôt sur le revenu	60 455	59 430	0	59 655	59 655	+ 225	+ 0,4	- 1 025	- 1,7
Impôt sur les sociétés net et CSB	53 825	52 420	0	52 009	52 009	- 411	- 0,8	- 1 405	- 2,6
- IS brut et CSB	63 725	65 020	0	63 109	63 109	- 1 911	- 2,9	+ 1 295	+ 2,0
- R & D d'IS	9 900	12 600	0	11 100	11 100	- 1 500	- 11,9	+ 2 700	+ 27,3
TIPP	16 514	16 400	- 838	16 432	15 594	32	+ 0,2	- 114	- 0,7
TVA nette	134 981	134 200	- 264	138 595	138 331	+ 4 395	+ 3,3	- 781	- 0,6
- TVA brute	179 381	180 600	- 264	187 391	187 127	+ 6 791	+ 3,8	+ 1 219	+ 0,7
- R & D de TVA	44 400	46 400	0	48 796	48 796	+ 2 396	+ 5,2	+ 2 000	+ 4,5
<b>Ressources non fiscales (B)</b>	<b>22 774</b>	<b>23 465</b>	<b>+ 119</b>	<b>22 550</b>	<b>22 669</b>	<b>- 915</b>	<b>- 3,1</b>	<b>+ 691</b>	<b>+ 3,0</b>
<b>Prélèvements sur recettes (C) = (c) + (d)</b>	<b>69 609</b>	<b>70 337</b>	<b>+ 135</b>	<b>71 158</b>	<b>71 293</b>	<b>+ 821</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 728</b>	<b>- 1,0</b>
Au profit des collectivités territoriales	51 209	51 623	+ 135	52 258	52 393	+ 635	+ 1,2	+ 414	- 0,8
Au profit de la Communauté européenne	18 400	18 714	0	18 900	18 900	+ 186	+ 1,0	+ 314	- 1,7
<b>Ressources nettes du budget général = (A) + (B) - (C)</b>	<b>230 065</b>	<b>225 025</b>	<b>- 1 378</b>	<b>228 615</b>	<b>227 237</b>	<b>+ 3 590</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>- 5 040</b>	<b>- 2,2</b>

LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ASSOCIÉES AU PROJET DE LOI

(en pourcentage)

	LFI 2008	révisé 2008	PLF 2009
Croissance du PIB en volume	2,25	1	1
Croissance du PIB en valeur	4,1	3,5	3,1
Hausse des prix à la consommation (indice hors tabac)	1,6	2,9	2,2
Élasticité des recettes fiscales	1,3	1,5	0,8

Les ressources nettes du budget général de l'État progresseraient, à périmètre constant, de 1,6 % en 2009. À périmètre courant, elles atteindraient 225 milliards d'euros en 2008, puis 227 milliards d'euros en 2009.

• En 2007, 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 forte croissance de l'impôt sur les sociétés, ainsi que par la 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 + 5,9 %, soit une élasticité des recettes fiscales nettes de l'État au PIB de 1,3.

• **Bien qu'en ralentissement par rapport à 2007, la croissance spontanée des recettes fiscales nettes demeurerait encore dynamique en 2008, avec un taux de progression de 5,4 %. L'élasticité des impôts d'État à la croissance se rapprocherait de 1,5 – après 1,3 en 2007. Les recettes fiscales nettes de 2008 seraient toutefois inférieures de 5 milliards d'euros à la prévision contenue dans la loi de finances initiale, soit une baisse de –0,1 % par rapport à 2007.**

Cette moins-value fiscale se répartirait de la façon suivante :

- 1,3 milliard de moins sur le produit de l'impôt sur le revenu net <sup>(1)</sup> ;
- 0,1 milliard de moins sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers ;
- 1,3 milliard de moins sur le produit des autres recettes fiscales nettes, notamment du fait des remboursements, non prévus au moment du vote de la loi de finances initiale, d'impôt sur les sociétés au titre du contentieux sur le régime du précompte mobilier, à hauteur de 1,6 milliard d'euros.
- 1,4 milliard de moins sur le produit de l'impôt sur les sociétés.

La moins-value de 1,4 milliard d'euros sur le produit de l'impôt sur les sociétés résulterait d'une baisse du montant versé au titre du 4<sup>ème</sup> acompte de décembre, lequel est assis, pour les grosses entreprises, sur les résultats de l'exercice en cours. On peut craindre que la moins-value soit plus forte que celle qui est anticipée. On rappellera que le secteur financier a représenté 24 % du produit de l'impôt sur les sociétés en 2007.

(1) 1,9 milliard d'euros dans le fascicule « Évaluation des voies et moyens », mais cela est dû à un problème d'imputation du prélèvement forfaitaire libérateur sur les dividendes : en loi de finances initiale, il était imputé en IR alors qu'il aurait dû être imputé dans la catégorie des « autres impôts indirects ».

Selon les informations communiquées au Rapporteur général, à la fin du mois d'août 2008, une plus-value de 412 millions d'euros était liée à la fiscalité pétrolière (+ 775 millions d'euros de TVA et - 333 millions d'euros de TIPP), mais il convient de rester prudent dans les prévisions. Rappelons que la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) est assise exclusivement sur les volumes mis à la consommation, tandis que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est proportionnelle aux prix de vente au détail (son taux est de 19,6 %). La loi de finances initiale pour 2008 a prévu une recette de 25,3 milliards d'euros au titre de la TIPP, dont près du tiers ira au profit des collectivités locales, et de 7 milliards d'euros au titre de la TVA perçue sur les produits pétroliers.

Parallèlement, les **recettes non fiscales sont révisées en 2008 de 691 millions d'euros à la hausse** <sup>(1)</sup> pour se situer à 23,5 milliards d'euros.

• **Le projet de loi de finances pour 2009 s'appuie sur une progression spontanée des ressources fiscales nettes de 2,4 % en valeur, 0,8 fois moins forte que la progression du PIB en valeur.** La plus-value spontanée des recettes fiscales nettes, avant mesures nouvelles et changements de périmètre, atteindrait **7,7 milliards d'euros** <sup>(2)</sup>. Parallèlement, les recettes non fiscales, à périmètre constant, pâtiraient de la conjoncture économique (- 915 millions d'euros par rapport au montant révisé pour 2008).

Au total, les recettes fiscales et non fiscales, à périmètre constant, dégageraient une plus-value spontanée de recettes de 4,4 milliards d'euros, ce qui est faible.

• Ce montant est cependant minoré **par l'effet des mesures de réduction d'impôt affectant l'équilibre du budget pour 2009**, dont le détail est étudié au B du II du chapitre premier, et qui réduisent les ressources du budget général **d'environ 2,4 milliards d'euros**.

En outre, les mesures de périmètre et de transfert contribuent à diminuer le montant des recettes **de 1,2 milliard d'euros**, dont - 1,4 milliard d'euros en recettes fiscales et + 0,1 milliard d'euros en recettes non fiscales. Ces mesures sont détaillées dans le tableau ci-après.

---

(1) *Évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.*

(2) *Ce chiffre ne se déduit pas à la simple lecture du tome I du fascicule « Évaluations des voies et moyens » qui retrace les évaluations de recettes pour l'exercice en cours et à venir. Il faut déduire de « l'effet de l'évolution spontanée » d'un montant de 9 796 millions d'euros le coût de l'indexation des tranches et barèmes de l'impôt sur le revenu, soit 2,1 milliards d'euros, ainsi que 1,1 milliard d'euros lié au contentieux relatif au précompte mobilier (en 2008, la somme versée au titre de ce contentieux serait de 1,6 milliard d'euros ; en 2009, elle serait de 0,5 milliard d'euros).*

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERT**

(en milliers d'euros)

	Mesure de périmètre	Mesures de transfert			Total
		Collectivités territoriales	Sécurité sociale	Autres	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>- 264 000</b>	<b>- 838 000</b>	<b>- 580 000</b>	<b>- 80 000</b>	<b>- 1 762 000</b>
<b>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</b>		<b>- 838 000</b>			<b>- 838 000</b>
Décentralisation de l'aménagement foncier		- 1 000			- 1 000
Décentralisation des personnels du ministère de l'équipement (transferts de compétences issus de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004)		- 68 000			- 68 000
Décentralisation des personnels TOS de l'éducation nationale pour l'enseignement scolaire et pour l'enseignement agricole		- 340 000			- 340 000
Fin de la décentralisation AFPA déjà actée		- 40 000			- 40 000
Transfert aux départements dans le cadre du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA)		- 322 000			- 322 000
Fonctionnement des Instituts de formation en soins infirmiers		- 21 000			- 21 000
Transfert au profit du financement des bourses aux étudiants suivant des formations relatives aux métiers sanitaires et sociaux		- 25 000			- 25 000
Transfert aux départements pour financer les obligations réglementaires nouvelles en matière de formation des assistantes maternelles et des assistants familiaux		- 21 000			- 21 000
<b>Taxe sur la valeur ajoutée</b>	<b>- 264 000</b>				<b>- 264 000</b>
Modification du calcul de la TVA des établissements de recherche	- 182 000				- 182 000
Désassujettissement des centres techniques industriels (CTI) à la TVA et versement des dotations aux CIT	1 000				1 000
Désassujettissement des subventions SNCF à la TVA	- 83 000				- 83 000
<b>Taxe sur les véhicules de société</b>			<b>- 580 000</b>		<b>- 580 000</b>
Transfert du reliquat de la taxe sur les véhicules de société à la sécurité sociale dans le cadre de l'intégration financière du FFIPSA au sein du régime général			- 580 000		- 580 000
<b>Taxe de l'aviation civile</b>				<b>- 107 000</b>	<b>- 107 000</b>
Modification de la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget de l'État et le budget annexe « contrôle et exploitation aériens »				- 107 000	- 107 000
<b>Taxe spéciale sur la publicité télévisée</b>				<b>27 000</b>	<b>27 000</b>
Rebudgétisation de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision affectée au Fonds de soutien des Enregistrements Radiophoniques (FSER)				27 000	27 000
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>- 400 000</b>				<b>- 400 000</b>
<b>Prime pour l'emploi</b>	<b>- 400 000</b>				<b>- 400 000</b>
Non indexation de la prime pour l'emploi	- 400 000				- 400 000

<b>Recettes non fiscales</b>	<b>119 000</b>				<b>119 000</b>
<b>Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers</b>	<b>90 000</b>				<b>90 000</b>
Contrepartie en recette de la charge de la dette reprise à l'ERAP	90 000				90 000
<b>Autres revenus du domaine public</b>	<b>4 000</b>				<b>4 000</b>
Astreintes logements NAS	4 000				4 000
<b>Paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires</b>	<b>- 22 000</b>				<b>- 22 000</b>
Mesure technique	- 22 000				- 22 000
<b>Produits de la vente de divers services</b>	<b>47 000</b>				<b>47 000</b>
Budgétisation des CETE	47 000				47 000
<b>Prélèvements sur les recettes de l'État</b>	<b>135 000</b>				<b>135 000</b>
<b>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale</b>	<b>135 000</b>				<b>135 000</b>
Compensation de nouvelles exonérations de fiscalité locale au titre des zones franches d'activité en outre-mer	135 000				135 000

## I.- LES RECETTES FISCALES NETTES

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État s'établiraient en 2009 à 275 861 millions d'euros, après avoir atteint 271 897 millions d'euros en 2007.

### L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE 2008 ET 2009

(en milliards d'euros)

<b>Les ressources fiscales dans la loi de finances initiale pour 2008 :</b>
<b>276,9</b>
<b>L'évaluation révisée pour 2008 : - 5,0</b>
TVA nette - 0,8
IR net - 1,3
IS net - 1,4
TIPP - 0,1
<b>= 272</b>
<b>L'évaluation initiale pour 2009 :</b>
<b>Progression spontanée : + 7,7</b>
dont : TVA nette + 4,5
IR net + 2,2
IS net + 0,3
TIPP + 0,0
autres recettes fiscales - 0,4
<b>Mesures nouvelles : - 2,4</b>
<b>= Progression à périmètre constant : + 5,3</b>
<b>Changements de périmètre : -1,4</b>
<b>= 276</b>

(1) Avec la nouvelle nomenclature de recettes

Comme le montre le tableau ci-dessus, la progression spontanée des ressources fiscales nettes en 2009 est estimée à 7,7 milliards d'euros. Située en deçà de la moyenne des évaluations retenues dans la construction des budgets de depuis 2003, elle traduit la prévision d'une élasticité de 0,8.

**LA PROGRESSION SPONTANÉE DES RESSOURCES FISCALES :  
PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS DEPUIS 2003**

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prévision du surplus fiscal spontané en loi de finances initiale	7,5	5,5	17,3	12,4	13,4	14,7	7,7
Exécution	- 0,5	16,9	12,4	20,7	17,2	9,7 <sup>(a)</sup>	–

(a) Évaluation révisée.

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.

Année	Croissance en volume	Croissance en valeur	Élasticité prévue en LFI	Élasticité constatée
2000	3,9	5,4	–	1,9
2001	1,9	3,9	–	1,6
2002	1	3,4	1	0,1
2003	1,1	3	0,2	0,7
2004	2,5	4,1	1,7	1
2005	1,9	4	1,5	1,3
2006	2,2	4,7	1,2	2
2007	2,2	4,7	1,3	1,3
2008	1	3,9	1,5	–
2009	1	2	0,8	–

L'élasticité retenue pour 2009 paraît raisonnable. L'hypothèse d'élasticité retenue pour 2008 – 1,5 pour une croissance en valeur de 3,9 % – peut paraître optimiste au regard de l'année 2007. En 2007, alors que la croissance a atteint un taux de progression en valeur de 4,7 % et que l'exercice 2006 sur lequel était assise une partie des recettes avait également atteint un taux de croissance en valeur de 4,7 %, l'élasticité constatée n'a été que de 1,3. Mais il convient de souligner que le calcul d'une élasticité sur une année revient à diviser la croissance escomptée des recettes fiscales par la croissance attendue. Ainsi lorsque l'on se situe dans année de forte diminution de la croissance, le numérateur, la croissance des recettes escomptée, reste dynamique, puisqu'une part importante des impôts est assise sur l'année précédente, alors que le dénominateur, la croissance attendue, devient très faible.

## A. – L'IMPÔT SUR LE REVENU

### DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU

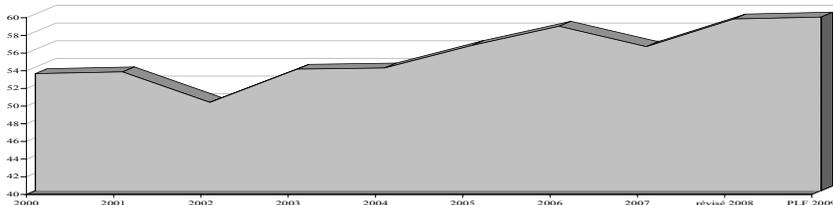
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	révisé 2008	PLF 2009
Impôt sur le revenu brut	53 253	53 458	49 993	53 754	53 885	56 437	58 619	56 304	59 430	59 655
Évolution annuelle en %	–	+ 0,4	– 6,5	+ 7,5	+ 0,2	+ 4,7	+ 3,9	– 3,9	+ 5,5	+ 0,4
Impôt sur le revenu net	50 609	49 796	46 294	50 021	49 920	52 546	53 759	49 115	51 830	52 805
Évolution annuelle en %	–	– 1,6	– 7	+ 8,1	– 0,2	+ 5,3	+ 2,3	– 8,6	+ 3,6	+ 1,9

(1) Le produit de l'IR net en 2007 prend en compte une modification liée à la refonte partielle de la nomenclature des remboursements et dégrèvements : à compter de 2008, les R & D d'impôt sur le revenu intègrent ceux sur les retenues à la source et prélèvements. Or changement de nomenclature, l'IR net s'afficherait à 50 032 millions d'euros.

### ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)



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

(en pourcentage du produit de l'impôt)

	revenus 2006
Les 10 % des foyers acquittant le moins d'impôt	– 7,6 %
Les 10 % suivants	– 2,3 %
Les 30 % suivants	– 0,0 %
Les 10 % suivants	0,6 %
Les 10 % suivants	3,9 %
Les 10 % suivants	8,7 %
Les 10 % suivants	15,9 %
Les 10 % des foyers acquittant le plus d'impôt	81,1 %

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

### TAUX D'IMPOSITION

	2007 (revenus 2006)	2008 (revenus 2007)
Taux moyen d'imposition	5,9 %	6 %*
Nombre total de foyers fiscaux	35 504 710	34 800 059*
Proportion de foyers fiscaux imposables	53,7 %	55,4 %*
Proportion de foyers fiscaux mensualisés**	60,9 %	66,1 % <sup>(1)</sup>
Produit de l'impôt mensualisé (en M€)	25 319	25 530 <sup>(2)</sup>

Source : état 1 507 revenus 2005 et 2006 ; échantillon des revenus pour le taux moyen d'imposition 2007

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

\*\* Proportion par rapport aux foyers fiscaux imposés

(1) situation août 2008 : l'augmentation sensible du taux est imputable à la baisse du nombre de contribuables imposés.

(2) 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.

Le produit de l'impôt sur le revenu (brut) devrait s'établir à 59 430 millions d'euros en 2008, puis à 59 655 en 2009, en croissance spontanée de 7,5 % puis de 3,4 %.

- Au regard des émissions constatées, le montant des recettes d'impôt sur le revenu brut pour 2008 serait de 59,4 milliards d'euros, en progression spontanée de 7,5 %, mais en baisse de 1 milliard par rapport à la prévision initiale de la loi de finances. Les recouvrements nets s'élèveraient à 53,7 milliards d'euros, en baisse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale. Cette révision est imputable à hauteur de 1,4 milliard d'euros aux moindres recouvrements constatés en 2007.

- En 2009, la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu brut pourrait atteindre + 6,7 % avant indexation des barèmes, plus 3,4 % si l'on tient compte de cette indexation. Les recouvrements bruts atteindraient 59,6 milliards d'euros, les nets 52,8 milliards d'euros.

Cette progression s'appuie sur l'hypothèse du maintien d'un certain dynamisme dans la croissance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu en 2008 : les effectifs salariés totaux croîtraient de 1,1 %, les salaires bruts progresseraient de 4 % et les pensions et retraite de 5,2 %.

Les tableaux ci-après retracent les hypothèses économiques retenues.

**HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU**

**I.- COMPTE DE REVENU DES MÉNAGES POUR 2007 ET 2008  
(ASSIETTE DES IMPÔTS ACQUITTÉS EN 2007 ET 2008)**

(taux de croissance annuel en valeur, en %)

	<b>2007 (LFI 2008)</b>	<b>2007 (révisé 2008)</b>	<b>2008 (PLF 2009)</b>
Salaires nets (comptabilité nationale)	4,3	4,6	4,2
Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels	3,7	5,2	3,4
Prestations sociales brutes	3,9	3,7	3,5
Revenus du capital	4,1	4,5	3,3
Autres ressources	-0,5	1,7	2,8
Revenu disponible brut <sup>(a)</sup>	4,6	5,4	3,8

(a) Le revenu disponible brut permet de formuler des hypothèses sur le revenu imposable, mais ne se confond pas avec lui.

**II.- ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE REDEVABLES**

(taux de croissance annuel en valeur, en %)

	<b>2007 (LFI 2008)</b>	<b>2007 (révisé 2008)</b>	<b>2008 (PLF 2009)</b>
Effectifs salariés totaux	1,0	1,6	1,1
Effectifs des entrepreneurs individuels non agricoles	0,9	2,1	2,0
Effectifs des entrepreneurs agricoles	-2,0	-2,2	-1,8

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

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 net en 2009 atteindrait - 1,2 milliard d'euros, dont 670 millions d'euros au titre de l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires et 526 millions 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 (le dispositif coûte 940 millions d'euros si l'on intègre le doublement du taux de crédit pour les intérêts de la première annuité prévu en loi de finances pour 2008).

L'impact global des mesures de la loi de finances pour 2008 est chiffré à - 940 millions d'euros, l'aménagement du régime fiscal des dividendes coûtant 1 085 millions d'euros après avoir rapporté 931 millions d'euros sur 2008.

Le coût des mesures contenues dans la loi de modernisation de l'économie serait en revanche négligeable : - 23 millions d'euros.

## B. – L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

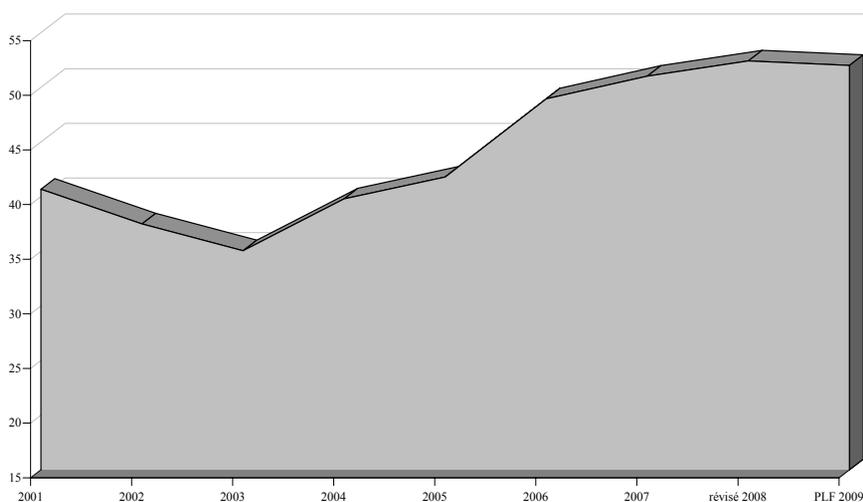
### DIX ANS DE PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

*(en millions d'euros)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Révisé 2008	PLF 2009
IS net	37 303	40 681	37 507	35 047	39 791	41 797	48 949	51 030	52 420	52 009
Évolution annuelle en %	-	+ 9,1	- 7,8	- 6,6	+ 13,5	+ 5,0	+ 17,1	+ 4,3	+ 2,7 %	- 0,4

### ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

*(en milliards d'euros)*



● En intégrant la contribution sur les revenus locatifs, la loi de finances initiale pour 2008 a prévu un montant d'impôt sur les sociétés (IS) net de 53 825 millions d'euros, correspondant à un montant brut de 63 625 millions d'euros. Cette évaluation reposait sur une prévision d'une croissance dynamique des bénéfices fiscaux en 2007, entraînant une progression des acomptes et des soldes versés en 2008.

Bien que les acomptes versés jusqu'à présent apparaissent en ligne avec la prévision inscrite en loi de finances initiale, le produit de l'IS net est revu à la baisse, à hauteur de 1 405 millions d'euros, dans les prévisions associées au présent projet de loi de finances. Selon les indications du Gouvernement, il s'agit de tenir compte d'une baisse éventuelle du produit du dernier acompte, versé en décembre, dont une partie dépendra des résultats des entreprises en 2008.

Il convient de rappeler que les acomptes d'IS sont assis sur le dernier revenu connu : le premier acompte d'IS de l'année 2008 a été assis sur les bénéfices de l'année 2006, les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> acomptes sur les bénéfices de l'année 2007, le 4<sup>ème</sup> acompte sera assis sur les bénéfices de l'année 2007, sauf pour les grandes entreprises qui prendront en compte les bénéfices de l'année 2008. À titre d'ordre de grandeur, la répartition des acomptes était la suivante en 2007 : 8,6 milliards d'euros au titre du 1<sup>er</sup> acompte, 23,4 milliards d'euros au titre des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> et 13,7 milliards d'euros au titre du 4<sup>ème</sup>, dont 3,2 milliards d'euros versés par les grandes entreprises sur les revenus 2007. La croissance du bénéfice fiscal est de l'ordre de 9,5 % au titre de l'exercice social 2007 ; elle est prévue à 1,5 % au titre de l'exercice 2008.

