



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : COMMENT ÉVITER UN ENDETTEMENT PUBLIC DE 100 % DU PIB ?	11
I.– SÉCURISER LES RECETTES	11
II.– APPROFONDIR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	14
III.– LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS POUR DEMAIN	18
CHAPITRE II : LES COMPTES PUBLICS EN 2010, UNE SECONDE ANNÉE DE CRISE	27
I.– UN VOLET FISCAL COUPLANT RÉFORME STRUCTURELLE ET SOUTIEN CONJONCTUREL	27
A.– LE VOLET FISCAL : COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET SOUTIEN À LA CONJONCTURE	28
1.– Deux réformes structurelles du système fiscal : taxe professionnelle et taxe carbone	28
2.– Un soutien conjoncturel à l'économie de l'ordre de 10 milliards d'euros	29
3.– Des mesures antérieures qui pèsent encore fortement	29
B.– LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : UNE RÉFORME HISTORIQUE	30
1.– La suppression de la taxe professionnelle : une réforme historique partiellement financée par la dette	30
<i>a) La réforme proposée par le Gouvernement : imposer la valeur ajoutée à la place des investissements</i>	30
<i>b) Les effets de la réforme : une imposition des entreprises allégée et mieux ciblée</i>	31
<i>c) Une réforme partiellement financée par un accroissement du déficit de l'État</i>	33
2.– Une réforme dont la neutralité budgétaire est garantie pour les collectivités locales	37
C.– LES AUTRES MESURES FISCALES	38
1.– La poursuite de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : taxe carbone et autres mesures	38
<i>a) La taxe carbone</i>	38
<i>b) Les effets de la taxe carbone</i>	40
<i>c) Les autres mesures fiscales en faveur de l'environnement</i>	40
2.– Les autres mesures fiscales	41

D.– VERS UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES FISCALES.....	41
1.– La règle de gage bouleversée par la TVA à 5,5% dans la restauration.....	42
2.– L'objectif de dépense fiscale.....	44
II.– UN RALENTISSEMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2010	45
III.– LE DÉFICIT STRUCTUREL EN HAUSSE CONTINUE	54
A.– LE DÉFICIT 2009 REVU À LA HAUSSE.....	57
1.– Le déficit de l'État.....	57
2.– Le besoin de financement des collectivités territoriales	59
3.– Le déficit de la sécurité sociale.....	59
B.– LE DÉFICIT 2010 À UN NIVEAU HISTORIQUE.....	60
1.– Le déficit de l'État.....	60
<i>a) Un déficit en baisse du fait de la disparition des mesures de relance.....</i>	<i>60</i>
<i>b) Un accroissement du déficit structurel du budget de l'État.....</i>	<i>61</i>
2.– Le besoin de financement des collectivités territoriales	62
3.– Le déficit de la sécurité sociale.....	63
IV.– UNE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE DE VINGT POINTS DE PIB EN TROIS ANS	64
A.– UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ENCORE SUPÉRIEUR À 200 MILLIARDS D'EUROS EN 2010	64
B.– LE POIDS GRANDISSANT DE LA DETTE ET DE SES INTÉRÊTS	68
CHAPITRE III : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2010	75
I.– LES RECETTES FISCALES	77
A.– IMPÔT SUR LE REVENU	77
B.– AUTRES IMPÔTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE DE RÔLE	79
C.– IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS.....	80
D.– TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS	83
E.– TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE.....	85
F.– LES AUTRES RECETTES FISCALES	88
1.– Les impôts assis sur le patrimoine.....	88
2.– Le produit des jeux.....	89
G.– LES MÉCANISMES DE PLAFONNEMENT	91

II.- LES RECETTES NON FISCALES	92
A.- RECETTES DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE	92
1.- La rémunération des garanties octroyées à la Société de financement et à Dexia	92
2.- Les dividendes de la Société de prise de participations de l'État.....	93
B.- DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES	95
C.- AUTRES RECETTES NON FISCALES	98
CHAPITRE IV : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2010	100
I.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	101
A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2009 ET 2010	101
B.- L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES	105
II.- LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT	110
A.- LE BUDGET GÉNÉRAL	110
B.- LES BUDGETS ANNEXES	115
C.- LES COMPTES SPÉCIAUX	116
III.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	119
A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE	119
B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	122
1.- Une évolution des concours aux collectivités territoriales supérieure à l'inflation prévisionnelle	123
2.- Une répartition des dotations favorisant l'investissement	124
CHAPITRE V : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2010	128
I.- UN FRAGILE REDÉMARRAGE DE L'ACTIVITÉ MONDIALE	128
II.- LA FIN DE LA RÉCESSION EN FRANCE	135

INTRODUCTION

Les années 2008-2010 resteront dans la mémoire collective comme le moment de la crise économique la plus brutale et la plus profonde depuis la Libération. Avec un recul de l'activité de $-1,4\%$ au quatrième trimestre 2008 et de $-1,3\%$ au premier trimestre 2009, la France devrait connaître cette année une récession de l'ordre de $-2,25\%$, certes moins importante que les -3% initialement prévus par le Gouvernement, mais néanmoins sans équivalent depuis 1945. La conséquence en est une hausse exceptionnellement brutale du taux de chômage, qui se rapprocherait des 10% d'ici à la fin de l'année.

Face à cette récession d'ampleur mondiale, le Gouvernement a réagi rapidement et efficacement en agissant tant sur la sphère financière que sur l'économie réelle. L'urgence a d'abord commandé de sauver le système financier et bancaire. Le plan de sauvetage français, qui a été salué comme l'un des plus performants, a permis de rétablir la confiance sur les marchés interbancaires, *via* la Société de financement de l'économie française, et de soutenir l'octroi de crédits en renforçant les fonds propres des banques, *via* la Société de prise de participations de l'État. Moins d'un an après sa mise en œuvre, son succès paraît confirmé par le retour à la normale des conditions de prêt entre banques et par l'annonce du remboursement de la plupart des aides versées aux banques.

Parallèlement, le plan de relance a contribué à un rebond rapide de l'économie. Alors qu'en début d'année 2009, les experts s'accordaient à dire que le retour de la croissance n'aurait pas lieu avant le premier semestre 2010, on a constaté un rebond du PIB dès le premier trimestre de cette année, avec une croissance de $0,3\%$ qui devrait, selon l'INSEE, se maintenir dans les prochains mois.

Le plan de relance a su utiliser à part égale l'arme fiscale et l'arme budgétaire : la première a eu un impact au premier semestre 2009 tandis que les effets de la seconde se sont étalés au cours du second semestre. L'activité a donc été immédiatement soutenue par les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises et l'allègement de l'impôt sur le revenu des ménages, puis a été peu à peu renforcée par la stimulation provenant des différents projets mis en œuvre dans le cadre du plan. Le choix d'accélérer le financement des projets déjà en cours d'études a permis de concentrer la dépense sur l'année 2010, c'est-à-dire au moment où elle est le plus utile. Les mesures ciblées sur le secteur automobile, notamment la prime à la casse, ont enfin permis d'apporter un soutien aux secteurs les plus touchés par la crise et ne sont pas étrangères à la sortie de la récession.

Le plan de relance a été conçu pour ne pas sacrifier l'avenir : en privilégiant les dépenses d'investissement, il prépare la croissance de demain. Le caractère transitoire des mesures adoptées permet également de préserver le retour à des finances publiques plus équilibrées, comme le prouve la réduction de 25 milliards d'euros du déficit de l'État dès 2010.

Au final, le plan de relance s'est révélé adapté tant par sa taille que par ses orientations et ceux qui réclamaient hier un soutien plus important à la consommation ne peuvent pas aujourd'hui s'offusquer de l'ampleur des déficits.

L'accent sur l'investissement sera prochainement renforcé par la mise en œuvre du « grand emprunt ». Celui-ci financera des projets sur le modèle de ceux ayant donné naissance à Airbus ou Ariane, c'est-à-dire des projets dont la rentabilité est importante et durable mais à un horizon éloigné et que, en conséquence, seule la puissance publique peut prendre le risque de financer. Leur objectif de long terme sera de transformer la structure du tissu productif français pour que, à horizon 2020, il puisse offrir les biens et services auxquels les entreprises et les ménages accordent le plus de valeur – en d'autres termes, d'augmenter la croissance potentielle.

Cette initiative, si elle est mise en œuvre correctement, permettra à la France de demeurer parmi les grandes puissances de l'économie mondiale du XXI^{ème} siècle et, en accroissant sa richesse à long terme, facilitera l'assainissement budgétaire.

Compte tenu de la profondeur de la crise et de son ampleur mondiale, la forte augmentation des déficits et de l'endettement public était inévitable. Le jeu des stabilisateurs automatiques, qui a conduit à un accroissement des dépenses sociales et à une réduction des recettes fiscales, a soutenu l'activité et limité l'impact de la récession sur les plus fragiles.

Mais, une fois la croissance revenue, l'assainissement budgétaire devra constituer une priorité absolue.

Il ne faudrait pas, en effet, que les années 2008-2010 demeurent dans l'histoire des finances publiques comme l'un de ces moments où est dépassé un niveau de dette que l'on pensait inatteignable – mais dont on finit par s'accommoder et qui devient peu à peu la norme. Déjà, en 1981-1983, l'échec de la politique de relance a conduit à une explosion de la dette publique, qui est passée de 20 % du PIB en 1980 à 30 % en 1985. Puis, alors qu'aucun effort n'avait été fait pour tirer profit du haut de cycle, la récession de 1993 a conduit à crever un nouveau plafond. La dette publique est alors passée de 36 % du PIB en 1991 à 58 % en 1996.

Aujourd'hui c'est un troisième palier qui est franchi. L'endettement public, qui atteignait 63,8 % du PIB en 2007, pourrait s'établir à 84 % en 2010 et s'approcher de 90 % en sortie de crise. Le déficit public est estimé par le Gouvernement à 8,2 % du PIB en 2009 et 8,5 % en 2010, ce qui est un niveau historique. Du haut des 1 500 milliards d'euros de dette brute accumulée, nous contempions aujourd'hui l'objectif de 60 % d'endettement public comme un horizon qui s'éloigne à grande vitesse – il était pourtant considéré comme un maximum par les concepteurs du traité de Maastricht.

Pour ne pas répéter les erreurs consécutives aux chocs de 1982 et 1993, deux défis doivent être relevés dès maintenant et une idée fausse doit être combattue.

Le premier défi est de ne pas considérer cette situation comme normale, de ne pas s'accommoder de la dette accumulée. Il sera néanmoins tentant d'agir de la sorte. La disparition du seul déficit structurel du budget de l'État nécessiterait un effort total de réduction des dépenses et d'augmentation des ressources de l'ordre de 50 milliards d'euros. Or, aucune contrainte immédiate n'incitera à de tels sacrifices. Il est très probable que les investisseurs étrangers continueront à acheter les obligations assimilables du Trésor émises par un État parmi les plus riches de la planète, dont l'économie est diversifiée, la démographie dynamique et qui offre le marché des obligations publiques le plus profond et le plus liquide d'Europe. Aucun problème de financement ne conduira donc à s'interroger sur la soutenabilité de notre endettement. Dans de telles conditions, non seulement le taux d'endettement demeurerait durablement autour de 90 %, mais il pourrait monter bien au-delà de 100 % sans préjudice apparent. Une telle évolution conduirait néanmoins à boire le calice de la dette jusqu'à la lie et à laisser l'action publique perdre progressivement sa portée. Du fait du poids des charges d'intérêt, qui pourrait rapidement devenir le premier poste de dépenses de l'État, la marge de manœuvre de n'importe quel Gouvernement serait en effet peu à peu réduite à la portion congrue.

Le second défi est de nous astreindre à des règles qu'aucune contrainte extérieure ne nous impose. La première est d'application immédiate et consiste à ne pas croire que, les bornes de l'endettement étant franchies, il n'existe plus de limites à la dépense fiscale et budgétaire. En dehors des efforts consacrés à la relance et à l'investissement productif, une même rigueur budgétaire doit être conservée sur l'ensemble de l'action publique. La seconde règle vaudra pour demain, quand le retour de la croissance sera assuré. Elle consistera à gérer les périodes d'expansion économique comme elles ne l'ont jamais été jusqu'à présent, c'est-à-dire en ne les considérant pas comme éternelles et en les mettant à profit pour réduire notre endettement. À cet égard, tant le respect de la norme de dépense que le financement systématique des mesures fiscales nouvelles sont impératifs.

L'idée fausse à combattre, enfin, est celle qui suppose que la dette nourrit la croissance à long terme et, ainsi, s'autofinance. Un tel postulat est vrai pour un endettement finançant des investissements conduisant à des gains de productivité, comme ceux que le « grand emprunt » devrait financer – mais tel n'est pas le cas de l'endettement français qui est affecté à des dépenses de fonctionnement. Un niveau de dette excessif, au contraire, handicape la croissance en érodant la confiance des acteurs et en sapant la capacité d'action de l'État qui devient incapable d'agir avec suffisamment de poids sur les déterminants de notre prospérité : formation, recherche et développement, infrastructures. À cet égard, l'exemple du Japon prouve que les dépenses financées par l'endettement ne s'autofinancent pas par des gains de croissance mais, au contraire, viennent nourrir une dette qui croît plus vite que la richesse nationale. Rappelons également

que la crise actuelle provient notamment d'une accumulation non soutenable d'endettement privé aux États-Unis. Un accroissement continu de l'endettement public est voué, tôt ou tard, à une fin identique car l'État ne peut emprunter à l'infini.

Dès 2010, la seule stabilisation du ratio dette/PIB nécessitera une croissance de 3 %, soit un point de plus que le potentiel de l'économie, ce qui est très important. Par ailleurs, une hausse de l'inflation, qui soulagerait les finances publiques comme cela a été le cas après 1945, paraît très hypothétique compte tenu du mandat de la Banque centrale européenne et des excédents d'offre sur le marché mondial des biens et services. Enfin, contrairement à la fin des années 1990, les taux d'intérêt sont déjà à un niveau historiquement bas et ne pourront baisser davantage. La réduction de l'endettement public ne pourra donc être le fait du seul retour à la croissance, aussi forte soit-elle, ni celui d'une accélération de l'inflation ou d'une diminution des taux d'intérêt, qui paraissent peu probables.

Une fois la crise passée, il sera donc difficile, voire impossible, de ne pas prendre le chemin de l'ajustement budgétaire. Nos voisins sont déjà en voie de l'emprunter. En Allemagne, la Constitution interdit que le déficit structurel dépasse $-0,35\%$ de PIB à partir de 2016. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas envisagent des diminutions drastiques de dépense publique. L'Espagne s'engage dans un mouvement de hausse de la fiscalité. Les règles élémentaires de bonne gestion des finances publiques et les lois de l'économie s'appliquent de la même manière en France que dans le reste du monde. Il est donc illusoire de croire que notre pays pourra, à long terme, s'exonérer de recourir à cette voie.

CHAPITRE PREMIER : COMMENT ÉVITER UN ENDETTEMENT PUBLIC DE 100 % DU PIB ?

I.- SÉCURISER LES RECETTES

Depuis 2000, l'effort de l'État en matière d'allègements d'impôts d'État et de diminutions compensées d'impôts locaux a été substantiel. Comme le montre le tableau ci-dessous, le montant total des baisses d'impôts entre 2000 et 2008 s'établirait entre 65 et 70 milliards d'euros. À titre de comparaison, ce montant est proche de celui des déficits cumulés du régime général de la sécurité sociale.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre une évaluation détaillée des baisses d'impôts votée depuis 2000. L'évaluation proposée ci-dessous a donc vocation à fournir seulement un ordre de grandeur de l'ampleur des baisses d'impôts réalisées tout au long des années 2000 ⁽¹⁾.

ÉVALUATION DU MONTANT DES BAISSSES D'IMPÔTS VOTÉES DEPUIS 2000 (EN EUROS 2010)

(en milliards d'euros)

Année	Montant	Principales mesures d'allègements
2000	17,2	Diminution du taux de TVA normal de 20,6% à 19,6%. Baisse d'IR. Suppression majoration exceptionnelle de 10% sur l'IS.
2001	13,7	Baisse d'IR. Création de la prime pour l'emploi.
2002*	5,6	Extension année pleine de la prime pour l'emploi.
2003**	4,8	Baisses d'IR adoptées en 2002 puis 2003
2004	1,7	
2005	2	
2006	3	
2007	9,8	Impact LFI 2006: refonte du barème de l'IR, revalorisation de la PPE, bouclier fiscal, prorogation DIN. TEPA (donations, successions, ISF),
2008	8,5	Réforme TP. Extension année pleine de TEPA. Mesures IS (suppression <i>exit tax</i> , suppression taxation PV long terme sur titres de participation)
Total	66,3	

* Avec l'effet des seules mesures adoptées par la XI^e législature.

** Y compris mesures adoptées à partir de juin 2002 ayant impacté l'exercice 2002.

• Ces baisses d'impôts ont d'abord été dues à des mesures de taux qui ont concerné la quasi-totalité des impositions assurant des rendements importants.

L'impôt sur le revenu a ainsi connu trois vagues successives de baisses des taux ⁽²⁾ :

(1) Une évaluation rigoureuse requiert de prendre en compte la dynamique propre à chaque type d'allègement. En l'absence de données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, on supposera, par approximation, que les coûts des baisses d'impôts croissent au rythme de l'inflation.

(2) Les chiffres suivants sont en euros courants.

– en 2000 et 2001, une première série d’allègements conduit à une baisse de l’ordre de 6,8 milliards d’euros du produit de l’impôt. Après la baisse d’un point des deux premières tranches du barème en 2000, l’année 2001 voit la baisse de 1,25 point des quatre premiers taux du barème et de 0,75 point des deux derniers ainsi que la création de la prime pour l’emploi. Les plafonds du quotient familial sont également relevés ;

– entre 2002 et 2004, une deuxième série de baisses des taux rend environ 7 milliards d’euros aux ménages, avec une baisse de 5 % des taux du barème dès le changement de majorité, à l’été 2002, suivie d’une diminution supplémentaire de 3 % en 2004 ;

– enfin la refonte du barème, prévue en loi de finances pour 2006 et s’appliquant à compter de 2007, est à l’origine d’un allègement de l’ordre de 4,4 milliards d’euros. Cette réforme s’accompagne d’une revalorisation de la prime pour l’emploi et de l’instauration du bouclier fiscal, impliquant un coût supplémentaire de l’ordre de 1,5 milliard d’euros.

La baisse des taux de l’impôt sur les sociétés a été également importante, avec la disparition de la majoration exceptionnelle de 10 % en 2000 puis de la contribution supplémentaire de 15 %, générant une perte de recettes de l’ordre de 4 milliards d’euros. La réduction du taux pour les PME conduit également à une moins-value d’environ 1 milliard d’euros en 2001 et 2002.

La taxe sur la valeur ajoutée a enfin vu son taux normal réduit de 20,6 % à 19,6 % en 2000 pour un coût de l’ordre de 5 milliards d’euros.

Enfin, la loi TEPA a conduit à des allègements d’un montant de 2 milliards d’euros des droits de succession et de donation.

• La création ou l’amplification de mesures d’assiette ont également conduit à minorer les produits des impositions d’État. Celles dont l’impact budgétaire est le plus important sont :

– sur l’impôt sur les sociétés, le crédit d’impôt recherche, dont le coût est évalué à 4 milliards d’euros en 2010 ;

– sur l’impôt sur le revenu, le crédit d’impôt pour dépenses d’équipements de l’habitation principale en faveur des économies d’énergie et du développement durable (2,6 milliards d’euros en 2010), le crédit d’impôt au titre des intérêts d’emprunt (1,5 milliard d’euros en 2010), les deux dispositifs pour l’emploi d’un salarié à domicile (3 milliards d’euros en 2010) et l’exonération d’impôt des heures supplémentaires (1,2 milliard d’euros en 2010).

• Enfin, l’État a assumé le coût d’allègements d’impôts locaux, et notamment de taxe professionnelle. Outre la suppression de sa part salariale, que l’État a compensée à hauteur de 5 milliards d’euros, le dégrèvement pour investissements nouveaux, prévu en loi de finances pour 2006, afficherait un coût d’environ 525 millions d’euros en 2009.

Le Rapporteur général remarque que la plupart de ces baisses d'impôts était nécessaire pour adapter le système fiscal français aux défis de la concurrence fiscale internationale et de la compétition pour l'attraction des capitaux. Aujourd'hui, il semble néanmoins que cette adaptation est largement aboutie et que l'urgence commande de réduire le déficit structurel de l'État.

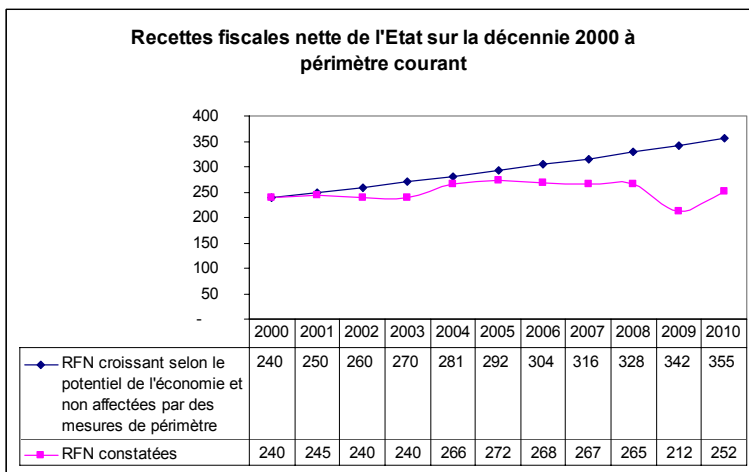
Une fois la crise passée, tout nouvel allègement d'impôt devra donc être gagé par la hausse d'autres impositions ou par des économies identifiées sur la dépense.

Un tel principe apparaît d'autant plus justifié que le taux de prélèvements obligatoires ainsi que le montant en valeur des recettes fiscales nettes de l'État sont en retrait sur la décennie, ce qui prouve l'effort de maîtrise important qui a déjà été mené. La part des prélèvements obligatoires dans le PIB est ainsi passée de 44,1 % du PIB en 2000 à 42,8 % en 2008 et devrait chuter à 40,7 % en 2009 et 2010, en raison notamment de la contraction du PIB et des mesures fiscales de relance.

Cette dynamique est encore accrue pour les recettes fiscales nettes de l'État, qui s'élevaient à 240 milliards d'euros en 2010 et qui, après 265 milliards d'euros en 2008, atteindraient 212 milliards d'euros en 2009 et 252 milliards d'euros en 2010. Comme le montre le tableau ci-dessous, si les recettes fiscales nettes de l'État avaient cru de 4 % par an, selon le potentiel de l'économie, et qu'aucune mesure de périmètre n'avait été prise, elles se seraient élevées à environ 350 milliards d'euros en 2010, soit un différentiel de l'ordre de 100 milliards d'euros. Cet écart se justifie approximativement par les baisses d'impôts, à l'origine de moins-values cumulées de l'ordre de 70 milliards d'euros, et par les transferts de recettes aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale, pour un montant d'environ 30 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Ce chiffre, qui constitue une approximation, doit être relativisé car l'année 2010 se situe partiellement dans le creux du cycle et des mesures fiscales ayant un impact transitoire sont prévues pour cette année-là. Il donne toutefois un ordre de grandeur de la forte réduction des recettes fiscales de l'État au cours la décennie 2000.

(1) En particulier, des transferts de TIPP aux départements et aux régions d'un montant total d'environ 9 milliards d'euros depuis 2003 et le transfert, en 2006, à la sécurité sociale de diverses recettes en guise de compensation des allègements généraux de charges sociales pour un montant de l'ordre de 19 milliards d'euros.



Note : la hausse constatée en 2004 est due à la budgétisation du FOREC, à l'origine d'un transfert de recettes vers l'État de l'ordre de 17 milliards d'euros.

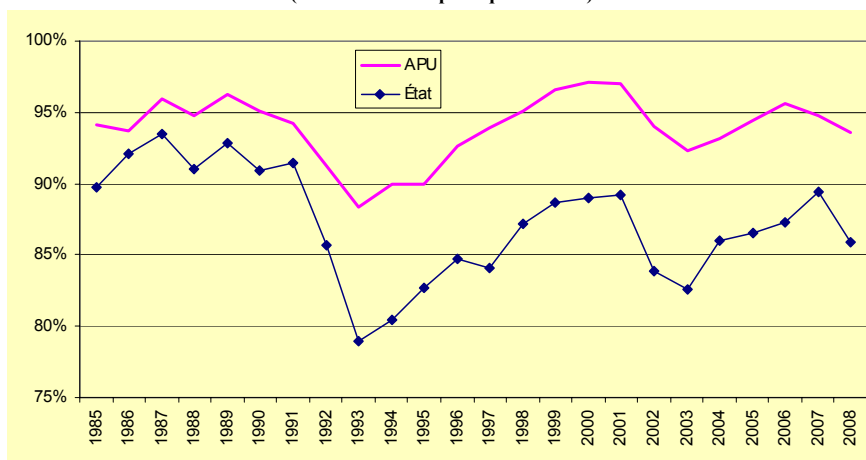
II.— APPROFONDIR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

La maîtrise des dépenses est la condition *sine qua non* du redressement des finances publiques. La plupart des comparaisons internationales montrent que les ajustements budgétaires les plus efficaces et les plus durables se sont prioritairement appuyés sur une réduction des dépenses publiques plutôt que sur des hausses de recettes. Ces dernières se révèlent en effet généralement moins pérennes et davantage susceptibles de peser sur l'activité ⁽¹⁾.

Le graphique ci-après permet de rappeler que, depuis 1991, le taux de couverture des dépenses de l'État par ses recettes n'a plus jamais dépassé 90 %. En moyenne, au cours des quinze dernières années, les dépenses de l'État ont été supérieures d'environ 15 % à ses recettes. La corrélation avec la courbe relative à l'ensemble des administrations publiques confirme par ailleurs que l'État est bien l'acteur clé du redressement des finances publiques.

(1) Sur cette question, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008*, n° 276, Tome I, octobre 2007, p. 9 et s.

TAUX DE COUVERTURES DES DÉPENSES PAR LES RECETTES (administrations publiques et État)



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels, calculs du Rapporteur général.

Depuis le début de la présente législature, la maîtrise des dépenses a connu un nouvel élan. Celui-ci s'est principalement matérialisé par :

– le durcissement de la « norme de dépense » régissant l'évolution des charges de l'État. À partir de la loi de finances pour 2008, l'assiette des dépenses soumises à une stabilisation en volume⁽¹⁾ a été élargie aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de recettes à des organismes publics ;

– le vote d'une loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012 (loi n° 2001-135 du 9 février 2009), qui consacre et pérennise plusieurs outils de maîtrise des dépenses : la norme de dépense propre à l'État déjà évoquée ; la stabilisation en volume des concours financiers aux collectivités territoriales ; l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)⁽²⁾. Plus globalement, la programmation est construite sur une augmentation des dépenses publiques limitée à 1 % en volume en moyenne annuelle sur la période 2008-2012⁽³⁾, à comparer à une évolution moyenne annuelle de 2,2 % au cours des vingt dernières années ;

– le lancement en 2007 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), dont les premières préconisations ont servi à l'élaboration de la programmation triennale des dépenses de l'État pour la période 2009-2011⁽⁴⁾ ;

(1) Ou stabilisation en euros constants, c'est-à-dire au rythme de l'inflation prévisionnelle.

(2) Respectivement : articles 5, 7 et 8 de la loi de programmation.

(3) Rapport annexé à l'article 3 de la loi de programmation. Par ailleurs, l'article 4 de la loi prévoit une augmentation de 1,1 % en volume en moyenne annuelle sur la période 2009-2012 de l'ensemble constitué par les dépenses de l'État et les dépenses entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

(4) Article 6 de la loi de programmation.

– la mise en place de dispositifs d’encadrement des dépenses fiscales, sous forme d’un objectif de dépenses fiscales et d’une règle de gage destinée à compenser les créations de nouvelles niches fiscales ⁽¹⁾.

Pourtant, en dépit de ces différents outils, les principaux objectifs de maîtrise des dépenses publiques n’ont, pour le moment, pas pu être atteints. La crise mondiale en est, naturellement, en grande partie responsable : par définition, le choix de procéder, à titre exceptionnel et temporaire, à une stimulation budgétaire a précisément consisté à augmenter les dépenses publiques dans le but de soutenir l’activité. Toutefois, la crise n’explique pas elle seule les difficultés rencontrées pour contenir la dépense.

À titre d’exemple, si la RGPP doit être soutenue sans réserve pour son potentiel de modernisation du secteur public, son « rendement » en termes d’économies budgétaires est loin d’être à la hauteur des défis posés à nos finances publiques. La dernière estimation fournie par le Gouvernement, qu’il serait d’ailleurs temps d’actualiser ⁽²⁾, est de 7,7 milliards d’euros d’économies en trois ans (2009-2011), soit un peu plus de 6 milliards d’euros après rétrocession aux agents publics sous forme de mesures catégorielles. Si la politique de non remplacement d’un fonctionnaire partant à la retraite sur deux doit absolument être poursuivie, elle ne saurait constituer l’alpha et l’oméga de notre politique de réduction des dépenses : l’économie annuelle qui en résulte est d’environ 0,5 milliard d’euros, soit 0,2 % des dépenses nettes du budget général ⁽³⁾.

Un même constat en demi-teinte peut être dressé à l’égard des autres outils de maîtrise de la dépense.

Si l’assiette de la norme de dépense a effectivement été élargie dans la loi de finances initiale pour 2008, cette norme n’a pas été respectée en exécution, du fait notamment du niveau exceptionnel de l’inflation au premier semestre 2008 ⁽⁴⁾. Fixée à 0,1 % en volume ⁽⁵⁾, la norme devrait être respectée en 2009, mais le niveau effectif des dépenses sera très supérieur compte tenu de l’impact du plan de relance : 12,6 milliards d’euros de crédits paiement ont été inscrits sur la mission Plan de relance de l’économie, auxquels s’ajoutent les engagements au titre du FCTVA, les prêts pour le développement économique et social et les prêts à la

(1) *Articles 11 et 12 de la loi de programmation. Sur l’efficacité de ces dispositifs, voir infra, chapitre II, I, D.*

(2) *Le dernier chiffre disponible figure dans le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d’orientation des finances publiques tenu en juillet 2008.*

(3) *À plus long terme, le bénéfice pour les finances publiques est naturellement bien supérieur : il représente une économie de masse salariale sur toute la durée d’activité de l’agent ainsi qu’une économie sur le versement de sa pension.*

(4) *Le surcroît d’inflation a entraîné une forte augmentation de la charte de la dette indexée sur les prix (44,5 milliards d’euros en exécution, au lieu de 41,2 milliards d’euros en prévision). Voir Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 2008, n° 1775, Tome I, juin 2009, p. 7 et s.*

(5) *Le taux de progression de 0,1 % en volume (plutôt que de 0 %) s’explique, à titre exceptionnel, par une évolution de 0,5 % en volume des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales en 2009. Ces derniers ont en effet conservé le rythme d’évolution en valeur prévu initialement dans le projet de loi de finances pour 2009 (soit 2 %), en dépit de la révision à la baisse de l’inflation prévisionnelle dans la loi de finances initiale pour 2009 (soit 1,5 %).*

filière automobile⁽¹⁾. Pour 2010, les dépenses liées à la relance devraient être ramenées à 4,2 milliards d'euros, tandis que les autres dépenses seraient stabilisées en volume.

En matière de dépenses sociales, l'ONDAM a été dépassé de plus de 900 millions d'euros en 2008. Pour 2009 et 2010, les perspectives sont plus encourageantes : le dépassement serait limité à environ 300 millions d'euros cette année ; le taux d'évolution de 3 % retenu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 est inférieur à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques (3,3 %)⁽²⁾. Il reste que, à 0,75 % de l'ONDAM (soit 1,2 milliard d'euros en 2010), le seuil de déclenchement de l'« alerte » par le comité chargé de prévenir les dépassements excessifs des dépenses d'assurance maladie demeure trop élevé. Surtout, le champ des dépenses couvertes par l'ONDAM représente moins d'un tiers de l'ensemble des dépenses sociales.

Quant aux dépenses publiques prises dans leur ensemble, la limitation de leur progression à un niveau exceptionnellement bas en 2008 (+ 0,8 % en volume) n'a pas empêché que leur part dans la richesse nationale progresse de nouveau, pour atteindre 52,7 % du PIB (après 52,3 % fin 2007).

Cette proportion devrait spectaculairement augmenter en 2009, à environ 55,6 % du PIB, sous l'effet de la crise économique et des mesures de relance. Selon les prévisions du Gouvernement, les dépenses publiques progresseraient de 4,1 % en volume cette année, ce qui correspond à une augmentation de 3 % hors plan de relance. L'objectif de moyen terme d'une évolution de 1 %, inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, est donc très largement hors de portée – l'essentiel de l'écart incombant au jeu des stabilisateurs automatiques sur les dépenses sociales⁽³⁾.

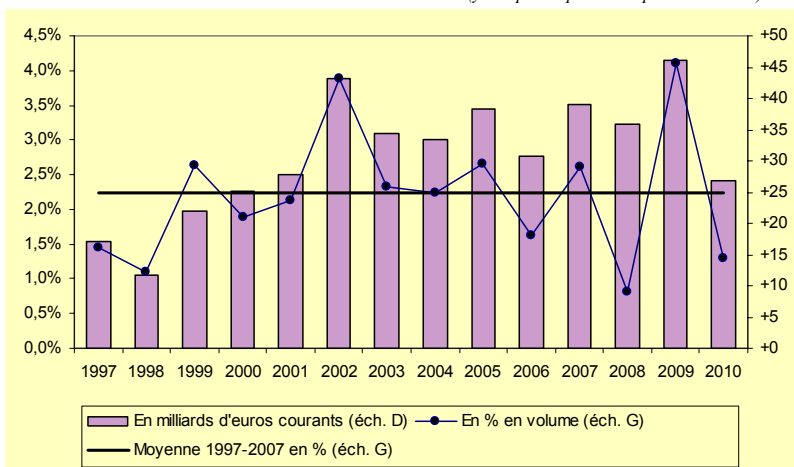
(1) *Loi de finances rectificative n° 2009-122 du 4 février 2009 et loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009. Sur tous ces points, voir infra, chapitre II, II.*

(2) *Hors dépenses liées à la pandémie grippale.*

(3) *On entend ici les « stabilisateurs automatiques » au sens large : outre l'augmentation des prestations entraînée par la crise économique (notamment les dépenses d'indemnisation du chômage), les dépenses sociales progressent également en 2009 en raison du rattrapage du choc d'inflation connu en 2008 (principalement les pensions et les prestations familiales). Le Rapport sur la dépense publique et son évolution joint au présent projet évalue à 2 points la contribution des dépenses des administrations de sécurité sociale à l'augmentation de 4,1 % en volume des dépenses publiques en 2009.*

PROGRESSION ANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

(y compris dépenses du plan de relance)



Sources : INSEE, Comptes nationaux annuels ; projet de loi de finances pour 2010.

Selon les prévisions du Gouvernement, l'augmentation des dépenses publiques en 2010 serait limitée à 1,3 % en volume à périmètre constant ⁽¹⁾. Toutefois, cette modeste progression s'explique en partie par le « contrecoup » du plan de relance, dont l'essentiel des moyens étaient concentrés sur l'année 2009. En neutralisant cet effet, on peut estimer l'augmentation des dépenses publiques hors plan de relance à environ 2 % en volume en 2010 ⁽²⁾. Il s'agit, là encore, d'un niveau très éloigné de la programmation pluriannuelle – et proche de la moyenne de long terme d'évolution des dépenses publiques ces quinze dernières années.

En l'état actuel de la conjoncture économique, il serait contre-productif d'aller plus loin dans le ralentissement de la dépense publique. Mais dès la crise surmontée, il sera urgent de passer la vitesse supérieure.

III.– LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS POUR DEMAIN

Les développements qui précèdent aboutissent à un constat simple : la crise a considérablement détérioré des comptes publics qui étaient déjà très vulnérables.

- D'après les projections associées au présent projet de loi de finances, le déficit public atteindrait 8,2 % du PIB en 2009 puis 8,5 % en 2010 (ou 8,2 % hors

(1) Ce qui porterait leur part dans le PIB à 55,9 %.

(2) Compte tenu de dépenses de relance limitées à 0,2 point de PIB en 2010.

surcoût transitoire de la réforme de la taxe professionnelle). La dette publique s'établirait à 77,1 % du PIB en 2009, puis à 84 % en 2010 ⁽¹⁾.

Comme la crise qui l'a provoquée, cette augmentation de l'endettement est historique : **entre 2007 et 2010, la dette publique aura augmenté de plus de 20 points de PIB en trois ans.** À titre de comparaison, lors de la précédente récession, l'endettement public avait progressé d'environ 18 points de PIB en quatre ans (1992-1996).

Dans le contexte mondial actuel, ces niveaux considérables de déficit et de dette ne constituent certes pas une spécificité française. Ils ont cependant de quoi alarmer lorsque l'on rappelle que, au cours des trente-cinq dernières années, notre pays n'a jamais été capable de procéder à un assainissement durable de ses finances publiques. De surcroît, l'augmentation continue de l'endettement public a un coût. Celui-ci est aujourd'hui partiellement masqué par la faiblesse des taux d'intérêt et par la très bonne qualité de « signature » de l'État français. Ces deux facteurs sont précaires : avec la reprise économique, les taux d'intérêt à court comme à long terme finiront bien par remonter ⁽²⁾ ; les agences de notation ne manqueront pas de tirer les conséquences d'une éventuelle poursuite de la dégradation de nos comptes publics.

À supposer même que les conditions de financement particulièrement favorables observées ces dernières années veuillent bien se prolonger, le stock de dette accumulée générera des intérêts croissants dans les prochaines années. Si les administrations publiques continuaient à acquitter sur leur dette un taux d'environ 4,2 % ⁽³⁾ et si la trajectoire d'évolution de la dette était conforme aux projections du Gouvernement associées au présent projet de loi de finances, la part des intérêts de la dette dans la richesse nationale atteindrait 3,8 % en 2012, soit un surcoût d'un point de PIB par rapport à 2008. En d'autres termes, **en 2012, la charge de la dette publique serait supérieure de plus d'une vingtaine de milliards d'euros à celle versée en 2008 et avoisinerait 80 milliards d'euros** ⁽⁴⁾.

C'est pourquoi, dès la sortie de crise, cette spirale de l'endettement devra être combattue avec force.

• Le Gouvernement en est parfaitement conscient, puisqu'il affiche des objectifs ambitieux de redressement des finances publiques après 2010. **La**

(1) Les scénarios alternatifs présentés par le Gouvernement dans le Rapport économique, social et financier en application de l'article 130 de la loi de finances initiale pour 2009 montrent qu'une croissance plus forte en 2010, à 1,65 % en volume, permettrait de ramener le déficit public à 8,1 % du PIB, tandis qu'une quasi stagnation de l'activité (+ 0,05 % en volume) conduirait à son aggravation à 8,8 % du PIB.

(2) Selon les projections de l'Agence France Trésor, pour la seule dette de l'État, une augmentation pérenne des taux de 1 % sur l'ensemble de l'encours de la dette négociable entraînerait un surcoût de 2,5 milliards d'euros dès la première année, puis 4,2 milliards d'euros la deuxième année, pour atteindre près de 15 milliards d'euros à un horizon de dix ans.

(3) Moyenne des taux apparents constatés de 2003 à 2008.

(4) Les intérêts versés sur la dette publique représentaient 54,6 milliards d'euros en 2008, dont 45 milliards d'euros pour la dette de l'État (en comptabilité nationale), 5,2 milliards d'euros pour la dette des collectivités territoriales et 3,9 milliards d'euros pour les organismes divers d'administration centrale (parmi lesquels figure la Caisse d'amortissement de la dette sociale).

programmation pluriannuelle 2011-2013 associée au présent projet de loi de finances table sur un rattrapage partiel des retards de croissance accumulés depuis 2008, conduisant à une hausse du PIB de 2,5 % en volume à partir de 2011. Moyennant un effort drastique de maîtrise des dépenses publiques (+ 1 % en volume en moyenne), le déficit public serait réduit d'un point de PIB chaque année pour atteindre 5 % fin 2013, date à laquelle la dette publique s'établirait à environ 91 % du PIB. La réduction du déficit serait toutefois plus marquée en 2011, en raison de la fin des mesures de relance et de la disparition du surcoût exceptionnel lié à la réforme de la taxe professionnelle : ces deux éléments permettraient une amélioration du solde d'environ 0,5 point de PIB.

Afin de mesurer les aléas qui pèsent sur cette trajectoire pluriannuelle, le Rapporteur général a construit **deux scénarios alternatifs** à celui présenté par le Gouvernement.

Le premier scénario, plus optimiste, repose sur une croissance économique plus soutenue (de 0,5 point en 2010 puis de 0,25 point au-delà), sur des recettes légèrement plus allantes et sur une évolution des dépenses publiques identique à celle du scénario du Gouvernement (une progression moins rapide apparaissant peu crédible). Dans ces conditions, le déficit public serait ramené autour de 5 % du PIB dès 2012 et la dette publique atteindrait environ 88 % du PIB.

À l'inverse, le scénario pessimiste est construit sur une progression du PIB limitée à 0,5 % en volume en 2010 et, après un rebond de moindre ampleur en 2011, sur une croissance revenant à son niveau potentiel, soit environ 1,7 %. La progression des dépenses publiques serait légèrement supérieure aux prévisions du Gouvernement, quoique très en-deçà de leur dynamique historique (+ 1 % en volume en 2011, puis + 1,4 % en 2012). Dans un tel scénario, dont on espère qu'il ne se réalisera pas, le déficit public demeurerait proche de 7,5 % du PIB en 2013 et l'endettement public dépasserait 98 %. Il suffirait de prolonger la tendance pour que le cap des 100 % du PIB soit dépassé en 2014.

TROIS SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

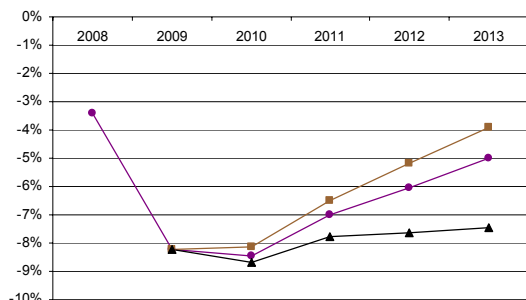
(en % du PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Scénario du Gouvernement						
PIB en volume	0,4 %	-2,25 %	0,75 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Solde public	-3,4 %	-8,2 %	-8,5 %	-7,0 %	-6,0 %	-5,0 %
Dette publique	67,4 %	77,1 %	84,0 %	87,6 %	90,0 %	91,3 %
Scénario optimiste						
PIB en volume	0,4 %	-2,25 %	1,25 %	2,75 %	2,75 %	2,75 %
Solde public	-3,4 %	-8,2 %	-8,2 %	-6,5 %	-5,2 %	-3,9 %
Dette publique	67,4 %	77,1 %	83,4 %	86,3 %	87,8 %	87,9 %
Scénario pessimiste						
PIB en volume	0,4 %	-2,25 %	0,5 %	2,0 %	1,7 %	1,7 %
Solde public	-3,4 %	-8,2 %	-8,7 %	-7,8 %	-7,6 %	-7,5 %
Dette publique	67,4 %	77,1 %	84,5 %	89,2 %	93,9 %	98,2 %

N.B. : Par convention, dans les deux scénarios alternatifs, la dette publique n'est affectée que par l'évolution du déficit. On suppose par ailleurs acquise la réalisation des prévisions relatives à 2009.

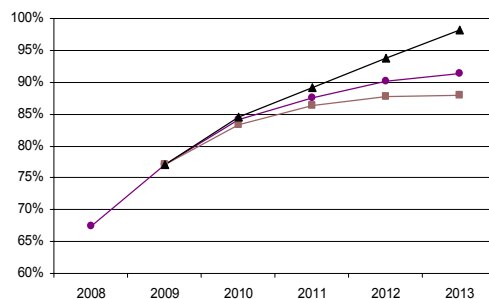
Source : calculs du Rapporteur général.

DÉFICIT PUBLIC



DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)



—●— Scénario du Gouvernement —■— Scénario optimiste —▲— Scénario pessimiste

● Au-delà de ces scénarios, nécessairement tributaires de plusieurs hypothèses (élasticité des recettes au PIB, évolution des dépenses publiques etc.) et de divers aléas conjoncturels, une certitude émerge : **une forte croissance est une condition nécessaire mais non suffisante de la remise sous contrôle de l'endettement public.**

Afin d'illustrer cette idée, les projections ci-après testent la sensibilité à la croissance d'une politique de réduction du déficit primaire (soit le déficit public hors intérêts de la dette) de 1 % chaque année à partir de 2011. À titre liminaire, il faut souligner le caractère très ambitieux d'un tel ajustement budgétaire, jusqu'à

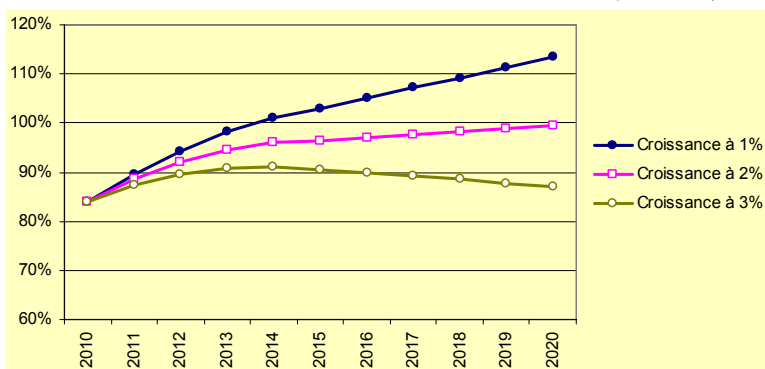
présent jamais pratiqué consécutivement deux années ⁽¹⁾ : à compter de 2011, cela consisterait à réduire le déficit de près d'une vingtaine de milliards d'euros *chaque année*. Compte tenu de la vigueur de cette politique d'assainissement, il est ici fait l'hypothèse de l'arrêt de cet effort une fois l'équilibre primaire atteint (soit, en l'occurrence, en 2015) ⁽²⁾.

En dépit d'une telle politique budgétaire, une croissance de 2 % en volume sur toute la période considérée ne suffirait pas à faire *diminuer* le taux d'endettement. En raison de l'effet « boule de neige » de l'endettement ⁽³⁾, la dette publique continuerait de progresser, pour atteindre 99 % du PIB à l'horizon 2020.

Une croissance de 3 % en volume, associée à une inflation de 2 %, permettraient d'enrayer l'effet « boule de neige », mais **il faudrait attendre 2015 pour voir le taux d'endettement commencer à reculer**. Compte tenu du poids des intérêts de la dette, le déficit public total serait alors encore proche de 4 % du PIB. Encore fait-on ici l'hypothèse d'une stabilité – peu probable en pratique – du taux servi sur la dette, soit 4,2 % ⁽⁴⁾ : si ce taux s'établissait par exemple à 4,5 %, le ratio d'endettement serait, à l'horizon 2015, supérieur d'environ 1,3 point de PIB.

TEST DE SENSIBILITÉ À LA CROISSANCE D'UN SCÉNARIO DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE PRIMAIRE

(en % du PIB)



N.B.: Par convention, l'évolution de la dette n'est affectée que par le déficit. Le solde primaire devient nul en 2015 puis reste à ce niveau les années suivantes. Les taux d'inflation retenus pour chacune des trois trajectoires sont respectivement de 1,2 %, 1,6 % et 2 %.

Source : calculs du Rapporteur général.

- (1) À titre de comparaison, le déficit primaire a été réduit entre 1997 et 1999 de 0,5 à 0,6 point de PIB chaque année. Il en a été de même entre 2004 et 2006.
- (2) C'est approximativement le scénario sous-jacent à la programmation pluriannuelle du Gouvernement présentée ci-avant, à cette différence près que cette dernière intègre une plus forte réduction du déficit en 2011 (de 1,5 point de PIB) : l'équilibre primaire pourrait alors être atteint dès 2014.
- (3) On parle d'effet « boule de neige » lorsque le taux d'intérêt apparent de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du PIB. En d'autres termes, l'endettement progresse plus vite que la richesse nationale.
- (4) Moyenne observée de 2003 à 2008.

• La difficulté à infléchir la courbe d'évolution de la dette publique vient donc rappeler qu'**il serait peu responsable de tout attendre de la seule reprise, même vigoureuse, de l'activité économique** – comme d'ailleurs d'un hypothétique retour de l'inflation.

Cela doit également conduire à se montrer prudent à l'égard du futur « *emprunt national* ». Si ce dernier peut se révéler utile pour financer des dépenses permettant de relever notre niveau de croissance potentielle – notamment affaibli par la crise ⁽¹⁾ – il serait illusoire de croire à son « auto-financement » par le surplus de croissance qu'il susciterait.

Afin de dissiper cette possible illusion, le Rapporteur général s'est essayé à **évaluer les effets sur la dette publique de l'émission d'un « grand emprunt »** visant à financer des dépenses destinées à soutenir la croissance de l'économie.

Une première trajectoire, qui sert de référence, présente l'évolution de la dette publique dans un contexte de croissance à 2,5 % en volume sans recours à un emprunt supplémentaire : c'est, approximativement, le scénario retenu pour 2011-2013 dans les prévisions du Gouvernement associées au présent projet de loi de finances. Une deuxième trajectoire intègre une émission en 2010 d'un emprunt national d'un montant de 2 points de PIB (soit environ 40 milliards d'euros), qui se traduirait à partir de 2011 par un surplus de croissance de 0,5 point de PIB par rapport à la tendance de référence. La troisième trajectoire repose sur une hypothèse similaire, mais plus accentuée : un grand emprunt de 4 points de PIB en 2010 (soit environ 80 milliards d'euros) serait à l'origine d'un gain de croissance d'un point de PIB à compter de 2011 ⁽²⁾.

Ces hypothèses sont purement conventionnelles, dès lors qu'il n'existe évidemment aucun lien entre l'accroissement de la dette publique et l'augmentation de la croissance. On postule simplement ici que l'emprunt permettrait *effectivement* de financer des dépenses qui stimuleraient *réellement* la croissance potentielle de l'économie.

Dans les trois scénarios, il est par ailleurs fait l'hypothèse, comme dans les projections précédentes, d'une amélioration du solde primaire d'un point de PIB chaque année jusqu'au retour à l'équilibre primaire ⁽³⁾. Les différences d'évolution de la dette publique d'une trajectoire à l'autre découlent donc seulement du niveau initial d'endettement (selon qu'est émis ou non un emprunt national) et du niveau de la croissance économique.

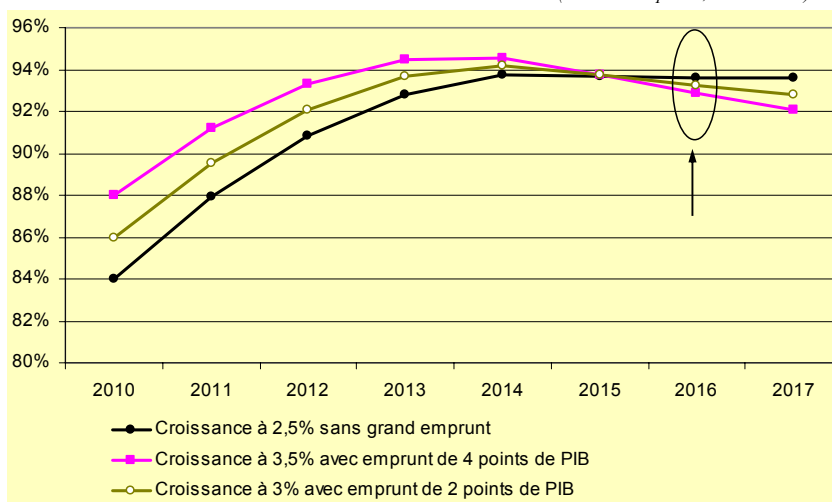
(1) Du fait notamment du ralentissement de l'investissement du secteur privé et du recul du taux d'emploi. Dans le Rapport économique, social et financier (tome I) joint au présent projet de loi de finances, le Gouvernement évalue la croissance potentielle pour la période 2009 à 2013 à 1,7 % en moyenne annuelle, après 2,1 % les dix années précédentes.

(2) Dans les deux trajectoires avec emprunt, le taux d'intérêt apparent de la dette est légèrement majoré afin de tenir compte d'un surcoût lié à l'émission de l'emprunt, par exemple parce qu'il serait émis auprès des particuliers. Son effet sur l'évolution pluriannuelle de la dette est cependant relativement négligeable.

(3) On pourrait objecter qu'avec une croissance économique plus forte, le déficit primaire serait plus fortement réduit que dans le scénario de référence. Toutefois, un tel niveau de croissance susciterait également des pressions en faveur d'une augmentation des dépenses publiques ou, surtout, d'un allègement des prélèvements obligatoires. C'est pourquoi ces projections sont réalisées à politique budgétaire identique.

SIMULATIONS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN CAS D'ÉMISSION D'UN GRAND « EMPRUNT NATIONAL »

(endettement public, en % du PIB)



Source : calculs du Rapporteur général.

Il résulte de ces projections qu'il faut attendre 2016 pour que, toutes choses égales par ailleurs, le grand emprunt devienne « rentable » pour les finances publiques et que son supposé apport à la croissance économique l'emporte (légèrement) sur son coût. En d'autres termes, pas moins de cinq années consécutives sans relâchement de la croissance sont nécessaires pour retrouver un taux d'endettement public inférieur à ce qu'il aurait été dans le scénario de référence sans grand emprunt.

Encore le Rapporteur général doit-il insister sur le caractère particulièrement *optimiste* des hypothèses qui sous-tendent ces projections :

– l'emprunt augmenterait la dette publique sans affecter le déficit public⁽¹⁾. Cela suppose que cet emprunt n'entraîne pas de dépenses publiques supplémentaires (soit qu'il finance des opérations non qualifiées de dépenses publiques, telles que des prêts ou des dotations en capital, soit que des dépenses publiques nouvelles soient gagées par des réductions d'autres dépenses publiques « ordinaires ») ;

– les effets positifs sur la croissance se feraient sentir, à plein, dès 2011 et ne faibliraient pas durant toute la période considérée ;

– le gain de croissance dans les deux scénarios de réalisation de l'emprunt national (surcroît de respectivement 0,5 point et 1 point) serait suffisamment fort pour que l'opération soit *in fine* bénéfique aux comptes publics. Si le gain

(1) À l'exception du surplus d'intérêts servis chaque année sur la dette. En d'autres termes, il est ici fait l'hypothèse que le déficit primaire ne serait pas aggravé par le grand emprunt.

supplémentaire de croissance était moitié moindre (soit respectivement 0,25 point et 0,5 point), l'opération se solderait par un *coût net* pour les finances publiques.

Il faut donc réunir un grand nombre de conditions favorables, dont beaucoup sont difficiles à prévoir et à modéliser, pour éviter que l'emprunt national se traduise par une dégradation supplémentaire et pérenne des comptes publics.