**L'IS net devrait s'élever à 52 420 millions d'euros pour 2008.**

• Le produit de l'impôt sur les sociétés net (avec la contribution sur les revenus locatifs) **devrait atteindre 52 009 millions d'euros en 2009 et marquerait une baisse de 0,4 % par rapport au montant révisé pour 2008.** La progression spontanée de l'IS net ne serait que de 0,6 %. Cette évaluation repose sur la prévision d'une baisse des bénéfices fiscaux en 2008, entraînant une diminution des acomptes et des soldes versés en 2009.

La suppression progressive sur trois ans de l'imposition forfaitaire annuelle, prévue par le présent projet de loi de finances, ampute les recettes d'impôt sur les sociétés de 336 millions d'euros, tandis que les mesures antérieures au présent projet de loi les réduisent de 559 millions d'euros. Le coût de réforme du crédit d'impôt recherche contenue dans la loi de finances pour 2008 est estimé à 552 millions d'euros. Selon le quatrième baromètre de l'innovation Alma Consulting Group, publié en octobre 2008, cette réforme rencontre un très bon accueil chez les entreprises, y compris les PME, et pourrait, malgré le contexte économique actuel, encourager les entreprises à accroître leur recherche.

## C.- LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

### DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	révisé 2008	PLF 2009	+ report sur 2009
TIPP globale	24 271	23 409	23 962	24 303	24 962	24 763	24 646	25 070	25 078	25 114	+ 66
Poids dans le PIB	1,7 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	
Évolution annuelle	- 1,5	- 3,6 %	+ 2,4 %	+ 1,4 %	+ 2,7 %	- 0,8 %	- 0,5 %	+ 1,7 %	+ 0,0 %	+ 0,1 %	
TIPP affectée à l'État	24 271	23 409	23 962	24 303	20 025	18 926	18 870	17 288	16 400	15 594	
TIPP affectée aux départements	-	-	-	-	4 937 <sup>(1)</sup>	5 339	4 787 <sup>(2)</sup>	4 821 <sup>(2)</sup>	5 131	5 740	
TIPP affectée aux régions	-	-	-	-	-	438	1 035 <sup>(3)</sup>	2 962 <sup>(4)</sup>	3 547	3 781	+ 66 <sup>(5)</sup>

(1) Écart avec le droit à compensation de 4 942 millions d'euros, soit 5 millions d'euros versés en 2005.

(2) Écart avec le droit à compensation de 4 942 millions d'euros, versé l'année concernée, non financé par de la TIPP.

(3) Complément pour le droit à compensation pour les régions financé par un prélèvement sur la part État.

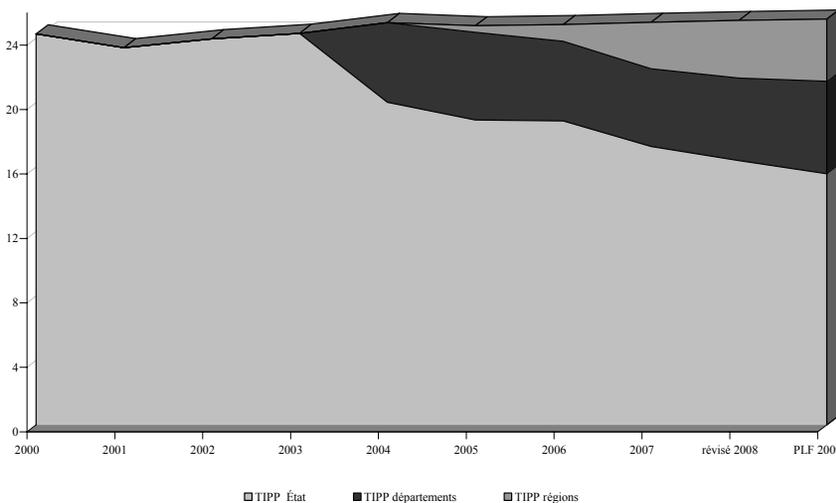
(4) 2 877 millions d'euros avant versements complémentaires de la loi de finances rectificative et droit à compensation.

(5) Complément prévisionnel de droit à compensation.

Les montants indiqués pour l'État tiennent compte de la mise en œuvre du droit à compensation.

### ÉVOLUTION DE LA TIPP

(en milliards d'euros)



Le choc pétrolier pèse lourdement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

• **Le produit de la TIPP affectée à l'État serait de 16 400 millions d'euros en 2008**, en baisse de 0,7 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. À périmètre constant par rapport à 2007, cette prévision correspond à une évolution spontanée négative de 70 millions d'euros. L'impact de la révision des recettes de TIPP est évalué à 100 millions d'euros pour les départements et les régions.

• **Hors changement de périmètre, le produit attendu de TIPP pour 2009 serait de 16 432 millions d'euros, soit au même niveau qu'en 2008**, sous l'effet d'une stabilité de la consommation du fuel domestique, d'une augmentation de la consommation du gazole (+ 3 %) et d'une baisse de celle du supercarburant (- 4 %) qui s'explique en particulier par la diésélisation du parc automobile (la part du diesel atteint désormais près de 60 % du parc de voitures particulières en France). Le coût des dépenses fiscales affectant le montant de la TIPP serait de 30 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES PRINCIPAUX CARBURANTS

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 prévisions	2009 prévisions
Super sans plomb	Volumes en Mhl	149,7	152,5	147,4	143,3	141,8	135,6	130,2	122	116,8
	Évolution en %	4,4 %	1,9 %	- 3,3 %	- 2,8 %	- 1,0 %	- 4,4 %	- 4,0 %	- 6,3 %	- 4,3 %
Gazole	Volumes en Mhl	334,7	343,3	348,7	357,9	364,3	370,6	382,9	387,7	397,9
	Évolution en %	5,5 %	2,6 %	1,6 %	2,6 %	1,8 %	1,7 %	3,3 %	1,3 %	2,6 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Le produit de la TIPP en 2009 se répartirait comme indiqué dans le tableau ci-après.

Produits	Consommation en millions d'hl	Quotités taux (en euros)	Produit en millions d'euros
Super sans plomb <sup>(1)</sup>	116,80	37,76	4 410
Gazole <sup>(1)</sup>	397,92	27,60	10 983
Fioul domestique	157,50	5,66	891
Fioul lourd BTS	35,00	1,85	65
GPLc (MQ)	1,50	10,76	16
Autres produits	—	—	35
Total brut	—	—	16 400
Détaxes (corse et biocarburants) afférentes à la part budgétaire de TIPP	—	—	0
Total net	—	—	16 400

(1) Les quotités relatives à ces produits sont des quotités moyennes définies en fonction des diverses fractions de TIPP régionales applicables en 2007, pondérées par le rapport des consommations régionales sur les consommations totales.

**Le produit de TIPP affecté à l'État en 2009** est diminué d'un transfert complémentaire de recettes aux régions à hauteur de 233 millions d'euros et aux départements à hauteur de 605 millions d'euros. Il atteindrait 15 594 millions d'euros.

Le tableau ci-après retrace les montants de TIPP transférés aux régions et départements en 2007 et les prévisions de transferts pour 2008 et 2009.

**MONTANTS TRANSFÉRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Départements (RMI)	4 821 <sup>(1)</sup>	4 950 <sup>(2)</sup>	5 272
Départements (loi LRL) <sup>(3)</sup>		181	468
Régions <sup>(4)</sup>	2 367	2 929	3 209

- (1) Ce montant de recette de TIPP transféré aux départements a été complété par un versement de + 121 millions d'euros, prélevé hors TIPP, permettant d'atteindre le droit à compensation de 4 942 millions d'euros.
- (2) L'évolution entre 2007 et 2008 s'explique en partie par la modification du dispositif de compensation du transfert de RMI effectuée par l'article 38 de la LFI pour 2008 qui a remplacé la fraction de super ARS affectée aux départements par l'article 59 de la LFI pour 2004 et a corrélativement augmenté les fractions de tarifs de gazole et de super sans plomb.
- (3) À compter de la LFI pour 2008 (article 38), les départements perçoivent un complément de TIPP, venant s'ajouter aux montants de Taxe spéciale sur les contrats d'assurance perçue en compensation des charges transférées dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- (4) Hors modulation des taux qui permet aux régions de bénéficier d'une ressource supplémentaire, qui s'est élevée à 510 millions d'euros en 2007 et est estimée à 636 millions d'euros en 2008 et 639 millions d'euros en 2009.

**D.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

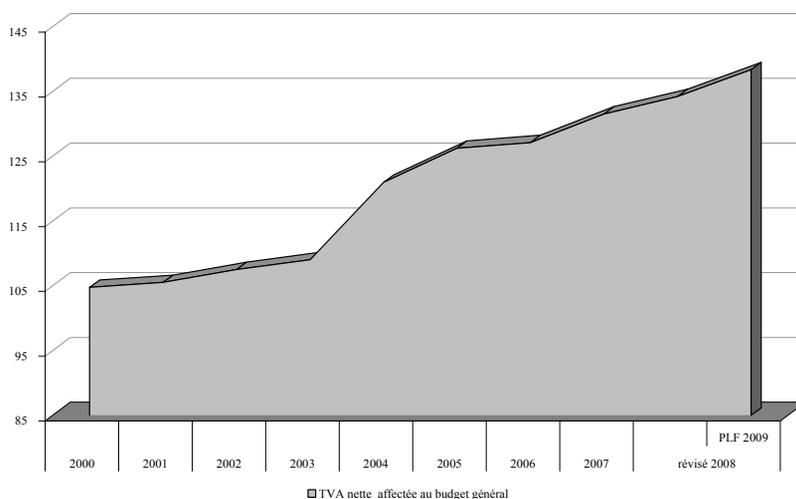
**DIX ANS DE TVA NETTE**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Révisé 2008	PLF 2009
TVA nette affectée au budget général	104 750	105 496	107 499	109 014	120 963	126 203	127 090	131 510	134 200	138 331
Évolution	2,4 %	0,7 %	1,9 %	1,4 %	11,0 %	4,3 %	0,7 %	3,5 %	2	3,1
Part dans le PIB	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,8 %	7,3 %	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,9 %	6,8

## ÉVOLUTION DE LA TVA

(en milliards d'euros)



## TVA AFFECTÉE À LA SPHÈRE SOCIALE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	PLF 2009
TVA brute sur les tabacs	2 919	3 050	3 106	3 198
TVA brute sur les produits pharmaceutiques	2 928	3 068	3 261	3 441
TVA brute sur les producteurs de boissons alcoolisées	–	–	2 128	2 150
<b>TOTAL</b>	<b>5 847</b>	<b>6 118</b>	<b>8 495</b>	<b>8 789</b>

Le montant du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette affectée à l'État s'établirait à 134 200 millions d'euros en 2008 puis à 138 331 millions d'euros en 2009.

- La loi de finance initiale pour 2008 tablait sur une progression de 4,6 % de la TVA nette en se fondant sur une augmentation de la valeur de la consommation des ménages de 4,3 % pour 2008. Compte tenu des mesures de transfert et des mesures fiscales, le montant de TVA nette prévu pour 2008 était de 135 milliards d'euros (dont 179,4 milliards d'euros de TVA brute et 44,4 milliards d'euros de remboursements de crédits de TVA). Ce montant est revu à la baisse dans le cadre du présent projet de loi de finances à 134,2 milliards d'euros pour tenir compte de la moindre consommation des ménages et de l'augmentation des demandes de remboursements de crédit de TVA déposées par les entreprises.

• Pour 2009, la croissance spontanée de la TVA nette serait de 3,4 % apportant une plus-value de 4,5 milliards d'euros. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'une croissance de 2,9 % des emplois taxables, dont une progression de 3,9 % de croissance en valeur des dépenses de consommation des ménages.

Le produit des recettes de TVA sera réduit à hauteur de 264 millions d'euros par des mesures de périmètre (modification du calcul de la TVA des établissements de recherche, désassujettissement des centres techniques industriels et des subventions de la SNCF) et de 120 millions d'euros par les dispositions fiscales adoptées antérieurement au présent projet de loi de finances. En particulier le rehaussement des seuils prévus pour l'application du régime de la franchise en base de TVA applicable aux opérations d'achat-revente et les opérations de prestations de services prévus dans la loi de modernisation de l'économie devrait coûter 105 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION ATTENDUE DE LA BASE TAXABLE DE LA TVA

(en milliards d'euros)

	2007			2008	
	Évolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants	Rappel : prévisions initiales de valeur	Évolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants
Dépenses de consommation des ménages	4,5 %	964	954	4,6 %	1 003
Formation brute de capital fixe	8,1 %	541	512	4,1 %	557
Dont :					
– ménages hors entreprises individuelles	6,6 %	101	91	2,7 %	102
– administrations publiques	6,1 %	52	51	2,1 %	53
– institutions de crédit et assurances	-0,7 %	14	13	3,4 %	15

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS TAXABLES

Hypothèses de croissance des ET	2006	2007	2008	2009
Emplois taxables sans mesures nouvelles y compris effets de structure	4,7 %	4,8 %	3,8 %	2,9 %
Élasticité de la TVA nette aux emplois taxables	–	0,8	1,1	1,1

## E.– LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

Le montant de l'ensemble des autres ressources fiscales nettes du budget général de l'État atteindrait 17 832 millions d'euros en 2008, puis 17 047 millions d'euros en 2009.

### 1.– Les impôts assis sur le patrimoine

– D'un montant de 10 256 millions d'euros en 2007, **le produit de droits de mutation** atteindrait 8 760 millions en 2008 (soit 341 millions de mieux que le montant prévu en loi de finances initiale, compte tenu d'une meilleure exécution que prévue en 2007). Il baisserait encore en 2009 pour se situer à 8 671 millions d'euros, sous l'effet de la loi TEPA et dans une moindre mesure de la loi de modernisation de l'économie.

En 2009, la progression spontanée du produit des mutations à titre onéreux de fonds de commerce de 87 millions d'euros serait entièrement absorbée par les mesures adoptées dans la loi de modernisation de l'économie afin de favoriser la transmission d'entreprise (aménagement du barème de taxation et instauration d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession ou de donation en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société).

Les droits de donation connaîtraient une évolution spontanée négative de 29 millions d'euros qui, en l'absence d'incidence nouvelle de la loi TEPA sur l'exercice, correspondrait à la baisse de la recette escomptée et porterait leur montant à 771 millions d'euros.

Le montant du produit des droits de succession prévu pour 2009 est stable par rapport à l'estimation révisée pour 2008, à 6 750 millions d'euros (contre 6 499 millions d'euros prévus en loi de finances initiale). L'évolution spontanée des droits de succession d'un montant de 182 millions d'euros est intégralement absorbée par l'impact nouveau du coût de la loi TEPA.

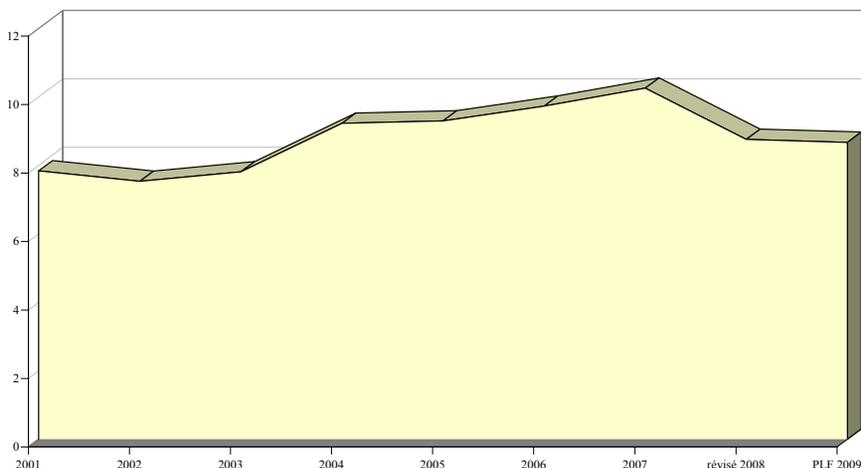
### ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Révisé 2008	PLF 2009
Droits de mutation	7 840	7 538	7 811	9 226	9 301	9 728	10 256	8 760	8 671

## ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

(en milliards d'euros)



– De 2005 à 2007, les recettes d'impôt de solidarité sur la fortune ont connu une forte progression (+ 20 % en 2007 après + 19,7 % en 2006 et + 16,2 % en 2005) et se sont établies à 4 417 millions d'euros en 2007. Cette progression était liée pour l'essentiel à l'évolution dynamique du marché de l'immobilier d'une part, et à celle des valeurs mobilières. La loi de finances initiale pour 2008 avait retenu un montant de 4 135 millions d'euros. Ce montant est revu à est revu légèrement à la hausse à 4 170 000 millions d'euros, au vu des résultats des recouvrements, quasiment achevés à ce jour.

Pour 2009, la recette prévue s'élève à 3 900 millions d'euros, en diminution de – 6,5 % par rapport au montant révisé pour 2008. Cette baisse est liée aux effets de l'actualisation des limites des tranches du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, ce qui coûtera 100 millions en 2009 et à l'anticipation d'une moins-value spontanée de recettes de 177 millions d'euros en raison du retournement de conjoncture des marchés immobilier et boursier.

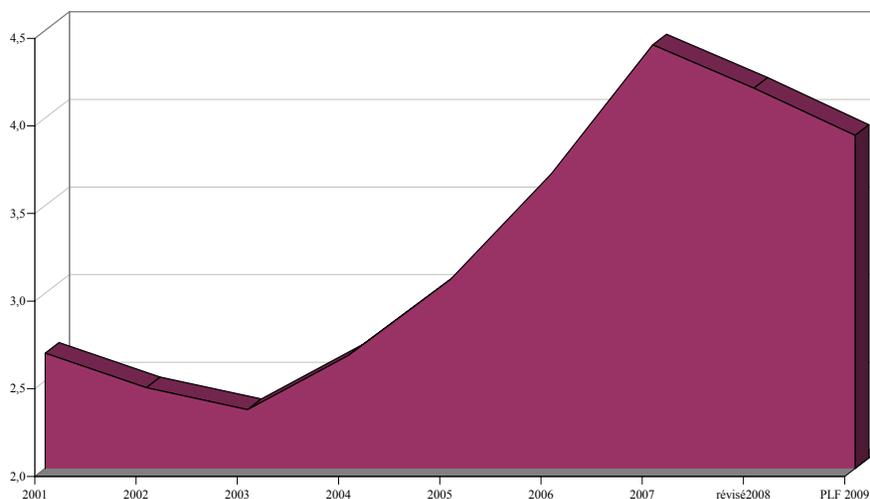
## ÉVOLUTION DE L'ISF

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Révisé 2008	PLF 2009
ISF	2 658	2 461	2 335	2 646	3 076	3 682	4 417	4 170	3 900

## ÉVOLUTION DE L'ISF

(en milliards d'euros)



### LES FLUX ANNUELS DE NOUVEAUX REDEVABLES À L'ISF

	2005	2006	2007	2008*	2009*
Nombre de redevables	394 518	456 856	527 866	nc	nc
Taux moyen d'imposition	0,43 %	0,43 %	0,44 %	nc	nc
Progression des valeurs boursières	7 %	24 %	17 %	nc	nc
Progression des valeurs immobilières (indice trimestriel Insee)	16 %	15 %	10 %	nc	nc

\* nc = non communiqué

### LA RÉPARTITION PAR TRANCHE D'IMPOSITION DU NOMBRE DE REDEVABLES ET DU PRODUIT DE L'ISF EN 2007

Tranches du barème	Nombre de redevables	Produit de l'ISF (en millions d'euros)
De 750 000 à 1 200 000	255 292	308
De 1 200 000 à 2 380 000	207 968	1 143
De 2 380 000 à 3 730 000	39 969	661
De 3 730 000 à 7 140 000	17 854	696
De 7 140 000 à 15 530 000	5 065	517
Au-delà de 15 530 000	1 718	706
<b>Total</b>	<b>527 866</b>	<b>4 031</b>

Source : Fichier ISF 2006, titre courant

## 2.– Le produit des jeux

Les produits des jeux, constitués des prélèvements sur les jeux de la Française des jeux, du pari mutuel urbain (PMU) et des casinos, ont fait l'objet d'un reclassement en recettes fiscales dans la nouvelle nomenclature de recettes. D'un montant de 3 565 millions d'euros en 2008, ils baisseraient par rapport aux prévisions initiales en raison des pertes de clientèles liées à l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public. Ils atteindraient 3 609 millions d'euros en 2009.

• Pour 2008, les **prélèvements sur les jeux de la Française des jeux**, ligne 1785 dans la nouvelle nomenclature, évalués à 1 967 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale sont revus à la baisse à 1 913 millions d'euros. Pour 2009, il est fait l'hypothèse d'une croissance prudente des recettes de l'ordre de 1 %, soit 1 933 millions d'euros.

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

(en millions d'euros)

	2008		PLF 2009
	LFI	révisé	
Recettes fiscales (ligne 1785)	1 967	1 913	1 933
<i>dont ancienne ligne RNF</i>	<i>1796</i>	<i>1773</i>	<i>1792</i>
<i>dont droits de timbre</i>	<i>171</i>	<i>140</i>	<i>141</i>
Dividende (ligne 116)	74	78	60
Contributions au CNDS	226	226	163
TVA sur les frais d'organisation	204	198	204
Impôt sur les sociétés	60	60	54
Total	2 531	2 475	2 578

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

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

Les décrets du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie et du 1<sup>er</sup> avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs disposent que : « les mises sont réparties conformément aux affectations décidées par arrêté du ministre chargé du budget ». L'arrêté du 9 mars 2006 modifié fixant la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par La Française des jeux vient préciser, en application des deux décrets, les principes de la répartition des mises. Celles-ci 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 de l'établissement public chargé du 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 1785 Produits des jeux exploités par la Française des Jeux en recettes fiscales désormais.

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.

● Le montant des **prélèvements sur le pari mutuel urbain (PMU), ligne 1787 dans la nouvelle nomenclature**, est revu à la hausse pour 2008 et atteindrait 705 millions d'euros en 2008 au lieu des 702 millions d'euros prévus en loi de finances initiale en raison d'un niveau d'activité élevé depuis le début de l'année. Pour 2009, il est fait l'hypothèse d'une croissance prudente des recettes de l'ordre de 2 %, soit 716 millions d'euros : la perte de marché liée à l'interdiction de fumer devrait se réduire.

● Le montant des **prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos, ligne 1786 dans la nouvelle nomenclature**, s'inscrirait en baisse à 950 millions d'euros en 2008 contre 1 048 millions d'euros initialement prévus. Pour 2009, il est fait l'hypothèse d'une croissance prudente des recettes de l'ordre de 1 %, soit 960 millions d'euros.

## II.- LES RESSOURCES NON FISCALES

### A.- L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, la nomenclature des recettes non fiscales, qui s'était trouvée déséquilibrée à la suite du basculement des recettes de pension au compte d'affectation spéciale des pensions, a été modifiée en profondeur.