Cette conclusion ne vaut pas condamnation du principe même de cet emprunt – qui pourrait être un utile levier de réorientation de nos dépenses courantes vers des investissements d'avenir. Elle invite en revanche à prendre conscience des nécessaires efforts d'assainissement des finances publiques qui devront être consentis parallèlement.

CHAPITRE II : LES COMPTES PUBLICS EN 2010, UNE SECONDE ANNÉE DE CRISE

I.- UN VOLET FISCAL COUPLANT RÉFORME STRUCTURELLE ET SOUTIEN CONJONCTUREL

Le volet fiscal du présent projet de loi est exceptionnel car, avec la suppression de la taxe professionnelle et l'instauration de la taxe carbone, il engage une modernisation historique du système fiscal. Il faudrait remonter à la création de la contribution sociale généralisée en 1991 ou à la suppression des patentes en 1975 pour retrouver une réforme fiscale ayant une portée aussi importante.

Sur le plan budgétaire, les dispositions fiscales du présent projet de loi, notamment la suppression de la taxe professionnelle et les mesures de relance, ont un effet substantiel sur le solde de 2010. Elles le dégradent d'environ 13 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 4,3 milliards d'euros au titre des mesures antérieures. Le tableau suivant récapitule l'impact budgétaire des mesures fiscales prévues dans le présent projet de loi ainsi que celles déjà adoptées.

IMPACT BUDGÉTAIRE EN 2010 DES MESURES FISCALES PROPOSÉES ET ANTÉRIEURES AU PRÉSENT PROJET DE LOI

(en milliards d'euros)

Mesures fiscales prévues dans le présent projet de loi (hors relance)	Impact sur le budget 2010
Suppression de la taxe professionnelle (coût net)	- 11,6
Instauration de la taxe carbone (gain net)	1,5
Autres mesures du PLF	0,2
Mesures fiscales déjà adoptées	
Loi TEPA	- 0,6
Réforme du crédit d'impôt recherche	- 0,5
Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle	- 0,6
TVA à 5,5 % dans la restauration	- 1,8
Autres	- 0,8
Mesures de relance (prévues ou non dans le présent projet de loi)	
Prorogation d'un an du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche (PLF 2010)	- 2,5
Augmentation taux amortissement dégressif	- 0,4
Prêts verts	- 0,1
Total	- 17,2

A.— LE VOLET FISCAL : COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET SOUTIEN À LA CONJONCTURE

1.— Deux réformes structurelles du système fiscal : taxe professionnelle et taxe carbone

Le présent projet de loi est porteur de la plus importante modernisation du système fiscal de la décennie. Avec la suppression de la taxe professionnelle et l'instauration d'une taxe carbone, le Gouvernement propose deux mesures emblématiques, qui modifient les incitations délivrées par notre système fiscal. La pollution est sanctionnée, l'investissement productif soutenu.

Cette évolution s'inscrit dans le triptyque de la politique fiscale menée depuis 2007 : compétitivité des entreprises, protection de l'environnement et revalorisation du travail. Ce dernier impératif ayant été largement satisfait par la loi TEPA de 2007, le Gouvernement s'attache, dans le présent projet de loi, à prolonger l'effort entrepris en faveur des deux premiers.

Un effort important a en effet déjà été fourni en faveur de la compétitivité des entreprises, avec notamment la réforme du crédit d'impôt recherche et la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle. Le présent projet de loi amplifie fortement le mouvement engagé en prévoyant deux mesures conduisant à des allègements d'impôts en faveur des entreprises d'un montant de 14,1 milliards d'euros en 2010 : la suppression de la taxe professionnelle (TP) pour 11,6 milliards d'euros et la prorogation d'un an de la restitution immédiate des créances de crédit d'impôt recherche, dont le coût est estimé à 2,5 milliards d'euros. La réforme de la TP a également pour effet de rééquilibrer la charge fiscale au profit de l'investissement et de l'industrie.

L'instauration d'une taxe carbone, accompagnée de diverses mesures fiscales en faveur de l'environnement, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Des évolutions d'ampleur ont déjà été menées, avec notamment l'instauration de l'éco-prêt à taux zéro et du crédit d'impôt sur les dépenses d'équipement du logement. Le présent projet de loi prolonge ce mouvement, avec des mesures de même nature, comme l'actualisation du « bonus-malus » automobile ou le « verdissement » du dispositif dit « Scellier ». Surtout, la création d'une taxe carbone, dont le rendement est estimé à 4,6 milliards d'euros – TVA incluse –, est bienvenue car elle équilibre les incitations à un comportement respectueux de l'environnement. Celles-ci ne se traduisent plus seulement par des gains pour le contribuable mais également par un coût qu'il doit supporter. Une telle approche évitera notamment d'accroître les dépenses fiscales importantes que l'État consent dans le cadre de cette politique et dont le coût peut parfois fortement dérapier – par exemple, celui du crédit d'impôt en faveur des dépenses d'équipement « vertes », qui s'établirait à 2,8 milliards d'euros au lieu de 1,3 milliard d'euros prévus.

2.— Un soutien conjoncturel à l'économie de l'ordre de 10 milliards d'euros

Le volet fiscal du présent projet de loi évite un arrêt brutal des mesures de relance et prévoit une stimulation de 10,4 milliards d'euros ayant vocation à rester temporaire et venant compléter les 4,1 milliards d'euros de crédits budgétaires prévus dans la mission *Plan de relance de l'économie*.

La principale mesure est la prorogation d'un an des remboursements anticipés de crédit d'impôt recherche, dont le coût est évalué à 2,5 milliards d'euros en 2010. Cette mesure a pour objet de maintenir un soutien aux entreprises innovantes dont dépend, en partie, le taux de croissance potentiel de l'économie. L'objectif est donc d'éviter que la crise ait un impact irréversible sur le tissu productif et notamment sa partie la plus dynamique.

Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle s'accompagne d'un soutien à la trésorerie des entreprises d'un montant de 7,4 milliards d'euros, principalement lié au reversement des sommes dues au titre du plafonnement à la valeur ajoutée calculé sur les résultats de 2009.

Enfin, l'augmentation du taux d'amortissement dégressif et le dispositif de « prêts verts », tous deux adoptés dans le cadre du plan de relance, auraient un impact budgétaire de 500 millions d'euros en 2010.

3.— Des mesures antérieures qui pèsent encore fortement

Les mesures antérieures pèsent à hauteur de 4,3 milliards d'euros. Rappelons que, selon les termes de l'annexe « Évaluation des voies et moyens », l'impact budgétaire de ces mesures correspond à « *l'incidence des mesures exceptionnelles ou venant à expiration, des effets d'extension en année pleine des mesures mises en œuvre au cours de l'année 2009 ou encore des conséquences de certaines décisions à caractère réglementaire ou législatif ayant une première incidence budgétaire ou une incidence supplémentaire en 2010 par rapport à 2009* ». À titre d'exemple, la loi TEPA a coûté 6,6 milliards d'euros en 2009, du fait de l'extension de la plupart de ses dispositifs en année pleine. Ce montant est, pour 2010, intégré dans la prévision de croissance spontanée des différents impôts concernés et ne constitue donc plus une mesure nouvelle. En revanche, elle est encore à l'origine d'un impact budgétaire supplémentaire de 0,6 milliard d'euros que l'on considère comme conséquence d'une mesure nouvelle.

La mesure antérieure ayant l'impact budgétaire le plus important est la baisse de la TVA dans la restauration pour un coût supplémentaire de 1,8 milliard d'euros en 2010 du fait de son extension en année pleine. Par ailleurs, la poursuite de la montée en charge de la réforme du crédit d'impôt recherche et de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle implique une nouvelle perte de recettes de 500 et 600 millions d'euros en 2010. Enfin, diverses dispositions, dont celles prévues dans les lois pour le développement des outre-mer et de mobilisation pour le logement, font apparaître un coût de 800 millions d'euros en 2010.

Au total, avec un poids de 4,3 milliards d'euros prévu pour 2010, les mesures de baisse d'impôts antérieures au présent projet de loi de finances préemptent près de la moitié de l'augmentation spontanée des recettes fiscales, évaluée à 10,3 milliards d'euros.

B.— LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : UNE RÉFORME HISTORIQUE

La suppression de la taxe professionnelle, prévue à l'article 2 du présent projet de loi, peut être considérée comme la réforme fiscale la plus importante de la décennie. Elle est la conséquence logique du mouvement entamé par la loi de finances pour 1999, qui avait prévu la suppression progressive de la part salariale de la taxe, et prolongé par l'instauration du dégrèvement pour investissements nouveaux en loi de finances pour 2006.

Le Rapporteur général salue cette réforme qui permettra d'alléger l'imposition pesant sur les entreprises et de stimuler l'investissement, tout en garantissant aux collectivités territoriales des ressources stables. Compte tenu de la situation actuelle de l'économie, le choix de financer partiellement la réforme par un accroissement de l'endettement se justifie par la nécessité de maintenir une stimulation contracyclique de l'économie. **Toutefois, dès que la croissance sera de retour, de nouvelles ressources devront être dégagées ou des économies réalisées pour financer cet allègement d'impôt dans son intégralité.**

Le Rapporteur général remarque également que le projet du Gouvernement reprend les principales propositions proposées par la mission d'information de la commission des Finances, conduite par MM. Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur⁽¹⁾.

1.— La suppression de la taxe professionnelle : une réforme historique partiellement financée par la dette

a) La réforme proposée par le Gouvernement : imposer la valeur ajoutée à la place des investissements

Aujourd'hui, la taxe professionnelle frappe trois assiettes différentes :

— pour toutes les entreprises, une assiette « foncier » correspondant aux immeubles utilisés pour l'activité (17 % du produit) ;

— pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, par exemple les professions libérales, les recettes tirées de l'activité (3 % du produit) ;

(1) Pour plus d'informations sur l'histoire de la taxe professionnelle, les raisons et les effets de la réforme ainsi que les propositions de la commission des Finances, se référer au rapport n°1859 de Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur, Pour un impôt économique local juste et moderne, paru au mois de juillet dernier.

– pour les autres entreprises, les équipements et bien mobiliers (EBM), c'est-à-dire les outils de production au sens large : le matériel et l'outillage industriel, le matériel de transport, le matériel de bureau et le mobilier. 80 % du produit de la taxe provient de cette assiette.

Le point fondamental de la réforme réside dans la suppression de la base « EBM ».

Le présent projet de loi prévoit en effet le remplacement de la taxe professionnelle par un nouvel impôt économique local, dénommé contribution économique territoriale et doté d'une double assiette.

D'une part, l'assiette « foncier » de la taxe est reprise pour constituer une nouvelle imposition, dénommée cotisation locale d'activité. Son rendement est estimé à 5,6 milliards d'euros. La commission des Finances a rappelé, par la voix de MM. Balligand et Laffineur, que le corollaire nécessaire à cette évolution est la révision générale des valeurs locatives des locaux commerciaux.

D'autre part, une compensation complémentaire, assise sur la valeur ajoutée, est créée ⁽¹⁾. Elle s'inscrit dans la continuité de la cotisation minimale, qui est supprimée, mais, contrairement à celle-ci, elle n'a pas de caractère différentiel et est donc découplée de l'imposition foncière. Son rendement est évalué à 10,2 milliards d'euros en 2010. Le projet de loi prévoit une progressivité de cet impôt moins marquée que celle proposée par la mission Balligand-Laffineur. Le taux de cette compensation serait compris entre 0 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros et 1,5 % pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros annuels.

Enfin, il est prévu d'instaurer plusieurs « taxes sectorielles », frappant des entreprises des secteurs de l'énergie, des transports et des télécoms, peu exposées à la concurrence internationale et bénéficiant de gains importants du fait de la réforme. Le cumul de la majoration de la taxe sur les installations nucléaires de base (307 millions d'euros) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux aboutit à une somme de l'ordre de 1,6 milliard d'euros.

Si les assiettes « EBM » et « foncier » de la taxe professionnelle disparaissent au profit de la nouvelle cotisation économique locale, le projet de loi prévoit le maintien de l'assiette « recettes » car elle pèse sur des activités qui ne sont généralement pas soumises à la concurrence internationale.

b) Les effets de la réforme : une imposition des entreprises allégée et mieux ciblée

Le projet du Gouvernement se comprend comme un allègement général de l'imposition des entreprises, accompagné d'un rééquilibrage de la charge fiscale

(1) Pour plus d'informations sur les avantages et les inconvénients d'un tel impôt, se référer au rapport au Premier ministre de la commission de réforme de la taxe professionnelle de décembre 2004 (pages 52 à 56).

au profit des entreprises industrielles. Il a également pour conséquence une simplification du système fiscal et un renforcement du lien entre l'impôt économique local et les collectivités territoriales.

- Un allègement de l'imposition des entreprises

La quasi-totalité des entreprises devrait profiter de la suppression de l'assiette EBM car celle-ci est répartie de manière relativement homogène dans l'ensemble des secteurs d'activité. Cette base représente en effet entre 70 % et 80 % du produit de la taxe, quel que soit le secteur d'activité. Cet allègement bénéficie donc à une grande majorité d'entreprises, sans que cet avantage ne favorise davantage un secteur ou un autre. Selon le Gouvernement, le montant de l'allègement s'élèverait à 5,8 milliards d'euros avant IS ⁽¹⁾ en rythme de croisière.

Toutefois, environ 40 000 entreprises devraient être perdantes à la réforme, notamment de petites entreprises qui deviennent imposables à la nouvelle contribution sur la valeur ajoutée ou des entreprises de secteurs intensifs en main-d'œuvre, comme l'intérim ou le gardiennage. Des mesures de compensation sont prévues pour atténuer les pertes subies pour un coût prévisionnel de 470 millions d'euros en 2010, qui irait décroissant jusqu'en 2013.

- Un rééquilibrage de la fiscalité des entreprises en faveur de l'industrie

L'instauration d'une contribution assise sur la valeur ajoutée tend à rééquilibrer la charge fiscale au profit de l'industrie et au détriment des services et des activités à forte valeur ajoutée. Aux termes du présent projet de loi, l'effort de chaque secteur serait en effet proportionné à sa valeur ajoutée, qui est plus représentative de sa capacité contributive que les EBM. L'industrie serait donc gagnante car son taux d'effort sur la taxe professionnelle, qui rapporte sa contribution à sa valeur ajoutée, est aujourd'hui supérieur au taux moyen de 2,34 %. À titre d'exemple, en 2007, l'industrie des biens intermédiaires acquittait 11,1 % du produit de la TP alors qu'elle ne représentait que 7,5 % de la valeur ajoutée. Dès 2010, la part de la nouvelle imposition dans la valeur ajoutée du secteur industrielle sera, par construction, rééquilibrée à la baisse.

Le maintien d'une assiette foncière, couplé à la suppression du plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée, portait néanmoins un risque de réduction importante des gains de l'industrie. Celle-ci représente, en effet, 32,3 % de cette assiette, ce qui en fait un contributeur important. Il est donc nécessaire de prévoir un abattement sur ce nouvel impôt au bénéfice de l'industrie pour qu'elle profite effectivement de la réforme. Il est ainsi proposé de minorer de 15 % les valeurs des locaux évalués selon la méthode comptable (dont 60 % de l'assiette est concentrée sur les secteurs industriels), utilisées pour le calcul du nouvel impôt foncier et de l'actuelle taxe foncière. Par ailleurs, un plafonnement de cet impôt à 3 % de la valeur ajoutée est prévu.

(1) Une décomposition de ce calcul est proposée plus bas.

Au total, selon le Gouvernement, les entreprises industrielles verraient leur imposition passer de 6,4 milliards d'euros à 4,1 milliards d'euros en rythme de croisière, soit un gain de 2,3 milliards d'euros représentant une baisse de plus d'un tiers de son imposition et 39 % de l'allègement total accordé aux entreprises.

- Simplifier le système fiscal

Les adaptations prévues depuis 1975 dans le but de corriger les effets pervers de la taxe professionnelle ont contribué à accroître la complexité du système fiscal. Des réformes parcellaires se sont en effet succédées pour alléger l'imposition de tout ou partie des entreprises, maîtriser ce coût supporté par l'État ou répondre à des allègements sectoriels ⁽¹⁾.

Du fait des différentes mesures d'allègement, la gestion de la taxe professionnelle nécessite le suivi des immobilisations de manière quasi individualisée. Elle représente donc un coût important, tant pour les entreprises que pour les services fiscaux de l'État. Le remplacement de la TP par des impositions assises sur le foncier et la valeur ajoutée devrait donc simplifier la gestion fiscale des entreprises.

- Rétablir le lien entre collectivités territoriales et entreprises

La réforme permet enfin de corriger les défauts de la TP en tant qu'imposition locale. À l'origine, la TP présentait les caractéristiques requises pour devenir un impôt local, à savoir des bases peu mobiles, assurant le lien entre territoire et entreprise. Toutefois, les adaptations réalisées successivement ont nettement amoindri le lien entre entreprises et territoires. En 2007 en effet, si les entreprises versaient aux collectivités territoriales environ 18,9 milliards d'euros au titre de la TP, l'État en payait 10,5 milliards. Dans ces conditions, le lien entre les contribuables théoriques, à savoir les entreprises, et les collectivités locales apparaissait distendu.

Le présent projet de loi prévoit la création d'un nouvel impôt local – la contribution économique territoriale – dont la répartition entre collectivités se ferait, dans le cas où l'entreprise est implantée dans plusieurs territoires, selon le nombre de salariés, la population et les valeurs foncières. Par ailleurs, plusieurs impositions d'État sont transférées aux collectivités territoriales. Au total, la part des nouvelles dotations versées par l'État serait inférieure au montant des dégrèvements dont il assurait la compensation.

c) Une réforme partiellement financée par un accroissement du déficit de l'État

L'État assumera le coût de la réforme, qui correspond au montant de l'allègement accordé aux entreprises. L'État compense non seulement le manque à gagner des collectivités locales mais il perd également plusieurs recettes du fait de

(1) Pour plus de détails sur ces différents dispositifs dérogatoires, se référer au rapport de MM. Balligand et Laffineur, pages 12 et 25 à 28

la suppression de plusieurs impôts. Rappelons que le rapport de MM. Balligand et Laffineur avait proposé, pour assurer la neutralité budgétaire de l'opération, une majoration temporaire du taux de l'impôt sur les sociétés, qui aurait été progressivement réduite en fonction de la montée en charge de la taxe carbone.

En rythme de croisière, le coût de la réforme s'élèverait à 5,8 milliards d'euros. La taxe professionnelle étant déductible de l'impôt sur les sociétés, sa suppression entraînerait une hausse mécanique. Par application d'un taux effectif d'IS de 24 %, le coût net s'établirait à 4,3 milliards d'euros.

En 2010, le coût serait majoré de près de 6 milliards d'euros pour atteindre 11,6 milliards d'euros. Tout d'abord, les acomptes d'IS versés en 2010 étant versés sur la base du bénéfice fiscal de 2009, qui intègre le paiement de la TP, la hausse mécanique de l'IS, mentionnée ci-dessus, n'opère pas en 2010. Par ailleurs, les versements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée sont partiellement opérés avec décalage par rapport à l'année au titre de laquelle ils sont dus. Ceux dus au titre de 2009 seront donc versés par l'État en 2010, pour un coût supplémentaire de 5 milliards d'euros. À cet égard, compte tenu des informations indiquées dans l'annexe « Évaluations des voies et moyens », et notamment de l'évaluation à 1 milliard d'euros de l'économie réalisée en 2010 sur la diminution des dégrèvements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée, il semblerait que le coût supplémentaire dû aux remboursements et dégrèvements soit plus proche de 9 milliards d'euros. Enfin, les mesures destinées à limiter le coût de la réforme pour les entreprises qui y perdent ainsi qu'un décalage sur les versements de compensation complémentaire dû à son mode de règlement entraînent une perte de respectivement 500 et 400 millions d'euros.

À noter que les mesures destinées aux « perdants » ont vocation à s'étaler jusqu'en 2013 et que des reliquats de dégrèvements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée devraient encore perdurer après 2010. Pendant trois ans donc, le coût de la réforme sera supérieur au coût annoncé en rythme de croisière.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre le détail du coût annoncé de 5,8 milliards d'euros. Les deux évaluations suivantes, réalisées selon deux méthodes différentes, tentent de reconstituer ce calcul. La première recense l'ensemble des mouvements sur le budget de l'État. La seconde évalue le montant de l'allègement consenti aux entreprises, qui correspond au coût pour l'État.

COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : RECONSTITUTION DE L'ÉVALUATION DU GOUVERNEMENT PAR LES RECETTES ET LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2009	Après réforme
Recettes		
Cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)	2 470	–
Cotisation nationale de péréquation (ancienne)	1 025	–
Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre du recouvrement de la taxe professionnelle	2 525	–
Cotisation nationale de péréquation (nouvelle)		190
Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre de la compensation complémentaire et de la cotisation locale d'activité		348
Dépenses		
Anciens dégrèvements (nets du ticket modérateur)	– 13 000	
Nouveaux dégrèvements (dégrèvement de taxe foncière au profit de l'industrie et plafonnement à 3% de la valeur ajoutée)		– 520
Compensation versée aux collectivités territoriales ⁽¹⁾		– 12 809
Effet net sur le solde	6 980	– 12 791
Coût de la réforme		– 5 811

Source : état A du présent projet de loi, sauf FAR de TP, remboursements et dégrèvements avant réforme et compensation versée aux collectivités territoriales (évaluations).

COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : RECONSTITUTION DE L'ÉVALUATION DU GOUVERNEMENT PAR LE CALCUL DE L'ALLÈGEMENT D'IMPÔT DES ENTREPRISES

(en millions d'euros)

Taxe professionnelle effectivement payée par les entreprises	A	18 558
Cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)	B	2 470
Cotisation nationale de péréquation (ancienne)	C	1 025
Ticket modérateur		– 1 300
Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre du recouvrement de la taxe professionnelle	D	2 525
Total anciens impôts	E=A+B+C+D	23 278
Compensation complémentaire (CC)	F	10 224
Cotisation locale d'activité (CLA)	G	5 640
Taxes sectorielles (impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau et majoration de la taxe sur les installations nucléaires de base)	H	1 585
Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre de la compensation complémentaire et de la cotisation locale d'activité	I	348
Cotisation nationale de péréquation (nouvelle)	J	190
Total nouveaux impôts	K=F+G+H+I+J	17 987
Plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée	L	– 80
Dégrèvement taxe foncière pour l'industrie	M	– 440
Total nouveaux allègements impôts	N=L+M	– 520
Allègement pris en charge par l'État	O=K+N-E	– 5 811

Source : état A du présent projet de loi, sauf FAR de TP et TP payée par les entreprises (évaluations).

(1) Le détail de cette ligne est fourni plus bas.

Ces tableaux, qui permettront de suivre plus aisément l'évolution du coût de la réforme, donnent une vue d'ensemble des bouleversements qu'elle entraîne. On constate que le coût de la réforme dépendra plus particulièrement du rendement des futurs impôts et du montant de ceux effectivement acquittés par les entreprises au titre de la TP.

Or, le talon d'Achille de cette prévision réside dans les incertitudes pesant sur ces éléments clés du chiffrage et qui, en l'absence d'informations de l'administration, ne peuvent être levées.

Le premier élément fondamental est le montant estimé de TP effectivement payée par les entreprises en 2009, son corollaire étant le montant des remboursements et dégrèvements supportés par l'État. Aucun élément précis n'a été fourni par le Gouvernement sur ce point capital. Il est possible de déduire ce chiffre en soustrayant au montant de la compensation relais ⁽¹⁾ le montant des remboursements et dégrèvements prévus pour 2009. Ceux-ci étaient initialement estimés à 12,7 milliards d'euros et seraient révisés à 13,5 milliards d'euros. Cette évolution conduirait à minorer le coût de la réforme de 800 millions d'euros. Pourtant, une telle évolution des dégrèvements de TP peut étonner. Ils sont, en effet, principalement composés de versements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (10 milliards d'euros), opérés en 2009 au titre des années précédentes. La dégradation de la conjoncture en 2009 ne pourrait donc expliquer la hausse des dégrèvements et le début de crise en 2008 aurait également un pouvoir explicatif limité dans la mesure où seuls 10 % des dégrèvements au titre du plafonnement sont versés dès 2009. Par ailleurs, l'étude des documents budgétaires montre qu'ils ont été revus à la baisse pour 2009, à 526 millions d'euros. Au final, des doutes importants demeurent donc sur ces éléments clés. Le montant révisé des dégrèvements de TP apparaît notamment difficilement explicable.

Par ailleurs, le produit de la compensation complémentaire est fixé à 10,2 milliards d'euros dans l'état A annexé au présent projet de loi. Pourtant, dans le dossier de presse accompagnant le PLF, il est annoncé à 11,4 milliards d'euros. Aucune explication satisfaisante n'a pu être fournie sur ce point.

Enfin, les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État au titre du recouvrement de la compensation complémentaire et de la cotisation locale d'activité sont évalués à 348 millions d'euros alors que l'application du taux prévu à l'assiette livre un produit plus proche de 270 millions d'euros. De même, les frais dus au titre du recouvrement de la taxe professionnelle paraissent avoir été minorés. Annoncés à 2,3 milliards d'euros, ils seraient au même niveau qu'en 2007, ce qui suppose une stagnation – peu plausible – du produit de taxe professionnelle perçu par les collectivités territoriales entre 2007 et 2009. L'application de leur taux à l'assiette estimée pour 2009 conduirait à les réévaluer à 2,5 milliards d'euros en 2009.

(1) Qui correspond au produit de TP perçu par les collectivités territoriales en 2009

2.– Une réforme dont la neutralité budgétaire est garantie pour les collectivités locales

La suppression de la taxe professionnelle entraîne, pour les collectivités territoriales, un manque à gagner évalué à 13,5 milliards d’euros, correspondant à la différence entre le produit de taxe professionnelle perçu en 2009 net du ticket modérateur (soit 31,6 milliards d’euros en 2009) et le produit des nouvelles impositions (évalué à environ 18 milliards d’euros).

Ce manque à gagner est intégralement compensé par l’État. Celui-ci transfère aux collectivités territoriales les produits de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance, de la taxe sur les surfaces commerciales et des droits de mutation à titre onéreux sur les biens immobiliers. Par ailleurs, le taux des frais d’assiette et de recouvrement perçus au titre de la taxe d’habitation et de la taxe foncière est abaissé. La différence entre le manque à gagner et ces nouvelles ressources serait comblée par dotations budgétaires.

Le tableau suivant explicite le mode de compensation prévu pour assurer la neutralité budgétaire de l’opération pour les collectivités territoriales. On constate que le montant des dotations versées par l’État serait supérieur au montant annoncé dans les documents accompagnant le projet de loi.

COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU MANQUE À GAGNER DÙ À LA RÉFORME

(en millions d’euros)

	2009	Après réforme
Taxe professionnelle effectivement payée par les entreprises	18 558	
Remboursement et dégrèvements payés par l’État (hors ticket modérateur)	14 300	
Compensation complémentaire		10 224
Cotisation locale d’activité		5 640
Cotisation minimale de taxe professionnelle		617
Ticket modérateur	- 1 300	-
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau et majoration de la taxe sur les installations nucléaires de base		1 585
Total transferts État		13 492
<i>dont taxe spéciale sur les conventions d’assurance</i>		2 791
<i>dont droits de mutation à titre onéreux sur l’immobilier</i>		400
<i>dont taxe sur les surfaces commerciales</i>		595
<i>dont diminution des frais d’assiette et de recouvrement de taxe d’habitation et de taxe foncière</i>		2 200
<i>dont dotations budgétaires</i>		7 506
Total ressources collectivités territoriales	31 558	31 558

À noter que la dotation de compensation versée aux collectivités territoriales en 2010 correspond au produit de la taxe professionnelle en 2009. Cette méthode implique que ni une éventuelle hausse des taux en 2010 ni la dynamique de l’assiette ne soient prises en compte dans la compensation.

C.– LES AUTRES MESURES FISCALES

1.– La poursuite de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : taxe carbone et autres mesures

Le Gouvernement prolonge son effort en faveur de l'environnement. Après des mesures fortes comme le crédit d'impôt en faveur des dépenses d'équipement « vertes » ou l'éco-prêt à taux zéro, la taxe carbone constitue une mesure emblématique du présent projet de loi.

Le Rapporteur général souligne le fait que plusieurs mesures prises en faveur de l'environnement sont des dépenses fiscales dont le coût semble particulièrement difficile à contrôler au vu des dérapages constatés cette année. Ainsi, le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des dépenses d'équipement « vertes », prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts, pourrait avoir un coût de l'ordre de 2,8 milliards d'euros en 2009, contre une estimation initiale de 1,3 milliard d'euros. De même, le « bonus-malus » automobile devrait coûter environ 600 millions d'euros en 2009 alors qu'il était censé être neutre pour le budget de l'État.

Compte tenu de l'état des finances publiques et de l'effort important déjà livré en faveur de l'environnement, il paraît impératif de maîtriser le coût de ces dispositifs. Il convient également d'espérer que le ministère de l'Écologie et celui du Budget évaluent désormais de manière plus sincère le coût des mesures d'une telle nature.

a) La taxe carbone

La création d'une « taxe carbone », prévue à l'article 5 du présent projet de loi, constitue, avec la réforme de la taxe professionnelle, l'enjeu fiscal d'importance du présent projet de loi.

Le Rapporteur général estime que la mise en place d'une telle taxe, accompagnée d'exonérations propres à préserver la compétitivité de l'économie et de compensations pour garantir le pouvoir d'achat des ménages, est bienvenue. Il remarque que le principe de cette taxe est prévu à l'article 2 de la loi dite « Grenelle 1 », votée à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale⁽¹⁾.

Cette taxe présente notamment l'avantage de compléter la fiscalité écologique en plaçant, au regard des bénéfices pouvant être retirés des différents dispositifs fiscaux adoptés jusqu'à présent, un coût renforçant les incitations à un comportement vertueux. Un tel diptyque est nécessaire pour non seulement favoriser les choix des agents permettant de préserver l'environnement, mais également sanctionner ceux qui vont en direction opposée.

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : 526 voix pour, 4 voix contre, 21 abstentions

- Cette nouvelle imposition aurait pour assiette la consommation de produits générant des gaz à effet de serre, à savoir les combustibles fossiles (gaz naturel, charbon, fioul domestique, fioul lourd) et les carburants (super et gazole). Cette nouvelle taxe serait payée tant par les ménages que par les entreprises. Toutefois, les entreprises industrielles soumises au système de quotas d'émission, mis en place au niveau communautaire, sont exclues du dispositif, de même que les transports maritime et aérien. Il est également prévu une entrée progressive dans le dispositif des agriculteurs et des marins-pêcheurs, avec une exonération à hauteur de 75 % en 2010, prévue à l'article 7 du présent projet de loi. Enfin, en ce qui concerne les routiers, la taxe devrait être obligatoirement répercutée en aval, sur leurs clients.

Le Rapporteur général estime que ces exonérations sont justifiées. Si elles tendent à atténuer le rendement de la taxe et donc son effet incitateur, elles sont néanmoins nécessaires pour maintenir la compétitivité de l'économie et protéger les secteurs fragiles. Elles paraissent d'ailleurs consubstantielles à ce type de taxe. À titre d'exemple, la Suède, l'un des premiers pays à avoir institué une taxe carbone, en 1991, prévoit des exonérations importantes au bénéfice de l'industrie qui profite notamment d'un taux réduit et d'un plafonnement au chiffre d'affaires – les exonérations les plus importantes étant d'ailleurs destinées aux industries les plus consommatrices d'énergie.

- Le prix de la tonne de carbone serait fixé au niveau actuel du marché, soit environ 17 euros, correspondant à la moyenne des cours depuis le mois de février 2008. Sur cette base, le rendement de la taxe est estimé à environ 4,5 milliards d'euros. La taxe sur la valeur ajoutée s'appliquant aux accises conformément à la réglementation communautaire, l'instauration de cette taxe conduirait à une hausse de 400 millions d'euros du rendement de la TVA, payée par les ménages. Ceux-ci verraient donc leur imposition augmenter de 2,6 milliards d'euros et les entreprises de 1,9 milliard d'euros en 2010. Ces montants devraient augmenter dès 2011 car, comme l'a indiqué le ministre de l'Écologie à la commission des Finances le 16 septembre dernier, l'augmentation progressive du taux de la taxe constitue l'essence du dispositif.

- Une compensation intégrale est prévue pour les ménages, sous forme de crédit d'impôt sur le revenu versé dès le premier tiers. Le calcul de ces reversements serait, aux termes de l'article 6 du présent projet de loi, effectué en fonction de la taille du ménage et de sa situation géographique – en zone rurale ou urbaine.

En ce qui concerne les entreprises, le prélèvement, évalué à 1,9 milliard d'euros, serait réduit d'environ 400 millions d'euros du fait des diverses exonérations mentionnées plus haut. Le solde, soit 1,5 milliard d'euros, resterait à la charge des entreprises, qui bénéficient, par ailleurs, d'un allègement de 4,3 milliards d'euros en rythme de croisière du fait de la suppression de la taxe professionnelle.

b) Les effets de la taxe carbone

Cette nouvelle contribution a pour but de renchérir le coût des produits contribuant à l'émission de gaz à effet de serre. Selon la théorie économique, l'objectif poursuivi par cette taxe est de rapprocher progressivement le coût payé par les ménages et entreprises du coût supporté par la société du fait de ces émissions – qui est, au demeurant, difficile à évaluer. Les mécanismes de marché intégreraient donc le coût réel de la pollution et généreraient une incitation à la réduction des émissions ainsi renchéries. La condition de la réussite d'une telle imposition est la possibilité pour les assujettis de réduire leur consommation du produit imposé ou de se reporter sur des produits de substitution. À cet égard, le dispositif proposé par le Gouvernement apparaît indissociable de l'effort déjà engagé pour favoriser les économies d'énergie – crédit d'impôt et éco-prêt à taux zéro – et le développement des automobiles « décarbonées » – prêts aux constructeurs dans le cadre du « pacte automobile ».

La taxe carbone conduirait à une hausse d'environ 16 % de la fiscalité pétrolière, soit une hausse de 4,11 centimes du prix du litre du super et de 4,52 centimes pour le gazole et le fioul.

La réforme aurait également pour effet de compléter la fiscalité appliquée aux produits pétroliers. Ceux-ci sont en effet frappés de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont le montant s'est élevé à 23,9 milliards d'euros en 2008. La nouvelle taxe s'ajouterait donc à la TIPP, mais, contrairement à celle-ci, elle aurait vocation à augmenter progressivement. Une telle évolution constitue l'originalité du dispositif et correspond au modèle de contributions similaires existant dans les pays scandinaves.

Le Rapporteur général regrette que l'administration ne lui ait pas fourni une évaluation du coût que supportera l'industrie du fait de cette nouvelle imposition.

c) Les autres mesures fiscales en faveur de l'environnement

Plusieurs autres mesures fiscales tendant à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement sont prévues dans le présent projet de loi.

Dans le but de développer les incitations à l'économie d'énergie, est supprimé le taux réduit de TVA à 5,5 % sur les systèmes de climatisation, ce qui devrait engendrer un gain de l'ordre de 100 millions d'euros dès 2010 (article 8).

L'impact budgétaire des autres mesures est postérieur à l'exercice 2010.

Le « bonus-malus » automobile est actualisé, à l'article 47, de façon à renforcer l'incitation à acheter une voiture émettant peu de dioxyde de carbone. Son impact budgétaire, qui est évalué à une recette supplémentaire de 200 millions à partir de 2011, peut être considéré incertain quand on sait que ce dispositif

coûtera 600 millions d'euros en 2009 alors qu'il était censé être neutre budgétairement.

Le dispositif dit « Scellier » ainsi que la déduction des intérêts d'emprunt sont réorientés, pour les biens neufs, vers les immeubles à basse consommation d'énergie (respectivement articles 44 et 45). Le coût net de ces deux mesures s'établirait à environ 20 millions d'euros à compter de 2011.

Enfin, un financement supplémentaire est prévu, à l'article 48, pour développer des projets d'infrastructures de transport alternatives à la route. Une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur le gazole et les supercarburants est affectée aux régions. Les accises étant incluses dans l'assiette de la TVA, celle-ci devrait voir son produit augmenter d'environ 88 millions d'euros à partir de 2011.

2.- Les autres mesures fiscales

Parmi les autres mesures fiscales, deux sont à retenir. D'une part, l'article 4 prévoit la prorogation, pour 2009, du dispositif de remboursement anticipé de crédit d'impôt recherche, mis en place dans le cadre du plan de relance. Le coût de cette mesure est évalué à 2,5 milliards d'euros en 2010. D'autre part, le « prêt à taux zéro », ainsi que la majoration accordée en cas d'aide d'une collectivité locale (dite « ENL »), sont prolongés jusqu'au 31 décembre 2012, pour un coût estimé à 3,4 milliards d'euros entre 2011 et 2018, soit environ 420 millions d'euros par an. Le doublement du PTZ pour les logements neufs, décidé dans le cadre du plan de relance, est également prolongé jusqu'au 31 décembre 2010 (article 46).

Le présent projet de loi prévoit également diverses mesures d'exonération d'impôt sur le revenu (aux articles 10, 11 et 12) ayant un impact sur 2010 ainsi que la prorogation du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation des personnes âgées et handicapées (article 43) et l'imposition des indemnités de départ volontaire à la retraite (article 49).

À noter enfin la transposition de trois directives relatives à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'article 50.

D.- VERS UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES FISCALES...

Inspirés par les recommandations de la commission des Finances⁽¹⁾, les articles 11 et 12 de la loi de programmation des finances publiques ont instauré deux règles nécessaires à la maîtrise des dépenses fiscales. D'une part, les dépenses fiscales ou sociales créées ou élargies doivent être gagées, sur l'ensemble de la période de programmation, par des suppressions ou des

(1) *Rapport d'information n°946, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, de MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno*

diminutions d'autres dispositifs de même nature. D'autre part, un objectif de dépense fiscale doit être fixé en loi de finances initiale, son exécution étant évaluée dans le projet de loi de finances suivant.

Le Rapporteur général estime que ces règles de bonne gouvernance sont indispensables à un État moderne et qu'elles sont appelées à devenir des repères aussi importants que la norme de dépense.

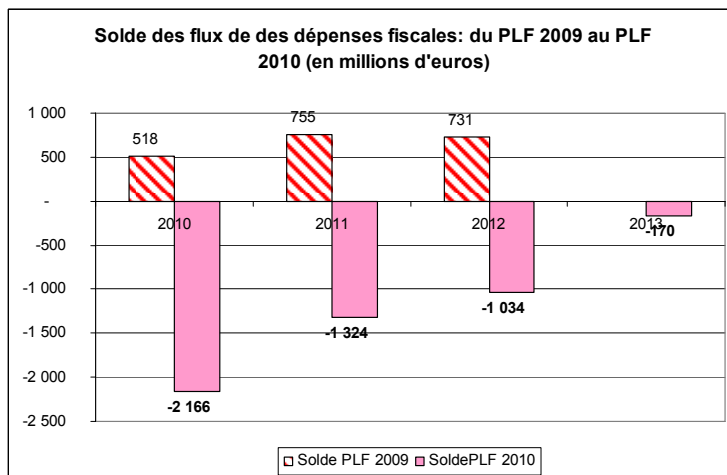
En 2009, l'objectif de dépense fiscale n'a pas été respecté et la réduction du taux de TVA applicable à la restauration a bouleversé la trajectoire prévue du solde de dépense fiscale. Néanmoins, hormis cette mesure, on constate un équilibre entre créations et suppressions, qui est encourageant pour une première année de mise en œuvre.

1.– La règle de gage bouleversée par la TVA à 5,5% dans la restauration

Le présent projet de loi permet de faire un premier bilan de la mise en œuvre de la règle de gage des dépenses fiscales, prévue dans la loi de programmation.

La trajectoire de gage des dépenses fiscales, prévue en loi de finances pour 2009, a été bouleversée du fait de l'adoption du taux réduit de TVA dans la restauration, dont le coût en année pleine s'élève à 3 milliards d'euros. Cette mesure explique le solde de -2,2 milliards d'euros prévu en 2010, contre une prévision de + 518 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

Le graphique ci-dessous illustre l'impact de cette dépense fiscale d'ampleur sur la trajectoire du solde de dépenses fiscales. À noter qu'en l'absence d'une nouvelle dégradation du solde dans les prochaines années, cette mesure devrait être quasiment amortie à l'issue de la période de programmation, avec un solde de - 170 millions d'euros en 2013.



Outre ce bouleversement de la trajectoire, l'une des caractéristiques de l'année 2010 a été la forte hausse du flux de dépense fiscale tant en nombre – 73 mesures de créations/augmentations votées ou proposées (contre 24 en 2009) et 52 suppressions/diminutions (52 votées ou proposées, contre 6 en 2009) – qu'en valeur – 5,6 milliards d'euros sur les premières (contre 64 millions d'euros en 2009) et 3,5 milliards d'euros sur les secondes (contre 402 millions d'euros en 2009). Cette évolution s'explique d'abord par la réforme de la taxe professionnelle, qui conduit à la suppression de 17 dispositifs pour une économie de 830 millions d'euros en 2010 et à la création de 13 nouveaux pour un coût de 185 millions d'euros. Outre les lois de finances, les principaux vecteurs de modifications de dépenses fiscales ont été la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), la loi généralisant le revenu de solidarité active et la loi de mobilisation pour le logement.

Le tableau suivant illustre ce constat. Celui-ci doit toutefois être nuancé car plusieurs créations se justifient par la disparition de dispositifs semblables. C'est par exemple le cas de l'évolution des dispositifs d'aide à l'investissement dans les départements d'outre-mer ou de soutien à la construction immobilière avec la création du dispositif dit « Scellier ».

FLUX DE DÉPENSES FISCALES EN NOMBRE ET EN VALEUR

(valeur en millions d'euros)

Nombre de créations, augmentations, suppressions ou diminutions	PLF 2009	30
	PLF 2010	125
	<i>dont taxe professionnelle</i>	30
	<i>dont LODEOM</i>	14
	<i>dont loi RSA</i>	7
	<i>dont loi logement</i>	4
Valeur des flux de créations, augmentations, suppressions ou diminutions	PLF 2009	466
	PLF 2010	9 134
	<i>dont taxe professionnelle</i>	1015
	<i>dont LODEOM</i>	531
	<i>dont loi RSA</i>	831
	<i>dont loi logement</i>	111

L'analyse de l'année écoulée laisse entrevoir deux effets contraires.

Le nombre de créations ou d'augmentations apparaît substantiel et en hausse (62 hors réforme de la TP contre 24 en 2009). Les suppressions ou diminutions restent rares. En écartant les effets de la réforme de la TP ainsi que les dispositifs qui ont été supprimés pour être remplacés, on dénombre seulement 18 suppressions ou diminutions.

Pourtant, en valeur, hors réforme de la TP⁽¹⁾ et hors TVA dans la restauration, le montant des suppressions et diminutions est égal, en 2010, à celui des créations, soit 2,6 milliards d'euros. Parmi les différents flux constatés depuis un an, plusieurs éléments doivent être soulignés.

(1) La réforme de la TP se traduit par une économie de dépenses fiscales. Il convient d'en écarter les effets car son impact principal est une baisse des recettes de l'État d'ampleur bien plus importante que l'économie réalisée.

En ce qui concerne les diminutions de dépenses fiscales, la loi généralisant le RSA a permis de réaliser des économies, *via* le recentrage des dégrèvements de redevance audiovisuelle et de taxe d'habitation. La suppression des avantages fiscaux attachés aux bio-carburants a également un impact positif important. A noter enfin que le plafonnement des niches fiscales, voté en loi de finances pour 2009, a un impact budgétaire non négligeable, entre 150 et 200 millions d'euros. En revanche, le coût de la loi de développement économique des outre-mer apparaît clairement, avec une dépense fiscale de plus de 260 millions d'euros en 2010, à laquelle il faut ajouter le coût des niches sociales. Enfin, l'imposition à taux réduit des plus-values sur cessions de biens immobiliers est, parmi les mesures entrées en vigueur en 2009, la dépense fiscale la plus coûteuse, hors TVA restauration.

VISION SYNTHÉTIQUE DES FLUX DE DÉPENSES FISCALES EN 2009 (ESTIMATION)

(en millions d'euros)

Suppressions ou diminutions	Demi-part	110
	Plafonnement DOM et reste	190
	Exonération AM	200
	Bio-carburants nets	531
	Solde loi RSA	622
Créations ou augmentations	Taux réduit sur plus-values cessions immeubles	- 450
	Solde LODEOM	- 261
	Solde loi logement	- 129
	Eco-PTZ	- 83

Source : annexe « Évaluation des voies et moyens » au présent projet de loi

Au final, abstraction faite de la mesure relative à la TVA dans la restauration, le bilan de l'année écoulée apparaît encourageant. Les hausses de dépenses fiscales ont été compensées par des diminutions de même ampleur. Au vu de ces résultats, on peut espérer qu'un effort supplémentaire au cours des prochaines années permettra effectivement d'amortir le coût de la diminution de la TVA dans la restauration.

2.- L'objectif de dépense fiscale

L'objectif de dépense fiscale a été fixé, pour 2009, à 69,1 milliards d'euros, après une exécution à 66,3 milliards d'euros en 2008, soit une hausse prévue de 4,2 %. La prévision révisée de dépense fiscale en 2009 s'établit à 75,5 milliards d'euros. Il convient toutefois d'en exclure les mesures de relance – restitution anticipée de crédit d'impôt recherche et allègement de l'IR –, dont l'impact n'est pas récurrent et qui n'avait pas été pris en compte au moment du calcul de l'ODF. En revanche, le Gouvernement exclut du périmètre le dégrèvement de taxe professionnelle au titre d'investissements nouveaux car il ne serait plus à considérer comme dérogoatoire. Pourtant, un tel changement de périmètre doit être effectué au moment où l'objectif est fixé, et non en cours d'exercice.

À périmètre constant, le montant des dépenses fiscales s'établirait à 71,2 milliards d'euros en 2009, soit une croissance de 7,4 % par rapport à 2008 et un dépassement de 2,1 milliards d'euros par rapport à l'objectif fixé. La raison de ce dérapage est, d'une part, la mise en place de la TVA à 5,5 % dans la restauration dont le coût est estimé à 1,25 milliard d'euros en 2009. D'autre part, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement « vertes » (art. 200 *quater* du CGI) verrait son coût augmenter fortement par rapport à la prévision, à 2,8 milliards contre 1,5 milliard d'euros annoncés initialement. L'administration n'a pu fournir aucune explication satisfaisante sur cette dernière évolution.

Pour 2010, l'objectif de dépense fiscale est fixé à 74,8 milliards d'euros. Hors prorogation de la restitution anticipée de crédit d'impôt recherche, il atteint 72,2 milliards d'euros, soit une progression prévue de 2,1 %.

Alors que le taux de croissance de la dépense fiscale serait de 7,4 % en 2009 et a été de 9,1 % en 2008, cet objectif ambitieux correspond à la recommandation de la commission des Finances visant à compenser le dérapage d'une année N par un objectif diminué en N+1. Toutefois, un tel objectif ne saurait être atteint sans l'adoption de mesures nouvelles visant à réduire ou supprimer des dépenses fiscales.

II.- UN RALENTISSEMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2010

Par rapport à 2009, l'évolution prévisionnelle des dépenses de l'État pour 2010 ralentit à un double titre : les dépenses consacrées à la relance de l'économie sont nettement plus limitées ; la progression en volume des autres dépenses est nulle (après une augmentation de 0,1 % en 2009).

- Les moyens alloués à la mission *Plan de relance de l'économie* passeraient de 12,6 milliards d'euros de crédits de paiement en 2009 à 4,1 milliards d'euros en 2010.

Comme prévu lors du débat d'orientation des finances publiques de juin dernier, il s'agit principalement de permettre les paiements nécessaires à la couverture des autorisations d'engagement ouvertes en 2009 (en particulier sur le programme spécialement dédié aux investissements publics), d'abonder de 1,4 milliard d'euros le Fonds d'investissement social (FISo) créé à l'issue du sommet social du 18 février 2009 ⁽¹⁾ et d'apporter 280 millions d'euros d'aides à l'outre-mer (en faveur du logement social et du revenu supplémentaire temporaire d'activité).

Outre ces crédits annoncés dès juin dernier, le présent projet de loi de finances inclut les moyens nécessaires à la prolongation de deux dispositifs du plan de relance :

(1) Le FISo financera notamment plusieurs actions en faveur de l'emploi des jeunes, dont certaines annoncées par le Président de la République le 29 septembre dernier (qui bénéficieraient de 150 millions d'euros en 2010). En revanche, l'extension du RSA à certains jeunes de moins de 25 ans serait financée par des excédents de trésorerie dégagés sur le Fonds national des solidarités actives (dont la subvention budgétaire est inscrite sur la mission Solidarité, insertion et égalité des chances).

– la « prime à la casse », qui sera réduite de 1 000 à 700 euros au 1^{er} janvier 2010, puis à 500 euros au 1^{er} juillet. Des crédits de 240 millions d’euros sont prévus à ce titre sur le programme *Soutien exceptionnel à l’activité économique et à l’emploi* ;

– la prime à l’embauche en faveur des très petites entreprises (TPE), pour laquelle 410 millions d’euros sont inscrits sur le même programme, avant l’extinction de ce dispositif à la fin du premier semestre.

En plus de cette mission *ad hoc*, trois autres séries de dépenses s’inscrivent dans la logique de relance de l’économie ⁽¹⁾ :

– le remboursement anticipé aux collectivités territoriales des attributions du FCTVA, en contrepartie d’une hausse de l’investissement local (article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 4 février 2009). Cette mesure, qui n’a d’impact budgétaire qu’en 2009, devrait coûter 3,8 milliards d’euros au budget de l’État, au lieu de 2,5 milliards d’euros comme initialement prévu ;

– les prêts en faveur de la filière automobile, pour lesquels 6,8 milliards d’euros de crédits ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. L’enveloppe de 6,5 milliards d’euros de prêts aux constructeurs a été mobilisée à hauteur de 6,3 milliards d’euros : ont été consentis des prêts de 3 milliards d’euros à Renault, de 3 milliards d’euros à PSA et de 250 millions d’euros à Renault Trucks ⁽²⁾. Par ailleurs, une enveloppe de 150 millions d’euros de prêts bonifiés en faveur de l’innovation dans le secteur automobile, en vue du développement de véhicules électriques ou « décarbonés » demeure disponible en 2009 et devrait être prochainement consommée. Conformément au « Pacte automobile » de février dernier, elle sera complétée en 2010 par 100 millions d’euros de crédits supplémentaires ;

– les prêts octroyés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui ont fait l’objet d’une ouverture de crédits de 100 millions d’euros dans la loi de finances rectificative du 20 avril dernier sur le programme *Prêts pour le développement économique et social du compte Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. En dehors du montant de 10 millions d’euros habituellement inscrit sur ce compte les années précédentes et reconduit l’année prochaine, aucune ouverture de crédits au titre de la relance n’est prévue sur ce programme en 2010 ⁽³⁾.

(1) Les développements qui suivent étant limités aux seules dépenses, ils n’intègrent pas les mesures de relance affectant les recettes (remboursements anticipés de créances fiscales aux entreprises, doublement du prêt à taux zéro etc.).

(2) Le montant restant de 250 millions d’euros, initialement destiné au constructeur IVECO, ne sera finalement pas consommé. Ces crédits pourraient être prochainement annulés et servir de gage à une ouverture de crédits par décret d’avance en faveur du dispositif de « bonus / malus » automobile (dont les opérations sont retracées sur le compte de concours financiers Avances au fonds d’aide à l’acquisition de véhicules propres).

(3) En revanche, les crédits non consommés en 2009 seront reportés sur l’exercice 2010. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, la prévision d’exécution pour 2009 sur ce programme est d’environ 70 millions d’euros.

RÉCAPITULATIF DES DÉPENSES DE RELANCE EN 2009-2010

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	2009	2010
1. Mission Plan de relance de l'économie (a)	12,6	4,1
Programme exceptionnel d'investissement public	2,8	1,5
<i>dont infrastructures et équipement civils</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>
<i>dont sécurité et défense</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	7,6	2,1
<i>dont dotation au Fonds stratégique d'investissement (FSI)</i>	<i>3,0</i>	<i>–</i>
<i>dont prime à la casse</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>dont prime à l'embauche dans les TPE</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>
<i>dont avances sur les marchés publics de l'État</i>	<i>1,0</i>	<i>–</i>
<i>dont politiques actives de l'emploi (Fiso)</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>
Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	2,2	0,6
<i>dont prime de solidarité active</i>	<i>0,8</i>	<i>–</i>
<i>dont prime aux familles modestes avec enfants scolarisés</i>	<i>0,5</i>	<i>–</i>
<i>dont revenu supplémentaire temporaire d'activité outre-mer (RSTA)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
2. Augmentation des remboursements du FCTVA (b)	3,8	–
3. Prêts en faveur du secteur automobile (c)	6,4	0,1
4. Prêts pour le développement économique et social	0,1	–
5. Paiements accélérés des fournisseurs du ministère de la Défense (d)	0,5	–
TOTAL (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	23,4	4,2

(a) Pour 2009 : crédits ouverts par les deux lois de finances rectificatives de février et d'avril, sans préjuger du niveau effectif de leur consommation.

(b) Pour 2009 : prévision révisée.

(c) Pour 2009 : prévision révisée.

(d) Crédits ouverts avant 2009 mais reportés et consommés en 2009.

Au total, les dépenses participant à la relance de l'économie diminueraient de plus de 19 milliards d'euros entre 2009 et 2010, pour atteindre 4,2 milliards d'euros (voir le tableau ci-avant). **La décélération des dépenses de relance, annoncée dès la fin de l'année 2008, se combine ainsi avec le maintien des moyens indispensables au soutien de l'activité et au marché de l'emploi en 2010 : le Rapporteur général y voit une gestion particulièrement pertinente de la sortie de crise.**

• Hors dépenses de relance, le présent projet de loi de finances reconduit **le principe d'une stabilisation en volume des dépenses de l'État**, conformément à l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009.

La norme de dépense porte sur un volume de 348,2 milliards d'euros, correspondant aux dépenses nettes du budget général et aux prélèvements sur recettes prévus dans la loi de finances initiale pour 2009. L'inflation étant attendue en 2010 à 1,2 % ⁽¹⁾, **elle autorise un accroissement maximal des dépenses de 4,3 milliards d'euros**. Le tableau ci-après rend compte de la mise en œuvre de la norme de stabilisation en volume en 2010 et présente l'évolution des différentes catégories de dépenses concernées.

(1) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, figurant dans le Rapport économique, social et financier (tome I) joint au présent projet de loi de finances.