Elle ne comprend plus dorénavant que six catégories de recettes, plus homogènes, au lieu de huit précédemment. Les impositions de toute nature qui figuraient auparavant dans les recettes non fiscales, dont notamment l'ensemble des prélèvements sur les jeux, ont été reclassées dans la partie des recettes fiscales.

Le tableau ci-après retrace les prévisions de recettes non fiscales pour 2008 et 2009 selon la nouvelle nomenclature.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES

(en milliers d'euros)

Désignation des recettes	2007	Évaluations initiales pour 2008	Évaluations révisées pour 2008	Évaluations proposées pour 2009
Dividendes et recettes assimilées	8 644 765	8 834 000	8 834 000	8 751 000
Produits du domaine de l'État	994 562	1 365 000	1 365 000	1 388 000
Produits de la vente de biens et service	4 717 771	4 966 000	4 966 000	5 209 000
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	581 909	542 000	542 000	9 89 000
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1 734 524	2 176 000	2 176 000	2 134 000
Divers	6 418 607	5 033 000	5 583 000	41 980 000
Total	23 092 138	22 774 000	23 465 000	22 669 000

Source : « Évaluation des voies et moyens », tome 1.

• **Le produit des recettes non fiscales attendu en 2008**, évalué à 22 774 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, porté à 22 916 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances, devrait s'établir à **23 465** millions d'euros selon l'évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 (loi n° 2008-1061). Cette révision recouvre des évolutions d'importance inégale dont les effets se compensent en partie.

Le produit des participations de l'État dans les entreprises financières et non financières (lignes 2110 et 2116 de la catégorie « *dividendes et recettes assimilées* ») connaîtrait une hausse de 1 331 millions d'euros par rapport aux évaluations initiales de la loi de finances pour 2008, en raison principalement de la hausse des produits des participations de l'État dans les groupes GDF-Suez et France Télécom. L'évaluation du prélèvement effectué sur le compte de l'État à la

Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (ligne 2602 de la catégorie « *Divers* »), revue à la baisse de 400 millions d'euros par le présent projet de loi de finances, a été révisée à la hausse de 150 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

Les recouvrements poursuivis à l'initiative de l'agence judiciaire du Trésor (ligne 2504 de la catégorie « *amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite* ») augmenteraient également à hauteur de 154 millions d'euros en raison du recouvrement des sommes prévues par le protocole transactionnel signé entre l'État et la société Total à propos du naufrage de l'Erika.

Les recettes accidentelles (ligne 2697) s'inscrivent en retrait de 755 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, en raison du report à 2009 de l'opération de consolidation de dette de la Côte d'Ivoire.

**• Le montant des recettes non fiscales baisserait en 2009 de 915 millions d'euros à périmètre constant (- 3,9 %) et de 796 millions d'euros à périmètre courant (- 3,4 %), pour atteindre 22 669 millions d'euros.**

Le montant des produits des dividendes et recettes assimilées, hors prélèvement sur le résultat net de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), serait en hausse de 402 millions d'euros et se maintiendrait à un niveau élevé à 7 800 millions d'euros. En revanche, le prélèvement sur le résultat net de la CDC connaîtrait une baisse importante de l'ordre de 400 millions d'euros, tout comme les autres prélèvements opérés sur la Caisse, à savoir la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (ligne 2111 de la catégorie « *Dividendes et recettes assimilées* ») et les prélèvements sur les fonds d'épargne (ligne 2603 de la catégorie « *Divers* »). En 2008, le résultat des fonds d'épargne devrait être nul compte tenu de l'environnement économique actuel, En conséquence, il n'est pas prévu de prélèvement pour 2009, soit un manque à gagner de 744 millions d'euros par rapport à 2008.

Le montant des « *Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites* » connaîtrait globalement une baisse limitée de l'ordre de 42 millions d'euros en raison de l'effet « boomerang » lié à la recette exceptionnelle enregistrée l'année précédente au titre de l'affaire de l'Erika. Corrigé de cet impact, le montant serait en hausse modérée. Les « *Recettes diverses* » enregistreraient une baisse de l'ordre de 800 millions d'euros. La baisse de 1,5 milliard d'euros des versements de la Coface ne serait en effet que partiellement compensée par l'opération de consolidation de la dette de la Côte d'Ivoire.

En revanche, les « *Produits du domaine de l'État* », les « *Produits tirés de la vente de biens et services* », ainsi que les recettes issues des « *Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières* » seraient en hausse. Les « *Produits du domaine* » enregistreraient une légère progression de l'ordre de 23 millions, reposant sur l'hypothèse d'une amélioration des recettes liées à la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État. L'évaluation des recettes tirées des « *Produits de la vente de biens et services* » connaîtrait une

progression plus marquée de l'ordre de 243 millions d'euros, en raison notamment d'une augmentation du produit des frais d'assiette et de perception des impôts perçus au profit des collectivités territoriales. Enfin, les recettes issues des « *Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières* » augmenteraient de 747 millions d'euros.

Le tableau ci-après résume les évolutions prévues entre 2008 et 2009.

**RECETTES NON FISCALES : DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008  
AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009**

<i>(en millions d'euros)</i>	
<b>Évaluation de la LFI 2008</b>	<b>22 774</b>
<b>Révision 2008</b>	<b>+ 691</b>
<i>Reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur et de Natixis (ligne 2601 et 2602)</i>	+ 100
<i>Produit des participations de l'État dans les entreprises financières et non financières (lignes 2110 et 2116, hors cdc)</i>	+ 1 331
<i>Recettes accidentelles (ligne 2697)-report de l'opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire en 2009</i>	- 1 000
<i>Recouvrements poursuivis à l'initiative de l'agence judiciaire du Trésor (ligne 2504) – Affaire Erika</i>	+ 154
<i>Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (ligne 2302et 2303) – dynamisme des recettes</i>	+ 85
<i>Divers</i>	+ 22
<b>Évaluation révisée pour 2008</b>	<b>23 465</b>
<b>Recettes ponctuelles 2008 non reconduites en 2009</b>	<b>- 154</b>
<b>Autres facteurs d'évolution prévus en 2008</b>	<b>- 642</b>
<i>Produits des participations de l'État dans des entreprises financières et non financières (lignes 2110 et 2116, hors Cdc)</i>	+ 402
<i>Caisse des dépôts et consignations (lignes 2110, 2111 et 2603)</i>	- 1 228
<i>Reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (ligne 2602)</i>	- 1 150
<i>Produits du domaine de l'État (ligne 22)</i>	+ 23
<i>Produits de la vente de biens et services (ligne 23)</i>	+ 243
<i>Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (ligne 24, hors Côte d'Ivoire)</i>	+ 196
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites (ligne 25)</i>	- 42
<i>Recettes accidentelles (ligne 2697)- report de l'opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire en 2009</i>	+ 1 000
<i>Divers</i>	+ 159
<b>Évaluation proposée pour 2009</b>	<b>22 669</b>

Source : « Évaluation des voies et moyens », tome I.

## B.- LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

### ÉVOLUTION DES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

(en milliers d'euros)

Désignation des recettes	2007	Évaluations initiales pour 2008	Évaluations révisées pour 2008	Évaluations proposées pour 2009
Produit des participations de l'État dans des entreprises financières	2 366 743	2 497 000	2 765 000	2 439 000
Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés	994 562	1 365 000	1 365 000	1 388 000
Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers	4 717 771	4 966 000	4 966 000	5 209 000
Autres dividendes et recettes assimilées				
<b>Total</b>	<b>8 644 765</b>	<b>7 469 000</b>	<b>5 571 000</b>	<b>5 912 000</b>

Source : « Évaluation des voies et moyens », tome 1.

• **Le produit résultant de la participation de l'État dans diverses entreprises financières** (ligne 2110, inchangée), dont les principales sont la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale de prévoyance (CNP), la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) et l'Institut d'émission outre-mer (IEOM) **est revu à la hausse de 268 millions d'euros en 2008**, en raison principalement de l'augmentation du dividende versé par la Banque de France, qui s'est élevé à 1 739 millions d'euros au lieu des 1 600 millions d'euros initialement prévus.

En 2003, la Banque de France 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.

En 2007, le résultat net de la Banque de France a atteint 2 317 millions d'euros, soit une progression de 86 % par rapport à celui de 2006, qui marquait déjà un doublement par rapport à l'année précédente.

Le « dividende » versé à l'État par la Caisse des dépôts en 2008 au titre de l'exercice 2007 qui a enregistré une forte progression, s'élève à un tiers du résultat net consolidé, soit 829 millions d'euros.

**En 2009, le produit résultant de la participation de l'État dans diverses entreprises financières devrait décroître de 326 millions d'euros pour atteindre 2 439 millions d'euros, en raison principalement de la baisse anticipée des résultats de la Caisse des dépôts et consignations.**

Les principales variations sont exposées dans le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		PLF 2009
								LFI	révisé	
<b>I.– Banque de France</b>	450	451	0	0	40	420	922	1 600	1 379	1 831
<b>II.– Caisse des dépôts et consignations</b>	642	908	264	929	471	696	1 383	850	937	550
<b>III.– Banques :</b>										
– Crédit Lyonnais	26	30	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>Total Banques</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>IV.– Assurances :</b>										
– Caisse centrale de réassurance	22	29	25	15	31	37	51	40		50
– Caisse nationale de prévoyance	2	2	2	3	3	3	4	44		5
<b>Total Assurances</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>34</b>	<b>41</b>	<b>55</b>	<b>44</b>		<b>55</b>
<b>V.– Autres</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>37</b>	<b>7</b>		
<b>Total</b>	<b>1 142</b>	<b>1 420</b>	<b>292</b>	<b>948</b>	<b>545</b>	<b>1 160</b>	<b>2 367</b>	<b>2 497</b>	<b>2 765</b>	<b>2 439</b>

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

• **La Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés** (ligne 2111, inchangée) trouvait sa source dans un échange de lettres entre le ministre de finances et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations en 1960. Désormais son existence repose sur l'article L. 518-16 du code monétaire et financier issu de la loi de finances pour 1990. Cet article qui 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 précise qu'il s'agit du : « *résultat net de son activité pour compte propre après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés* ».

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

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008		PLF 2009
				LFI	Révisé	
Contribution versée	370	433	466	550	498	400

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

Cette contribution est déterminée selon les règles d'assiette et de taux applicables en matière d'impôt sur les sociétés. La baisse des résultats de la Caisse des dépôts et consignations sur l'exercice 2008 conduit à une diminution du produit envisagé pour 2008 et pour 2009. Le montant de la CRIS s'établirait à 498 millions d'euros en 2008 (en baisse de 52 millions d'euros par rapport à la prévision initiale) et à 400 millions d'euros en 2009.

**TOTAL DES VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS**

(en millions d'euros)

	2007	2008		PLF 2009
		LFI	Révisé	
Prélèvement sur les fonds d'épargne (ligne 2603, catégorie « Divers »)	923	750	743	0
CRIS	466	550	498	400
Dividende	1 383	850	937	550
<b>Total</b>	<b>2 772</b>	<b>2 150</b>	<b>2 178</b>	<b>950</b>

• **Le produit des participations de l'État dans des entreprises non financières et des bénéficiaires des établissements publics non financiers** (ligne 2116, inchangée) atteindrait 5 517 millions d'euros en 2008, soit 1 149 millions d'euros de plus que la prévision initiale. Cette augmentation s'explique d'abord par la modification pérenne des modalités de versement des dividendes de GDF-Suez et France Télécom, avec la mise en place d'un système de versement sous forme d'acompte. L'adoption de ce système conduit à une distribution supplémentaire de dividende à l'État de 600 millions d'euros pour GDF-Suez et de 300 millions d'euros pour France Télécom. En outre, le niveau des dividendes versés a été meilleur qu'anticipé pour la plupart des participations de l'État.

Pour 2009, **le produit des participations de l'État dans des entreprises non financières** s'établit à 5 912 millions d'euros, en raison d'une hausse anticipée du produit des versements de 251 millions d'euros et d'une mesure de périmètre liée à la reprise de la dette de l'ERAP qui rapporterait 90 millions d'euros. Corrélativement, l'État perdrait les dividendes versés par ERAP, soit 138 millions d'euros, mais il entrerait en contrepartie, en possession des titres France-Telecom antérieurement détenus par l'ERAP, ce qui lui générerait un gain de 228 millions d'euros.

L'ensemble des variations relatives au produit des participations les années 2002 à 2009 est exposé dans le tableau ci-après.

**PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2007	2008		PLF 2009
						LFI	Révisé	
EDF	315,4	208,3	321,3	373,9	2 769	2 000	2 067	1 969
Erap					144	277	145	0
Française des jeux	57,0	23,6	39,5	80,9	80	74	78	60
France Télécom	—	—	167,9	260,7	568	568	868	1 047
GDF	311,6	456,0	318,3	418,4	863	863	1 614	1 719
Renault	69,9	84,9	62,4	80,3	133	163	163	192
Sogepa (aérospatiale, EADS)	54,5	24,4	33,0	47,9	0	0	15	33
Défense Conseil International	2,5	3,5	5,0	5,6	3	2	3	3
Dassault	5,9	5,9	0,0					
DCN-DCNI								
Usinor Sacilor/Arcelor	0,1	0,1	0,0	0,0	0,06			
Snecma/Safran	94,5	31,5	55,1	28,7	28	46	50	62
Sociétés autoroutières	80,6	65,5	137,4					
AREVA (Framatome)	11,4	11,4		17,6	16	14	12	26
Air France	12,0	7,1	5,9	7,5	24	29	28	26
ADP				25,2	64	58	110	89
Autres	13,0	15,0	41,4	314,5	1 070	328	418	686
TOTAL ligne 116	1 028,2	937,1	1 187,4	1 661,2	5 762	4 422	5 571	5 912

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

Le produit des participations de l'État dans des entreprises non financières a été multiplié par 5,5 entre 2002 et 2008 mais on ne saurait pour autant accuser l'État de se livrer à des ponctions trop importantes pour assurer le bouclage de son budget, l'État se comportant comme un actionnaire classique de groupe coté.

## CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2009

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

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	PLF 2009	Écarts sur la LFI 2008	
		En montants	En %
<b>A.– Dépenses nettes du budget général</b>	<b>278,50</b>	<b>+ 7,22</b>	<b>+ 2,7 %</b>
♦ Pouvoirs publics .....	1,05	+ 0,04	+ 4,0 %
♦ Dépenses de personnel .....	119,83	+ 0,32	+ 0,3 %
♦ Dépenses de fonctionnement (hors R&D).....	38,78	+ 3,72	+ 10,6 %
♦ Charges de la dette de l'État.....	44,34	+ 3,14	+ 7,6 %
♦ Dépenses d'investissement.....	12,59	- 0,65	- 4,9 %
♦ Dépenses d'intervention (hors R&D).....	61,51	+ 0,65	+ 1,1 %
♦ Dépenses d'opérations financières .....	0,41	n.s.	- 0,1 %
♦ <i>Fonds de concours</i> .....	3,32	- 0,07	- 2,0 %
<b>B.– Charges des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>57,63</b>	<b>+ 3,17</b>	<b>+ 5,8 %</b>
<i>B'.– dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général</i> <sup>(a)</sup>	<i>43,21</i>	<i>+ 1,69</i>	<i>+ 4,1 %</i>
<b>C.– Solde des autres comptes spéciaux</b>	<b>- 0,82</b>	<b>- 0,36</b>	<b>+ 78,4 %</b>
<b>Charges nettes du budget de l'État (A + B - B' - C) <sup>(b)</sup></b>	<b>293,74</b>	<b>+ 9,07</b>	<b>+ 3,2 %</b>
Charges des budgets annexes.....	2,1	+ 0,2	+ 10,5 %

(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 2009 :
  - en valeur : + 3,1 %
  - en volume : + 1 %
- hausse des prix à la consommation en 2009 (en moyenne, hors tabac) : + 2 %

## I.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2008 ET 2009

La mesure de la progression des dépenses s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de périmètre qui interviendront entre 2008 et 2009. Comme de coutume, l'exercice consiste donc à présenter le présent projet selon la structure de la loi de finances de l'année précédente.

Depuis l'élargissement du périmètre de la norme de dépense opéré dans la loi de finances pour 2008, l'analyse des changements de périmètre doit porter non seulement sur les dépenses nettes du budget général, mais aussi sur les évolutions touchant les prélèvements sur recettes et les taxes affectées aux organismes publics distincts de l'État.

• Comme chaque année, 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 :

– 71,2 millions d'euros au titre de la décentralisation du réseau routier national sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;

– 0,8 million d'euros au titre de la décentralisation de l'aménagement foncier sur la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ;

– 0,3 million d'euros au titre de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, répartis entre les missions *Culture* et *Recherche et enseignement supérieur* ;

– 214,4 millions d'euros au titre du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et de diverses dépenses de fonctionnement sur la mission *Enseignement scolaire*.

Pour assurer la neutralité de ces transferts de compétences, des affectations de recettes sont proposées aux articles 16 et 17 du présent projet sous forme de fractions du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) <sup>(1)</sup>. Elles concernent les régions à hauteur de 233 millions d'euros et les départements à hauteur de 282 millions d'euros.

Outre la compensation aux départements des dépenses entraînées par la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) au 1<sup>er</sup> juillet 2009 (voir *infra*), une autre mesure de périmètre relative aux collectivités territoriales affecte, pour 135 millions d'euros, les prélèvements sur recettes destinés à compenser des exonérations de fiscalité locale au titre des zones franches d'activité en outre-mer, prévues dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

• Plusieurs **modifications internes au budget de l'État** affectent la mesure de l'évolution des dépenses du budget général, dès lors que la norme de dépense ne s'applique ni aux budgets annexes ni aux comptes spéciaux. Trois mouvements, équilibrés en dépenses et en recettes, peuvent être mentionnés :

– un transfert de compétences du budget général au profit du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), pour un montant de 108 millions d'euros. Le programme *Transports aériens* serait supprimé du budget général en 2009 et ses crédits répartis entre le programme *Infrastructures et services de transports* créé sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* et le programme *Transports aériens, surveillance et certification* figurant sur le budget annexe. Ce transfert de compétences est compensé à due concurrence au BACEA par une modification, proposée à l'article 24 du présent projet, de la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile <sup>(2)</sup> ;

– l'inscription sur le budget général, au sein d'un nouveau programme de la mission *Médias*, des crédits du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, consécutive à la suppression du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* proposée à l'article 22 du présent projet. Les dépenses supplémentaires pour le budget général (soit 27 millions d'euros) seraient compensées par la « rebudgétisation » de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision ;

---

(1) Voir les commentaires de ces deux articles dans le Tome 2 du présent Rapport général. Il convient de rappeler que les mouvements de transferts sont équilibrés en dépenses et en recettes, à l'exception des mesures de décentralisation de personnels, du fait de la compensation par l'État des cotisations retraite versées par les collectivités territoriales, la moindre dépense pour le budget général se limitant à la masse salariale hors cotisations employeur au CAS Pensions.

(2) L'évaluation portée en recettes du budget général pour 2009 est de 67 millions d'euros, qui représentent 17,86 % du produit de la taxe. Il s'ensuit que ce dernier est évalué à 375 millions d'euros. Si la quotité de la taxe revenant au budget général était calculée au taux actuellement en vigueur (soit 46,63 %), le montant inscrit en recettes sur le budget général serait de 175 millions d'euros. La modification de la clef de répartition se traduit donc par une perte de recette de 108 millions d'euros pour le budget général.

– la budgétisation des Centres techniques d'exploitation de l'équipement (CETE), auparavant financés par voie de fonds de concours, se traduit par l'inscription de 47 millions d'euros de crédits sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* et par la constatation d'un montant équivalent de recettes non fiscales.

• Les **relations financières entre l'État et d'autres organismes publics** sont source de nombreux changements de périmètre, dont certains posent quelques difficultés.

La mesure la plus importante concerne la subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros que le programme *Infrastructures et services de transports* verserait en 2009 à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

L'AFITF ne dispose actuellement que de trois ressources pérennes (le produit de la taxe d'aménagement du territoire, certaines redevances domaniales et une fraction du produit des amendes de radars automatiques), notablement insuffisantes pour lui permettre de mener à bien ses missions. En décembre 2005, faute de lui verser une subvention budgétaire complétant ces ressources, l'État a consenti à l'Agence une dotation en capital de 4 milliards d'euros, étalée sur quatre ans<sup>(1)</sup>. Cette ressource devrait être totalement épuisée à la fin de cette année. Pour 2009, le présent projet de loi de finances tend en conséquence à assurer le financement de l'AFITF au moyen d'une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros. Le Gouvernement ne la comptabilise pas dans la norme de dépense, au motif qu'elle se substitue à la ressource non pérenne que constituait la dotation en capital et n'induit pas d'augmentation de la dépense publique au sens de la comptabilité nationale.

S'il faut naturellement se réjouir de la substitution d'une subvention budgétaire à la consommation d'une dotation en capital, son traitement en mesure de périmètre pose question. L'année dernière, la charte de budgétisation figurant dans le rapport sur la dépense publique annexé au projet de loi de finances pour 2008 indiquait que *« lorsqu'une dépense préexistante est transférée à l'État, elle peut être considérée comme une mesure de périmètre n'impactant pas la norme, si aucun accroissement de la dépense publique, au sens de la comptabilité nationale, n'est ainsi engendré. Cette condition est considérée comme satisfaite si l'un des deux critères suivants est rempli : l'entité qui supportait la dépense est dissoute ; une modification du cadre juridique a conduit à la suppression ou la réduction, à due concurrence, d'une recette de l'entité »*. Il faut faire une lecture particulièrement constructive de cette dernière condition pour considérer que la norme de dépense n'est pas affectée par l'inscription de la dotation budgétaire de

---

(1) Respectivement 424 millions d'euros en 2005, 849 millions d'euros en 2006, 1 467 millions d'euros en 2007 et 1 260 millions d'euros en 2008. Cette dotation a été financée sur le produit de la cession des participations de l'État dans plusieurs sociétés concessionnaires d'autoroutes.

1,2 milliard d'euros. Une telle interprétation donne de surcroît le sentiment que la norme de dépense est par deux fois neutralisée : la première par le choix de 2005 de recourir à une dotation en capital plutôt qu'à des ressources budgétaires pour financer l'AFITF, la seconde lors de la budgétisation du concours financier à l'Agence proposée dans le présent projet de loi de finances. On conviendra néanmoins que, à tout prendre, ce second cas est moins critiquable que le premier <sup>(1)</sup>.

La problématique relative à OSEO innovation est proche de la précédente. Cet opérateur avait pu disposer, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, de ressources issues des fonds propres versés par l'État en 2006 à l'Agence de l'innovation industrielle (AII), intégrée à OSEO depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. L'épuisement de ces fonds propres amène l'État à reprendre à sa charge, sur le budget général, le financement de cette activité d'innovation stratégique industrielle (ISI) et à inscrire une subvention en faveur d'OSEO innovation sur le programme *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*. Ces moyens budgétaires sont traités en mesure de périmètre, dès lors qu'ils ne font que se substituer à une dépense publique préexistante – quoique extrabudgétaire et effectuée par une personne distincte de l'État.

La généralisation du revenu de solidarité (RSA) suscite, quant à elle, deux mesures de périmètre. D'une part, les départements se voient confier la charge de l'ancienne allocation parent isolé (API), désormais intégrée dans le RSA. Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'en trouvent réduits de 322 millions d'euros, tandis que la compensation aux départements est proposée à l'article 18 du présent projet sous forme d'un transfert de TIPP. D'autre part, la subvention de 555 millions d'euros du budget général <sup>(2)</sup> au nouveau Fonds national des solidarités actives (FNSA) est compensée à hauteur de 400 millions d'euros par les « *moindres dépenses* » <sup>(3)</sup> pour la prime pour l'emploi (PPE) induites par l'absence d'indexation de cette dernière en 2009.