LA NORME DE DÉPENSE EN 2010

(en milliards d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010	Variation		
			en Mds€	en valeur	en volume
Dépenses nettes du budget général	277,1	281,1			
Changements de périmètre		+ 1,0			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>		280,2	+ 3,1	+ 1,1 %	- 0,1 %
Prélèvement sur recettes Union européenne	18,9	18,2			
Changements de périmètre		- 1,3			
<i>soit à périmètre constant (2)</i>		19,5	+ 0,6	+ 3,2 %	+ 2,0 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	52,2	84,6			
Changements de périmètre		+ 31,7			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>		52,9	+ 0,6	+ 1,2 %	0 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)		0,01			
Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)	348,2	352,5	+ 4,3	+ 1,2 %	0 %

N.B. : Un changement de périmètre positif correspond à une budgétisation ou à un élargissement des prélèvements sur recettes. Le détail des changements de périmètre et des affectations de recettes est analysé dans le chapitre IV du présent rapport général.

Compte tenu de l'évolution à la baisse de 0,5 milliard d'euros de la charge de la dette de l'État entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances pour 2010⁽¹⁾, ce sont donc au total 4,8 milliards d'euros de marges de manœuvre qui sont disponibles pour bâtir la colonne « dépenses » du budget 2010. Ces marges de manœuvre seraient réparties selon les modalités suivantes :

– le **prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne** progresserait de 0,6 milliard d'euros à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2009⁽²⁾. À compter de 2010, les ressources propres traditionnelles ne sont plus comptabilisées dans le prélèvement sur recettes : considérées comme des ressources propres « par nature » de l'Union européenne, elles transiteront désormais par un compte de tiers⁽³⁾. La comparaison d'une année sur l'autre suppose donc de majorer de 1,3 milliard d'euros le prélèvement prévu pour 2010 ;

– les **prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales** augmenteraient de 0,6 milliard d'euros à périmètre constant. En 2010, ceux-ci atteindraient environ 53 milliards d'euros, hors prélèvement exceptionnel de 31,6 milliards d'euros représentatif de la « compensation relais » de la réforme de la taxe professionnelle⁽⁴⁾. Plus large, l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales au sens de l'article 7 de la loi de

(1) En revanche, comparée à la prévision d'exécution de 2009, la charge de la dette augmenterait en 2010. Sur ce point, voir infra, IV, B.

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

(3) Les ressources propres traditionnelles consistent en droits du tarif douanier commun et en cotisations dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

(4) Cette compensation doit être neutralisée pour apprécier l'évolution des dépenses entre 2009 et 2010. Pour le détail des changements de périmètre, voir infra, chapitre IV, I, A.

programmation des finances publiques progresserait de 0,7 milliard d'euros⁽¹⁾. Le prélèvement au titre du FCTVA augmenterait de 0,4 milliard d'euros, les autres concours de 0,3 milliard d'euros (soit 0,6 %) ⁽²⁾ ;

– les **charges de pensions** progresseraient d'un milliard d'euros à périmètre constant, pour atteindre 35,1 milliards d'euros en 2010⁽³⁾. Ce montant intègre pour environ 510 millions d'euros la prise en compte de l'inflation de 2010 et le rattrapage d'inflation au titre des années antérieures⁽⁴⁾ ;

– à 82 milliards d'euros en 2010, les **dépenses de personnel** hors pensions verraient leur augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 limitée à 0,4 milliard d'euros à périmètre constant. Cette évolution intègre l'effet report des mesures générales décidées en 2009, l'effet des mesures programmées en 2010, ainsi que le versement d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) en faveur de certains agents⁽⁵⁾ ;

– l'ensemble des autres dépenses, c'est-à-dire les **crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement**, augmenteraient de 2,2 milliards d'euros.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des grandes catégories de dépenses entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances⁽⁶⁾. Il rappelle également les évolutions prévisionnelles pour 2010 sous-jacentes à la loi de programmation des finances publiques du 9 février dernier. Si, compte tenu de la révision à la baisse de l'inflation (1,2 % au lieu de 1,75 %), la progression en volume est nulle dans les deux schémas, d'importants écarts peuvent être constatés : à la baisse sur la charge de la dette et les dépenses de pensions ; à la hausse sur les dépenses hors personnel⁽⁷⁾.

(1) Ce qui correspond à un gel en volume en autorisations d'engagement et à une augmentation de 0,1 % en volume en crédits de paiement.

(2) Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet, à la différence de 2009, « le coût effectivement constaté [du FCTVA] pourra s'écarter de l'évaluation retenue dans le projet de loi de finances pour 2010 sans incidence sur l'évolution des autres concours ». Voir infra, chapitre IV, III, B, ainsi que le commentaire de l'article 20 du présent projet de loi de finances (Tome II du présent rapport général).

(3) Les cotisations de l'État employeur au compte d'affectation spéciale Pensions sont portées de 60,46 % en 2009 à 62,47 % en 2010 pour les personnels civils et de 108,39 % à 108,63 % pour les personnels militaires.

(4) Une partie du rattrapage d'inflation au titre de 2008 (2,8 % en moyenne annuelle, au lieu de 1,6 % prévu dans la loi de finances initiale) a été prise en charge l'année dernière (rattrapage anticipé de 0,8 % opéré au 1^{er} septembre 2008, hors régimes spéciaux).

(5) Soit une augmentation du point d'indice de 0,5 % au 1^{er} juillet 2009 et de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 (pour un coût de 270 millions d'euros en 2009 et de 395 millions d'euros en 2010), puis de 0,5 % au 1^{er} juillet 2010 (pour un coût de 210 millions d'euros en 2010). La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) représenterait quant à elle 30 millions d'euros en 2010.

(6) Les évolutions qui précèdent, présentées à périmètre constant, diffèrent assez sensiblement des évolutions à périmètre courant. En raison des transferts de personnels vers les universités et vers les agences régionales de santé, environ 3,8 milliards d'euros de crédits de personnel (titre 2) de 2009 deviennent en 2010 des subventions pour charges de service public (titre 3).

(7) Pour une présentation de la déclinaison de la programmation triennale des crédits des missions du budget général (article 6 de la loi de programmation), voir infra, chapitre IV, II, A.

ÉVOLUTION DES GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES PAR RAPPORT À LA LFI 2009

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

	2010 (LPFP)	2010 (PLF)
Charge de la dette	+ 1,7	- 0,5
Pensions	+ 2,6	+ 1,0
Personnel hors pensions	+ 0,4	+ 0,4
Autres dépenses (y.c. provisions)	+ 0,3	+ 2,2
Total budget général (1)	+ 5,0	+ 3,1
PSR Collectivités locales	+ 0,9	+ 0,6
PSR Union européenne	0	+ 0,6
Total PSR (2)	+ 0,9	+ 1,2
Affectations de recettes (3)	-	+ 0,01
TOTAL (1 + 2 + 3)	+ 5,9	+ 4,3
<i>en % (en valeur)</i>	<i>+ 1,7 %</i>	<i>+ 1,2 %</i>

LPFP : loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009)

Le Rapporteur général tient à souligner l'effort inédit de maîtrise des effectifs de l'État réalisé dans le présent projet de loi de finances : après avoir été approché en 2008 et en 2009, le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux sera effectif l'année prochaine ⁽¹⁾.

Concrètement, les plafonds d'emploi ministériels seraient réduits de 33 749 équivalents temps plein (ETP), dont 33 493 sur le budget général. 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 2010

(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	256	- 255	100 %
Alimentation, agriculture et pêche	980	- 730	74 %
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	4 715	- 3 020	64 %
Culture et communication	306	- 125	41 %
Défense	9 291	- 8 250	89 %
Écologie, énergie, développement durable et mer	2 516	- 1 482	59 %
Économie, industrie et emploi	556	- 324	58 %
Éducation nationale	37 012	- 16 000	43 %
Enseignement supérieur et recherche	3 237	0	0 %
Immigration et intégration	6	- 13	217 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	6 023	- 3 450	57 %
Justice et libertés	1 951	+ 400	- 21 %
Santé et sports	234	- 137	59 %
Services du Premier ministre	123	+ 1	- 1 %
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	748	- 364	49 %
Total budget de l'État	67 954	- 33 749	50 %

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

(1) Le taux de non remplacement a atteint environ 40 % en exécution 2008 et 44 % dans la loi de finances initiale pour 2009.

Cette politique de réduction des effectifs concerne la quasi-totalité des ministères, à l'exception :

– du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, dont les emplois seraient stabilisés entre 2009 et 2010 ;

– du ministère de la Justice, dont les emplois augmenteraient de 400 ETP l'année prochaine en raison d'un effort particulier en faveur de l'administration pénitentiaire ⁽¹⁾ ;

– des créations d'emplois au sein des juridictions administratives (50 ETP) et dans les organismes rattachés au programme *Protection des droits et libertés* (19 ETP). Ces créations nettes seraient toutefois presque totalement compensées par une réduction de 68 ETP sur le budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Dans les autres ministères, l'évolution des effectifs est variable, dès lors qu'elle procède de réformes structurelles et non d'une démarche forfaitaire uniforme. L'effort demandé à l'Éducation nationale mérite d'être souligné : avec 16 000 ETP en moins en 2010, après 13 500 ETP dans la loi de finances initiale pour 2009, ce ministère se rapproche du non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux. On relèvera également la contribution importante des ministères de la Défense, du Budget et de l'Intérieur.

Compte tenu de cette évolution des effectifs, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 2 020 252 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2010 (III de l'article 34 du présent projet), soit 2 007 745 ETPT hors budgets annexes. Ce plafond est inférieur de 180 672 ETPT à celui fixé dans la loi de finances initiale pour 2009, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-après.

DU PLAFOND D'EMPLOIS 2009 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2010

(y compris budgets annexes ; en ETPT)

PAE 2009	2 120 830
Solde des créations et suppressions d'emplois	– 31 930
Correction technique du plafond	– 14
Transferts et décentralisation	– 68 634
<i>dont transferts opérateurs</i>	– 65 889
<i>dont décentralisation</i>	– 2 738
PAE 2010	2 020 252

En plus des habituels mouvements entraînés par la décentralisation, essentiellement liés en 2010 aux personnels du ministère de l'Écologie, d'importants transferts bénéficient aux opérateurs de l'État. En particulier, la poursuite de la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux

(1) L'administration pénitentiaire bénéficierait de 863 ETP supplémentaires. Compte tenu de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, le solde de l'évolution des emplois du ministère de la Justice serait ramené à 400 ETP.

libertés et responsabilités des universités se traduit par une diminution du plafond d'emploi du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur de 60 617 ETPT, transférés à 33 universités et à 6 établissements accédant à l'autonomie en 2010. S'y ajoutent notamment 3 667 ETPT transférés de l'État vers les nouvelles Agences régionales de santé (ARS).

Les suppressions nettes de postes entre 2009 et 2010 s'établissent à 31 930 ETPT, dont 31 737 ETPT pour le seul budget général. Elles correspondent au non remplacement précédemment évoqué de la moitié des départs à la retraite en 2010 (– 16 091 ETPT) et à l'extension en année pleine des départs non remplacés de 2009 (– 15 646 ETPT) ⁽¹⁾.

Cette réduction des effectifs permet à l'État de réaliser une économie de 950 millions d'euros en 2010. Conformément au principe d'intéressement des agents à la réforme de l'État, la moitié de ce montant – soit 475 millions d'euros – financera des mesures catégorielles, s'ajoutant à la poursuite du financement des mesures décidées précédemment (pour 180 millions d'euros en 2010).

Au total, la poursuite du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le projet de loi de finances pour 2011 – hypothèse sous-jacente aux plafonds de crédits triennaux figurant à l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février dernier – permettrait d'aboutir en quatre ans (2008-2011) à une économie brute globale de plus de 3,1 milliards d'euros, pour environ 121 000 départs non remplacés, soit 6 % des effectifs de l'État.

Le Rapporteur général rappelle par ailleurs que, pour la deuxième année consécutive, le présent projet tend à fixer un plafond des emplois des opérateurs de l'État. Proposé à 336 163 ETP pour 2010, ce plafond correspond, à périmètre constant, à une quasi-stabilisation par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 ⁽²⁾.

• Comme les années précédentes, la constitution d'une **réserve de précaution** en 2010 visera à s'assurer du respect en exécution de la norme de dépense. 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 (3,1 milliards d'euros attendus en 2010 ⁽³⁾) et par le report des crédits non consommés lors des exercices précédents.

(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.

(2) Voir le commentaire de l'article 40 du présent projet (Tome III du présent rapport général). En outre, à compter de 2010, un plafond d'emplois des établissements culturels relevant du ministère des affaires étrangères serait également institué (voir l'article 41 du présent projet).

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

La réserve de précaution permet, par l'intermédiaire de « dégels » ou d'annulations de crédits, de faire face aux aléas de gestion et aux éventuels besoins nouveaux. En 2009, 6,9 milliards d'euros d'AE et 6,3 milliards d'euros de CP avaient été « gelés » en début d'année. Pour 2010, l'exposé des motifs du présent projet tend à reconduire les mêmes taux de mise en réserve, soit 5 % sur les crédits hors titre 2 et 0,5 % sur les dépenses de personnel. La mise en réserve atteindrait ainsi **6,9 milliards d'euros d'AE et 6,8 milliards d'euros de CP en 2010.**

CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2009 ET EN 2010

(en millions d'euros)

	2009	2010
Dépenses de personnel (titre 2)	119 484	117 041
Taux de mise en réserve	0,5 %	0,5 %
<i>soit crédits mis en réserve (1)</i>	597	585
Dépenses hors titre 2 ^(a)	113 241	124 915
Taux de mise en réserve	5 %	5 %
<i>soit crédits mis en réserve (2)</i>	5 662	6 245
Mise en réserve totale (1 + 2)	6 260	6 831

(a) Hors dotations et hors crédits évaluatifs.

Comme de coutume, ces montants demeurent 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.

Il convient enfin de souligner qu'en 2010 la réserve de précaution portera à titre transitoire le dispositif du fonds financier dit « État exemplaire », qui traduit les engagements de l'État en matière de développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. La réserve sera ainsi abondée en début de gestion de 100 millions d'euros, répartis par programme proportionnellement aux dépenses d'achats courants réalisés en 2008. L'intégralité de ce fonds financier « État exemplaire » sera libérée et redistribuée aux ministères atteignant leurs objectifs en matière de développement durable.

• À titre de récapitulation, le tableau ci-après synthétise l'évolution des dépenses de l'État entre les lois de finances pour 2009 et le présent projet de loi de finances pour 2010 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE 2009 ET 2010 (y compris plan de relance)

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

	2009	PLF 2010	Écart	En valeur	En volume
1. Dépenses incluses dans la norme de dépense ^(a)	348,2	352,5	+ 4,3	+ 1,2 %	0 %
<i>dont dépenses nettes du budget général</i>	277,1	280,1	+ 3,0	+ 1,1 %	- 0,1 %
<i>dont PSR collectivités locales</i>	52,2	52,9	+ 0,7	+ 1,3 %	+ 0,1 %
<i>dont PSR UE</i>	18,9	19,5	+ 0,6	+ 3,2 %	+ 2,0 %
2. Mission Plan de relance de l'économie	12,6	4,1	n.s.	n.s.	n.s.
3. Anticipation des versements du FCTVA ^(b)	2,5	-	n.s.	n.s.	n.s.
Total des dépenses (1 + 2 + 3)	363,3	356,6	- 6,7	- 1,8 %	- 3,0 %

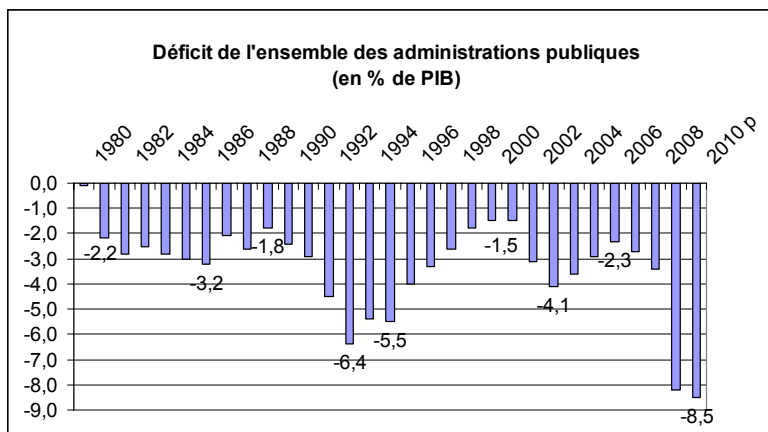
(a) Dépenses nettes du budget général (hors mission Plan de relance de l'économie) et prélèvements sur recettes (PSR, hors mesure d'anticipation des versements du FCTVA en 2009). La colonne « 2010 » est présentée à périmètre constant, c'est-à-dire au format de 2009.

(b) La prévision d'exécution 2009 est réévaluée à 3,8 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances.

III.- LE DÉFICIT STRUCTUREL EN HAUSSE CONTINUE

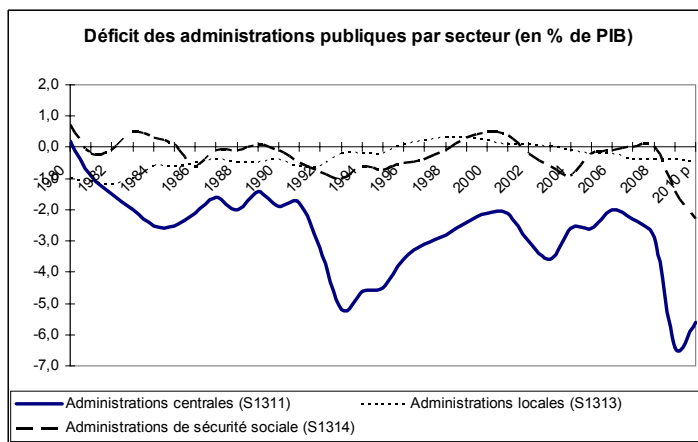
Selon la prévision du Gouvernement, le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'établirait à 8,5 % du PIB en 2010, après 8,2 % en 2009. Cette évolution traduirait la dégradation du déficit de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, partiellement compensée par l'amélioration du solde de l'État liée à la dissipation des effets budgétaires des mesures de relance. Ceux-ci amélioreraient en effet mécaniquement le solde du budget de l'État de plus de 38 milliards d'euros en 2010.

Le graphique suivant illustre le caractère historique de ce niveau de déficit, sans égal depuis 1945.



(1) Hors budgets annexes et comptes spéciaux. Pour une description plus développée des dépenses de l'État en 2010, voir infra, chapitre IV.

Comme le montrent le graphique et le tableau suivants, la situation financière des administrations publiques se distingue également par des déficits égaux ou supérieurs à 0,5 % de PIB sur chaque secteur d'administration, ce qui n'avait plus été constaté depuis 1992. Le Rapporteur général souligne le caractère lacunaire des informations relatives aux organismes divers d'administration centrale, aux régimes de retraite complémentaire et aux organismes divers d'administration de sécurité sociale (ODASS : établissements publics de santé). Compte tenu de leur impact sur le solde, il est d'autant plus regrettable que le Parlement ne soit pas mieux informé de leur situation financière que la prise en compte de leur solde semble devoir conduire à réévaluer légèrement la prévision de déficit public du Gouvernement, de 8,2 % à 8,4 % en 2009.



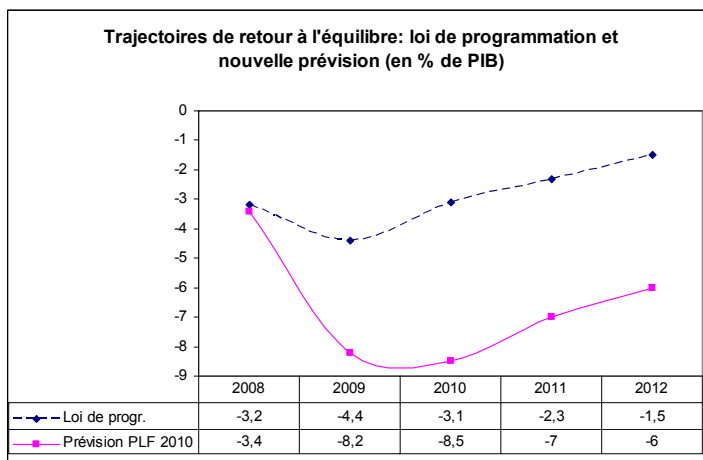
ESTIMATION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2009 ET 2010

(en milliards d'euros et % de PIB)

	2009		2010	
État (comptabilité nationale)	- 124,7	- 6,5 %	- 114,2	- 5,8
ODAC	2	0,1 %	3	0,2
APUL	- 8	- 0,4	- 10	- 0,5
ASSO	- 30,8	- 1,6 %	- 45	- 2,4
<i>Régime général</i>	- 23,5		- 30,6	
<i>FSV</i>	- 3		- 3,9	
<i>Autres régimes de base</i>	- 0,8		- 1,3	
<i>Unedic</i>	- 1,1		- 3,4	
<i>Agirc-Arrco</i>	- 1,3		- 4,7	
<i>ODASS</i>	- 1,1		- 1,1	
Total	Environ - 164	8,4 %	Environ - 166	8,5 %

Pour 2011 et les années suivantes, le Gouvernement estime que, dans l'hypothèse d'une croissance de 2,5 % par an, une réduction annuelle d'un point du déficit public devra passer par une augmentation des dépenses publiques limitée à 1 % en volume. **Le caractère ambitieux de ces conditions, dont la**

réalisation ne permettrait qu'un repli modeste et progressif du déficit public, doit alerter sur l'urgence de la situation des comptes publics. Avec une prévision de déficit public de -6% de PIB en 2012, la trajectoire de retour à l'équilibre tracée en loi de programmation apparaît bouleversée par la crise, comme le montre le graphique suivant.



Outre le niveau historique du déficit, un élément essentiel de préoccupation est l'approfondissement du caractère structurel des déficits des administrations publiques. Il n'est en effet pas acquis que les moins-values de recettes constatées pendant la crise soient ultérieurement compensées par des plus-values de même montant. Un tel cas de figure se présenterait, en particulier, dans l'hypothèse où le potentiel de croissance de l'économie était durablement affaibli en raison de la destruction du tissu productif et d'un ralentissement de la croissance du crédit dont le rythme deviendrait plus soutenable que dans les années 2000.

Le Rapporteur général remarque donc qu'au-delà de l'impact conjoncturel de la crise, la dégradation des comptes publics apparaît préoccupante car son caractère structurel s'accroît sur l'ensemble des administrations publiques. Selon l'OCDE en effet, il s'établirait à environ 100 milliards d'euros toutes APU confondues.

L'État connaît ainsi un déficit structurel en hausse, dont le montant peut être estimé à environ 50 milliards d'euros. Cette dégradation s'explique notamment par les baisses d'impôts non gagées ainsi que par d'importants transferts de recettes au bénéfice de la sécurité sociale.

Les collectivités territoriales connaissent, depuis 1999, une augmentation progressive de leur besoin de financement, qui pourrait culminer à environ 10 milliards d'euros en 2010. Or, si elles ont déjà connu, dans les années 1980, des niveaux de besoin de financement plus importants, elles ne pourront

bénéficiaire, comme cela avait été le cas dans les années 1990, d'une baisse des taux d'intérêt pour les aider à rétablir leur situation financière. Les coûts de refinancement s'établissent en effet aujourd'hui à un niveau historiquement bas. Dans ces conditions, il semble que seul un ajustement budgétaire pourra assurer un retournement de tendance.

Enfin et surtout, les différents organismes de sécurité sociale sont la source d'un double sujet de préoccupation. D'une part, ils sont, dans leur quasi-totalité, en situation déficitaire. C'est notamment le cas des régimes complémentaires de vieillesse, dont la crise a anticipé le passage à une situation déficitaire, de l'Unedic et des hôpitaux. D'autre part, le régime général devrait voir son déficit structurel s'accroître fortement d'ici à la sortie de la crise. En effet, si ses recettes stagnent, voire régressent, du fait de leur corrélation à la masse salariale, ses dépenses poursuivent leur dynamique. Dans l'hypothèse probable où les moins-values de recettes essuyées de 2008 à 2010 ne seraient pas entièrement couvertes par un rebond de la masse salariale, le déficit structurel serait donc tiré vers le haut.

A.— LE DÉFICIT 2009 REVU À LA HAUSSE

Le déficit public est estimé à 8,2 % du PIB en 2009, après des premières estimations à 5,6 % en seconde loi de finances rectificative pour 2009 puis entre 7 % et 7,5 % au moment du débat d'orientation des finances publiques en juin dernier. Depuis cette date, la chute des recettes fiscales de l'État s'est confirmée et le coût des mesures de relance a été plus important que prévu, ce qui justifie cette révision.

Compte tenu du caractère approximatif de l'évaluation du déficit des administrations de sécurité sociale proposée par le Gouvernement, il n'est pas à exclure que le déficit public soit plus proche de 8,5 % de PIB.

1.— Le déficit de l'État

Le déficit de l'État s'établirait, en comptabilité budgétaire, à 141 milliards d'euros en 2009, contre 104,4 milliards d'euros inscrits en seconde loi de finances rectificative (LFR 2). La prévision de recettes fiscales faite initialement serait en effet entachée d'approximations justifiant cette révision.

D'une part, l'IS et la TVA nets devraient chuter respectivement de 13 milliards d'euros et 14 milliards d'euros par rapport à la LFR 2 de 2009. Dans le premier cas, le bénéfice fiscal des entreprises pour 2008 avait été surévalué. Dans le second, l'accélération des remboursements et la mesure « restauration » contribuent à expliquer la révision.

D'autre part, le coût des mesures de relance apparaît avoir été sous-estimé. Les dépenses du budget général relatives à ce champ s'établiraient à 16,4 milliards d'euros, au lieu de 15,1 milliards prévus, soit un dérapage de 1,3 milliard d'euros.

Quant à la mensualisation des remboursements de TVA et aux remboursements des créances d'IS au titre des reports en arrière, leur prévision serait inférieure respectivement de 2,9 milliards d'euros et 2,7 milliards d'euros à leur coût en exécution.

En comptabilité nationale, le déficit de l'État serait corrigé de 16,3 milliards d'euros et s'établirait à 124,7 milliards d'euros. Ce retraitement est principalement dû au reclassement de plusieurs mesures de relance en opérations financières ou à leur comptabilisation en droits constatés, pour un montant total de 14,4 milliards d'euros.

Le tableau suivant retrace les différents ajustements justifiant la réévaluation de la prévision de déficit de l'État en comptabilité nationale pour 2009.

DU DÉFICIT EN LFR 2 AU DÉFICIT RÉVISÉ 2009 EN COMPTABILITÉ NATIONALE
(en milliards d'euros)

	Déficit LFR 2	- 104,4
Révision du déficit 2009 à la baisse par rapport à la LFR2	Moins-values fiscales	- 27,3
	Dérapage des dépenses de relance (budget général)	- 1,3
	Dérapage des mesures fiscales de relance	- 5,5
	Moins-values de recettes non fiscales	- 2,4
	Comptes spéciaux hors relance	- 0,3
	Comptes spéciaux relance	0,3
	Déficit 2009 révisé en comptabilité budgétaire	- 141
Clé de passage du déficit en comptabilité budgétaire au déficit en comptabilité nationale	Passage en droits constatés (principalement mensualisation des remboursements de TVA)	4
	Dépenses du budget général retraitées en opérations financières	4,5
	<i>Dont dépenses militaires</i>	2,8
	<i>Dont dividendes sous forme de titres</i>	1,7
	<i>Dont participation au financement d'organisations internationales</i>	0,6
	<i>Dont étalement paiement garantie SFEF sur la maturité des prêts</i>	-0,9
	Dépenses des comptes spéciaux retraitées en opérations financières (principalement versements au fonds stratégique d'investissement et prêts aux constructeurs automobiles)	9,9
	<i>Dont prêts aux constructeurs automobiles</i>	6,6
	<i>Dont versement au fonds stratégique d'investissement</i>	3
	Opérations non budgétaires ayant un impact sur le solde	- 2
	<i>Dont remises de dettes aux États étrangers</i>	-0,7
	<i>Dont intérêts courus non échus versés par l'État</i>	-0,9
		Déficit 2009 révisé au sens de la comptabilité nationale

À noter enfin que les organismes divers d'administration centrale connaîtraient un excédent de l'ordre de 0,1 % du PIB en 2009, soit environ 2 milliards d'euros, contre un déficit d'un montant similaire en 2008. L'administration n'ayant pas transmis d'informations complémentaires sur cette évaluation, le Rapporteur général n'est pas en mesure d'en évaluer la fiabilité.