Le choix de telles modalités de financement du RSA ne constitue en rien une surprise. Le traitement en mesure de périmètre d'une partie de la subvention au FNSA est néanmoins discutable dans la mesure où la PPE n'est jamais comptabilisée dans l'évolution de la norme de dépense, laquelle porte sur les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements. L'augmentation du coût de la PPE venant habituellement en atténuation de recettes sans impacter la norme de dépense, sa diminution ne devrait pas davantage servir à compenser une augmentation des charges nettes du budget général. Tirer argument de ce que l'absence d'indexation de la PPE en 2009 permet d'équilibrer l'augmentation des dépenses budgétaires revient donc à introduire une logique de solde entre ressources et charges, à laquelle est normalement étrangère la norme de

---

(1) *Aujourd'hui, l'opération de décembre 2005 serait vraisemblablement contraire à l'article 21 de la LOLF, le CAS Participations financières de l'État ne pouvant financer que des opérations de nature patrimoniale, à l'exclusion de toute opération de gestion courante.*

(2) *Programme Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales.*

(3) *Selon les termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances.*

dépense<sup>(1)</sup>. Mais sans doute cette dernière trouve-t-elle ses limites face à un dispositif aussi innovant que le RSA.

La reprise de la dette du FFIPSA (environ 7,5 milliards d'euros), proposée à l'article 27 du présent projet, soulève moins de difficultés. Le surcoût de 350 millions d'euros qu'elle entraîne pour la charge de la dette de l'État en 2009 est considéré comme une mesure de périmètre dès lors que, conformément aux principes déjà évoqués de la charte de budgétisation, le FFIPSA serait supprimé dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Corrélativement, quoique toujours dans le sens d'une dégradation de son solde budgétaire, l'État renoncerait à la fraction de taxe sur les véhicules de société qui lui revenait (environ 580 millions d'euros) et l'affecterait à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)<sup>(2)</sup>. En accord avec la charte de budgétisation, ce transfert de recettes n'est pas pris en compte dans la norme de dépense dans la mesure où il contribue au redressement financier d'une administration de sécurité sociale.

Le cas de la reprise d'une dette de 2,4 milliards d'euros de l'ERAP, proposée à l'article 28 du présent projet, est légèrement différent. L'établissement ne serait certes pas dissous, mais l'opération s'accompagnerait d'une récupération par l'État de dividendes d'un montant équivalent à la dette transférée. Dans ces conditions, le renchérissement de la charge de la dette de 90 millions d'euros en 2009 n'est pas pris en compte dans l'évolution des dépenses à périmètre constant.

• Quant aux **affectations de recettes affectant la norme de dépense**, aucune n'est comptabilisée par le Gouvernement dans l'évolution des charges de l'État en 2009.

Au contraire, la charte de budgétisation présentée dans l'exposé des motifs du présent projet prend en compte une mesure de « *rebudgétisation du Programme national de développement du sport (PNDS), qui se traduit par la suppression du prélèvement de 0,7 % sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Cette mesure dégage indirectement une marge de manœuvre de 63 millions d'euros sur le budget de l'État* ». L'affectation au CNDS en 2008 de 63 millions d'euros de ressources tirées d'un prélèvement complémentaire sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux<sup>(3)</sup> ne sera en effet pas reconduite en 2009. L'exercice des compétences correspondantes devra donc être supporté par le budget général sur le programme *Sport*, sans que cette charge supplémentaire n'impacte la norme de dépense.

---

(1) Voir également infra le cas des crédits destinés au financement de l'audiovisuel public.

(2) L'autre fraction de TVS qui alimentait le « panier » de recettes destiné à compenser les exonérations de cotisations sociales en faveur des heures supplémentaires serait également réaffecté en 2009 au profit de la CCMSA (voir l'article 27 du présent projet).

(3) Article 53 de la loi de finances initiale pour 2006.

Le Rapporteur général s'étonne en revanche de ne pas voir figurer parmi les affectations de recettes comptabilisées dans la norme de dépense plusieurs mesures augmentant le produit de diverses taxes affectées. Peuvent ainsi être cités le relèvement de 47,5 millions d'euros à 131 millions d'euros du produit du droit de timbre perçu sur les demandes de passeport affecté à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), l'augmentation d'environ 190 millions d'euros du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la hausse du prélèvement sur le produit des primes d'assurance alimentant le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier » (dont les ressources seraient accrues de 95 millions d'euros) <sup>(1)</sup>.

Lorsqu'il a tracé les contours de la nouvelle norme de dépense l'année dernière, le Gouvernement a indiqué au Parlement qu'il convenait de prendre en compte non seulement les *nouvelles* affectations de recettes, mais aussi les affectations *supplémentaires* de recettes. Cela recouvre trois cas de figure : 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 ; 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).

Interrogé sur ce point par le Rapporteur général, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé que figurent parmi les exceptions à la comptabilisation dans la norme de dépense les cas dans lesquels la taxe affectée suit une logique de service rendu ou constitue une forme de contrepartie, par exemple en application du principe pollueur-payeur. Si cette explication est assurément recevable à l'égard de redevances <sup>(2)</sup>, elle peine à convaincre pour au moins deux des taxes dont le produit serait majoré en 2009. Il suffit en effet de rappeler :

– qu'un relèvement du droit de timbre sur les passeports affecté à l'ANTS similaire à celui proposé dans le présent projet avait été pris en compte dans la norme de dépense pour 2008 <sup>(3)</sup> ;

– que si tel n'avait pas été le cas pour l'ADEME l'année dernière, c'est parce que le jeu des affectations et désaffectations de ressources s'avérait neutre pour le budget de l'Agence <sup>(4)</sup>.

---

(1) Mesures respectivement proposées aux articles 30, 9 et 61 du présent projet de loi de finances.

(2) C'est le cas par exemple du relèvement des taux de la redevance pour pollutions diffuses, proposé à l'article 54 du présent projet, qui bénéficie à l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC).

(3) Voir l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2008, p. 18.

(4) Aux termes de l'article 47 de la loi de finances pour 2008, les produits de trois recettes sont retournés 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 neutralité financière pour l'ADEME étant assurée par une majoration de la part du produit de la TGAP.

Il conviendrait, à tout le moins, que le Gouvernement fixe une « doctrine » claire et stable en matière de prise en compte des affectations de recettes dans la norme de dépense. L'enjeu n'est pas seulement théorique : la comptabilisation des trois affectations supplémentaires précitées alourdirait l'évolution des dépenses entre 2008 et 2009 de près de 369 millions d'euros (voir le tableau ci-dessous).

**AFFECTATIONS SUPPLÉMENTAIRES DE RESSOURCES  
NON COMPTABILISÉES DANS LA NORME DE DÉPENSE**

(en millions d'euros)

TGAP ADEME	190
Timbre passeport ANTS	83,5
Fonds Barnier	95
<b>Total</b>	<b>368,5</b>

• Enfin, **plusieurs autres mesures de périmètre**, hétérogènes et d'inégale importance, doivent être signalées.

La modification du régime de TVA applicable aux subventions à certains opérateurs entraîne une diminution des recettes du budget général et, corrélativement, une baisse des subventions destinées à ces opérateurs. Les principales mesures concernent :

– la mission *Relation avec les collectivités territoriales* (– 82 millions d'euros), du fait de la révision du droit à compensation de la dotation générale de décentralisation des régions, consécutive à la modification des règles d'assujettissement à la TVA des subventions d'exploitation à la SNCF ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* (– 182 millions d'euros), du fait de l'absence d'assujettissement à la TVA des subventions à certains établissements publics industriels et commerciaux.

Comme de coutume depuis 2006, divers ajustements au titre des loyers budgétaires sont effectués sur plusieurs missions, pour un montant total de 23 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

La fin de l'exonération de TIPP dont bénéficiait le ministère de la Défense depuis 2006 implique l'inscription de crédits supplémentaires sur la mission *Défense*, neutralisée dans l'appréciation de l'évolution des dépenses dans la

---

(1) 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. Après quoi, les économies réalisées sont acquises aux gestionnaires et les éventuelles dépenses supplémentaires restent à leur charge.

mesure où elle induit une augmentation des recettes de TIPP de l'État à due concurrence <sup>(1)</sup>.

Enfin, le traitement en mesure de périmètre de l'inscription en 2009 d'une subvention budgétaire de 473 millions d'euros à France Télévisions et à Radio France, par création d'un programme *Contribution au financement de l'audiovisuel public* au sein de la mission *Médias*, ne laisse pas d'étonner. Le Gouvernement avance deux arguments justifiant l'absence de comptabilisation de cette somme dans l'accroissement annuel des dépenses : le caractère transitoire de la mesure et son caractère budgétairement équilibré, grâce aux taxes que créera la future loi sur l'audiovisuel (sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie, sur celui des fournisseurs d'accès à internet et sur la publicité diffusée à la télévision).

Aucun de ces deux arguments n'emporte la conviction. Le caractère « transitoire » d'une dépense n'a jamais empêché sa prise en compte dans la norme de dépense. La neutralité financière de l'opération prête également à discussion : la charge supplémentaire serait compensée par des taxes qui ne sont pas encore créées, dont il n'est par conséquent pas possible d'évaluer le produit <sup>(2)</sup> et alors même que ces taxes, en tout état de cause, alimenteront le budget général. De deux choses l'une : soit le produit de ces taxes est directement relié à la subvention budgétaire au moyen d'une procédure juridique d'affectation, et la dépense en question n'a effectivement pas à être comptabilisée dans la norme ; soit les deux opérations financières sont juridiquement distinctes et l'une ne peut pas compenser l'autre. Il convient en effet rappeler que la norme de dépense « *n'est pas un outil de pilotage du solde budgétaire* » <sup>(3)</sup> et que sa force intrinsèque consiste à « *appréhender les seules mesures portant sur des dépenses publiques et non l'ensemble des mesures ayant un impact sur le solde* », en opérant « *une déconnexion entre l'évolution des dépenses et l'évolution des recettes* » <sup>(4)</sup>.

Les questions relatives à l'audiovisuel se prêtent manifestement à une lecture compréhensive de la norme de dépense. On se souvient que celle-ci avait été quelque peu malmenée lorsque la transformation en dégrèvements des crédits relatifs aux exonérations de redevance audiovisuelle n'avait pas été considérée comme un changement de périmètre majorant l'évolution des crédits entre 2004 et 2005 <sup>(5)</sup>.

---

(1) Curieusement, ces recettes supplémentaires ne sont pourtant pas présentées parmi les mesures de périmètre du tome I du fascicule « Voies et moyens » joint au présent projet de loi de finances.

(2) En dépit des indications fournies par le tome I du fascicule « Voies et moyens », qui l'évalue à 379 millions d'euros pour la taxe relative à la téléphonie et à internet et à 94 millions d'euros pour la taxe sur la publicité. On relèvera que ces taxes n'y sont d'ailleurs pas traitées comme des mesures de périmètre, mais parmi les mesures nouvelles.

(3) Charte de budgétisation présentée dans le rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2008.

(4) Charte de budgétisation présentée dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances.

(5) Voir Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005*, n° 1863, Tome 1, octobre 2004, p. 32.

- En définitive, le Rapporteur général souscrit pleinement à l'objectif du Gouvernement figurant dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, selon lequel la norme de dépense doit être « *mise en œuvre sans recours à certains artifices (...) qui ont pu permettre, par le passé, de concrétiser optiquement la norme "zéro volume" là où la progression réelle des dépenses de l'État était, en réalité, très supérieure* ». Les développements qui précèdent suggèrent que l'objectif n'est sans doute pas encore tout à fait atteint dans le présent projet.

Il faut certes convenir que les changements de périmètre, souvent d'une grande technicité, se prêtent fréquemment à des divergences d'appréciation – auxquelles les extrêmes raffinements de la charte de budgétisation ne sont d'ailleurs pas étrangers. Mais à supposer même que l'on adhère sans réserve à la structure constante telle que présentée par le Gouvernement, la multiplication des dépenses non comptabilisées dans la norme de dépense risque d'étioler peu à peu la portée de cette dernière.

Le tableau présenté page suivante récapitule l'ensemble des changements de périmètre affectant le budget de l'État en 2009 selon la charte de budgétisation jointe au présent projet de loi de finances.

LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2009

(en millions d'euros)

Mesures	Budget général		Périmètre élargi	
	Crédits	Recettes	Prélèvements sur recettes	Affectations de recettes
<b>1. Relations financières avec les collectivités territoriales</b> .....	<b>- 648</b>	<b>- 837</b>	<b>+ 135</b>	
Décentralisation de l'aménagement foncier.....	- 0,8			
Décentralisation du service de l'inventaire général.....	- 0,3			
Décentralisation du réseau routier national.....	- 71,2			
Décentralisation des personnels TOS et fonctionnement.....	- 214,4			
Débasage de la compensation TIPP de la région Alsace.....	+ 0,3			
Décentralisation de la formation professionnelle.....	- 39,4			
Transfert RSA (ex-API) aux départements / Compensation TIPP.....	- 322	- 322		
Compensation d'exonérations de fiscalité locale outre-mer.....			+ 135	
Transfert de TIPP aux régions (loi du 13 août 2004).....		- 233		
Transfert de TIPP aux départements (loi du 13 août 2004).....		- 282		
<b>2. Modifications internes au budget de l'État</b> .....	<b>- 35</b>	<b>- 35</b>		
Transfert vers le budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i> .....	- 108	- 108		
Budgétisation du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.....	+ 27	+ 27		
Budgétisation des Centres techniques d'exploitation de l'équipement..	+ 47	+ 47		
<b>3. Relations financières avec d'autres organismes publics</b> .....	<b>+ 2 180</b>	<b>- 90</b>		
Subvention au FNSA / Désindexation de la PPE.....	+ 400	+ 400		
Subvention à l'AFITF.....	+ 1 200			
Subvention à OSEO innovation.....	+ 140			
Reprise de la dette du FFIPSA.....	+ 350			
Reprise de la dette de l'ERAP / Récupération de dividendes.....	+ 90	+ 90		
Affectation de la taxe sur les véhicules de société à la CCMSA.....		- 580		
<b>4. Affectations de recettes comptabilisées dans la norme de dépense</b>				<b>+ 63</b>
Rebudgétisation du programme national de développement du sport				+ 63
<b>5. Autres</b> .....	<b>+ 222</b>	<b>- 282</b>		
Loyers budgétaires.....	- 23,2	- 22		
Modification du régime de TVA sur les subventions SNCF.....	- 83	- 83		
Modification du régime de TVA sur les EPIC de recherche.....	- 182	- 182		
Modification du régime de TVA sur les Centres techniques industriels.....	+ 0,8	+ 1		
Rebasage Défense lié à la fin de l'exonération de TIPP.....	+ 32			
Astreintes logement pour nécessité absolue de service.....	+ 4	+ 4		
Contribution au financement de l'audiovisuel public.....	+ 473			
<b>TOTAL</b> .....	<b>+ 1 719</b>	<b>- 1 243</b>	<b>+ 135</b>	<b>+ 63</b>

Sources : exposé des motifs du présent projet de loi de finances et annexe « Voies et moyens » (Tome I).

B.- L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES

• Comme exposé au chapitre I<sup>er</sup> du présent rapport général, le périmètre auquel est appliquée la norme de dépense depuis la loi de finances pour 2008 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, son accroissement en valeur entre 2008 et 2009 dépend étroitement de l'hypothèse d'inflation retenue par le Gouvernement et mesurée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Celle-ci est de 2 % en 2009

d'après le *Rapport économique, social et financier* joint au présent projet de loi de finances. Il s'agit d'une hypothèse consensuelle et prudente : à la fin septembre 2008, la moyenne des prévisions des instituts de conjoncture membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation pour 2009 était de 2,1 %<sup>(1)</sup>.

À structure courante, l'enveloppe élargie de dépenses augmente de 8,8 milliards d'euros entre la loi de finances pour 2008 et le présent projet de loi de finances. Compte tenu des changements de périmètre présentés dans la charte de budgétisation (+ 1 719 millions d'euros sur le budget général et + 135 millions d'euros sur les prélèvements sur recettes) et analysés précédemment, **les dépenses de l'État augmentent de 7 milliards d'euros à structure constante**. Cette progression de 2 % épouse donc bien le rythme de l'inflation prévisionnelle pour 2009.

- 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 structure constante de 5,5 milliards d'euros, ce qui correspond là aussi à une stabilisation 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<sup>(2)</sup>.

- Depuis le projet de loi de finances pour 2003, le Rapporteur général présente chaque année un **agrégat élargi des charges budgétaires**. La norme de dépense retenue par le Gouvernement depuis l'année dernière 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<sup>(3)</sup> ;

---

(1) Sur le cadrage macroéconomique du présent projet de loi de finances, voir *infra*, chapitre IV. Pour un commentaire plus développé du niveau d'inflation prévu par le Gouvernement, voir également le rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

(2) Voir Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008*, Tome I, n° 276, octobre 2007, p. 20 et s.

(3) 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, retenues pour pensions comprises).

– 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 de ces 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 norme de dépense retenue par le Gouvernement) ;

– des remboursements et dégrèvements d'impositions locales <sup>(1)</sup>.

Cet agrégat élargi présente l'avantage de neutraliser les modifications de la répartition des charges entre le budget général et les comptes spéciaux. 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 à l'agrégat gouvernemental, 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 <sup>(2)</sup>. 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 2009, cet agrégat élargi augmenterait de **10 milliards d'euros** à périmètre constant, soit **0,7 % en volume**. La différence avec la norme de dépense du Gouvernement tient au fait que cet agrégat enregistre :

– une augmentation soutenue (+ 1,2 milliard d'euros) des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. En particulier, les dégrèvements de taxe professionnelle augmenteraient d'un milliard d'euros, sous les effets conjugués du mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et de la montée en charge du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) ;

---

(1) 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.).

(2) On cependant vu précédemment (supra, A) que cette prise en compte était très largement virtuelle dans le présent projet de loi de finances.

– une progression des dépenses des comptes d’affectation spéciale de 1,5 milliard d’euros entre la loi de finances pour 2008 et le présent projet <sup>(1)</sup>, du fait du dynamisme des dépenses de pensions (+ 0,6 milliard d’euros hors augmentation déjà imputée sur le budget général) et des dépenses du compte *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* (+ 0,8 milliard d’euros) ;

– la dégradation du solde des trois autres catégories de comptes spéciaux, pour environ 0,4 milliard d’euros. Deux principaux facteurs expliquent cette évolution. D’une part, un déficit de 150 millions d’euros est constaté sur le compte de concours financiers *Avances au fonds d’aide à l’acquisition de véhicules propres* qui, lors de sa création à la fin 2007, devait pourtant être équilibré. D’autre part, les excédents dégagés sur le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l’État* au titre des opérations d’échange de taux d’intérêt diminuent d’environ 180 millions d’euros entre la loi de finances pour 2008 et le présent projet, du fait tant de la baisse de l’encours du portefeuille de *swaps* longs <sup>(2)</sup> que de la progressive remontée progressive des taux à court terme depuis 2006, qui conduit à renouveler les *swaps* courts à des conditions moins favorables que par le passé.

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 changements de périmètre liés à la création du CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien et à la suppression du CAS Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.

(2) Les *swaps* conclus en 2001-2002 arrivent progressivement à maturité et le programme n’a depuis pas été relancé, faute de conditions de marché adéquates.

**SYNTHÈSE DES CHARGES BUDGÉTAIRES** (hors budgets annexes)

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	Évolution 2009/2008		
				en Mds€	en valeur	en volume
<b>A.- Budget général</b>						
(1) Dépenses brutes.....	343,31	354,50	368,41	+ 13,91	+ 3,9 %	
(2) Remboursements et dégrèvements (R&D).....	76,64	83,22	89,90	+ 6,69	+ 8,0 %	
(3) dont R&D impositions locales.....	14,09	16,03	17,19	+ 1,16	+ 7,2 %	
(4) Prélèvements sur recettes (PSR).....	68,15	69,61	71,29	+ 1,68	+ 2,4 %	
dont PSR Union européenne.....	18,70	18,40	18,90	+ 0,50	+ 2,7 %	
dont PSR collectivités territoriales.....	49,45	51,21	52,39	+ 1,18	+ 2,3 %	
(5) Fonds de concours.....	4,18	3,38	3,32	- 0,07	- 2,0 %	
<b>B.- Comptes spéciaux</b>						
(6) Dépenses des comptes d'affectation spéciale.....	53,05	54,46	57,63	+ 3,17	+ 5,8 %	
(7) dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général.....	40,29	41,52	43,21	+ 1,69	+ 4,1 %	
(8) Solde des autres comptes spéciaux.....	0,51	- 0,46	- 0,82	- 0,36	+ 78,4 %	
<b>C.- Affectations de recettes</b> (hors sécurité sociale et hors collectivités territoriales)						
(9) Nouvelles affectations de recettes.....			- 0,06			
<b>Agrégats de dépenses de référence :</b>						
♦ Norme de dépenses élargie [Gouvernement] [(1) - (2) + (4) + (9)].....	334,82	340,89	349,73	+ 8,84	+ 2,6 %	
Changements de périmètre (a).....			- 1,85			
soit à périmètre constant.....		<b>340,89</b>	<b>347,88</b>	<b>+ 6,99</b>	<b>+ 2,0 %</b>	<b>0 %</b>
♦ Dépenses nettes du budget général [(1) - (2)].....	266,67	271,28	278,50	+ 7,22	+ 2,7 %	
Changements de périmètre.....			- 1,72			
soit à périmètre constant.....		<b>271,28</b>	<b>276,78</b>	<b>+ 5,50</b>	<b>+ 2,0 %</b>	<b>0 %</b>
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires [Rapporteur général] [(1) - (2) + (3) + (4) + (6) - (7) - (8)].....	361,15	370,32	382,23	+ 11,91	+ 3,2 %	
Changements de périmètre.....			- 1,91			
soit à périmètre constant.....		<b>370,32</b>	<b>380,31</b>	<b>+ 10,00</b>	<b>+ 2,7 %</b>	<b>+ 0,7 %</b>

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

## II.- LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

### A.- LE BUDGET GÉNÉRAL

Aux termes de l'article 35 et de l'état B du présent projet, le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **381 milliards d'euros d'AE** et à **368 milliards d'euros de CP** (à comparer à respectivement 358 milliards d'euros et 355 milliards d'euros en 2008). Le tableau ci-après présente la répartition de ces dépenses par destination <sup>(1)</sup>.

#### LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS EN 2008

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>1. Activités régaliennes</b>		
Action extérieure de l'État .....	2 501,8	2 520,2
Administration générale et territoriale de l'État.....	2 613,5	2 604,6
Conseil et contrôle de l'État.....	552,5	548,5
Défense .....	47 792,9	37 388,6
Direction de l'action du Gouvernement.....	492,4	541,7
Engagements financiers de l'État.....	45 997,6	45 997,6
Gestion des finances publiques et des ressources humaines ..	11 634,9	11 365,4
Immigration, asile et intégration .....	511,0	513,8
Justice.....	8 322,0	6 654,9
Pouvoirs publics.....	1 047,6	1 047,6
Sécurité .....	16 155,7	16 226,6
Sécurité civile.....	448,8	421,6
<b>Sous-total Activités régaliennes .....</b>	<b>138 070,7</b>	<b>125 831,1</b>
<b>2. Politiques publiques</b>		
Aide publique au développement.....	3 384,5	3 166,5
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	3 238,7	3 489,2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.....	3 548,7	3 527,8
Culture .....	2 841,4	2 780,9
Écologie, développement et aménagement durables.....	10 249,2	10 068,5
Économie .....	1 912,7	1 903,4
Enseignement scolaire.....	60 008,8	59 991,2
Médias.....	1 017,1	1 012,1
Outre-mer.....	1 969,8	1 879,4
Politique des territoires .....	386,3	374,8
Provisions.....	225,0	225,0
Recherche et enseignement supérieur.....	24 561,4	24 155,3
Régimes sociaux et de retraite.....	5 184,3	5 184,3
Relations avec les collectivités territoriales .....	2 411,1	2 336,0
Remboursements et dégrèvements.....	89 904,0	89 904,0
Santé.....	1 134,2	1 156,3
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	11 197,3	11 176,6
Sport, jeunesse et vie associative .....	803,6	787,1
Travail et emploi.....	11 734,8	11 821,1
Ville et logement.....	7 604,7	7 636,6
<b>Sous-total Politiques publiques.....</b>	<b>243 317,8</b>	<b>242 576,3</b>
<b>Total budget général.....</b>	<b>381 388,5</b>	<b>368 407,4</b>

(1) Le Rapporteur général renvoie à son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la présentation de l'évolution de la structuration en missions et programmes en 2009.

Déduction faite des remboursements et dégrèvements, les **crédits nets** s'élèvent à **291,5 milliards d'euros d'AE** et à **278,5 milliards d'euros de CP** (après 275,2 milliards d'euros d'AE et 271,3 milliards d'euros de CP en loi de finances pour 2008).

Le tableau ci-dessous permet de comparer, par titres et catégories, les crédits adoptés en loi de finances pour 2008 et les crédits proposés dans le présent projet de loi de finances <sup>(1)</sup>.

**LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2008 ET 2009**  
(hors fonds de concours, à périmètre courant)

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2008	PLF 2009	LFI 2008	PLF 2009
<b>Titre 1<sup>er</sup>. Dotations des pouvoirs publics</b>	<b>1 007,7</b>	<b>1 047,6</b>	<b>1 007,7</b>	<b>1 047,6</b>
<b>Titre 2. Dépenses de personnel</b>	<b>119 508,0</b>	<b>119 826,5</b>	<b>119 508,0</b>	<b>119 826,5</b>
Rémunérations d'activité.....	73 178,1	71 762,0	73 178,1	71 762,0
Cotisations et contributions sociales.....	44 995,4	46 790,3	44 995,4	46 790,3
Prestations sociales et allocations diverses.....	1 334,6	1 274,1	1 334,6	1 274,1
<b>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</b>	<b>38 190,3</b>	<b>42 983,9</b>	<b>37 242,6</b>	<b>40 687,5</b>
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel.....	20 713,9	22 441,9	19 831,0	20 156,2
Subventions pour charges de service public.....	17 476,4	20 541,9	17 411,6	20 531,3
<b>Titre 4. Charges de la dette de l'État</b>	<b>41 196,0</b>	<b>44 340,0</b>	<b>41 196,0</b>	<b>44 340,0</b>
Intérêt de la dette financière négociable.....	41 190,0	44 136,0	41 190,0	44 136,0
Intérêt de la dette financière non négociable.....	6,0	6,0	6,0	6,0
Charges financières diverses.....	0,0	198,0	0,0	198,0
<b>Titre 5. Dépenses d'investissement</b>	<b>13 603,7</b>	<b>22 703,1</b>	<b>13 244,7</b>	<b>12 590,0</b>
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État.....	13 231,9	22 575,1	12 943,3	12 378,6
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.....	371,8	128,0	301,4	211,5
<b>Titre 6. Dépenses d'intervention</b>	<b>144 396,7</b>	<b>149 910,5</b>	<b>141 892,1</b>	<b>149 505,7</b>
Transferts aux ménages.....	33 834,8	33 445,4	33 674,8	33 433,7
Transferts aux entreprises.....	68 759,9	73 826,2	67 942,8	73 751,7
Transferts aux collectivités territoriales.....	22 865,0	24 355,5	22 858,1	24 234,5
Transferts aux autres collectivités.....	18 649,3	18 004,6	17 128,6	17 807,1
Appels en garantie.....	287,7	278,8	287,7	278,8
<b>Titre 7. Dépenses d'opérations financières</b>	<b>510,9</b>	<b>577,0</b>	<b>410,3</b>	<b>410,1</b>
Prêts et avances.....	197,8	166,7	189,9	143,2
Dotations en fonds propres.....	313,1	410,3	220,4	266,8
Dépenses de participations financières.....	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total général.....</b>	<b>358 413,3</b>	<b>381 388,5</b>	<b>354 501,4</b>	<b>368 407,4</b>

(1) Il diffère légèrement du tableau figurant parmi les « informations annexes » du présent projet de loi de finances, ce dernier présentant les crédits 2008 à structure 2009. Les divergences, portant sur un volume de crédits d'environ 78 millions d'euros, sont cependant minimes.

## B.– LES BUDGETS ANNEXES

Les crédits pour 2009 des budgets annexes sont proposés à l'article 36 et à l'état C du présent projet de loi de finances.

Les moyens du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* progresseraient de 11,9 % pour atteindre 1,9 milliard d'euros en 2009. Cette évolution s'explique, dans des proportions comparables, par l'augmentation des dépenses de la Direction générale de l'aviation civile et par les nouvelles compétences transférées au budget annexe en 2009, qui justifie l'attribution d'une fraction supplémentaire du produit de la taxe d'aviation civile dont il est le bénéficiaire <sup>(1)</sup>.

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* serait doté de 192,6 millions d'euros de crédits en 2009, répartis entre le programme *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* (148,8 millions d'euros) et le programme *Édition publique et information administrative* (43,8 millions d'euros).

Au total, les crédits de budgets annexes augmenteraient de 10,5 % par rapport à 2008 et s'établiraient à **2,1 milliards d'euros** l'année prochaine.

### CRÉDITS INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

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

	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
Aviation civile / Contrôle et exploitation aériens.....	1 556,6	1 728,0	1 642,6	1 704,5	1 906,9	+ 11,9 %
JO / Publications officielles et information administrative ..	157,9	171,2	199,9	196,2	192,6	- 1,8%
Légion d'honneur .....	18,3	suppr.	-	-	-	-
Ordre de la Libération .....	0,7	suppr.	-	-	-	-
Monnaies et médailles.....	98,0	105,7	suppr.	-	-	-
BAPSA.....	suppr.	-	-	-	-	-
<b>Dépenses totales .....</b>	<b>1 831,5</b>	<b>2 004,7</b>	<b>1 842,4</b>	<b>1 900,7</b>	<b>2 099,5</b>	<b>+ 10,5 %</b>

## C.– LES COMPTES SPÉCIAUX

Après avoir été excédentaire de 51 millions d'euros en 2007 <sup>(2)</sup>, le solde des comptes spéciaux était prévu en déficit de 467 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008. Cette dégradation devait être provoquée pour l'essentiel par les dépenses du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Toutefois, le report à 2009 d'une importante opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire devrait permettre au solde des comptes spéciaux de rester excédentaire à la fin de cette année, à 822 millions d'euros.

(1) Voir supra, I, A, ainsi que le commentaire de l'article 24 du présent projet (Tome 2 du présent Rapport général).

(2) Hors produit exceptionnel des cessions de titres EDF (3,7 milliards d'euros), destiné à financer l'opération « Campus » en faveur du patrimoine immobilier universitaire.

La dégradation serait donc reportée sur 2009, le présent projet de loi de finances prévoyant un déficit des comptes spéciaux de 824 millions d'euros, en quasi totalité imputable aux comptes de concours financiers.

● Au sens de l'article 20 de la LOLF, les comptes dotés de crédits sont les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers. Leurs crédits pour 2009 sont proposés à l'article 37 et à l'état D du présent projet de loi de finances.

Les charges des **comptes d'affectation spéciale** seraient en hausse de 3,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2008, du fait principalement des dépenses du CAS *Pensions* (+ 2,3 milliards d'euros)<sup>(1)</sup> et du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (+ 0,8 milliard d'euros)<sup>(2)</sup>.

#### OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2008 ET 2009

(en millions d'euros)

	Recettes		Crédits		Soldes	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.....	553,5	suppr.	553,5	suppr.	–	suppr.
Contrôle et sanction automatisés des infractions routières.....	194	212,1	194	212,1	–	–
Développement agricole et rural.....	102,5	113,5	110,5	118,5	– 8	– 5
Gestion du patrimoine immobilier de l'État.....	600	1 400	600	1 400	–	–
Gestion et valorisation du spectre hertzien.....	–	600	–	600	–	–
Participations financières de l'État.....	5 000	5 000	5 000	5 000	–	–
Pensions.....	47 999,6	50 300,7	47 999,6	50 300,7	–	–
<b>Total.....</b>	<b>54 449,6</b>	<b>57 626,3</b>	<b>54 457,7</b>	<b>57 631,3</b>	<b>– 8</b>	<b>– 5</b>

Les variations de dépenses entraînées par la suppression du compte *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* (– 554 millions d'euros) et la création d'un nouveau compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* (+ 600 millions d'euros) se compensent pratiquement. La suppression du premier, proposée à l'article 22 du présent projet, s'explique par l'affectation directe au Centre national de la cinématographie (CNC) des taxes, prélèvements et autres ressources destinés au financement des industries et activités du cinéma, de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia<sup>(3)</sup>. La création du second, proposée à l'article 21 du présent projet, vise à mieux valoriser le patrimoine immatériel que constituent les fréquences hertziennes.

Par ailleurs, les dépenses du compte *Participations financières de l'État*, conditionnées par les réalisations de cessions d'actifs, resteraient forfaitairement fixées à 5 milliards d'euros. Comme en 2008, le seul compte déséquilibré serait le

(1) À périmètre courant. Sur les charges de pensions, voir supra, chapitre I, I, A.

(2) Sous l'effet, déjà évoqué, des dépenses financées grâce aux cessions immobilières du ministère de la Défense (voir supra, chapitre I, I, A).

(3) Les crédits du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) seraient, quant à eux, réintégré au sein du budget général sur la mission Médias (voir supra, I, A).

*CAS Développement agricole et rural* : le PAP apporte la précision bienvenue selon laquelle ce déséquilibre résulte de l'inscription pour 2009 de 5 millions d'euros de CP correspondant à des recettes (soit le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles) qui avaient été perçues les années précédentes sans avoir donné lieu à ouverture de crédits à due concurrence.

Les **comptes de concours financiers** verraient leur solde se dégrader, pour atteindre un déficit de 919 millions d'euros en 2009.

**OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS <sup>(a)</sup>**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
<b>A.– Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Crédits.....	62 121	67 528	87 016	96 300	93 965	99 321	+ 3,1 %
Recettes.....	61 927	67 666	87 393	96 507	93 248	98 402	+ 2,0 %
<b>Solde.....</b>	<b>- 194</b>	<b>+ 138</b>	<b>+ 377</b>	<b>+ 207</b>	<b>- 718</b>	<b>- 919</b>	n.s.
<b>B.– Résultats d'exécution</b>							
Crédits.....	67 489	75 816	88 727	86 839	-	-	-
Recettes.....	68 461	76 604	89 612	87 117	-	-	-
<b>Solde.....</b>	<b>+ 971,9</b>	<b>+ 789</b>	<b>+ 885</b>	<b>+ 278,5</b>	-	-	-

(a) Pour les années 2004 et 2005, somme des opérations des comptes d'avances et des comptes de prêts.

Le compte créé par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 afin de retracer les opérations relatives au « bonus / malus » à l'achat de véhicules (*Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*) serait déficitaire de 150 millions d'euros l'année prochaine. Surtout, le solde du compte *Prêts à des États étrangers* connaîtrait un solde négatif de 1,1 milliard d'euros : les dépenses liées au refinancement de prêts pour consolidation de dettes envers la France atteindraient 1,8 milliard d'euros en 2009, du fait notamment de la réintégration de la Côte d'Ivoire à l'initiative PPTE <sup>(1)</sup>. Toutefois, ce déficit ne devrait pas peser sur le solde des administrations publiques, les refinancements de dettes n'étant pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale dans la mesure où elles ne diminuent pas l'actif financier de l'État. Symétriquement, les remboursements de prêts ne constituent pas, à l'exception des intérêts, une recette de l'État au sens du traité de Maastricht.

Les *Avances aux collectivités territoriales* progresseraient par ailleurs de près de 5 milliards d'euros. À 0,4 milliard d'euros, l'excédent du compte augmenterait néanmoins de 40 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2008, sous l'effet d'une amélioration des taux de recouvrement des impositions et de la prise en charge par l'État des mesures liées à la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

(1) L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée 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. Le refinancement consiste en un remboursement d'un prêt ancien au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris.

• Les comptes spéciaux dotés de découverts font l'objet de l'article 38 et 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 <sup>(1)</sup>. Dans le tableau d'équilibre, leurs opérations sont donc décrites par les seules mentions, d'une part, du solde des comptes de commerce et, d'autre part, du solde des comptes d'opérations monétaires.

**SOLDES DES COMPTES DOTÉS DE DÉCOUVERTS**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
<b>A.- Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Commerce .....	+ 293	+ 328	+ 504	+ 263	+ 200	+ 18	- 94 %
Opérations monétaires.....	+ 214	+ 105	+ 47	+ 39	+ 59	+ 82	+ 39 %
(hors FMI) .....	+ 214	+ 105	+ 47	+ 39	+ 59	-	+ 39 %
<b>B.- Résultats d'exécution</b>							
Commerce .....	+ 372	+ 495	+ 634	+ 284	-	-	-
Opérations monétaires.....	- 665	- 1 386	- 1 136	+ 321	-	-	-
(hors FMI) .....	+ 109	+ 30	+ 106	+ 57	-	-	-

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 excédent serait en hausse en 2009, à 82,4 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 2009 par :

- le déficit prévisionnel de 23 millions d'euros du compte *Opérations commerciales des domaines*, géré par France Domaine, du fait notamment de moindres dépenses au titre des opérations foncières menées pour le compte de collectivités publiques autres que l'État ;

- une diminution de 183 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 ne s'établirait plus qu'à 50 millions d'euros <sup>(2)</sup>.

(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.

(2) Les facteurs de cette évolution sont analysés supra, I, B.

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

#### A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA 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. Le présent projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ne font que confirmer ce constat.

**En 2009, les concours financiers de l'État à la sécurité sociale atteindraient 57 milliards d'euros**, soit 1,5 milliard d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2008 (+ 2,7 %). 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 (47,6 milliards d'euros en 2009).

• Les **subventions de l'État** à plusieurs régimes de sécurité sociale, supérieures à 5 milliards d'euros en 2009, 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 était régulièrement ajusté afin de 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. La suppression du Fonds, proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, se traduirait l'année prochaine par le transfert de la part de droits tabacs correspondante à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) <sup>(1)</sup>.

Les évolutions les plus notables concernant les régimes spéciaux, retracées sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, sont celles de la subvention versée au régime des mineurs (qui diminuerait de 213 millions d'euros, soit - 27 %) et de la subvention versée au régime de retraite de la RATP (qui augmenterait de 111 millions d'euros, soit + 28 %).

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 :

---

(1) Article 55 du présent projet de loi de finances pour 2009.

– 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. En raison de sa situation démographique comparativement plus favorable, il est un contributeur net aux mécanismes de compensation, de même que la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

– garant de l'équilibre financier de certains régimes spéciaux, 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.

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. Celui-ci a été progressivement revu à la baisse depuis 2000 et le mécanisme même de surcompensation doit disparaître à l'horizon 2012, conformément à la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003.

Depuis 2005, l'abaissement du taux de surcompensation et son décalage avec le taux « normal » de 22 % ont cumulativement entraîné pour l'État :

– une réduction de ses dépenses, du fait d'une diminution de la contribution du régime des pensions civiles et militaires au titre de la compensation entre régimes d'assurance vieillesse ;

– une augmentation de ses dépenses, liée à la progression des subventions d'équilibre versées aux différents régimes spéciaux de retraite.

La seconde tendance étant plus forte que la première, la diminution du taux de surcompensation occasionne depuis 2005 un coût net pour l'État : pour 2008, son abaissement de 15 % à 12 % a entraîné une dépense supplémentaire qui avait été évaluée l'année dernière à environ 600 millions d'euros. En 2009, le taux de la surcompensation demeurera inchangé, ce qui aura pour effet de partiellement rééquilibrer la répartition de l'effort financier entre le régime des fonctionnaires de l'État et la CNRACL : plus le mécanisme de compensation est intense, plus la CNRACL contribue à l'équilibre des régimes déficitaires.

Selon le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cette stabilisation du taux en 2009, qui ne remet naturellement pas en cause la suppression de la surcompensation en 2012, *« vise à corriger, temporairement, le déséquilibre structurel entre la CNRACL et le régime des fonctionnaires de l'État induit par le transfert important de fonctionnaires dans le cadre de la décentralisation : si les modalités de ces transferts assurent une neutralité pour les collectivités locales (compensation de la masse salariale chargée), les effets induits entre le régime de retraite des fonctionnaires collectivités locales et le régime des fonctionnaires de l'État sont déséquilibrés : en effet, les cotisations sont transférées à la CNRACL et le paiement des retraites en cours restent à la charge du régime des fonctionnaires de l'État »*.

Toutefois, à l'inverse des années précédentes, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique n'a fourni au Rapporteur général aucune donnée chiffrée relative aux conséquences de cette stabilisation sur les concours de l'État aux régimes spéciaux de retraite.

• Par ailleurs, les crédits correspondant à des **prestations prises en charge par l'État** augmenteraient de près de 520 millions d'euros en 2009.

Les crédits nécessaires au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) progresseraient de plus de 400 millions d'euros pour atteindre 5,8 milliards d'euros, sous l'effet notamment de la modification de ses modalités d'indexation proposée à l'article 76 du présent projet (+ 77 millions d'euros). Les moyens destinés à l'allocation parent isolé (API) ne mobiliseraient plus que 600 millions d'euros de crédits, du fait de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) au 1<sup>er</sup> juillet 2009, qui se traduit par une subvention de l'État au nouveau Fonds national des solidarités actives de 555 millions d'euros.

• Les **compensations par l'État d'exonérations de cotisations sociales** – par la seule voie de crédits budgétaires – atteindraient 3,5 milliards d'euros en 2009, soit une progression modérée par rapport à 2008 (+ 4 %). La légère baisse des crédits destinés au financement des contrats aidés (notamment les contrats d'avenir et les contrats initiative emploi) ne suffirait pas à contrebalancer l'augmentation de 112 millions d'euros du coût des allègements de charges zonés ou ciblés <sup>(1)</sup> ainsi que celle des allègements de charges dans les DOM qui, compte tenu du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, atteindraient un milliard d'euros en 2009 <sup>(2)</sup>.

• Enfin, après l'augmentation massive de 2008, les **impôts et taxes affectés aux organismes de sécurité sociale** progresseraient de près de 800 millions d'euros en 2009 pour atteindre 35,3 milliards d'euros (dont 9,4 milliards d'euros de produit des droits de consommation sur les tabacs, auquel l'État a totalement renoncé depuis 2008). Cette hausse tient essentiellement à la progression du coût des allègements généraux de cotisations sociales, en hausse de près de 680 millions d'euros entre 2008 et 2009.

Le tableau présenté pages suivantes récapitule l'évolution des différents concours aux régimes de sécurité sociale.

---

(1) L'article 82 du présent projet tend à réformer le régime d'exonération de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines.

(2) Une réforme des allègements de charges en faveur de l'outre-mer est proposée à l'article 65 du présent projet de loi de finances.

**ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES  
DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(en millions d'euros)

	Exécution 2005	Exécution 2006	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008
<b>I. Subventions</b>						
. Régime des mineurs (CANSSM).....	576	680	845	800	588	- 213
. Régime des cheminots (SNCF).....	2 527	2 469	2 783	2 923	3 045	+ 122
. Régime de la RATP.....	0	390	414	390	501	+ 111
. Régime des marins (ENIM).....	822	658	653	719	747	+ 28
. Régime de la SEITA.....	111	117	110	122	121	+ 1
. Régime de la caisse de retraite des régions ferroviaires d'Outre-mer (CERFOM).....	5	5	5	5	5	-
. Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).....	-	-	18	17	16	- 1
<b>Sous-total I</b> .....	<b>4 041</b>	<b>4 319</b>	<b>4 827</b>	<b>4 976</b>	<b>5 023</b>	<b>+ 48</b>
<i>Part des subventions</i> .....	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>10 %</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	
<b>II. Compensations d'exonérations sur crédits budgétaires</b>						
. Exonérations des contrats aidés.....	1 254	1 082	1 340	1 290	1 161	- 129
. Allègements ciblés/zonés de charges.....	700	679	880	1 263	1 375	+ 112
. Allègements généraux de charges.....	15 853	<i>(impôts et taxes, voir V)</i>				
. Allègements de charges dans les DOM.....	713	823	782	857	1 011	+ 154
<b>Sous-total II</b> .....	<b>18 520</b>	<b>2 584</b>	<b>3 002</b>	<b>3 410</b>	<b>3 547</b>	<b>+ 138</b>
<i>Part des exonérations compensées</i> .....	<i>42 %</i>	<i>5 %</i>	<i>6 %</i>	<i>6 %</i>	<i>6 %</i>	
<b>III. Prestations prises en charge par l'État</b>						
. Allocation parent isolé (API).....	863	874	1 090	1 020	601	- 419
. Revenu de solidarité active (RSA).....	-	-	-	-	555	+ 555
. Fonds spécial d'invalidité.....	300	300	300	308	319	+ 11
. Prestations maladies des GIG <sup>(a)</sup> .....	165	167	173	172	168	- 4
. Allocation aux adultes handicapés (AAH).....	4 924	5 229	5 373	5 410	5 811	+ 401
. Aides au logement (FNAL + APL) <sup>(b)</sup> .....	5 684	5 107	4 846	4 986	4 937	- 49
. Fonds d'aide au logement temporaire (ALT)	43	19	45	41	44	+ 3
. Dépenses de santé des prévenus.....	88	94	95	91	91	-
. Soins médicaux gratuits des anciens combattants.....	82	76	71	75	68	- 7
. Fonds CMUc <sup>(c)</sup> .....	661	324	109	50	0	- 50
. Aide médicale de l'État (AME).....	240	236	240	413	490	+ 77
. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante).....	52	48	48	50	50	- 0
<b>Sous-total III</b> .....	<b>13 102</b>	<b>12 474</b>	<b>12 391</b>	<b>12 616</b>	<b>13 134</b>	<b>+ 518</b>
<i>Part des interventions directes</i> .....	<i>30 %</i>	<i>26 %</i>	<i>25 %</i>	<i>23 %</i>	<i>23 %</i>	

	Exécution 2005	Exécution 2006	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008
<b>IV. Droits tabacs affectés aux organismes sociaux</b> <sup>(d)</sup>						
. BAPSA/FFIPSA/CCMSA .....	5 130	4 941	4 912	4 979	5 006	+ 27
. Caisse nationale d'assurance maladie - TS ..	3 184	3 063	2 814	2 853	3 283	+ 430
. FNAL.....	—	140	139	141	141	—
. FCAATA <sup>(e)</sup> .....	30	29	29	29	30	+ 1
. Fonds CMUC <sup>(f)</sup> .....	—	177	407	413	—	- 413
. Frais financiers du régime général de sécurité sociale.....	—	—	159	—	—	—
. Allègements généraux de charges.....	—	—	808	976	981	+ 5
<b>Sous-total IV</b> .....	<b>8 345</b>	<b>8 350</b>	<b>9 267</b>	<b>9 390</b>	<b>9 441</b>	<b>+ 50</b>
. <i>Part des droits tabacs affectés</i> .....	<i>19 %</i>	<i>18 %</i>	<i>18 %</i>	<i>17 %</i>	<i>17 %</i>	
<b>V. Autres impôts et taxes affectés aux régimes de sécurité sociale</b>						
Allègements généraux de cotisations sociales (hors droits tabacs).....	—	19 485	20 809	22 064	22 736	+ 672
Exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires <sup>(g)</sup> .....	—	—	260	3 072	3 143	+ 71
<b>Sous-total V</b> .....	—	<b>19 485</b>	<b>21 069</b>	<b>25 135</b>	<b>25 879</b>	<b>+ 744</b>
. <i>Part des autres impôts et taxes affectés</i>	—	<i>41 %</i>	<i>42 %</i>	<i>45 %</i>	<i>45 %</i>	
<b>TOTAL DES CONCOURS DE L'ÉTAT</b>	<b>44 008</b>	<b>47 212</b>	<b>50 557</b>	<b>55 527</b>	<b>57 023</b>	<b>+ 1 497</b>

(a) Grands invalides de guerre.