2.— Le besoin de financement des collectivités territoriales

Le Gouvernement estime que le besoin de financement des collectivités territoriales s'établirait à 0,4 % du PIB en 2009, à un niveau stable par rapport à 2008. Cette stabilité, qui, en valeur nominale, pourrait correspondre à une diminution compte tenu de la contraction du PIB en 2009, paraît étonnante.

En effet, les collectivités territoriales, et plus particulièrement les départements, sont confrontés à une hausse des dépenses et à une érosion de certaines recettes. D'une part, les dépenses sociales sont en augmentation, notamment celles finançant les anciens revenu minimum d'insertion et allocation de parent isolé à partir du 1^{er} juin 2009. Les dépenses d'investissement devraient suivre une dynamique semblable. Si les plans sur lesquels les collectivités se sont engagées pour bénéficier de la mesure « FCTVA » du plan de relance sont respectés, on pourrait en effet constater une hausse de l'ordre de 20 milliards d'euros de l'investissement en 2009. D'autre part, on constate, dans le même temps, une chute des recettes liées au marché immobilier de 30 % en 2009. Les communes pâtiraient d'un manque à gagner de 600 millions d'euros sur la taxe communale additionnelle à certains droits d'enregistrement et, surtout, les départements verraient chuter de 2,4 milliards d'euros le produit de leurs droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'immeuble. Enfin, les départements et les régions devraient voir leurs recettes de TIPP diminuer d'environ 340 millions d'euros. À noter que le remboursement anticipé de FCTVA apporterait une ressource supplémentaire en 2009 mais qu'elle aurait vocation à financer un supplément d'investissement, ce qui laisse supposer que son impact sur le solde serait neutre.

Même si cette érosion des recettes est en partie compensée par une hausse des taux des impositions locales, une dégradation du solde budgétaire de ces collectivités locales n'est pas à exclure.

3.— Le déficit de la sécurité sociale

Le déficit de l'ensemble des administrations de sécurité sociale serait proche de 31 milliards d'euros en 2009, soit environ 1,6 % de PIB. Du fait du lien étroit entre leurs recettes et la masse salariale sur laquelle elles sont assises, ces organismes pâtissent de la hausse du chômage, qui explique la baisse historique de 2 % de la masse salariale en 2009. Dans le même temps, leurs dépenses conservent leur dynamique.

Le déficit du régime général s'établirait à 23,5 milliards d'euros, contre 10,2 milliards d'euros en 2008. Cette forte augmentation est due à la hausse du taux de chômage, qui conduirait à une baisse de 0,5 % des recettes du régime, quand la dépense croîtrait de 3,6 %.

Tandis que les régimes complémentaires de retraite Agirc et Arrco seraient déficitaires, à -1,3 milliard d'euros, le Fonds de solidarité vieillesse et l'Unedic concluraient également l'année sur un solde négatif de 3 milliards d'euros pour le premier et de 1,1 milliard d'euros pour le second. Enfin, en l'absence de toute information sur leur déficit en 2009, on supposera que le besoin de financement des ODASS – principalement les établissements publics de santé – se maintient au même niveau qu'en 2008, à -1,1 milliard d'euros.

B.– LE DÉFICIT 2010 À UN NIVEAU HISTORIQUE

Le déficit public est estimé à 8,5 % du PIB en 2010. Alors que le déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale se réduirait d'environ 10 milliards d'euros en raison de la dissipation des effets budgétaires du plan de relance, celui des administrations de sécurité sociale continuerait à évoluer sur une tendance caractérisée par la stagnation des recettes et le dynamisme de la dépense.

1.– Le déficit de l'État

a) Un déficit en baisse du fait de la disparition des mesures de relance

En 2010, le déficit de l'État au sens de la comptabilité budgétaire serait en recul d'environ 25 milliards d'euros, à 116 milliards d'euros, en raison principalement de la disparition de la plupart des mesures de relance et d'une croissance spontanée des recettes que le Gouvernement estime à 10,3 milliards d'euros. En comptabilité nationale, le déficit serait réduit à 114,2 milliards d'euros en raison notamment du retraitement de dépenses budgétaires en opérations financières.

Le tableau suivant explicite les différentes évolutions conduisant à cette réduction du déficit.

DU DÉFICIT RÉVISÉ 2009 AU DÉFICIT 2010 EN COMPTABILITÉ NATIONALE

	Déficit révisé 2009	141	
Du déficit révisé 2009 au déficit 2010	Disparition des mesures de relance	38,56	
		<i>dont CIR</i>	3,8
		<i>dont TVA</i>	6,5
		<i>dont carry-back</i>	4,5
		<i>dont FCTVA</i>	3,8
		<i>dont mission plan de relance</i>	12,56
		<i>dont constructeurs autos</i>	6,3
		<i>dont mesure IR</i>	1,1
	Nouvelles mesures de relance	- 7,1	
		<i>dont prorogation mesure CIR</i>	- 2,5
		<i>dont mission plan de relance</i>	- 4,1
		<i>dont mesure amortissement dégressif</i>	- 0,4
		<i>dont prêts verts</i>	- 0,1
	Hausse dépenses	- 4,3	
Croissance spontanée des recettes	10,3		
Coups partis et mesures PLF	- 4,1		
Autres (solde comptes spéciaux)	1,6		
Taxe carbone nette	1,5		
Suppression de la taxe professionnelle	- 11,6		
	Déficit 2010 en comptabilité budgétaire	- 116	
Clé de passage du déficit en comptabilité budgétaire au déficit en comptabilité nationale	Passage en droits constatés	0,8	
	Dépenses du budget général retraitées en opérations financières	3	
	Opérations non budgétaires ayant un impact sur le solde	- 1,9	
	Déficit 2010 en comptabilité nationale	- 114,2	

Toutefois, comme le Rapporteur général l'explique plus bas ⁽¹⁾, le talon d'Achille de cette prévision pourrait résider dans l'hypothèse d'une croissance spontanée des recettes d'environ 10 milliards d'euros.

b) Un accroissement du déficit structurel du budget de l'État

La croissance spontanée des recettes étant estimée à 10,3 milliards d'euros, les marges de manœuvre budgétaires qu'anticipe le Gouvernement sont insuffisantes à financer les mesures fiscales et budgétaires ayant un effet pérenne et dont le montant est estimé à 11,2 milliards d'euros. En conséquence, on peut en déduire que l'écart structurel entre recettes et dépenses du budget de l'État, c'est-à-dire son déficit structurel, s'accroîtrait en 2010 de 0,9 milliard d'euros. S'il est légitime de recourir à un tel choix en période de crise, du fait de la nécessité de stimuler l'économie, le surcoût représenté par ces mesures devra être compensé une fois la croissance revenue.

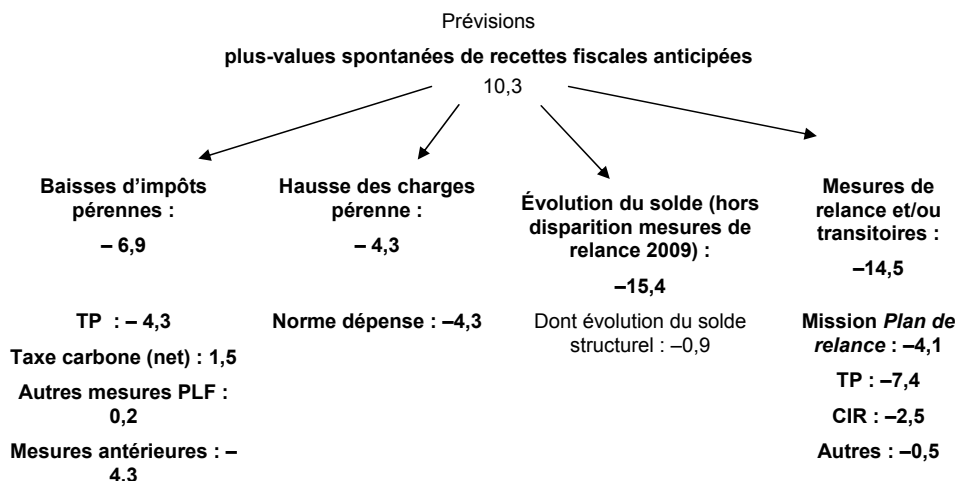
(1) Se référer au commentaire des prévisions de TVA et d'IS.

Par ailleurs, le coût transitoire de la réforme de la taxe professionnelle devrait diminuer progressivement jusqu'en 2013. Le solde du budget de l'État devrait donc encore en porter l'impact jusqu'à cette date.

Le schéma ci-dessous illustre cette hausse du déficit structurel. Rappelons qu'il convient d'écarter de l'analyse l'effet budgétaire des mesures de relance de 2009, puisqu'il est exceptionnel et ponctuel.

**LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES EN 2010
(HORS EFFET DES MESURES DE RELANCE 2009)**

(en milliards d'euros)



L'évolution du solde est calculée hors effet mécanique des mesures de relance ayant un impact budgétaire limité à 2009.

2.- Le besoin de financement des collectivités territoriales

Le besoin de financement des collectivités territoriales est estimé à 0,5 % de PIB en 2010, soit environ 10 milliards d'euros. Les facteurs de dégradation de leur situation financière, évoqués plus haut, demeureront en effet l'an prochain, ce qui expliquerait cette dégradation de 0,1 % de PIB. Cette prévision est toutefois fondée sur une hypothèse relativement optimiste de croissance de la dépense selon l'inflation, à + 1,2 %.

Entre 1999 et la prévision faite pour 2010, les collectivités territoriales passeraient d'une capacité de financement de 0,3 % de PIB à un besoin de financement de 0,5 % du PIB, représentant environ 10 milliards d'euros, en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à 2009. Le tableau suivant illustre cette évolution.

ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en % de PIB)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 p	2010 p
0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5

La décennie écoulée a donc été un moment de dégradation de la situation financière des administrations locales. Dans un contexte de contrainte budgétaire accrue, liée notamment au ralentissement de la croissance des concours de l'État, et compte tenu de l'impossibilité de voir les taux d'intérêts diminuer davantage, il paraît probable qu'un ajustement budgétaire relativement important sera nécessaire pour renverser cette tendance non soutenable à long terme. Du fait de la corrélation constatée entre l'évolution du besoin de financement et celle des investissements, il est à craindre que ceux-ci constituent la première variable d'ajustement des budgets locaux dans les années à venir.

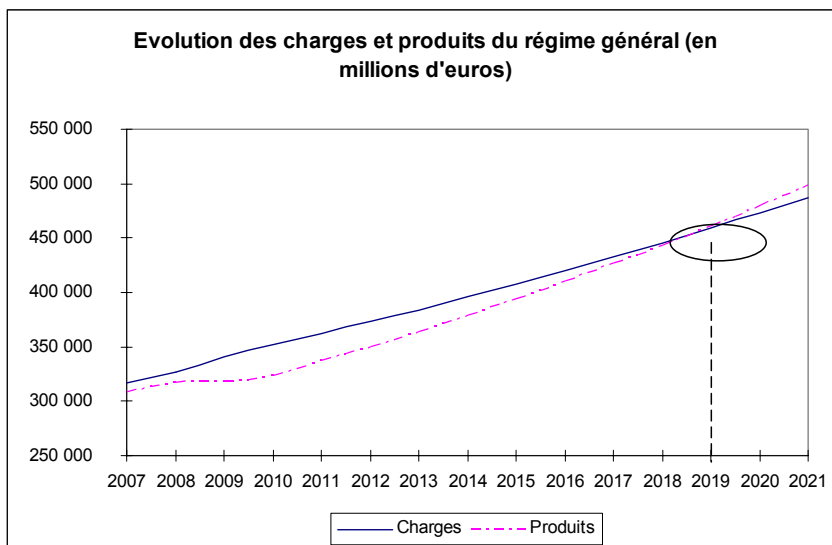
3.— Le déficit de la sécurité sociale

Le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) pourrait atteindre 2,4 % de PIB, un niveau historique qui dépasse le seuil de 1 % du PIB atteint en 1993. La masse salariale poursuivrait son repli en 2010, à -0,4 %. La croissance spontanée des dépenses ne dévierait pas de sa tendance de moyen terme et est évaluée à +4,1 % pour le régime général.

Outre la stagnation des recettes, de nature conjoncturelle, ce sont le déficit structurel de la branche vieillesse et la fragilisation de l'ensemble des organismes de sécurité sociale, y compris l'Agirc et l'Arrco⁽¹⁾, qui expliquent cette forte dégradation. Compte tenu du caractère structurel de ces deux éléments et du niveau inégalé du déficit, la question du financement de la sécurité sociale, qui dépasse désormais le seul régime général, reste, plus que jamais, l'un des éléments clés de l'équilibre des comptes publics.

Sur la base d'une double hypothèse de croissance des produits de 4 % par an à partir de 2011 (correspondant au potentiel de l'économie) et d'une dynamique de la dépense limitée à 3 % annuels à partir de 2010 – ce qui est ambitieux compte tenu de la croissance des dépenses de la branche vieillesse –, il faudrait en effet attendre 2019 pour que le régime général retrouve l'équilibre. Le graphique suivant illustre ce scénario.

(1) Rappelons que les régimes complémentaires de vieillesse dégagent, en 2007, un excédent de 5,3 milliards d'euros, contribuant à équilibrer les déficits du régime général.



Par ailleurs, l'ACOSS devra porter en 2010 une dette totale d'environ 35 milliards d'euros. Compte tenu des pics de trésorerie, un découvert de 65 milliards d'euros est prévu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Alors que sa principale source de financement est, jusqu'à présent, la Caisse des dépôts, l'ACOSS va devoir rechercher de nouveaux prêteurs car la Caisse ne peut assurer son refinancement au-delà de 31 milliards d'euros. Il est prévu des émissions de billets de trésorerie à hauteur de 10 milliards d'euros, dont la moitié serait souscrite par l'État. En raison du manque de profondeur du marché français des billets de trésorerie, le solde serait financé par appel aux marchés internationaux. L'Agence France Trésor offrirait un soutien technique à l'ACOSS pour réaliser de telles opérations.

IV.- UNE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE DE VINGT POINTS DE PIB EN TROIS ANS

A.- UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ENCORE SUPÉRIEUR À 200 MILLIARDS D'EUROS EN 2010

Le besoin de financement de l'État est très supérieur à son déficit. Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 34 du présent projet) n'est en effet que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État, qui dépend également du montant des amortissements de dette venant à échéance. Ce besoin de financement doit être couvert par de nouveaux emprunts, ainsi que par diverses ressources de trésorerie. Le tableau de financement ci-après rend compte de ces éléments pour 2009 et 2010.

TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	LF 2009	2009 révisé	PLF 2010
I.– Besoin de financement			
Déficit budgétaire.....	104,4	141,0	116,0
Amortissement de la dette à long terme.....	63,0	62,8	31,6
Amortissement de la dette à moyen terme.....	47,4	47,4	60,3
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	1,6	1,6	4,1
Total Besoin de financement.....	216,4	252,8	212,0
II.– Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats)....	155,0	165,0	175,0
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique.....	2,5	–	2,5
Variation nette de titres à court terme.....	+ 37,7	+ 68,8	+ 29,6
Variation des dépôts des correspondants.....	–	– 0,7	– 3,0
Variation du compte courant du Trésor.....	+ 19,0	+ 15,9	+ 4,8
Autres ressources de trésorerie.....	+ 2,2	+ 3,7	+ 3,1
Total Ressources de financement.....	216,4	252,8	212,0

N.B. : La colonne « LFR 2009 » présente le tableau de financement tel que modifié par l'article 7 de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009. La colonne « 2009 révisé » présente la dernière version du programme de financement annoncée par l'Agence France Trésor le 30 septembre 2009. La colonne « PLF 2010 » présente le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre du présent PLF.

Concomitamment à la présentation le 30 septembre dernier du présent projet de loi de finances, l'Agence France Trésor (AFT) a annoncé une révision des modalités de financement de l'État pour 2009, afin de tenir compte de la nouvelle dégradation du solde budgétaire prévue cette année. Alors qu'il avait été réalisé à hauteur de 78 % au 31 août 2009, le programme de financement à moyen et long terme a – de nouveau – été augmenté de 10 milliards d'euros, pour atteindre 165 milliards d'euros d'émissions d'OAT et de BTAN⁽¹⁾.

Toutefois, ce volume d'emprunts à moyen et long terme se révèle très insuffisant pour couvrir l'intégralité du déficit en gestion (désormais revu à 141 milliards d'euros). Dès lors, c'est également par des émissions massives de dette à court terme (BTF)⁽²⁾ que l'État se finance cette année, à des conditions de marché particulièrement propices⁽³⁾. L'encours de dette à court terme pourrait ainsi augmenter de près de 69 milliards d'euros en 2009⁽⁴⁾, pour atteindre 207 milliards d'euros en fin d'année.

(1) OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel. En revanche, alors que 2,5 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.

(2) BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés. Leur échéance varie de quelques semaines à un an.

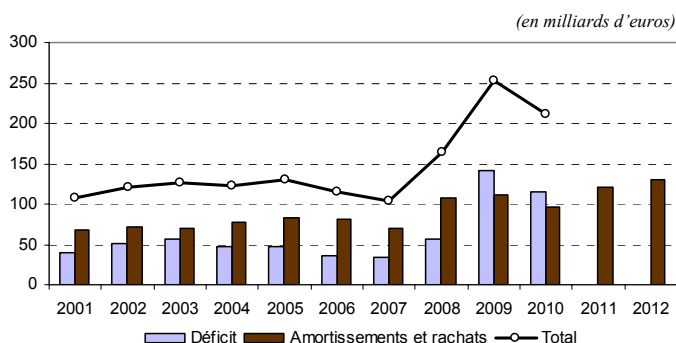
(3) À titre d'exemple, en septembre 2009, des BTF ont été émis à des taux d'environ 0,3 % à deux mois et d'environ 0,7 % à un an.

(4) Au lieu de 37,7 milliards d'euros, comme prévu dans la loi de finances rectificative d'avril dernier.

En 2010, le besoin de financement de l'État s'établirait à 212 milliards d'euros, soit un montant inférieur à 2009, en raison de la réduction du déficit budgétaire (à 116 milliards d'euros) et de moindres amortissements de titres arrivant à échéance (soit 96 milliards d'euros).

Le graphique ci-après permet de mesurer l'évolution depuis 2001 des deux principales composantes du besoin de financement : le déficit budgétaire de l'année et les amortissements de titres – qui sont essentiellement le reflet des déficits passés. C'est l'occasion de constater que, quelle que soit l'amélioration du solde budgétaire dans les deux prochaines années, les amortissements prévus pour 2011 et 2012 seront massifs (entre 120 et 130 milliards d'euros).

STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT



En 2010, le besoin de financement de l'État serait principalement couvert par trois types de ressources de trésorerie.

En premier lieu, **l'AFT émettrait 175 milliards d'euros de dette à moyen et long terme** ⁽¹⁾. Il s'agit d'un montant sans précédent, comme en atteste 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	2010
86,9	111,5	121,6	109,7	104,1	97,6	128,5	165	175

L'augmentation du programme de financement à moyen et long terme de 10 milliards d'euros par rapport à 2009, alors même que le besoin de financement de l'État connaîtrait une diminution de plus de 40 milliards d'euros, s'explique vraisemblablement par la volonté de limiter l'accroissement de la dette à court terme. Dans ces conditions, compte tenu des amortissements prévus en 2010, **le plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du**

(1) Émissions nettes des rachats. Des rachats de titres pouvant survenir jusqu'au 31 décembre 2009, 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).

Parlement pour 2010 est de 83,1 milliards d'euros⁽¹⁾, à comparer à 44,7 milliards d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2009⁽²⁾. Aux termes de l'article 34 de la LOLF, ce plafond ne porte que sur la 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).

En deuxième lieu, la Caisse de la dette publique annulerait 2,5 milliards d'euros de titres venant à échéance en 2010. Depuis 2006, cet établissement public peut recevoir 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 dette. Encore faut-il que les conditions de marché s'y prêtent, ce qui n'a été le cas ni en 2008 ni cette année.

En dernier lieu, **le stock de dette à court terme augmenterait de nouveau l'année prochaine**. La variation de l'encours des BTF progresserait de 29,6 milliards d'euros, **pour atteindre environ 237 milliards d'euros à la fin 2010**, soit près de 19 % de l'ensemble de la dette négociable. Le niveau de cet encours est traditionnellement déterminé par le niveau du compte du Trésor visé en fin d'année, afin de faire face aux perspectives d'amortissements de dette à moyen terme en janvier de l'année suivante⁽³⁾.

Toutefois, depuis 2008, l'augmentation du besoin de financement de l'État est telle que, sauf à prendre le risque d'une déstabilisation des investisseurs, les emprunts à moyen et long terme ne permettent plus de couvrir à eux seuls l'ensemble constitué du déficit budgétaire et des amortissements de dette à moyen et long terme. En découle un recours accru aux instruments de court terme (voir le graphique ci-après) et, corrélativement, une exposition plus forte et plus immédiate à une remontée des taux d'intérêt par les banques centrales. Rapportées au besoin de financement de l'État, les émissions de BTF seront cependant moindres en 2010 qu'en 2009 (respectivement 27 % et 14 %)⁽⁴⁾.

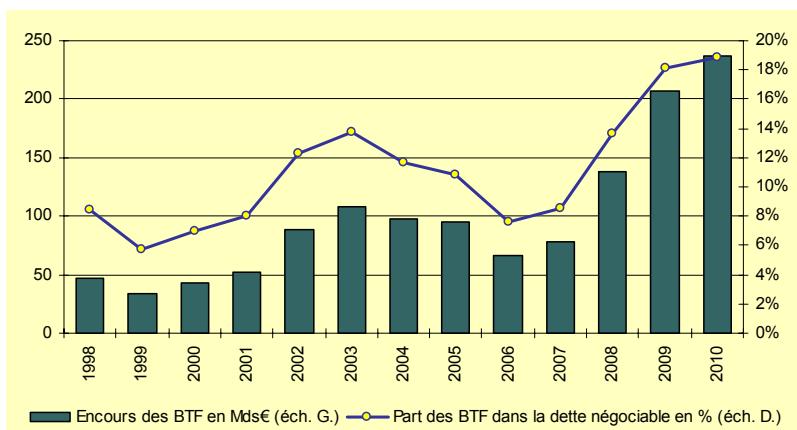
(1) Au 4° du II de l'article 34 du présent projet de loi de finances. Ce plafond représente la différence entre les émissions à moyen et long terme et les amortissements à moyen et long terme.

(2) Compte tenu de la révision déjà évoquée du programme de financement pour 2009, ce plafond sera largement dépassé (d'environ 10 milliards d'euros) et devrait donc être relevé dans la prochaine loi de finances rectificative pour 2009.

(3) En l'occurrence l'arrivée à échéance d'un BTAN d'une valeur nominale de 23,4 milliards d'euros en janvier 2011.

(4) Une telle situation n'est pas sans rappeler celle du financement par l'ACOSS des déficits de la sécurité sociale : voir supra, chapitre II, III, B, 3.

UN ENDETTEMENT À COURT TERME GRANDISSANT



Sources : rapports annuels de l'AFT ; projet de loi de finances pour 2010.

Il convient enfin de souligner que le communiqué de presse de l'Agence France Trésor du 30 septembre 2009 prend le soin de préciser que le montant des émissions pour 2010 pourra être révisé à la fin de cette année, « en fonction notamment (...) des opérations d'endettement qui suivront la remise des conclusions de la commission sur les priorités stratégiques d'investissement et l'emprunt national »⁽¹⁾.

B.- LE POIDS GRANDISSANT DE LA DETTE ET DE SES INTÉRÊTS

• **La charge nette de la dette de l'État en 2010 s'établirait à 42,5 milliards d'euros.**

Elle s'inscrirait ainsi en légère diminution par rapport aux 43 milliards d'euros de crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2009. Toutefois, en exécution, la charge de la dette en 2009 sera inférieure aux prévisions. L'effet « taux », représentatif des économies permises, dans le contexte de crise, par des taux d'intérêt largement inférieurs aux prévisions initiales⁽²⁾, continuera de nettement l'emporter sur l'effet « volume » entraîné par le recours accru à l'emprunt lié à l'augmentation du besoin de financement de l'État. En outre, la particulière faiblesse de l'inflation au premier semestre 2009 a ramené à moins de 100 millions d'euros la charge d'indexation du capital des OAT et BTAN indexés sur l'inflation française ou européenne⁽³⁾.

(1) Sur l'emprunt national, voir également supra, chapitre F^r, III.

(2) Alors qu'ils étaient attendus à 2,8 %, les taux à court terme ont significativement diminué et devraient s'établir à environ 0,8 % en moyenne annuelle en 2009. L'économie qui en résulte sur la charge de la dette à court terme est d'environ 3 milliards d'euros.

(3) La charge d'indexation s'est établie à 84 millions d'euros cette année, à comparer à 2,2 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2009. C'est, à l'inverse, le haut niveau de l'inflation au premier

Au total, les économies susceptibles d'être dégagées sur la charge de la dette en 2009 sont estimées à environ 4,5 milliards d'euros – soit une dépense s'établissant à 38,5 milliards d'euros. Comparée à cette prévision d'exécution, c'est donc **une augmentation de 4 milliards d'euros qui devrait être constatée en 2010.**

Trois facteurs concourent à cette évolution : une provision pour indexation de 1,7 milliard d'euros, dans un contexte de redressement de l'inflation ; un effet « volume » lié au niveau du besoin de financement de l'État (+ 1,8 milliard d'euros) ; un effet « taux » globalement défavorable (+ 0,6 milliard d'euros), du fait de l'anticipation d'une – modeste – remontée des taux à court terme (à 1,3 %).

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2009 ^(a)	PLF 2010
Charge brute de la dette négociable	45 359	45 197
Charge brute de la dette non négociable	6	3
Charge brute de la gestion de la trésorerie	489	289
Total charge brute	45 854	45 489
Recettes d'ordre	2 875	3 009
Total charge nette dette (hors swaps)	42 979	42 480
Excédent opérations <i>swaps</i> (à déduire)	50	280
Total charge nette dette après swaps	42 929	42 200

N.B. : La prévision d'exécution est inférieure d'environ 4,5 milliards d'euros.