(b) Hors financement du FNAL par les droits tabacs (cf. IV du tableau).

(c) À compter de 2009, le fonds CMUC est financé par une fraction de la taxe sur le chiffre d'affaires « santé » des organismes complémentaires (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009).

(d) Hors fraction des droits tabacs affectés au Fonds unique de péréquation (FUP) en 2006 et 2007. Les montants 2009 tiennent compte des effets de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

(e) Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

(f) Voir note (c).

(g) Hypothèse d'ajustement du « panier » de ressources fiscales aux pertes de recettes effectives (IV de l'article 53 de la LFI 2008).

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

## B.— LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### 1.— Les concours aux collectivités locales ne peuvent plus être préservés de l'effort de redressement des comptes publics

Compte tenu de l'ampleur prise par les montants des concours de l'État aux collectivités territoriales, la rationalisation de la croissance annuelle de leur montant global est devenue un impératif pour le redressement des comptes publics.

*a) L'indispensable participation des concours aux collectivités locales au redressement des comptes publics*

- Un effort massif en faveur des collectivités locales depuis 2003

Depuis 2003, l'État a considérablement renforcé le soutien financier qu'il apporte aux collectivités locales en augmentant les concours qu'il leur verse et en renforçant leur fonction péréquatrice mais également en participant avec constance au dynamisme des investissements locaux. On peut mesurer ce soutien financier de l'État à travers l'évolution des principales dotations depuis 2003, à structure constante. **Ainsi, la DGF a augmenté de plus de 4 milliards d'euros** sur cette période, en croissance globale de 11,13 %, soit **un rythme annuel moyen de 2,23 %, supérieur à l'inflation**. L'État a donc consacré chaque année au fonctionnement des collectivités locales une augmentation de moyens très supérieure à celle réservée à ses propres dépenses.

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

*(en millions d'euros)*

	2004	2005	2006	2007	2008
DGF	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056
<u>Dont</u> dotations visant la péréquation	4 504	5 032	5 470	5 907	6 272

En outre, il serait infondé d'affirmer que l'État n'accompagne pas l'effort d'équipement des collectivités locales qui constitue l'essentiel de l'investissement public français :

**LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE EN 2006**

*(en milliards d'euros)*

FBCF Nationale	Dont FBCF de l'État	Et FBCF des APUL
366,4	6,26	43,51

De 2003 à 2008, l'État a augmenté de 1,7 milliard d'euros les dotations d'équipement versées aux collectivités, soit une croissance de 30 % au rythme annuel moyen de 6 %. A titre de comparaison, il faut souligner qu'aucune mission de l'État n'a bénéficié sur la même période d'un effort de financement comparable en volume et en proportion.

Ainsi, en 2007, les concours à l'investissement versés par l'État, y compris le FCTVA et les subventions versées sur les crédits des missions, ont représenté un total de 8,5 milliards d'euros pour un total des dépenses directes d'équipement engagées par les collectivités locales de 40,5 milliards d'euros, soit un taux de couverture de 21 %.

- Un effort qui n'est plus soutenable par nos finances publiques

Cet effort financier de l'État en faveur des collectivités locales représente une part considérable de son budget. En loi de finances initiale pour 2008, après neutralisation des changements de périmètre <sup>(1)</sup>, les concours de l'État s'élèvent à 70 646 millions d'euros. Depuis la loi de finances initiale pour 2006, ces montants ont crû en moyenne de 4,5 % par an. Depuis 2004, cette croissance moyenne s'établit même à 5,7 % par an.

Comme le montre le tableau suivant, de telles progressions (dans l'exemple ci-après 4,5 % par an, ce qui est la moyenne des années 2006-2008 hors changements de périmètre) ne sont plus soutenables. Elles imposeraient à l'État de minorer les dépenses du budget général, y compris les dépenses de personnel, pour financer les concours aux collectivités territoriales.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA POURSUITE DE L'EFFORT ACTUEL EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Norme</b>	2 %	1,75 %	1,75 %
Effet de la norme sur l'ensemble du périmètre	7	6	6,3
Dépenses subies par l'État : charge de la dette, pensions et PSR en faveur de l'UE	5,6	4,2	4,8
Coût annuel des concours financiers aux CL à 4,5 % par an	3,18	3,32	3,47
Besoin de financement à faire supporter par les autres dépenses nettes du budget général	<b>-1,78</b>	<b>-1,52</b>	<b>-1,97</b>

Par conséquent, dans un scénario médian prenant en compte une inflation maîtrisée et une progression raisonnable de la dette et des pensions, la capacité d'augmentation de 2009 à 2012 des concours aux collectivités locales ne peut être comprise qu'entre 1 et 1,5 milliards d'euros par an.

*b) L'effet de la loi de programmation 2009-2012 : la sanctuarisation d'un effort soutenable*

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 fixe donc une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités locales. Son article 6 poursuit un triple objectif :

– protéger l'État en lui donnant les moyens de redresser les comptes publics en limitant le poids de la croissance des prélèvements sur recettes.

---

*(1) C'est-à-dire la compensation des transferts de compétences, opérée principalement par des transferts de fiscalité (TSCA et TIPP), mais qui devrait être équilibrée par la contraction du périmètre des interventions directes de l'État.*

La loi de programmation propose que la norme soit identique à celle que l'État applique au périmètre élargi de son budget (y compris les prélèvements sur recettes), c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix. Un tel choix permettra à l'État de conserver sa marge de pilotage des finances publiques, sans la voir rognée chaque année par la progression des concours aux collectivités territoriales. Le choix de cette norme a donc pour effet de neutraliser les concours aux collectivités locales, du point de vue du redressement des comptes de l'ÉTAT : ils ne faciliteront pas le respect de la norme de dépense de l'État, mais ils n'en assureront pas non plus l'ajustement.

– engager l'État, vis-à-vis des collectivités locales, en garantissant à celles-ci, sur plusieurs exercices, une norme de progression des concours en leur faveur.

De fait, cette norme d'évolution des concours de l'État joue également le rôle d'une garantie accordée aux collectivités territoriales. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler à cet égard qu'une telle garantie n'est pas offerte aux missions du budget général. Compte tenu de la très faible marge de manœuvre budgétaire dont disposera l'État jusqu'en 2011, il semble inévitable qu'au sein du budget général certaines missions voient leurs montants gelés ou diminués pour permettre le respect global de la norme de dépenses. Le choix de l'inflation comme norme pluriannuelle affectée aux concours à destination des collectivités locales constitue donc un effort particulièrement sensible en leur faveur, l'État continuant à partir de 2009 à mieux soigner celles-ci que la plupart de ses missions.

– améliorer la crédibilité de la norme de dépenses, en définissant un périmètre complet des concours aux collectivités locales.

Le Rapporteur général défend depuis de nombreuses années une consolidation à la fois de la présentation budgétaire des concours aux collectivités locales (qu'il s'agisse de prélèvements sur recettes ou de crédits) et du périmètre de la norme de dépense à laquelle s'astreint l'État. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 poursuit ces deux objectifs, car il applique une norme d'évolution au périmètre le plus large possible des concours aux collectivités locales. Il s'agit de l'intégralité des prélèvements sur recettes en leur faveur, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (cf. encadré). Ne sont exclus de cette enveloppe que les flux financiers qui ne peuvent y être intégrés :

## LE PÉRIMÈTRE NORMÉ DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### Composition

Le périmètre inclut les prélèvements sur recettes et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

#### – Prélèvements sur recettes :

Dotation globale de fonctionnement

Dotation spéciale pour le logement des instituteurs

Dotation élu local

DDEC

DRES

Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements

Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation

Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse

Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle

Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC

Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles

Dotation de compensation de la taxe professionnelle

Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

#### – Mission *Relations avec les collectivités territoriales*

#### **Concours financiers aux communes (prog 119)**

DGE des communes

Dotation de développement rural

Concours spécifique régisseurs

DGD communes

#### **Concours financiers aux départements (prog 120)**

DGE départements

DDEC

DGD départements

#### **Concours financiers aux régions (prog 121)**

DRES

DGD régions

#### **Concours spécifiques et administration (prog 122)**

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Administration relations avec les collectivités territoriales

DGD

### Mécanisme d'ajustement

A l'instar du pilotage de l'ensemble des dépenses nettes du budget général, le périmètre des concours à destination des collectivités locales se verra appliquer une norme globale d'évolution qui se déclinera de façon différenciée selon les concours visés : alors que certains concours traduisent une priorité gouvernementale justifiant une progression plus rapide que la norme, d'autres en revanche assureront l'ajustement du périmètre global.

Ce fonctionnement bien connu des collectivités locales, puisqu'il s'appliquait déjà au contrat de croissance et de solidarité, puis au contrat de stabilité, reposera en 2009 sur deux priorités du Gouvernement : le soutien de l'investissement public local et la péréquation. Hors ces deux priorités, les autres lignes du périmètre ont vocation à s'ajuster pour permettre le respect de la norme globale d'évolution. Ceci concerne principalement les prélèvements sur recettes qui jouaient déjà ce rôle en 2008, mais également celui visant à compenser les exonérations de fiscalité locale, qui participera à partir de 2009 à la fonction d'ajustement du périmètre.

– les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux, qui sont des dépenses fiscales et de ce fait n’intègrent pas la norme de dépense ;

– a fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences (notamment TIPP et TSCA), dont l’évolution de LFI à LFI ne peut résulter d’un pilotage, puisque la fraction de taux transférée à chaque collectivité ne varie qu’à raison des nouveaux changements de périmètre <sup>(1)</sup>.

C’est donc une norme de dépense à la fois plus crédible, plus sincère et plus soutenable que propose le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012.

## 2.– La première application en 2009 de l’évolution normée du périmètre des concours aux collectivités locales

### *a) La contrainte pesant sur les concours du périmètre*

Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (51,2 milliards d’euros) mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,3 milliards d’euros, dont 1,4 milliard d’euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d’euros). Au total, ce périmètre représentait 55,2 milliards d’euros en loi de finances initiale pour 2008. L’effet de la norme produira une augmentation de 1 103 millions d’euros en 2009, soit une progression inférieure d’environ la moitié de celle qu’aurait générée un droit constant (cf. tableau suivant).

Pour parvenir à cette moindre croissance des concours (- 860 millions d’euros), l’application d’une norme forfaitaire de progression à chacun des concours ne revêtirait aucun sens. Au contraire, à l’instar de la méthode employée par l’État pour ses propres dépenses, le projet de loi de finances pour 2009 propose plutôt qu’un effort particulier soit consenti sur des objectifs prioritaires, alors que d’autres concours progresseront moins, voire diminueront.

---

(1) Il faut ici rappeler que, la compensation s’opérant par des transferts d’impositions, l’État ne s’engage pas sur un produit mais sur une fraction de taux à l’égard de chaque collectivité. Dès lors, le produit réellement transféré chaque année ne peut évoluer, à périmètre constant, qu’en fonction des mouvements d’assiette, dont les effets ne sauraient être inclus dans une norme de dépense.

## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE EN 2009, À DROIT CONSTANT

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009 à droit constant	Évolution à droit constant
Dotation globale de fonctionnement	40 056,1	41 057,4	1 001,3
Dotation spéciale instituteur	5,6	37,5	31,9
Dotation élu local	63,4	64,6	1,3
Dotation départementale d'équipement des collèges (AE)	328,7	335,6	6,9
Dotation régionale d'équipement scolaire (AE)	661,8	662,0	0,2
Fonds de compensation de la TVA	5 192,1	5 855,0	662,9
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	650,0	700,0	50,0
Reversement de TIPP à la Corse	42,8	43,7	0,9
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20,0	20,0	0,0
Fonds de compensation des baisses de DCTP	60,0	0,0	- 60,0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500,0	500,0	0,0
Compensation de la part salaire de la TP (FDPTP)	100,2	102,7	2,5
Compensation des pertes de base de TP	164,0	164,0	0,0
- BNC	361,7	361,7	VARIABLES
- Exonération de FNB hors Corse et hors part communale	260,6	260,6	
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	729,7	729,7	
- RCE	52,1	52,1	
Compensations d'exonérations ajustées	556,5	568,2	11,7
Autres compensations d'exonérations	1 404,2	1 434,1	29,8
<b>Total PSR</b>	<b>51 209,5</b>	<b>52 948,9</b>	<b>1 739,4</b>
Dotation globale d'équipement des communes (AE)	484,6	494,8	10,2
Dotation globale d'équipement des départements (AE)	224,5	229,2	4,7
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 433,3	1 468,8	35,6
Dotation de développement rural	131,3	134,1	2,8
<b>Total RCT (y compris solde non retracé)</b>	<b>2 417,5</b>	<b>2 470,7</b>	<b>53,2</b>
<b>DGD Formation professionnelle</b>	<b>1 685,8</b>	<b>1 728</b>	<b>42,4</b>
<b>TOTAL périmètre</b>	<b>55 173,7</b>	<b>57 138,8</b>	<b>1 965</b>

*b) Le choix du mécanisme d'ajustement du périmètre favorise l'investissement des collectivités locales et la péréquation entre elles*

Le projet de loi de finances propose donc un vaste mécanisme d'ajustement interne du périmètre, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 un objectif de valeur constitutionnelle<sup>(1)</sup>. Afin d'atteindre ces

(1) Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

objectifs, le projet de loi de finances propose de favoriser la progression de certaines lignes du périmètre, de freiner ou geler la croissance d'autres lignes et enfin de diminuer les concours ayant vocation à assurer l'ajustement du montant total du périmètre.

Pour appréhender dans son ensemble ce mécanisme réparti sur plusieurs articles du projet de loi de finances pour 2009, le Rapporteur général propose la lecture suivante du périmètre. Celui-ci comprend schématiquement six blocs de concours aux collectivités locales :

#### LE PÉRIMÈTRE GLOBAL SOUS UN ANGLE FONCTIONNEL

(périmètre LFI 2008)

<b>DGF</b>		Concours visant la péréquation
<b>Concours satellites de la DGF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotation spéciale pour le logement des instituteurs</li> <li>- Dotation élu local</li> <li>- Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion</li> <li>- DGD</li> </ul>	Concours visant un soutien au fonctionnement de certaines collectivités locales
<b>FCTVA</b>		Concours à l'investissement public local
<b>Concours d'équipement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DDEC</li> <li>- DRES</li> <li>- DGE</li> <li>- DDR</li> <li>- Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation</li> </ul>	Concours visant un soutien à l'investissement de certaines collectivités locales
<b>Compensations d'exonérations fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC</li> <li>- Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles</li> <li>- Dotation de compensation de la taxe professionnelle</li> <li>- Autres compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale</li> </ul>	Concours permettant la compensation des pertes de recettes fiscales décidées par l'État
<b>Autres compensations particulières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements</li> <li>- Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse</li> <li>- Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle versée aux FDPTP</li> </ul>	Concours permettant des compensations exceptionnelles de pertes de recettes fiscales.

Ce schéma simplifié permet de comprendre l'ajustement que propose le projet de loi pour défendre des priorités tout en respectant la norme d'évolution. Ainsi, l'objectif de soutien à l'investissement public local est poursuivi par le maintien des conditions d'évolution autonomes très dynamiques du FCTVA. Le projet propose également de protéger la DGF, seul concours péréquateur du périmètre, en ne lui faisant pas jouer le rôle de variable d'ajustement. A périmètre constant, le tableau suivant illustre ce rôle de chaque « bloc » dans l'équilibre de l'ensemble.

## HIÉRARCHIE DES PRIORITÉS AU SEIN DU PÉRIMÈTRE

(en millions d'euros ; périmètre LFI 2008)

Éléments inclus dans le périmètre	LFI 2008	Progression à 2 %	Progression proposée	Écart par rapport à la norme	Évolution de LFI à LFI
① FCTVA	5 192	5 296	5 855	+ 559	+ 12,8 %
② DGF	40 056	40 857	40 857	0	+ 2 %
③ Concours d'équipement	2 481	2 531	2 531	0	Gel <sup>(2)</sup>
④ Concours satellites de la DGF	3 688	3 762	3 714	- 48	Gel <sup>(1)</sup>
⑤ Autres compensations particulières	307	313	307	- 6	Gel
⑥ Compensations d'exonérations fiscales	3 425	3 494	2 927	- 505	- 13 %
<b>TOTAL</b>	<b>55 171</b>	<b>56 274</b>	<b>56 274</b>	<b>0</b>	<b>+ 2 %</b>

(1) L'écart constaté résulte du recalage de la DSI 2008 à son niveau normal, avant gel de la dotation en 2009.

(2) L'écart constaté résulte de la progression du produit des amendes forfaitaires de police (+ 50 millions d'euros, soit +7,7 %), qui n'est pas inclus dans le périmètre du gel proposé.

Ce mécanisme d'ajustement repose donc sur les principes suivants :

1) Seul le FCTVA progresserait plus rapidement que la norme globale, en suivant sa dynamique propre qui génère une croissance en 2009 de 12,8 % au total (+ 663 millions d'euros). Cette progression très dynamique occasionne un besoin de financement complémentaire de 559 millions d'euros à l'intérieur du périmètre.

2. La DGF progresserait comme la norme globale, son évolution est donc neutre à l'intérieur du périmètre.

3) Pour combler le besoin de financement, le projet de loi de finances propose trois mesures complémentaires :

– le gel en valeur des dotations de fonctionnement habituellement indexées comme la DGF ;

– un gel comparable des dotations inscrites en section d'investissement dans les budgets locaux (à l'exception du produit des amendes forfaitaires), qui sont habituellement indexées sur la FBCF des APU ;

– des mécanismes très complexes de minoration de la plupart des compensations d'exonérations de fiscalité locale, que celles-ci soient retracées sur des prélèvements sur recettes spécifiques (comme la DCTP, par exemple) ou au sein du prélèvement sur recettes « balai ».

*c) Les mesures d'application proposées par le projet de loi de finances*

Puisque la poursuite du principal objectif du périmètre – la préservation du FCTVA – ne nécessite aucune mesure législative, le projet de loi de finances s'attache à modifier les règles présidant à l'inscription en loi de finances des autres concours du périmètre.

– La DGF doit faire l'objet de plusieurs mesures. Premièrement, l'article 10 en propose une nouvelle indexation sur la même norme que le périmètre global. Ceci constitue une rupture par rapport aux règles d'indexation historiques de la DGF, mais permettra aux collectivités locales d'anticiper une évolution positive et garantie de ce concours. Deuxièmement, compte tenu des contraintes internes de progression des composantes de la DGF, cette indexation limitée remet en cause les règles habituelles de répartition. Les articles 67 et 70 du projet de loi de finances pour 2009 <sup>(1)</sup> proposent, par conséquent, de réformer ces règles de répartition (respectivement celles de la part forfaitaire de la DGF et celles de la DSU) afin de préserver l'objectif de péréquation malgré une indexation globale diminuée.

– Pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), le projet de loi de finances propose de geler plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement qui gravitent autour des deux principaux. Les articles 11, 12 et 14 suspendent ainsi en 2009 les règles d'évolution propres à la DSI <sup>(2)</sup>, aux DGD, à la compensation « part salaires » versée aux FDPTP, au Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, aux DGE, à la DRES et à la DDEC. Ces gels génèrent un gain de 181 millions d'euros par rapport au droit constant et 88 millions d'euros de capacité de financement au sein du périmètre normé à 2 %.

– Enfin, une fois prises en comptes les majorations de concours (DGF, FCTVA, mais aussi amendes forfaitaires ou encore dotation de compensation des exonérations de taxe d'habitation) et déduites les économies réalisées par les mesures de gel, la croissance du périmètre reste supérieure à l'effet strict de la norme, imposant de minorer en 2009 un bloc de variables d'ajustement. Ces minoration sont calculées de façon à produire l'économie dont le périmètre a besoin pour respecter la norme fixée à 2 %, c'est à dire 505 millions d'euros à

---

(1) Ces articles sont commentés dans le rapport spécial consacré aux crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

(2) Le Rapporteur général précise que ce gel des « satellites » de la DGF devrait en réalité apporter un concours de 70 millions d'euros à l'équilibre global du périmètre. En effet, la DSI pour 2008 devait s'établir à 37,5 millions d'euros avant exploitation de ses reliquats comptables, qui ont permis de limiter son montant en loi de finances initiale à 5 millions d'euros tout en maintenant le niveau de la dotation répartie entre les collectivités locales. Pourtant, le présent projet de loi de finances impute sur le périmètre global le retour de la DSI à son niveau tendanciel en loi de finances, ce qui occasionne une croissance « virtuelle » de 571 % par rapport à la loi de finances pour 2008. Cette croissance consomme 31 millions d'euros sur les 70 millions d'euros de capacité de financement générés par le gel des satellites de la DGF, limitant à seulement 38 millions d'euros l'effet de l'article 11 pour équilibrer le périmètre.

périmètre constant. Mais elles doivent également compenser les mesures nouvelles financées au sein du périmètre, notamment la création de la dotation de développement urbain (DDU) par l'article 71 du présent projet de loi de finances <sup>(1)</sup>.

Au total, le besoin de financement étant supérieur à 560 millions d'euros, il a paru inévitable d'élargir le bloc des variables construit pour la loi de finances pour 2008. Le projet de loi de finances propose d'y adjoindre la majeure partie des compensations d'exonérations incluses dans le prélèvement sur recettes *ad hoc*. Cependant, le Gouvernement a également souhaité « protéger » certaines compensations d'exonérations au sein du bloc, de sorte que celles-ci (la dotation de compensation de la taxe d'habitation, par exemple) ne sont pas visées par l'ajustement et continueront d'évoluer positivement.

Au total, pour que le périmètre global évolue de 2 %, l'ensemble de ces variables d'ajustement diminuera de 22,81 % en 2009. C'est pourquoi l'article 69 du projet de loi de finances propose également de moduler l'impact spécifique de la baisse de la DCTP, au bénéfice de certaines communes fragiles et particulièrement dépendantes de cette dotation, dont le Rapporteur général rappelle qu'elle baisse continûment, depuis 10 ans, afin de jouer le rôle de variables d'ajustement des autres concours.