Au-delà, selon les projections fournies par l'AFT au Rapporteur général, **la charge de la dette pourrait augmenter de 4 à 6 milliards d'euros en 2011.** Il s'agit, selon que l'on retienne la borne basse ou la borne haute de cette estimation, du double ou du triple de la progression anticipée dans la programmation triennale 2009-2011 avant prise en compte de la crise ⁽¹⁾. C'est également **l'intégralité de la progression des charges qu'autorise chaque année la norme de dépense.**

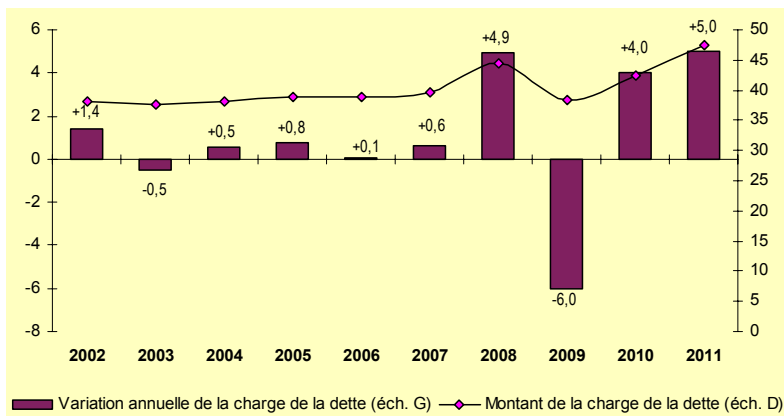
En tout état de cause, comme le graphique ci-après invite à le constater, le stock de dette accumulée est aujourd'hui tel que les variations annuelles de la charge de la dette ont, depuis 2008, véritablement changé d'échelle.

semestre 2008, qui avait occasionné l'année dernière un surcoût de 2,5 milliards d'euros (soit un total de 4,6 milliards d'euros) au titre de l'indexation du capital de la dette indexée sur l'inflation.

(1) Dans la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, l'augmentation de la charge de la dette entre 2010 et 2011 était évaluée à 2 milliards d'euros à périmètre constant hors effet de la crise et à 2,5 milliards d'euros une fois pris en compte l'impact du plan de relance et une partie des pertes de recettes fiscales liées à la détérioration conjoncturelle.

ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

(avant swaps, en milliards d'euros)



N.B. : Dépenses exécutées jusqu'à 2008 ; prévisions du Gouvernement pour 2009-2011.

• L'encours de la dette augmentera dans des proportions inédites en 2009 et 2010.

Pour des raisons évidentes liées à la crise et à la dégradation du déficit budgétaire, la dette négociable de l'État augmenterait spectaculairement, pour atteindre 1 142 milliards d'euros à la fin de cette année, puis 1 258 milliards d'euros à la fin 2010 (à comparer à 1 017 milliards d'euros en 2008)⁽¹⁾. En comptabilité nationale, la dette de l'État passerait de 53,1 % du PIB en 2008 à 60,1 % en 2009.

La dette de l'ensemble des administrations publiques augmenterait de 9,7 points de PIB en 2009 et représenterait ainsi 77,1 % de la richesse nationale. L'État contribuerait à cette augmentation à hauteur de 6,9 points, comme l'indique le tableau ci-après.

DÉCOMPOSITION PAR SECTEUR DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2009

(en points de PIB)

Dettes publiques à la fin 2008	67,4 %
Contribution de l'État	+ 6,9
Contribution des organismes divers d'administration centrale (ODAC)	+ 1,5
Contribution des administrations publiques locales (APUL)	+ 0,5
Contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	+ 0,7
Variation totale de la dette publique	+ 1,3
Dettes publiques à la fin 2009	77,1 %

Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

(1) Le fait que l'augmentation entre 2008 et 2009 (126 milliards d'euros) soit inférieure au montant du déficit budgétaire prévu en 2009 s'explique principalement par le fait que l'AFT avait partiellement préfinancé, dès la fin de l'année 2008, le plan de relance de l'économie.

Cette aggravation de la dette publique en 2009 n'est pas seulement imputable à la dégradation du déficit public.

D'une part, certaines opérations, quoique neutres sur le déficit public en comptabilité nationale, augmentent la dette publique en 2009 dès lors qu'elles pèsent sur la trésorerie de l'État. C'est principalement le cas des prêts à la filière automobile consentis au premier semestre (6,4 milliards d'euros) et des remboursements anticipés de TVA (6,5 milliards d'euros).

D'autre part, la dette publique intègre l'endettement contracté pour financer les prises de participation de la SPPE dans les établissements bancaires. Entre décembre 2008 et la fin août 2009, la SPPE a ainsi injecté environ 20 milliards d'euros de fonds propres dans le secteur bancaire⁽¹⁾. Preuve du succès de cette opération, une partie d'entre eux pourraient être prochainement remboursés, notamment par le Crédit mutuel (1,2 milliard d'euros), BNP Paribas (5,3 milliards d'euros) ou la Société générale (3,4 milliards d'euros). Ces remboursements allégeront d'autant les émissions de dette à court terme de l'État.

Au total, sur l'augmentation de 9,7 points de PIB de la dette publique entre 2008 et 2009, le Gouvernement évalue à 0,9 point l'effet des flux de créances de l'année⁽²⁾. Le reste de l'augmentation, soit 8,8 points de PIB, serait imputable au déficit public.

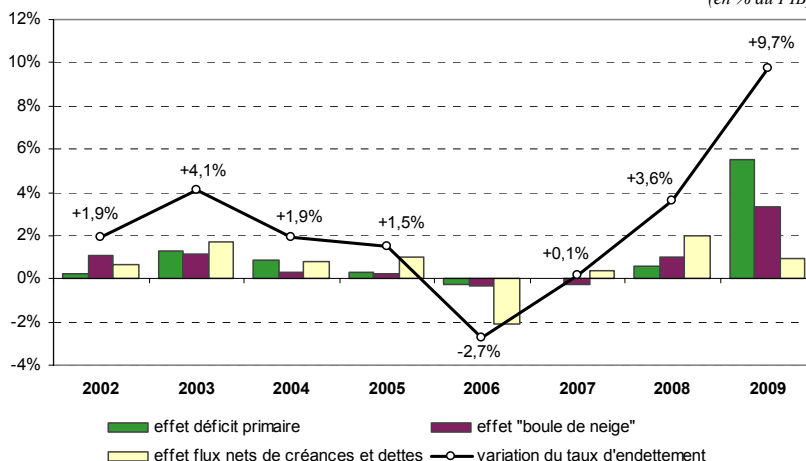
Affiner cette analyse et faire le départ entre ce qui relève de l'effet « boule de neige » de l'endettement et ce qui incombe au seul déficit *primaire* est délicat, compte tenu des incertitudes sur le taux des intérêts qui seront servis sur la dette publique en 2009. À titre indicatif, en estimant ce taux apparent à environ 3,5 % (soit 0,7 point de moins qu'en 2008, compte tenu du contexte de baisse généralisée des taux), l'effet « boule de neige » expliquerait l'augmentation de la dette publique en 2009 à hauteur de 3,3 points, tandis que le déficit primaire y contribuerait pour 5,5 points. Le graphique ci-après synthétise ces différents effets.

(1) Jusqu'à présent, les prises de participation de la SPPE ont été financées sur des fonds prêtés par l'État, par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique (soit plus de 20 milliards d'euros, sous forme d'obligations à un an à un taux égal à l'EONIA). À l'avenir, c'est la SPPE qui devrait emprunter directement sur le marché, via un mandat de gestion confié à l'AFT, essentiellement sur le segment du papier commercial américain. Ces émissions en dollars à court terme permettront notamment à la SPPE de rembourser les liquidités prêtées par l'État, améliorant ainsi la trésorerie de ce dernier en 2010. Ces perspectives de remboursement sont intégrées dans le tableau de financement présenté supra, à la ligne « Variation du compte courant du Trésor ».

(2) Outre les facteurs précités, peuvent également être mentionnées les acquisitions d'actifs financiers par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) et par les régimes de retraite complémentaire (Arrco, Agirc). En revanche, les émissions de dette de la SFEF ne sont pas comptabilisées dans la dette publique : depuis le 15 juillet 2009, Eurostat ne qualifie plus cet établissement d'organisme divers d'administration centrale (ODAC), mais d'institution financière, située hors du champ des administrations publiques.

LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 2002

(en % du PIB)

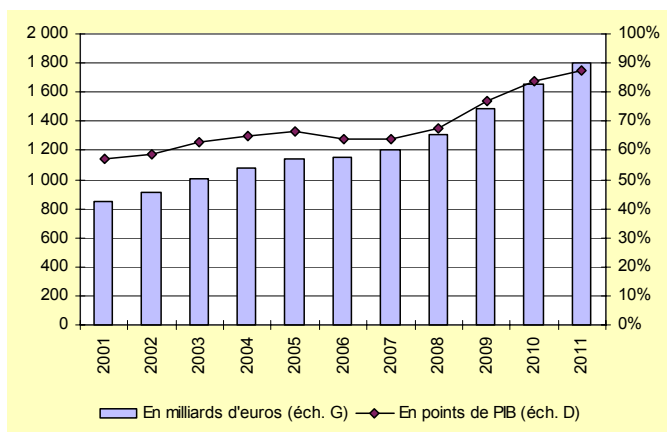


N.B. : L'effet baissier des flux de créances de 2006 s'explique par le volume exceptionnel des produits de cessions d'actifs affectés au désendettement de l'État (13 milliards d'euros) et par les mesures d'optimisation de la trésorerie publique (en particulier la réduction de l'encours du compte du Trésor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

Source : calculs du Rapporteur général.

En 2010, la dette publique augmenterait de 6,9 points et s'établirait à 84 % du PIB. La progression moins marquée qu'en 2009 en dépit d'un déficit public plus élevé s'explique par le retour d'une croissance économique positive et par le jeu des flux de créances, comme de coutume supposé nul en prévision.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE



Sources : INSEE, Comptes nationaux annuels ; projet de loi de finances pour 2010.

En dehors des facteurs d'évolution de la dette propres à l'État et aux mesures de relance, le Rapporteur général souligne **le poids grandissant de la dette sociale**, qui atteignait près de 130 milliards d'euros à la fin 2008 ⁽¹⁾. Après la reprise de 26,9 milliards d'euros de déficits accumulés par la sécurité sociale (dont 10 milliards d'euros dès 2008), la dette portée par la CADES atteignait à elle seule 94,5 milliards d'euros au 30 juin dernier. Le découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'alourdira quant à lui du montant des déficits du régime général prévus pour 2009 et pour 2010, soit respectivement 23,5 milliards d'euros et 30,6 milliards d'euros. Au surplus, la situation du marché de l'emploi provoquera une augmentation de la dette du régime d'indemnisation du chômage et des régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés.

Au total, le niveau d'endettement public attendu pour 2010 est tel qu'il obligera à être extrêmement sélectif dans le choix des projets susceptibles de bénéficier d'un financement par un futur « grand emprunt » supplémentaire ⁽²⁾.

(1) Y compris la dette des hôpitaux publics, des régimes de retraite complémentaire et de la CADES (quoique cette dernière constitue un ODAC, non une administration de sécurité sociale).

(2) Sur cette question, ainsi que sur les perspectives pluriannuelles d'évolution de la dette publique, voir supra, chapitre I^{er} du présent rapport général.

CHAPITRE III : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2010

Selon la prévision du Gouvernement, les recettes nettes du budget général de l'État devraient toucher un plancher en 2009 puis rebondir en 2010.

Dès 2008, les ressources de l'État avaient pâti de l'impact de la crise, avec une stagnation, à périmètre constant, des recettes fiscales nettes. En 2009, le choc de la crise sur les recettes serait massif. Les recettes fiscales nettes passeraient de 265 milliards d'euros à 212 milliards d'euros, soit une chute de plus de 50 milliards d'euros. Hors mesures de relance, qui pèseraient pour 14,8 milliards d'euros, cette forte baisse serait liée à celle de l'IS net et de la TVA nette, avec des moins-values respectives de 22 milliards d'euros et 6,4 milliards d'euros par rapport à 2008. Les recettes non fiscales seraient également en repli de 3,6 milliards d'euros, à 19,2 milliards d'euros, en raison de la diminution des dividendes des entreprises publiques et des différentes contributions de la Caisse des dépôts. **Au total, 2009 serait l'année d'un effondrement des recettes de l'État, qui passeraient de 288 milliards d'euros en 2008 à 231 milliards d'euros, soit une baisse de près de 20 %.**

L'année 2010 serait, en revanche, une année de rebond avec une croissance spontanée des recettes évaluée à 10,3 milliards d'euros et liée à l'évolution haussière de la TVA et de l'IS.

Le Gouvernement se fonde sur des prévisions macro-économiques relativement prudentes et anticipe la poursuite, en 2010, du rebond constaté depuis le deuxième trimestre 2009. Rappelons toutefois que l'évolution de l'IR et de l'IS dépend des revenus ou résultats de l'année 2009 et que celle de la TVA ne dépend pas uniquement de la consommation des ménages.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

	2008	2009 (p)	2010 (p)
Croissance du PIB en volume	0,4	-2,25	0,75
Dépenses de consommation des ménages	1	0,6	0,8
Prix à la consommation (en moyenne annuelle)	2,8	0,4	1,2

Le tableau suivant dresse le portrait prévisionnel des ressources du budget général de l'État en 2010.

	LFI 2009	révisé 2009	changements de périmètre	à périmètre constant	PLF 2010	PLF 2010 à périmètre constant/révisé 2009		révisé 2009/LFI 2009	
						en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales nettes : (A) = (a) – (b)	259 383	212 223	3 244	249 011	252 255	36 788	17,3 %	- 47 160	- 18,2 %
Recettes fiscales brutes (a)	361 348	325 925	2 699	344 360	347 059	18 435	5,7 %	- 35 423	- 9,8 %
Remboursements et dégrèvement (b)	101 965	113 702	- 545	95 349	94 804	- 18 353	- 16,1 %	11 737	11,5 %
Impôt net sur le revenu	52 505	48 140	- 350	47 055	46 705	- 1 085	- 2,3 %	- 4 365	- 8,3 %
Impôt sur les sociétés net et CSB	42 394	19 020	0	33 040	33 040	14 020	73,7 %	- 23 374	- 55,1 %
. <i>IS brut et CSB</i>	60 094	48 220	0	50 400	50 400	2 180	4,5 %	- 11 874	- 19,8 %
. <i>R&D d'IS</i>	17 700	29 200	0	17 360	17 360	- 11 840	- 40,5 %	11 500	65,0 %
TIPP	15 251	14 503	- 405	125 839	125 434	111 336	767,7 %	- 748	- 4,9 %
TVA nette	132 716	116 966	286	170 704	170 990	53 738	45,9 %	- 15 750	- 11,9 %
. <i>TVA brute</i>	186 312	169 333	286	45 270	45 556	- 124 063	- 73,3 %	- 16 979	- 9,1 %
. <i>R & D de TVA</i>	53 596	52 367	0	0		- 52 367	- 100,0 %	- 1 229	- 2,3 %
Recettes non fiscales (B)	22 677	19 167	- 3 475	18 396	14 921	- 771	- 4,0 %	- 3 510	- 15,5 %
Prélèvements sur recettes (C) = (c)+(d)	71 149	76 263	- 1 184	103 949	102 765	27 686	36,3 %	5 114	7,2 %
Au profit des collectivités territoriales	52 249	56 298	163	84 449	84 612	28 151	50,0 %	4 049	7,7 %
Au profit de la Communauté européenne	18 900	19 965	- 1 347	19 500	18 153	- 465	- 2,3 %	1 065	5,6 %
Ressources nettes du budget = (A) + (B) – (C)	210 911	155 127	953	163 458	164 411	8 331	5,4 %	- 55 784	- 26,4 %

Source : MBCFPRE

I.- LES RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales nettes s'établiraient à 252,3 milliards d'euros en 2010 contre 212,2 milliards d'euros en 2009. Cette hausse de 40 milliards d'euros s'expliquerait principalement par la disparition des mesures fiscales de relance, dont le montant est évalué à 14,8 milliards d'euros en 2009, et par l'affectation temporaire au budget de l'État des recettes venant en remplacement de la taxe professionnelle pour 17,4 milliards d'euros. Par ailleurs, l'instauration de la taxe carbone gonfle de 4,6 milliards d'euros les recettes fiscales (dont 600 millions d'euros de TVA). Le reclassement des frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'habitation et de la taxe foncière en impôts directs perçus par voie de rôle contribue à une hausse de l'ordre de 2 milliards d'euros de cette ligne.

Le Gouvernement prévoit enfin une croissance spontanée des recettes de l'ordre de 10 milliards d'euros.

A.- IMPÔT SUR LE REVENU

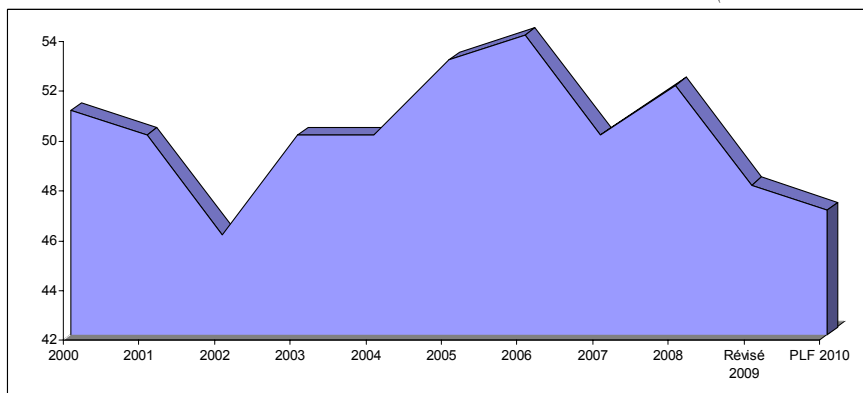
DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
Impôt sur le revenu brut	53 253	53 458	49 993	53 754	53 885	56 437	58 619	56 304	59 198	55 990	54 678
Évolution annuelle en %	—	+ 0,4	- 6,5	+ 7,5	+ 0,2	+ 4,7	+ 3,9	- 3,9	+ 5,1	- 5,4	- 2,3
Impôt sur le revenu net	50 609	49 796	46 294	50 021	49 920	52 546	53 759	49 115	51 740	48 140	46 705
Évolution annuelle en %	—	- 1,6	- 7	+ 8,1	- 0,2	+ 5,3	+ 2,3	- 8,6	+ 5,4	- 7	- 3

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU NET

(en milliards d'euros)



Calculé sur les revenus de l'année précédente, le produit de l'impôt sur le revenu (IR) traduit avec un an de retard l'impact de la crise sur les salaires, les revenus des entrepreneurs individuels et des exploitants agricoles ainsi que sur les revenus du capital.

De ce fait, l'érosion de son rendement, constatée en 2009, devrait se poursuivre en 2010. Hors mesure de relance et de compensation de la taxe carbone, et hors prime pour l'emploi, la baisse s'établirait à 1,7 % à comparer à une diminution de 5,7 % en 2009, comme l'indique le tableau suivant.

L'IMPÔT SUR LE REVENU À PÉRIMÈTRE COMPARABLE

(en millions d'euros)

	2008	2009 révisé	PLF 2010
Impôt sur le revenu brut	59 197	55 990	54 678
Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	- 1 252	- 1 643	- 2 062
Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	- 2 111	- 2 807	- 3 466
Mesure de relance		1 100	
Compensations de la taxe carbone			2 600
IR net hors PPE	55 834	52 640	51 750
Variation		- 5,7 %	- 1,7 %

Une telle prévision pourrait paraître optimiste au regard de la forte chute du revenu disponible brut en 2009, et plus particulièrement des revenus d'activité et du capital, ainsi que de la baisse des effectifs des redevables. Cette diminution apparaît plus importante en 2009 qu'en 2010 et il serait donc étonnant que la baisse de l'IR en 2010 soit de moindre ampleur qu'en 2009. Il est néanmoins possible que, compte tenu de la concentration du produit de l'impôt sur les ménages les plus aisés, le produit de l'IR ne soit que peu atteint par ces évolutions. Les tableaux suivants explicitent les éléments mentionnés ci-dessus.

HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU

I.- COMPTE DE REVENU DES MÉNAGES POUR 2008 ET 2009 (ASSIETTE DES IMPÔTS ACQUITTÉS EN 2009 ET 2010)

(taux de croissance annuel en valeur, en %)

	2008 (LFI 2009)	2008 (révisé 2009)	2009 (PLF 2010)
Salaires nets (comptabilité nationale)	4,2	3,5	- 0,5
Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels	3,4	4,1	- 3,2
Prestations sociales en espèces	3,5	3,5	6,2
Revenus du capital	6,7	7,5	- 11,7
Autres ressources	2,8	3,7	0,3
Revenu disponible brut ^(a)	3,8	3,4	1,6

(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 %)

	2008 (LFI 2009)	2008 (révisé 2009)	2009 (PLF 2010)
Effectifs salariés totaux		0,5	- 1,5
Effectifs des entrepreneurs individuels non agricoles	2,0	1,5	1,1
Effectifs des entrepreneurs agricoles.....	- 1,8	- 2,9	- 2,2

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

RÉPARTITION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU PAR DÉCILES DE FOYERS FISCAUX

	Revenus 2007
Les 10 % des foyers acquittant le moins d'impôt	- 7,6%
Les 10 % suivants	- 2,1%
Les 30 % suivants	- 0,2%
Les 10 % suivants	0,7%
Les 10 % suivants	4,1%
Les 10 % suivants	8,6%
Les 10 % suivants	15,6%
Les 10 % des foyers fiscaux acquittant le plus d'impôt	80,9%
Ensemble des foyers fiscaux	100,0%

Source : échantillon représentatif des revenus 2007, MINEFE

Le montant de la prime pour l'emploi s'établirait à 2,4 milliards d'euros, contre 3,4 milliards d'euros en 2009. La moitié de cette baisse serait due à la sortie du dispositif des bénéficiaires ayant perdu leur emploi en 2009. L'autre moitié traduirait un transfert des aides versées vers les dispositifs de revenu de solidarité active et de revenu supplémentaire temporaire d'activité.

B.- AUTRES IMPÔTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE DE RÔLE

Cette ligne recense principalement des frais de dégrèvements et non-valeurs ainsi que des majorations et frais de poursuite. À titre d'exemple, les montants d'IS recouverts après une opération de contrôle y sont comptabilisés.

La ligne 1201 est remarquable dans le présent projet de loi car y sont désormais reclassés les frais d'assiette et de recouvrement (FAR) des impôts locaux, auparavant considérés comme des ventes de biens et services au sein des recettes non fiscales. Alors que la taxe professionnelle est remplacée, à compter de 2010, par la contribution économique territoriale, et que le taux des FAR sur la taxe d'habitation et la taxe foncière est diminué, leur montant s'élèverait à 1,8 milliard d'euros en 2010.

Cette évolution répond à la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de règlement pour 2008 ⁽¹⁾ dans laquelle le Conseil a rappelé que « *les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, prélevés par l'État en vertu de l'article 1641 du code général des impôts, présentent le caractère d'une « imposition de toutes natures » perçue au profit de l'État, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1990* ». L'argumentation des requérants, qui estimaient que l'imputation erronée de cette ligne de recette altérerait la sincérité de la loi de règlement, a été rejetée.

C.– IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

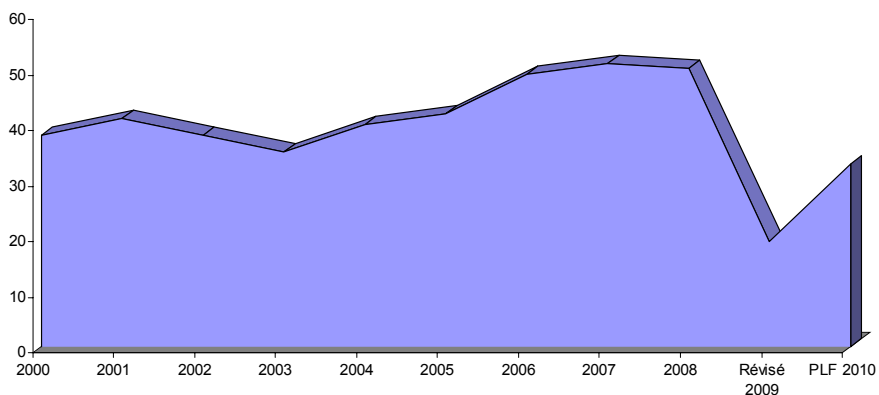
DIX ANS DE PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
IS net	37 303	40 681	37 507	35 047	39 791	41 797	48 949	51 030	49 319	19 020	33 040
Évolution annuelle en %	–	+ 9,1	– 7,8	– 6,6	+ 13,5	+ 5,0	+ 17,1	+ 4,3	– 3,4	– 61,4	+ 73,7

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET

(en milliards d'euros)



L'exécution sur 2009 laisse penser que le produit net de l'impôt, hors mesures de relance, pourrait chuter de près de moitié par rapport à 2008. Un tel effondrement serait dû à un recul d'un quart du bénéfice fiscal des entreprises en 2008, lié à l'impact de la crise économique ainsi qu'à d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs financiers.

(1) Décision n°2009-585 DC

Par ailleurs, le dérapage du coût du remboursement anticipé de créances de *carry-back* est à noter. Il est difficile de savoir si cette évolution est due à la forte attractivité de la mesure ou à une sous-évaluation de la prévision.

La prévision d'IS net 2010 apparaît en nette augmentation par rapport à 2009. Hors mesures de relance, elle augmenterait d'un quart par rapport à 2009. La croissance spontanée, qui exclut l'impact négatif de 2,6 milliards d'euros des mesures antérieures ainsi que celui des mesures de relance, s'établirait à 9,4 milliards d'euros, soit une hausse d'un tiers du produit de l'impôt. Le tableau suivant explicite les retraitements à opérer pour appréhender la valeur de la prévision réalisée.

IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS À PÉRIMÈTRE COMPARABLE

(en millions d'euros)

	2008	2009		2010
Impôt sur les sociétés brut	62465	48220	A	50 400
Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt	- 11 032	- 18 221	B	- 13 356
Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	- 2 143	- 10 800	C	- 3 872
Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	- 109	- 179	D	- 132
<i>Relance : remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche (2009)</i>		3 800	E	- 1 000
<i>Relance : remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche (2010)</i>			F	2 500
<i>Relance : remboursement anticipé des créances de carry-back</i>		4 500	G	- 840
Impôt sur les sociétés net, hors relance	49 181	27 320	H=A+B+D+(C+E+F+G)	33 700
Impôt sur les sociétés net, hors relance et effet des mesures antérieures				36 252
<i>Croissance spontanée</i>				23,4 %

La prévision du Gouvernement se fonde sur un léger repli du bénéfice fiscal des entreprises de - 3 % en 2009 ⁽¹⁾, impliquant un rythme annuel de décroissance de - 15 % environ en 2008 et 2009.

(1) Rappelons que les acomptes d'IS versés en 2010 sont calculés sur les résultats de l'année 2009. Par ailleurs, au premier trimestre de l'année 2010, les acomptes versés en 2009 sont régularisés au regard des résultats effectivement réalisés en 2009. Dans les deux cas, ce sont les résultats de l'année N-1 qui décident du produit de l'IS en année N.

**BÉNÉFICE FISCAL DÉCLARÉ PAR LES ENTREPRISES RELEVANT
DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

(en milliards d'euros)

Année de clôture d'exercice	Nombre de déclarations	Bénéfice fiscal régime réel normal (rubrique 2058A-XN)	Bénéfice fiscal régime simplifié (rubrique 2033B-L370)	Total
2000	732 000	120,0	1,9	121,9
2001	746 000	122,8	2,5	125,3
2002	819 000	135,1	2,9	138,0
2003	875 000	142,3	3,4	145,7
2004	934 000	146,6	4,0	150,5
2005	992 000	168,6	4,5	173,1
2006	1 068 000	191,4	5,3	196,7
2007	1 131 000	220,5	6,2	226,6
2008 (partiel)	595 000	183,5	non disponible	183,5

Source : fichier national des déclarants professionnels des exercices clos de 2000 à 2008 sans correction des effets de l'intégration fiscale

Cette prévision suppose que, après d'importantes dépréciations d'actifs financiers qui ont pesé sur le bénéfice fiscal de 2008, la disparition de ces éléments conduise à une hausse mécanique du bénéfice fiscal de 2009 – et donc du rendement de l'IS en 2010 –, dont l'ampleur serait nettement supérieure à la dégradation des résultats de la plupart des entreprises.