### 3.– Les perspectives des concours de l'État aux collectivités locales

La mise en œuvre d'une évolution normée du périmètre des concours financiers aux collectivités locales pose deux questions complémentaires : celle de sa soutenabilité budgétaire à moyen terme à périmètre constant, et celle de l'intangibilité de la composition du périmètre.

#### *a) La soutenabilité à moyen terme de l'équilibre du périmètre*

En deux lois de finances, le Parlement aura étendu l'assiette de l'ajustement des concours aux collectivités locales d'une dotation (la DCTP hors RCE) à 19 concours. Pourtant, il n'est pas certain qu'un tel élargissement, qui aurait été de nature à garantir pour plus d'une décennie l'ancien contrat de croissance où seule la DGF pesait de façon modérée sur l'évolution normée, puisse garantir à moyen terme l'équilibre du nouveau périmètre.

En effet, la croissance des concours « actifs » (hors les seules variables d'ajustement) de ce périmètre en 2009 représente 1 575,6 millions d'euros, soit 3 % d'augmentation par rapport à leur montant total en loi de finances initiale pour 2008, en dépit du gel de certains de ces concours. Cette croissance plus rapide que la norme imposée au périmètre global (2 %) conduit à l'ajustement des variables, hors mesures de périmètre. Si cet écart de progression des concours

---

(1) Cet article est commenté dans le rapport spécial consacré aux crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales

actifs se maintenait sur les exercices ultérieurs, il conduirait inévitablement à l'assèchement des variables.

Afin de pérenniser à moyen terme le financement du périmètre, le Rapporteur général souligne donc qu'il est indispensable de maîtriser davantage la croissance annuelle des concours actifs. Hors, il constate que leur croissance de 3 % par an tient déjà compte de fortes contraintes :

- gel de la plupart des concours de fonctionnement ou d'équipement ;
- indexation de la DGF comme la norme globale.

En définitive, le déséquilibre du périmètre provient du différentiel de croissance très important entre le FCTVA et l'ensemble des autres concours, la DGF elle-même ne creusant aucun écart de financement par rapport à l'application de la norme. Certes, il convient de noter que la croissance du Fonds en 2009 est plus rapide que la plupart des autres années, puisqu'en tendance décennale le FCTVA augmente de 9 % par an. Néanmoins, le Rapporteur général note que la norme globale est elle-même plus rapide en 2009 (2 %) qu'elle ne devrait l'être ensuite jusqu'en 2012 (1,75 %). En tenant compte de ces progressions révisées (qui affectent aussi la DGF), et dans l'hypothèse du gel permanent de tous les autres concours, la projection du financement du périmètre jusqu'en 2013 est donc la suivante :

#### ÉPUISEMENT DU FINANCEMENT DU PÉRIMÈTRE PAR LES VARIABLES EN CINQ ANS

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Périmètre à 2 % puis 1,75 %</b>	56 284	57 269	58 271	59 291	60 329
<b>Concours actifs (dont DGF à la norme, FCTVA à 9 %)</b>	54 771	56 073	57 407	58 806	60 276
<b>Solde pour les variables</b>	1 513	1 196	864	484	53

Un tel scénario ne peut qu'attirer l'attention sur la nécessité de raisonner encore davantage les conditions de croissance des concours actifs, et notamment du FCTVA. Il ne sera guère possible, en effet, sauf à renoncer à financer la péréquation, de diminuer encore l'indexation de la DGF en deçà de 1,75 % par an à compter de 2010. Par conséquent, la seule alternative à un freinage du coût annuel du FCTVA consisterait à minorer les concours actuellement gelés, c'est-à-dire à transformer toutes les lignes du périmètre (sauf la DGF) en variables d'ajustement du Fonds. Le Rapporteur général considère, pour sa part, que l'objectif prioritaire de soutien à l'investissement des collectivités locales – auquel il souscrit sans réserve – devrait pouvoir être poursuivi sans générer de tels sacrifices.

*b) De quelle marge de manœuvre l'État dispose-t-il dorénavant sur les concours aux collectivités locales ?*

Le principal effet de l'évolution normée du périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités locales consiste pour celui-ci à s'engager sur une croissance annuelle (2 % puis 1,75 %) de leur total, quelle que soit l'évolution de leur assiette en tant que telle. Ceci impose notamment, comme le Rapporteur général l'a montré précédemment, de maîtriser autant que possible les évolutions propres des composantes du périmètre, pour autant qu'elles relèvent d'un choix du législateur.

Plus encore, ceci impose également de revoir les conditions dans lesquelles l'État proposera à l'avenir de modifier les concours du périmètre. En effet, dès lors que des mesures législatives auraient pour conséquence d'accélérer la croissance des concours actifs d'une année sur l'autre, alors que le financement du périmètre est déjà déséquilibré en raison du FCTVA, leur coût serait mécaniquement pris en charge par les variables d'ajustement.

Deux mesures proposées par le projet de loi de finances permettent de poser plus concrètement cette question :

– Le périmètre global des concours subira en 2009 une majoration, en plus de son évolution normée, de 135 millions d'euros, afin de prévoir le coût des compensations des exonérations de fiscalité locale associées aux zones franches d'activité créées dans les départements d'outre-mer<sup>(1)</sup>. Cette mesure intégrera donc le périmètre à compter de 2010, de sorte que son évolution fera nécessairement l'objet d'un arbitrage coûteux pour les collectivités locales :

- soit son évolution spontanée est préservée afin que la compensation demeure intégrale au profit des collectivités locales concernées par les zones franches, mais elle se traduira par une accélération à due concurrence de la baisse des variables du périmètre (la mesure sera donc financée par les autres collectivités locales) ;
- soit cette compensation est elle-même transformée en variable d'ajustement, ce qui signifie que les collectivités locales concernées par les zones franches financeront une partie de la politique d'exonération décidée par le législateur.

– De même, l'article 13 propose que l'éligibilité dérogatoire au FCTVA des infrastructures passives de téléphonie mobile soit prolongée de deux années, ce qui aura mécaniquement pour effet de renchérir le coût de la croissance du Fonds au sein du périmètre. Une telle proposition sera donc financée *in fine* par une baisse accrue des variables d'ajustement.

---

(1) Sur l'opportunité même d'une telle provision, alors que ces zones franches ne seront pas créées par la loi avant le mois d'avril 2009, le Rapporteur général renvoie au commentaire du présent rapport sous l'article 15 du projet de loi de finances.

Par conséquent, le Rapporteur général tient à souligner que si la nouvelle règle d'évolution du périmètre des concours aux collectivités locales est une impérieuse nécessité du point de vue du redressement des comptes publics, elle doit avoir aussi sa contrepartie au plan politique. L'État octroie une marge de manœuvre budgétaire restreinte à ces concours, et les collectivités locales assument leur croissance excédentaire sur leurs propres compensations d'exonérations. Il paraît donc difficilement défendable que l'État continue d'alimenter dorénavant cette croissance déjà excédentaire par des mesures nouvelles, tout en prétendant en assumer le coût.

D'importants efforts ont été accomplis en un an sur les transferts de charges nouvelles. En effet, l'adoption en 2007 d'un amendement, devenu l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités locales, a permis la création de la Commission consultative d'évaluation des charges. Le Rapporteur général se félicite du lancement de cette commission, présidée par un élu local, qui se prononcera sur l'impact financier des mesures techniques et réglementaires proposées par le Gouvernement.

## CHAPITRE IV :

### LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2009

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le mercredi 8 octobre, afin d'examiner les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour élaborer le projet de loi de finances pour 2009. Les prévisions du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi y ont été confrontées à celles des principaux instituts de conjoncture et de certaines institutions financières.

Comme de coutume, le Rapporteur général rend compte dans le présent chapitre des grandes lignes du scénario macro-économique associé au projet de loi de finances et des principales convergences et différences d'appréciation entre les prévisions gouvernementales et celles des instituts membres du groupe technique.

L'exercice prend toutefois un relief particulier cette année, dans la mesure où **les discussions du groupe technique ont porté sur le scénario macro-économique du Gouvernement tel qu'arrêté à la mi-septembre et présenté dans le Rapport économique, social et financier joint au présent projet de loi de finances**<sup>(1)</sup>. Depuis, la crise immobilière et financière mondiale s'est spectaculairement accélérée, entraînant la défaillance de grandes institutions financières, l'effondrement des cours boursiers et de nombreuses interventions des banques centrales et des gouvernements. En France, la réaction de l'État à la crise a notamment pris la forme d'une loi de finances rectificative pour 2008 comportant d'importantes mesures de soutien au secteur financier<sup>(2)</sup>.

À l'heure actuelle, faute de pouvoir mesurer les conséquences de la crise à court comme à moyen terme – en particulier la solidité des secteurs bancaires, les réactions des ménages et des entreprises, les effets des interventions monétaires et gouvernementales –, **la plus grande incertitude est donc de mise**. Les développements qui suivent doivent être lus à l'aune de cette incertitude.

#### I.– UN ENVIRONNEMENT MONDIAL PARTICULIÈREMENT INSTABLE

À la mi-septembre dernier, le scénario macro-économique retenu par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) était celui d'un fort ralentissement de la croissance mondiale, qui passerait de plus de 5 % en 2007 à 4,1 % en 2008, puis à 3,7 % en 2009. Dans ses perspectives économiques d'avril dernier, la DGTPE pouvait encore table sur une croissance de la demande mondiale adressée à la France de 3,9 % en 2008 puis

---

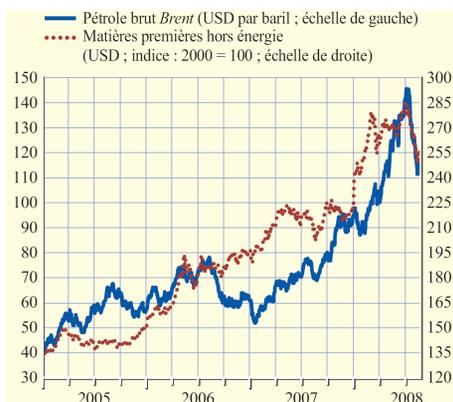
(1) *Le Tome I de ce rapport précise que les prévisions macro-économiques qu'il contient « ont été finalisées à partir d'informations disponibles jusqu'au 19 septembre 2008 ».*

(2) *Voir le rapport du Rapporteur général sur la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 (n° 1158, octobre 2008).*

de 5,3 % en 2009. À la mi-septembre dernier, ces prévisions étaient revues à, respectivement, 3,5 % et 2,5 %.

Dans un premier temps, la détérioration du contexte mondial en 2008 s'est illustrée par l'exceptionnelle hausse des prix des matières premières et notamment du cours du baril de **pétrole**, tout spécialement à partir de la mi-2007 (voir le graphique ci-dessous). Le baril de pétrole a ainsi atteint 147 dollars début juillet, avant de se replier sous les 90 dollars en septembre. La hausse des prix des matières agricoles a entraîné dans de nombreux pays du monde des « manifestations contre la faim » ayant conduit à de graves désordres sociaux et politiques (démission du gouvernement en Haïti).

### PRINCIPALES ÉVOLUTIONS SUR LES MARCHÉS DE MATIÈRES PREMIÈRES

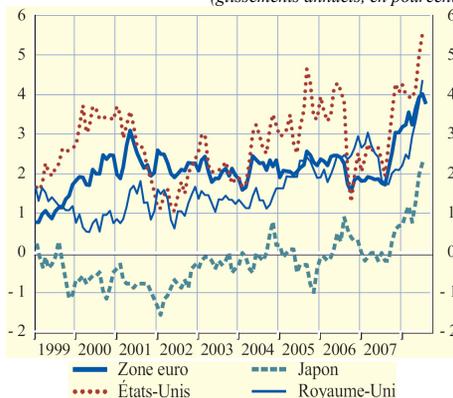


Source : Banque centrale européenne, Bulletin mensuel (septembre 2008).

Les fortes tensions inflationnistes qui s'en sont ensuivies ont pesé sur l'activité de la plupart des États, non seulement dans les économies occidentales (voir le graphique ci-après), mais aussi en Afrique, en Asie du sud-est et en Chine.

### TAUX D'INFLATION DES PRIX À LA CONSOMMATION

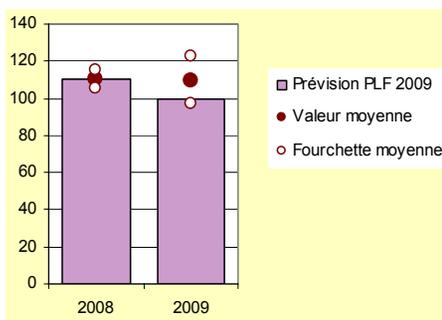
(glissements annuels, en pourcentage)



Source : Banque centrale européenne, Bulletin mensuel (septembre 2008).

Si des tensions sur les prix peuvent subsister à moyen terme, la flambée des cours des matières premières semble désormais clairement achevée. La chute sans précédent de la consommation mondiale observée ces dernières semaines, notamment aux États-Unis, conduit en outre à privilégier un scénario baissier. Les prévisions macro-économiques de la DGTPPE sont fondées, comme de coutume, sur l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation du cours du baril de pétrole, en l'occurrence à 100 dollars en 2009. Cette prévision se situe dans le bas de la *fourchette moyenne* des prévisions des membres du groupe technique, dont la borne basse est de 97 dollars et la borne haute de 122 dollars <sup>(1)</sup>.

**PRIX DU PÉTROLE**  
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique  
(en dollars par baril de Brent)



Depuis ces dernières semaines, ces questions sont cependant rendues moins prégnantes par les nouveaux développements de la crise initialement dite des « *subprimes* ». À la crise immobilière née de l'éclatement de la bulle aux États-Unis à partir de l'été 2007 s'est en effet ajoutée une crise financière touchant le secteur bancaire mondial et entraînant une baisse spectaculaire des cours boursiers.

Sans prétendre à l'exhaustivité, une série de faits particulièrement marquants intervenus ces derniers mois peuvent être rappelés : la nationalisation de la banque britannique Northern Rock en février ; le sauvetage par JP Morgan, avec l'aide de la Réserve fédérale américaine, de la banque d'affaires américaine Bear Stearns en mars ; la mise sous tutelle publique des établissements américains de refinancement hypothécaire Freddie Mac et Fannie Mae en septembre ; la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en septembre ; la nationalisation de fait de AIG, premier assureur américain, en septembre ; le sauvetage, avec la garantie de l'État allemand, d'Hypo Real Estate, banque spécialisée dans le crédit immobilier en septembre ; la quasi nationalisation du groupe bancaire Fortis par le Benelux en septembre ; le soutien apporté par la

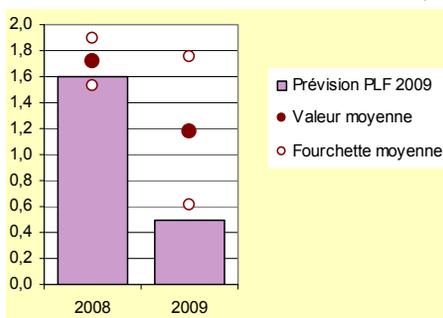
(1) La « *fourchette moyenne* » dont il est question dans les développements qui suivent est égale à deux écarts types de la distribution des données. La borne basse est donc égale à la valeur moyenne moins un écart type, la borne haute est égale à la valeur moyenne plus un écart type. Par définition de l'écart type, il existe des données excédant les bornes haute et basse.

Belgique, la France et le Luxembourg à la banque Dexia début octobre ; les effondrements boursiers survenus dans la semaine du 6 octobre.

Cette crise financière mondiale pèse très fortement sur les conditions de financement de l'économie, par le double canal du rationnement du crédit bancaire et du tarissement des financements de marché. La consommation des ménages – déjà sérieusement handicapée par l'inflation et par l'effet d'appauvrissement engendré par la crise immobilière – et l'investissement des entreprises s'en trouvent directement affectés.

Dans ces conditions, les prévisions de croissance des **États-Unis** formulées par la DGTPE à la mi-septembre dernier ne s'établissaient plus qu'à 1,6 % en 2008, puis à 0,5 % en 2009. Cette dernière prévision est globalement plus pessimiste que celle des membres du groupe technique, dont la moyenne pour 2009 était de 1,2 % (voir le graphique ci-après). Il est cependant évident qu'une réactualisation de ces prévisions à l'aune de la conjoncture de ces dernières semaines les rapprocherait de l'hypothèse gouvernementale. Encore cette dernière est-elle fondée sur l'hypothèse d'une quasi disparition d'ici la fin de l'année 2009 des restrictions pesant sur le financement de l'économie.

**CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS**  
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique  
(en %)



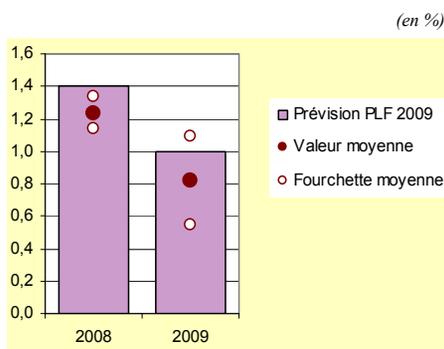
En Europe, la DGTPE évoque une « *crise du modèle de croissance* » du **Royaume-Uni** et de l'**Espagne** (dont les taux de progression du PIB atteignaient encore, respectivement, 3,1 % et 3,7 % en 2007), fondé sur l'abondance du crédit et l'importance du secteur immobilier, deux moteurs de l'activité désormais en panne. En attestent la forte baisse des mises en chantier, la hausse des taux d'intérêt et les effets de richesse négatifs pesant sur la consommation des ménages du fait de la chute des prix des actifs.

La **zone euro** serait particulièrement touchée par la crise, ne serait-ce que par le recul de sa devise par rapport au dollar – de près de 15 % ces trois derniers mois. D'après le Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances « *après son recul du deuxième trimestre puis une stabilité au second semestre 2008, la demande intérieure de la zone euro retrouverait*

*graduellement le chemin de la croissance, d'abord tirée par la consommation des ménages. L'investissement ne retrouverait la croissance que dans la seconde moitié de 2009 en raison de l'ajustement du marché immobilier dans plusieurs pays de la zone. La reprise de la consommation serait modérée en raison de la hausse des taux d'épargne induite par la crise financière ».*

À 1 % de croissance en 2009 pour la zone euro, le scénario associé au présent projet de loi de finances est légèrement plus optimiste que les membres du groupe technique, dont la moyenne des prévisions est de 0,8 % (voir le graphique ci-après).

**CROISSANCE DU PIB DANS LA ZONE EURO**  
**Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique**



Ces prévisions sont, là encore, à considérer avec précaution. Ainsi, le dernier point de conjoncture de l'INSEE, publié le 3 octobre, prévoit une panne de croissance dans la zone euro au second semestre (-0,1 % au troisième trimestre puis 0 % au dernier trimestre), ce qui limiterait la croissance annuelle du PIB à 1,1 % en 2008, après 2,6 % en 2007. Quant aux récentes prévisions du Fonds monétaire international (FMI), elles font état d'une croissance de la zone euro de 1,3 % en 2008 puis de seulement 0,2 % en 2009.

Comme de coutume, le scénario macro-économique d'ensemble du Gouvernement est sensible à la survenance de divers aléas, *a fortiori* dans les conditions conjoncturelles de ces dernières semaines. En plus des aléas « habituels » tels que le prix du baril de pétrole ou le taux de change<sup>(1)</sup>, deux incertitudes pèsent sur les prévisions pour 2009.

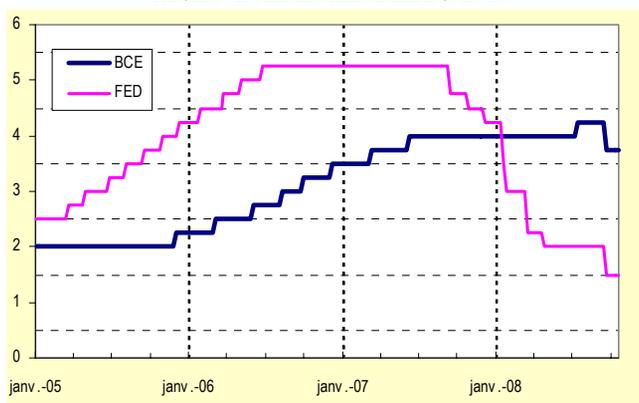
---

(1) *Le Gouvernement retient à titre conventionnel une stabilisation du cours de l'euro à 1,45 dollar en 2009. Le Rapport économique, social et financier indique à cet égard : « La défiance pour les actifs américains ainsi qu'une moindre disponibilité de fonds prêtables en provenance des émergents contribuent à la baisse du dollar mais, en sens inverse, le moindre besoin de financement des importations américaines (avec le ralentissement de la demande intérieure) et les opportunités d'investissement de long terme ouvertes aux investisseurs étrangers peuvent contribuer à le soutenir. Une dépréciation du dollar pèserait bien entendu sur les exportations de la zone euro mais elle renforcerait le mouvement de désinflation retenu dans le scénario du projet de loi de finances ».*

La première est celle du **degré de résistance des pays émergents d'Asie au ralentissement mondial**. À la fin septembre dernier, la DGTPE estimait que la décélération de la demande en provenance des États industrialisés occidentaux n'aurait qu'un effet modéré sur l'activité de ces pays. Le reflux des tensions inflationnistes leur permettrait de demeurer dynamiques, grâce en particulier à une croissance chinoise encore proche de 10 % en 2009 (9,8 %, à comparer à une moyenne des prévisions des membres du groupe technique de 9,2 %).

La seconde incertitude réside dans **les effets sur l'activité économique des mesures prises en réaction à la crise, qu'elles soient l'œuvre des banques centrales ou des gouvernements**. Les politiques monétaires ont en effet été particulièrement actives ces derniers mois et ces dernières semaines : les banques centrales ont multiplié les facilités de financement et les déblocages massifs de liquidités ; le 8 octobre, six d'entre elles ont procédé à une baisse coordonnée de leurs taux directeurs<sup>(1)</sup>. Les taux de la Banque centrale européenne et de la Réserve fédérale américaine ont ainsi été respectivement ramenés à 3,75 % et 1,5 % (voir le graphique ci-dessous).

#### ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE AMÉRICAINE



Les gouvernements ont par ailleurs adopté de nombreuses mesures visant à faire face à la crise : importants allègements fiscaux en février aux États-Unis (dont les effets de soutien à la consommation sont néanmoins vraisemblablement épuisés) ; récent plan « Paulson » créant notamment une structure fédérale de cantonnement des créances douteuses des institutions financières ; mise en place d'un fonds espagnol de soutien au financement du système financier ; injection de 50 milliards d'euros de livres dans le secteur bancaire britannique afin de relancer le crédit ; garantie des crédits au Danemark et en Irlande. Plus récemment encore, le sommet du G7 du 10 octobre a abouti à une déclaration en cinq points destinée à soutenir le secteur financier. Dans son prolongement, la réunion de l'Eurogroupe

(1) Il s'agit des banques centrales de la zone euro, des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada, de la Suède et de la Suisse.

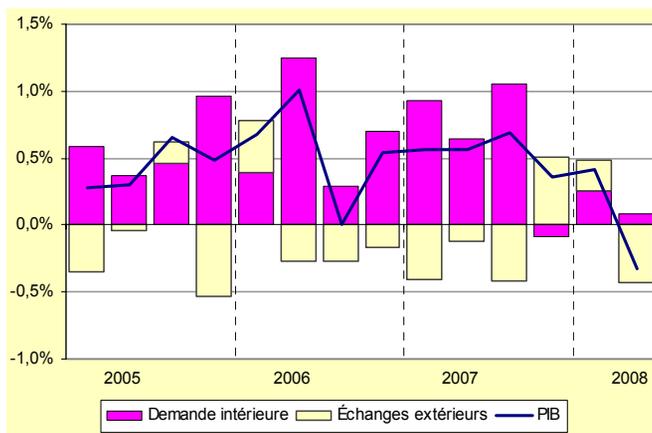
du 19 octobre a adopté un plan d'action commun visant à favoriser la liquidité et la solvabilité des établissements bancaires, décliné ensuite dans les différents États européens (sous la forme, en France, de la loi de finances rectificative pour 2008 pour le financement de l'économie, déjà évoquée). L'état de la conjoncture économique en 2009 dépendra naturellement de l'efficacité de ces différentes interventions budgétaires et financières.

## II.- L'INÉVITABLE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE FRANÇAISE

Les perspectives macro-économiques concernant la France sont évidemment directement dépendantes des évolutions de l'environnement international. Plus encore que les années précédentes, les turbulences actuelles conduisent à faire de preuve de prudence dans l'interprétation des prévisions gouvernementales, dont le Rapporteur général rappelle qu'elles ont été arrêtées au 19 septembre dernier.

Une chose est sûre : les résultats du premier semestre 2008 révèlent un net fléchissement de la croissance française (voir le graphique ci-dessous). Au deuxième trimestre, le PIB a reculé en volume, ce qui n'était plus survenu depuis le deuxième trimestre 2003, dans des proportions (-0,3 % en volume) qui n'avaient pas été constatées depuis le dernier trimestre 2001. Les échanges extérieurs ont coûté 0,4 point à la croissance, tandis que la demande intérieure, pourtant significativement soutenue par la variation des stocks, ne lui a apporté que 0,1 point.

LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PIB

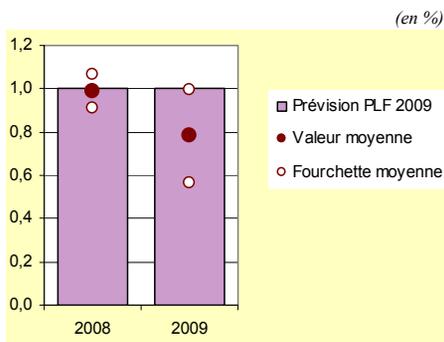


Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2008).

Pour l'ensemble de l'année 2008, le scénario du Gouvernement présenté à l'appui du présent projet de loi de finances est celui d'une **croissance du PIB** de 1 % en volume, soit une prévision très proche de celles des membres du groupe

technique, dont la fourchette moyenne s'avère particulièrement restreinte (de 0,9 % à 1,1 %). Depuis, le point de conjoncture précité de l'INSEE a anticipé une croissance 2008 à 0,9 %, du fait d'un probable nouveau recul du PIB aux troisième et quatrième trimestres : les importations seraient peu dynamiques, la faiblesse de l'activité pèserait sur l'investissement des entreprises, l'emploi reculerait et la consommation des ménages pâtirait de la faiblesse du pouvoir d'achat.

**CROISSANCE DU PIB EN FRANCE**  
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

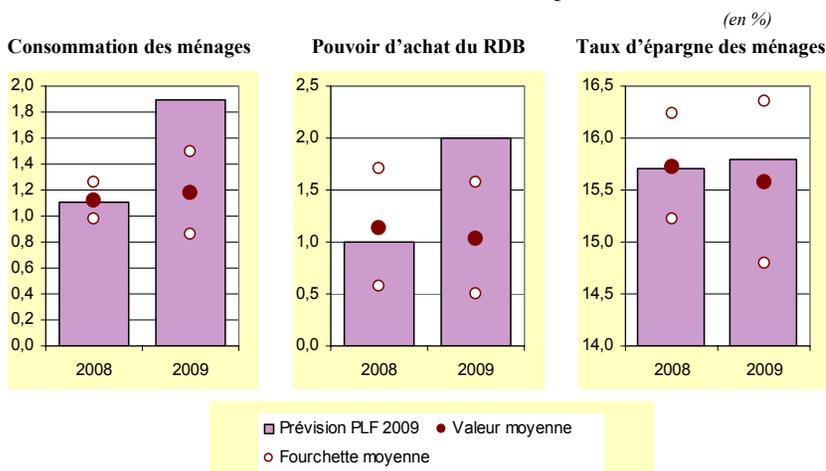


Pour 2009, le Gouvernement a officiellement présenté une prévision de croissance située dans une fourchette comprise entre 1 % et 1,5 %, tout en indiquant des plus clairement que c'est sa borne basse qui avait été concrètement utilisée pour bâtir le projet de loi de finances. Cette prévision est fondée sur une hypothèse de redémarrage très graduel de l'activité en 2009, soutenue par une consommation bénéficiant de la baisse de l'inflation et par une accélération très progressive de l'investissement, permise par un ratio d'insolvabilité des entreprises maintenu à un niveau historiquement bas.

Comparé à la fourchette moyenne des prévisions des conjoncturistes du groupe technique, ce scénario apparaît prudent, quoique légèrement plus optimiste (voir le graphique ci-avant). Sans doute le serait-il plus encore si les prévisions des différents instituts étaient actualisées à l'aune des développements financiers et économiques de ces dernières semaines. Récemment, le FMI a évalué la croissance française pour 2009 à 0,2 % en volume.

La divergence la plus franche entre les prévisions gouvernementales pour 2009 et celles des membres du groupe technique concerne **le pouvoir d'achat et la consommation des ménages** (voir les graphiques ci-après).

**PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE  
DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE**



Le Gouvernement se montre légèrement plus optimiste quant à la progression du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (SMPT) qui, à 1,3 % en 2009, correspond à la borne haute de la fourchette moyenne des prévisions. Mais c'est surtout le pouvoir d'achat mesuré par le revenu disponible brut (RDB) qui révèle de substantiels écarts : à 2 % en 2009, son augmentation représente le double de la moyenne dégagée au sein des prévisions du groupe technique. La différence tient vraisemblablement à la prise en compte dans la prévision de la DGTPE des importants transferts sociaux entraînés en 2009 par le « rattrapage d'inflation » au titre de 2008. Pour nombre de prestations sociales indexées sur l'inflation (notamment les pensions), la hausse des prix d'une année donnée est compensée l'année suivante : cet effet serait particulièrement fort en 2009 du fait de l'écart entre la prévision d'inflation du projet de loi de finances pour 2008 de 1,6 % et sa révision cet automne à 2,9 %<sup>(1)</sup>. En 2009, l'inflation reviendrait en revanche à 2 % en moyenne annuelle, sous l'effet de la baisse des prix des matières premières et des récentes mesures en faveur de la concurrence<sup>(2)</sup>.

Sans surprise, ce décalage entre le Gouvernement et le groupe technique se répercute dans les prévisions de consommation des ménages pour 2009, beaucoup plus allantes pour le premier (+ 1,9 %) que pour le second (+ 1,2 % en moyenne). Il faut souligner que, dans le scénario de la DGTPE, cette bonne tenue de la consommation présuppose une résistance assez forte des ménages aux effets de la nette détérioration du marché du travail anticipée en 2008 comme en 2009. Outre une baisse de l'emploi dans le secteur non marchand du fait d'un moindre volume de contrats aidés en 2009, les prévisions gouvernementales tablent sur une

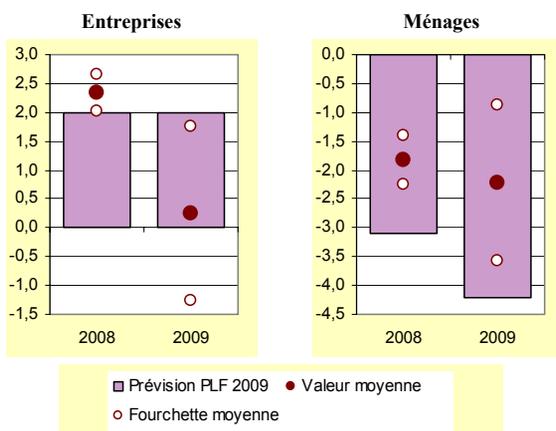
(1) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

(2) Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») et loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

augmentation dans le secteur marchand non agricole de 50 000 emplois, après 34 000 emplois en 2008 et 290 000 emplois en 2007 <sup>(1)</sup>.

Quant aux prévisions relatives à **l'investissement**, les graphiques ci-après montrent un scénario gouvernemental particulièrement négatif s'agissant des ménages. Le retournement du marché de l'immobilier, attesté par les récentes baisses du volume des transactions, des permis de construire et des mises en chantier, entraînerait un recul de l'investissement en logement des ménages dès 2008 (- 3,1 %), après quatorze années de croissance ininterrompues.

**INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES ET DES MÉNAGES**  
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique  
(en %)



En revanche, à + 2 % en 2009, les prévisions du Gouvernement sont globalement plus favorables que celles du groupe technique en matière d'investissement des entreprises. La DGTPE intègre notamment dans ses perspectives d'investissement les effets du redressement progressif de la consommation des ménages, de l'élargissement du crédit d'impôt recherche et de diverses récentes réformes en faveur des entreprises <sup>(2)</sup>, ainsi que l'hypothèse sous-jacente d'un retour à une plus grande normalité des marchés financiers. Comme le souligne cependant le Rapport économique, social et financier, « *l'éventail des prévisions des membres du groupe technique est particulièrement large sur cette composante de la demande par nature volatile, puisque la prévision la plus haute se situe à 1,4 % et la plus basse à - 2,3 %* ».

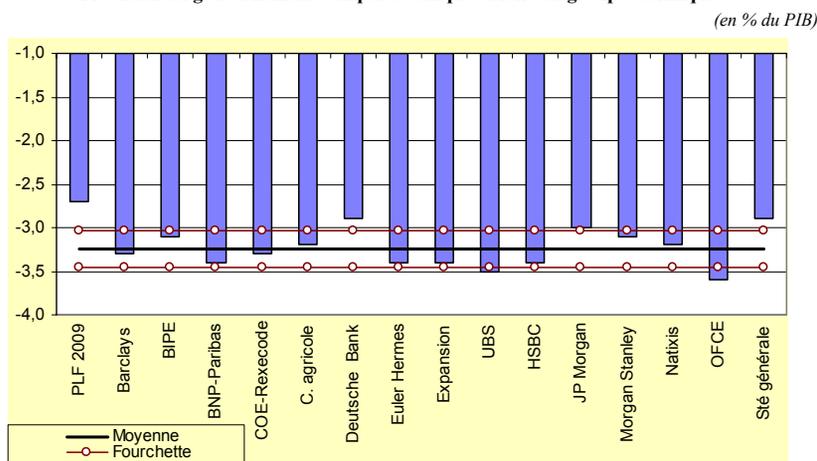
(1) En glissement annuel.

(2) Notamment la loi de modernisation de l'économie précitée, à laquelle le Rapport économique, social et financier consacre un article thématique, sous l'angle de ses effets sur la croissance (+ 0,3 % de PIB par an à partir de 2009) et sur l'emploi (+ 50 000 emplois marchands par an à partir de 2009).

Les autres prévisions macro-économiques appellent moins de commentaires, dès lors que les perspectives associées au présent projet de loi de finances apparaissent peu éloignées de celles des conjoncturistes. Tout au plus peut-on souligner que, comme souvent, la DGTPE est plus optimiste que les membres du groupe technique quant à la performance française à l'exportation, prévue à +2,2 % en 2009, à comparer à une moyenne du panel de 1,6 % et une fourchette moyenne comprise entre 0,4 % et 2,8 %.

En revanche, les écarts entre les prévisions gouvernementales et celles des membres du groupe technique sont plus franchement marqués quant à l'évolution du **déficit public**. Alors que le Gouvernement vise sa stabilisation à 2,7 % du PIB en 2008 et en 2009, la moyenne des prévisions du panel s'établit à 3 % en 2008 et à 3,2 % en 2009. Le graphique ci-après invite à constater que, pour 2009, aucun membre du groupe technique ne formule de prévision plus favorable que celle du Gouvernement : la fourchette moyenne des prévisions s'étend de 3 % à 3,5 % du PIB et seuls deux instituts voient le déficit public demeurer inférieur à 3 % en 2009 <sup>(1)</sup>.

**LE DÉFICIT PUBLIC EN 2009**  
Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique



(1) Il s'agit de la Société générale et de la Deutsche Bank. Cette dernière est par ailleurs le seul institut à prévoir une diminution du déficit public entre 2008 (3,2 % du PIB) et 2009 (2,9 %). À l'exception de deux prévisions de stabilisation (celles de la Société générale à 2,9 % et de Morgan Stanley à 3,1 %), tous les autres membres du groupe technique tablent sur une augmentation du déficit public entre 2008 et 2009.

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. De ce dernier point de vue, la DGTPE insiste sur l'effort particulier d'inflexion de la dépense publique prévu en 2009, du fait d'une stabilisation en volume des dépenses de l'État calculée non sur la base des dépenses réelles de 2008 mais par rapport aux dépenses prévues en loi de finances initiale pour 2008 : dès lors que, comme on l'a vu, l'inflation constatée en 2008 s'écarte substantiellement de la prévision initiale, la contrainte pesant sur l'évolution des dépenses publiques en 2009 est d'autant plus forte <sup>(1)</sup>.

---

*(1) Le Rapporteur général se permet de renvoyer sur ce sujet à son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 1155, octobre 2008).*

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(septembre 2008)

	PLF 2009		Exane		Barclays		BIPE		BNP Paribas		COE- Rexecode		Crédit agricole		Deutsche Bank		Euler Hermes	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>A.- Environnement international</b>																		
Prix du pétrole (dollars par baril)	110	100	110	115	109	116	112	118	110	115	111	100	113	91	115	120	114	105
Taux à 10 ans aux USA (%)			3,8	4,2	4,2	5,2	3,9	4,2	3,9	5,0	3,8	4,1	3,8	4,4	4,0	4,5	4,1	4,4
Croissance du PIB aux USA (a)	1,6	0,5	1,8	1,7	2,1	2,5	1,5	1,3	1,8	1,5	1,7	1,0	1,8	0,7	1,5	1,0	1,8	1,2
Croissance du PIB au Japon (a)	0,9	1,0	1,0	1,0	0,7	1,2	1,0	1,0	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7	1,3	0,7	0,4	0,9	1,1
Cours de change euro/dollar	1,50	1,45	1,46	1,37	1,45	1,38	1,52	1,45	1,40	1,20	1,49	1,35	1,50	1,37	1,50	1,43	1,50	1,40
Demande mondiale adressée à la France (a)	3,5	2,5									3,7	3,7			2,4	2,1		
<b>B.- Zone euro</b>																		
Taux à 10 ans en zone euro (%)			4,1	4,0	4,2	4,3	4,2	4,2	4,4	4,8	4,4	4,3	4,4	4,6	4,2	4,0	4,2	4,3
Indice des prix à la consommation (a)	3,4	2,2	3,3	1,6	3,5	3,2	3,2	3,2	3,6	2,7	3,5	2,0	3,5	2,4	3,6	2,5	3,4	2,4
Croissance du PIB en zone euro (a)	1,4	1,0	1,3	1,0	1,2	0,8	1,5	1,3	1,2	0,6	1,3	0,8	1,3	0,9	1,1	0,2	1,2	0,8
Croissance du PIB en RFA (a)	1,6	0,8	1,7	1,1	1,6	0,8	1,8	1,5	1,4	0,9	1,6	0,8	1,7	1,1	1,5	0,3	1,5	0,9
<b>C.- Équilibre des biens et services (a)</b>																		
Croissance du PIB en France	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,6	1,1	1,0	0,9	0,5	0,9	0,7	1,0	0,9	0,8	0,4	1,0	0,8
Consommation des ménages	1,1	1,9	1,1	1,5	1,2	0,9	1,1	1,1	1,1	1,4	1,0	0,9	1,1	1,1	0,9	0,8	1,1	1,3
Investissement des entreprises	2,0	2,0					3,1	3,2	2,0	-1,4	2,7	0,7	2,5	1,2	2,3	1,5	2,2	1,9
Investissement des ménages	-3,1	-4,2					-1,7	-1,6	-1,7	-3,0	-1,9	-2,5	-1,6	-2,5	-1,4	0,1	-2,6	-3,1
Importations	1,5	2,1					2,4	3,2	2,2	1,1	2,0	1,9	2,3	1,8	2,4	2,0	2,5	5,0
Exportations	1,6	2,2					2,6	3,7	1,6	-0,4	1,9	1,3	2,2	2,2	-0,2	0,9	2,2	3,4
Variation des stocks (b)	0,0	0,0	-0,3	0,0			-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,5	0,0	0,3
<b>D.- Prix, salaires, emploi (a)</b>																		
Emploi salarié	0,9	0,1							0,6	-0,5	0,8	-0,2	0,8	0,2	0,7	0,6	0,5	-0,2
Emploi total							0,7	-0,1			0,6	-0,1	0,6	0,3	0,7	0,9	0,6	0,0
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	2,9	2,0			3,4	2,2	3,4	3,0	3,0	2,4	3,1	2,0	3,1	2,0	3,3	2,4	3,3	1,9
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)	0,6	1,3									0,7	1,1	0,0	1,0	-0,5	0,1	0,0	1,3
Pouvoir d'achat du RDB (d)	1,0	2,0					0,5	0,1	1,2	0,4	1,0	0,8	0,9	1,2	0,2	0,5	1,1	1,2
<b>E.- Comptes d'agents</b>																		
Taux d'épargne des ménages (%)	15,7	15,8					15,3	14,5	15,8	14,8	15,7	15,5	15,7	15,3	15,9	15,8	15,8	15,7
Taux de marge des entreprises (%)	30,8	30,6					-3,0	-3,1	-2,9	-3,4	-2,9	-3,3	-3,1	-3,2	-3,2	-2,9	-3,1	-3,4
Capacité de financement des administrations (e)	2,7	2,7					-3,2	-2,9	-1,9	-2,2	-3,8	-4,2	-1,9	-2,0	-1,6	-1,3	-2,0	-2,6
Capacité de financement de la Nation (e)																		

(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 %.

(e) En % du PIB.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(septembre 2008)

	PLF 2009		Expansion		UBS		Goldman Sachs		HSBC		JP Morgan		Morgan Stanley		Natixis		OFCE		Société générale			
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009		
<b>A.- Environnement international</b>																						
Prix du pétrole (dollars par baril)	110	100	100	110	120	135	115	125	104	104	105	90	3,2	3,4	3,0	2,6	113	117	108	100	106	95
Taux à 10 ans aux USA (%)	1,6	0,5	3,5	3,3	2,5	2,8	2,8	2,6	2,5	2,3	2,9	2,6	3,2	3,4	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,8
Croissance du PIB aux USA (a)	0,9	1,0	0,7	0,4	3,6	4,5	4,0	4,2	3,0	3,5	3,8	4,1	3,8	4,6	3,8	4,1	3,8	3,9	3,8	3,9	3,8	4,2
Croissance du PIB au Japon (a)	1,50	1,45	1,45	1,50	0,9	1,2	0,8	1,3	0,9	0,6	0,5	0,5	1,0	0,2	0,9	0,8	1,6	0,8	1,6	0,8	1,7	1,0
Cours de change euro/dollar	3,5	2,5	1,47	1,30	1,47	1,30	1,56	1,52	1,35	1,28	1,50	1,40	1,50	1,35	1,52	1,43	1,50	1,45	1,50	1,45	1,50	1,43
<b>B.- Zone euro</b>																						
Taux à 10 ans en zone euro (%)	3,4	2,2	3,2	2,2	3,7	2,4	4,2	4,3	3,8	3,9	4,3	4,0	4,3	4,6	4,2	4,0	4,1	3,8	4,1	3,8	4,2	4,2
Indice des prix à la consommation (a)	1,4	1,0	1,2	0,6	1,2	0,7	1,3	1,2	1,1	0,8	1,1	0,4	1,3	1,0	1,3	0,9	1,2	1,0	1,2	0,9	1,2	0,9
Croissance du PIB en zone euro (a)	1,6	0,8	1,6	0,6	1,6	0,6	1,6	1,1	1,3	0,9	1,6	0,7	1,6	1,0	1,7	1,0	1,7	1,3	1,5	1,3	1,5	0,9
Croissance du PIB en RFA (a)																						
<b>C.- Equilibre des biens et services (a)</b>																						
Croissance du PIB en France	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	0,7	1,1	1,2	1,0	0,7	1,0	0,7	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
Consommation des ménages	1,1	1,9	1,1	0,8	1,0	0,7	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,5	1,2	1,4	1,6	1,8	1,2	1,6	1,2	1,6
Investissement des entreprises	2,0	2,0	2,5	0,4					2,2	-0,4	2,5	1,0	2,0	-0,7	2,2	-0,6	2,1	-1,9	2,0	-1,6	2,0	-1,6
Investissement des ménages	-3,1	-4,2	-2,0	-3,7					-1,4	-2,1	-1,5	0,3	-1,6	-1,6	-1,9	-3,1	-2,6	-3,8	-2,3	-3,7	-2,3	-3,7
Importations	1,5	2,1	1,8	0,6	2,2	1,7	2,4	2,6	2,0	1,1	2,2	1,7	2,2	1,4	2,3	1,8	2,4	3,7	2,2	2,0	2,2	2,0
Exportations	1,6	2,2	1,7	1,1	2,0	1,2	1,9	1,8	1,7	1,0	1,9	0,5	2,0	1,0	2,2	1,6	2,0	3,4	2,0	1,5	2,0	1,5
Variation des stocks (b)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1			-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
<b>D.- Prix, salaires, emploi (a)</b>																						
Emploi salarié	0,9	0,1			0,8	0,5			0,9	0,4	0,8	0,3			0,9	-0,1	0,1	0,2	0,9	0,0	0,9	0,0
Emploi total							0,7	0,3	0,7	0,2	0,9	0,3	0,5	-0,4	0,6	0,0	0,5	0,1	0,6	0,1	0,6	0,1
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	2,9	2,0	3,0	2,5	3,2	2,4			3,0	1,7	3,1	1,7	3,1	2,3	3,1	2,0	3,0	1,8	3,1	1,8	3,1	1,8
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)	0,6	1,3							0,2	0,2			0,3	0,6	0,3	1,3					0,1	1,2
Pouvoir d'achat du RDB (d)	1,0	2,0	2,0	1,5	0,3	0,3	0,9	1,1	1,9	1,5	1,8	1,8	1,6	1,1	1,2	1,5					1,3	1,5
<b>E.- Comptes d'agents</b>																						
Taux d'épargne des ménages (%)	15,7	15,8	16,7	17,4	15,2	14,9	14,7	14,3	16,3	16,4	15,0	15,5	16,1	15,8	15,8	16,0	16,0	15,9	15,9	15,8	15,9	15,8
Taux de marge des entreprises (%)	30,8	30,6																				
Capacité de financement des administrations (e)	2,7	2,7	-3,0	-3,4	-3,0	-3,5			-3,0	-3,4	-2,9	-3,0	-3,1	-3,1	-3,1	-3,2	-3,1	-3,6	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9
Capacité de financement de la Nation (e)																						

(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 %.

(e) En % du PIB.