L'IS 2010 sera, comme chaque année, recouvré par acomptes, calculés sur la base du bénéfice fiscal de 2009 – les entreprises réalisant plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires payant toutefois leur dernier acompte sur la base des résultats anticipés en 2010. Or, le premier acompte donne lieu à une régularisation de l'impôt payé en 2009 sur la base des résultats de 2008, de façon à ce qu'il corresponde aux résultats de 2009 :

– les entreprises dont les résultats auront augmenté en 2009 par rapport à 2008 devront payer un acompte plus important – ce sera probablement le cas des sociétés ayant passé d'importantes dépréciations d'actifs en 2008 et dont le résultat connaît une hausse mécanique en 2009. Cette somme viendra gonfler le montant de l'IS brut ;

– en revanche, les entreprises dont les résultats auront baissé en 2009 par rapport à 2008 – ce qui sera probablement le cas de la plupart des sociétés – se verront restituer une part des acomptes versés en 2009, de façon à ce que l'impôt payé au titre de 2009 corresponde bien au résultat de cette année-là.

La prévision du Gouvernement suppose que le premier effet l'emportera nettement sur le second, ce qui entraînerait une hausse de l'ordre de 6 milliards d'euros du produit de l'IS. Une telle estimation paraît optimiste. Elle est extrêmement difficile à vérifier en l'état des informations à la disposition du Rapporteur général.

Il convient, par ailleurs, de remarquer le poids important des mesures antérieures qui amputent le produit de l'IS en 2010 de 2,6 milliards d'euros.
Les principales mesures sont recensées dans le tableau ci-dessous.

EFFET DES MESURES ANTÉRIEURES SUR LE PRODUIT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

Mesures pérennes	Suppression de l'IFA	- 714
	Crédit d'impôt recherche	- 331
	Crédit d'impôt intéressement	- 300
Mesures transitoires	taux réduit sur les plus-values de cessions d'immeubles (jusqu'au 31 décembre 2011)	- 450
	majoration de l'amortissement dégressif (plan de relance ; jusqu'au 31 décembre 2009)	- 356
	Autres mesures	- 401

D.- TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

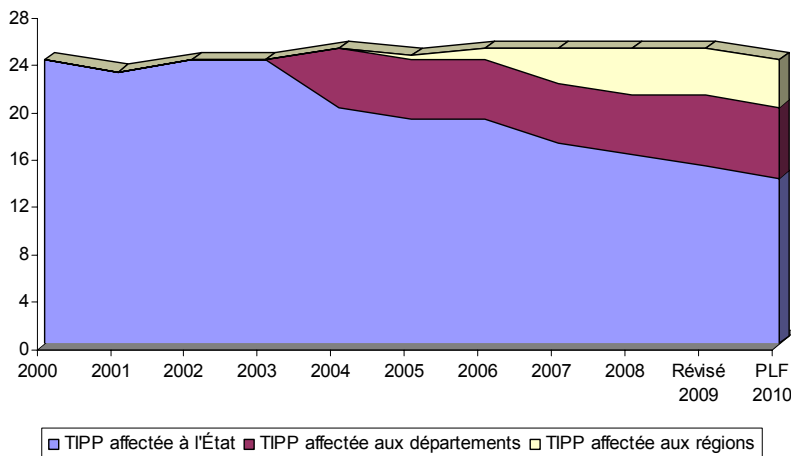
DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
TIPP globale	24 271	23 409	23 962	24 303	24 962	24 763	24 646	25 070	24 780	24 080	23 786
Poids dans le PIB	1,7 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %
Évolution annuelle	- 1,5 %	- 3,6 %	+ 2,4 %	+ 1,4 %	+ 2,7 %	- 0,8 %	- 0,5 %	+ 1,7 %	- 1,2 %	- 2,8 %	- 1,2 %
TIPP affectée à l'État	24 271	23 409	23 962	24 303	20 025	18 926	18 870	17 288	16 100	14 861	14 503
TIPP affectée aux départements	-	-	-	-	4 937 ⁽¹⁾	5 339	4 787	4 821	5 141	5 587	5 626
TIPP affectée aux régions	-	-	-	-	-	438	1 035	2 962	3 539	3 632	3 657

ÉVOLUTION DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS BRUTE

(en milliards d'euros)



En 2009, le montant de TIPP perçu par l'État serait en retrait de 300 millions d'euros par rapport à la prévision initiale, à 14,9 milliards d'euros, en raison du ralentissement économique. La consommation de gazole, qui représente les deux tiers du produit de l'impôt et dont plus de la moitié est le fait des entreprises, serait en effet en chute de 2,2 %. Comme le montre le tableau ci-dessous, un tel recul est inédit après plusieurs décennies de croissance ininterrompue. En 2010, l'impact positif de la reprise économique (+1,6 % de consommation de gazole) serait compensé par celui de l'instauration de la taxe carbone, la croissance spontanée restant quasiment nulle. À noter que le rythme de décroissance de la consommation de Super sans plomb irait en ralentissant, les ménages prenant conscience de l'intérêt de préférer les voitures à moteur essence à celles à moteur diesel.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES PRINCIPAUX CARBURANTS

(en milliers d'hectolitres)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 prévisions	2010 prévisions
Super sans plomb	152,5	147,4	143,3	141,8	135,6	130,2	120,65	114,2	111
Évolution	1,87 %	- 3,38 %	- 2,73 %	- 1,06 %	- 4,38 %	- 4 %	- 7,3 %	- 5,3 %	- 2,8 %
Gazole	343,3	348,7	357,9	364,3	370,6	382,9	383,5	375	381,2
Évolution	2,57 %	1,58 %	2,63 %	1,79 %	1,74 %	3,3 %	0,15 %	- 2,2 %	1,64 %

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

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TIPP AFFECTÉ AU BUDGET DE L'ÉTAT

PRODUITS	CONSOMMATION	QUOTITÉS	PRODUITS
	En Millions d'HL	Taux (en euros)	En M€
- SUPER SANS PLOMB*	111,00	35,36	3 925
- GAZOLE*	381,16	25,9	9 871
- FIOUL DOMESTIQUE	180,00	5,66	1 019
- AUTRES PRODUITS			93
TOTAL BRUT			14 908
- Détaxes (corse et biocarburants) afférentes à la part budgétaire de la TIPP			0
Total net associé au PLF 2010			14 908

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

Par ailleurs, depuis 2004, l'État a peu à peu transféré des quotes-parts de TIPP aux départements et régions pour financer les transferts de compétence prévus par les lois de décentralisation de 2003. En 2010, comme le montre le tableau ci-dessous, l'État ne percevrait plus que 62 % du produit de l'impôt. Le présent projet de loi prévoit à nouveau un transfert aux départements de 405 millions d'euros, dont l'objet principal est le financement de l'ex-allocation de parent isolé, désormais intégrée au sein du revenu de solidarité active.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TIPP

(en millions d'euros)

	2009	2010
TIPP ÉTAT	14 861	14 908
TIPP départ	5 587	5 601
TIPP Régions	3 632	3 641
TIPP globale	24 081	24 150

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

E.- TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

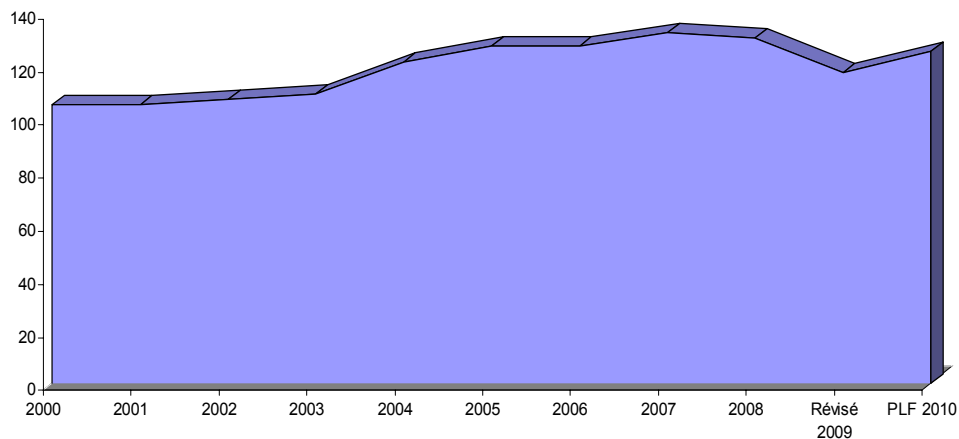
DIX ANS DE TVA NETTE

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
TVA nette affectée au budget général	104 750	105 496	107 499	109 014	120 963	126 203	127 090	131 510	129 851	116 966	125 434
Évolution	2,4 %	0,7 %	1,9 %	1,4 %	11,0 %	4,3 %	0,7 %	3,5 %	- 1,3 %	- 10 %	7,3 %
Part dans le PIB	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,8 %	7,3 %	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,7 %	6,1 %	6,4 %

ÉVOLUTION DE LA TVA NETTE

(en milliards d'euros)



TVA AFFECTÉE À LA SPHÈRE SOCIALE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
TVA brute sur les tabacs	2 919	3 050	3 067	3 132	3 217
TVA brute sur les produits pharmaceutiques	2 928	3 068	3 176	3 286	3 394
TVA brute sur les producteurs de boissons alcoolisées	—	—	2 080	2 014	2 014
TOTAL	5 847	6 118	8 323	8 432	8 625

Le produit de la TVA nette connaîtrait en 2009 une chute sans précédent de près de 13 milliards d'euros par rapport à 2008, à 117 milliards d'euros. **Toutefois, cette diminution doit être relativisée car seuls 4,25 milliards d'euros seraient de nature pérenne car en lien avec la baisse de l'assiette économique et la mesure de réduction du taux dans la restauration.** Le solde s'expliquerait par le contexte du plan de relance et serait de nature transitoire.

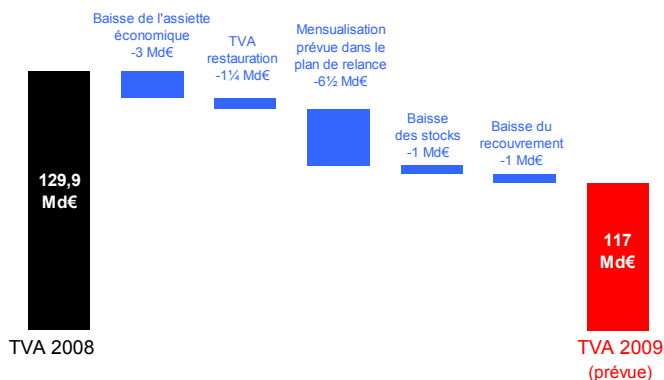
En 2009, le montant révisé de la TVA nette serait, hors relance et hors mesure « restauration », en baisse de 4 % par rapport à 2008. En dépit de la résistance de la consommation des ménages, le ralentissement économique conduirait à une diminution des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises non assujetties, principalement celles du secteur financier et assurantiel. Il est également possible que la structure de consommation des ménages ait évolué au bénéfice des produits taxés au taux réduit. Au final, la baisse de l'assiette économique, expliquerait seulement 3 milliards d'euros de la baisse du produit, auxquels s'ajoute 1,25 milliard d'euros au titre de la TVA restauration.

L'essentiel de l'effondrement de la TVA s'expliquerait par le contexte du plan de relance. La mensualisation des remboursements expliquerait une moins-value de 6,5 milliards d'euros en 2009, initialement estimée à 3,8 milliards d'euros. Comme dans le cas du dérapage du coût de la mesure de remboursement anticipé des créances de *carry-back*, il est difficile de savoir si ce surcoût constaté en exécution est dû à l'attractivité de la mesure ou à une sous-évaluation de la prévision.

Par ailleurs, le rythme de traitement des demandes de remboursement se serait accéléré, conduisant à une baisse de 1 milliard d'euros des recettes. Enfin, le taux de recouvrement reculerait du fait des plans de règlement et des remises de pénalités qui ont été accordées aux PME dans le cadre du plan de relance, conduisant à une moins-value de 1 milliard d'euros.

Le schéma ci-dessous récapitule l'ensemble des effets ayant conduit à réviser à la baisse la prévision de TVA nette pour 2009.

RÉVISION DU PRODUIT DE LA TVA NETTE



Source : annexe « Évaluation des voies et moyens »

La prévision pour 2010 anticipe une croissance, hors mesure de relance, d'environ 2 milliards du produit net de la TVA, à 125,4 milliards d'euros, soit + 1,6 % par rapport à 2008. Elle se fonde sur une hypothèse prudente de croissance de 1,25 % des emplois taxables, décomposée en + 2 % des dépenses de consommation des ménages et - 0,7 % de la formation brute de capitale fixe. Le tableau suivant détaille l'évolution de la base taxable en 2009 et 2010. À noter que l'extension en année pleine du taux réduit de TVA dans la restauration est à l'origine d'une moins-value de 1,75 milliard d'euros ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION ATTENDUE DE LA BASE TAXABLE DE LA TVA (HORS EFFET DE STRUCTURE)

	2009			2010	
	Évolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants	Rappel : prévisions initiales de valeur (en %)	Évolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants
Dépenses de consommation des ménages	0,6	1 094	2,9	2,0	1 116
Formation brute de capital fixe	- 5,2	405	- 2,4	- 0,7	402
Dont :					
ménages hors entreprises individuelles	- 9,6	109	- 2,4	- 1,1	108
administrations publiques	9,8	69	0,0	- 4,1	66
institutions de crédit et assurances	- 3,3	16	- 2,7	0,6	16
Autres*	- 7,2	211	- 3,1	0,5	213

* Principalement les consommations intermédiaires des institutions de crédit et assurances

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

(1) En 2009, le coût s'établirait à 1,25 milliard d'euros, soit un coût total de 3 milliards d'euros en année pleine. Effective dès le 1^{er} juillet 2009, son coût doit être calculé sur cinq mois en 2009 car il concerne les demandes de remboursement émises entre août et décembre.

F.– LES AUTRES RECETTES FISCALES

En ce qui concerne les autres lignes du budget de l'État, l'élément central du présent projet de loi réside dans les nombreuses mesures nouvelles et de périmètre qui accompagnent l'instauration de la taxe carbone et la suppression de la taxe professionnelle.

Les « autres impôts directs et taxes assimilées » passeraient de 12,8 milliards d'euros en 2009 à 26 milliards d'euros en 2010 en raison des différents mouvements liés à la réforme de la taxe professionnelle : affectation temporaire de la compensation complémentaire et de la cotisation locale d'activité au budget de l'État, disparition progressive de la cotisation minimale de taxe professionnelle, évolution de la cotisation nationale de péréquation.

Les « enregistrements, timbres, autres contributions et taxes indirectes » s'établiraient à 21,5 milliards d'euros en 2010, après 17,7 milliards d'euros en 2009. Cette évolution est à mettre en relation avec la création de la taxe carbone (4,1 milliards d'euros) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (1,3 milliard d'euros). De plus, dans le cadre de la redéfinition du périmètre du prélèvement européen, les droits d'importation et les cotisations sur les sucres (1,6 milliard d'euros en 2009) seront, à compter de 2010, traités en compte de trésorerie.

1.– Les impôts assis sur le patrimoine

Les impôts assis sur le patrimoine voient leur rendement chuter depuis 2008 en raison de la crise et des effets de la loi TEPA.

• Du fait de la crise économie, financière et immobilière, le montant des impôts assis sur le patrimoine est nettement revu à la baisse en 2009 par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale. En effet, la baisse de l'activité du crédit et la restriction du crédit expliquent la chute de 40 % des recettes des droits de mutation à titre onéreux de créances, rentes et prix d'office ainsi que des fonds de commerce – avec un révisé 2009 à 413 millions d'euros, contre 696 millions d'euros en 2008. Surtout, la chute de la valeur des actifs immobiliers est à l'origine de la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles – de 365 millions d'euros à 257 millions d'euros – ainsi que des donations et successions – respectivement de 818 millions d'euros à 620 millions d'euros et de 7,1 milliards d'euros à 6,6 milliards d'euros.

Pour 2010, est prudemment anticipée une stagnation de leur produit.

Au total, la conjugaïson des effets de la loi TEPA (1,5 milliard d'euros) et de la crise économique ramènerait le produit des droits de mutation à leur niveau de 2003, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
7 840	7 538	7 811	9 226	9 301	9 728	10 256	8 981	7 890	7 709

• L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) s'élèverait à 3,5 milliards d'euros en 2009, contre 4,2 milliards d'euros l'année précédente. L'hypothèse pour 2010 est prudente avec une stabilisation de son produit.

Comme les droits de mutations, l'ISF a vu son produit affecté depuis 2008 par la crise économique et les dispositions de la loi TEPA, notamment la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME dont le coût s'élèverait à 670 millions d'euros en 2009 et 2010. Comme le montre le graphique suivant, le rendement de l'ISF serait, en 2010, inférieur à celui de 2006.

ÉVOLUTION DE L'ISF

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Révisé 2009	PLF 2010
2 658	2 461	2 335	2 646	3 076	3 682	4 417	4 196	3 550	3 497

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

Tranches du barème	Nombre de redevables	Produit de l'ISF (en millions d'euros)
De 770 000 à 1 200 000	280 723	308
De 1 240 000 à 2 450 000	215 793	1 034
De 2 450 000 à 3 850 000	42 537	564
De 3 850 000 à 7 360 000	19 417	575
De 7 360 000 à 16 020 000	5 576	507
Au-delà de 16 020 000	1 920	822
Total	565 966	3 810

Source : fichier ISF 2008, titre courant

2.- Le produit des jeux

Après une forte chute en 2008 due à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, les années 2009 et 2010 devraient voir un tassement du produit des jeux, comme le montre le tableau suivant. Le produit des jeux exploités par la Française des jeux reculerait de 1 % en raison d'une demande accrue des jeux moins taxés et en dépit d'une hausse des volumes.

ÉVOLUTION DU PRODUIT BRUT DES JEUX DANS LES CASINOS

(en millions d'euros)

SAISONS	JEUX TRADITIONNELS		MACHINES A SOUS			TOTAL		
	Produit des jeux	brut Évolution (en %)	Nombre	Produit des jeux	brut Évolution (en %)	Produit des jeux	brut Évolution (en %)	
2001-2002	206,99	9,04	14 853	2 249,37	7,70	2 456,36	7,81	
2002-2003	181,37	- 12,38	16 096	2 365,48	5,16	2 546,85	3,68	
2003-2004	173,11	- 4,55	17 509	2 440,05	3,15	3 613,16	2,60	
2004-2005	171,80	- 0,76	18 787	2 476,07	1,48	2 647,87	1,33	
2005-2006	166,78	- 2,92	19 624	2 538,37	2,52	2 705,15	2,16	
2006-2007	183,31	9,91	20 906	2 604,93	2,62	2 788,24	3,07	
2007-2008	182,26	- 0,57	22 686	2 371,64	-	2 553,90	-	

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

La prévision du produit des jeux n'a pas été réalisée en prenant en compte les modifications qui vont être introduites par la loi relative aux jeux en ligne en cours de discussion, en raison notamment du fait que sa date d'entrée en vigueur est encore incertaine.

La loi institue notamment de nouvelles impositions sur les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne et diminue le taux du prélèvement applicable aux paris hippiques, de 7,7 % à 5,7 %⁽¹⁾. Un prélèvement total (fiscal et social) de 7,5 % serait ainsi applicable aux paris sportifs et hippiques, quelle que soit leur forme (en ligne ou « en dur »). En revanche, le prélèvement applicable aux jeux de cercle en ligne (poker principalement) sera différent de celui applicable dans les casinos. Tant son assiette – mises et non produit brut des jeux – que son taux – 1,8 % de prélèvement social et 0,2 % de prélèvement fiscal, et non 2,3 % de prélèvement fiscal – seront différents.

Au final, le prélèvement sur les paris hippiques devrait fortement diminuer, de 782 millions d'euros prévus en 2009 à environ 400 à 500 millions d'euros après réforme. Ce manque à gagner serait compensé par les nouveaux prélèvements sur les paris sportifs (entre 100 et 200 millions d'euros) et les jeux de cercle en ligne (100 millions d'euros).

Le produit des jeux exploités par la Française des jeux ne serait pas affecté par cette loi. Comme le montre le tableau suivant, la contribution de la Française des Jeux, qui finance aussi le CNDS, dépasse le seul prélèvement.

(1) Pour plus d'informations, se référer au rapport de M. Jean-François Lamour sur le projet de loi (notamment pages 64 et suivantes)

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

(en millions d'euros)

	2009		PLF 2010
	LFI	révisé	
Recettes fiscales (ligne 1785)	1 933	1 842	1 807
Dividendes (ligne 2116)	60	71	50
Contributions au CNDS	166	166	168
TVA sur les frais d'organisation ^(a)	210	210	215
Impôt sur les sociétés ^(a)	nd	nd	Nd
Total			

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

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

G.– LES MÉCANISMES DE PLAFONNEMENT

Alors que le bouclier fiscal plafonne le montant des impôts directs payés par un contribuable en fonction de ses revenus, le plafonnement des niches fiscales a, au contraire, pour effet de limiter les restitutions que l'État peut servir à un contribuable.

Le bouclier fiscal verrait son coût dépasser la prévision faite en loi de finances initiale pour 2009, à 700 millions contre 650 millions d'euros, après 463 millions d'euros en 2008. La forte hausse entre 2008 et 2009 serait due à un décalage dans le versement des restitutions, dont l'effet mécanique induit une minoration de l'exécution 2008 et une majoration du révisé 2009. Hors effet de ce décalage, la prévision pour 2010 apparaît en hausse d'une centaine de millions, ce qui se justifierait par une plus grande notoriété du dispositif. Il semble toutefois que cette prévision pourrait être trop élevée et que le bouclier ait atteint son rythme de croisière. Compte tenu de l'auto-imputation sur l'ISF, on peut estimer que le montant des restitutions en 2010 serait au niveau de celles de 2009, hors effet décalage, soit environ 580 à 600 millions d'euros.

Le plafonnement des niches fiscales, voté en loi de finances pour 2009, générerait une ressource de 167 millions d'euros sur les investissements réalisés à l'outre-mer et de 22 millions d'euros sur le plafonnement global. Ce dernier chiffre a été réalisé par le direction du Budget à la suite de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2009. La prévision concernant le plafonnement de la niche « outre-mer », qui correspond à l'évaluation initiale donnée par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2009, ne paraît pas prendre en compte les modifications introduites au cours des débats à l'Assemblée nationale, et qui devraient réduire son produit d'environ 30 millions d'euros. Rappelons que l'année 2010 sera la première année d'application du plafonnement qui concerne les revenus de 2009. A noter enfin que le faible rendement du plafonnement global s'explique par le fait que la niche fiscale « outre-mer » concentre la plus grande partie des efforts d'optimisation fiscale des particuliers.

Le Rapporteur général tient à souligner que le plafonnement des niches fiscales est, dans son principe même, une mesure d'équité fiscale, et non de rendement budgétaire.

II.– LES RECETTES NON FISCALES

Après 22,8 milliards d’euros en 2008 et une évaluation révisée à 19,2 milliards d’euros en 2009, le montant total des recettes fiscales s’élèverait à 14,9 milliards d’euros en 2010.

Le périmètre des recettes fiscales évolue significativement depuis 2008. Alors que la mise en place de la nouvelle nomenclature a conduit au reclassement des produits sur les jeux en recettes fiscales (soit un mouvement de plus de 3 milliards d’euros), le présent projet de loi prévoit le transfert des frais d’assiette et de recouvrement des impôts locaux en recettes fiscales, dans le but d’assurer la conformité de la nomenclature budgétaire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Avec ce nouveau mouvement de 4,2 milliards d’euros, le périmètre des recettes non fiscales aura été réduit de plus de 7 milliards d’euros en deux ans, soit une perte de près d’un tiers de son volume de recettes.

Les exercices 2009 et 2010 sont également marqués par l’inscription des recettes provenant du dispositif de financement de l’économie.

A.– RECETTES DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L’ÉCONOMIE

Le dispositif de financement de l’économie, mis en place en octobre 2008, devrait rapporter des recettes substantielles, que résume le tableau suivant. Après 1,4 milliard d’euros en 2009, la mise en sommeil de la Société de financement de l’économie française (SFEF) devrait conduire à une réduction de ces recettes en 2010, à 444 millions d’euros.

RECETTES TIRÉES DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L’ÉCONOMIE

(en millions d’euros)

	2009	2010
Rémunération des garanties accordées à la société de financement de l’économie française et à Dexia	1 408	144
Dividendes versés par la société de prise de participations de l’État	0	300
Total	1 408	444

1.– La rémunération des garanties octroyées à la Société de financement et à Dexia

L’article 6 de loi de finances rectificative pour 2008 pour le financement de l’économie a prévu l’octroi de la garantie de l’État à la Société de financement de l’économie française (SFEF) et à Dexia.

La SFEF, détenue à hauteur d’un tiers par l’État et de deux tiers par les différentes banques qu’elle refinance, a été créée pour contribuer à rétablir le bon fonctionnement des marchés interbancaires. Son objet consiste en la levée de fonds, dont le remboursement est garanti par l’État et qui sont prêtés aux banques en échange de rémunération et d’actifs visant à garantir ces emprunts. Ce

mécanisme est à l'origine de l'essentiel des recettes tirées par l'État de l'octroi de sa garantie du fait de l'ampleur des sommes en jeu. Ainsi, au 8 juillet 2009, la SFEF avait émis 75 milliards d'euros de titres de dettes et l'État était exposé à hauteur de 70 milliards d'euros – un emprunt de 5 milliards d'euros ayant déjà été remboursé. L'article 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie prévoit qu'aucune émission ne peut plus être garantie après le 31 octobre 2009. La SFEF est donc arrivée au bout de sa mission et l'article 54 du présent projet de loi prévoit toutefois sa « mise en sommeil » pour un an. Si les circonstances l'exigent, elle pourrait être réactivée en 2010.

L'essentiel des recettes tirées en 2009 de l'octroi de la garantie de l'État provient de la SFEF. À noter qu'en comptabilité nationale, seuls 300 millions d'euros sont comptabilisés sur l'exercice 2009 car les sommes perçues doivent être étalées sur la durée de l'exposition au risque, c'est-à-dire sur la maturité des prêts attribués.

La garantie à Dexia a été d'abord rendue nécessaire par l'assèchement, à l'automne 2009, du marché interbancaire qui assurait une grande part du financement de cet établissement financier. Celui-ci s'est donc trouvé en crise de liquidité. L'État a alors garanti, à hauteur de 54,75 milliards d'euros, ses émissions de dette pour qu'elle ait à nouveau accès au marché. Au 7 septembre 2009, l'encours des financements garantis par la France s'élevait à 27,9 milliards d'euros. Dans un second temps, une autre garantie a été accordée, à hauteur de 6,39 milliards d'euros, sur les actifs de sa filiale FSA Asset management LLC, spécialisée dans le rehaussement de crédit. Dans les deux cas, les garanties ont été octroyées avec les États belges et luxembourgeois, la France étant exposée à hauteur de 36,5 % de leur montant total dans la limite des plafonds indiqués ci-dessus.

Comme le prévoit l'article 53 du présent projet de loi, les deux garanties accordées à Dexia seraient prorogées d'un an pour permettre de faciliter la transition vers un retour à un financement normal. L'État percevrait en 2010 une rémunération de l'ordre de 144 millions d'euros au titre de ces deux mécanismes.

Le Rapporteur général estime que la SFEF a prouvé son efficacité en ramenant les marchés interbancaires à la normale et en permettant d'éviter la faillite de Dexia, qui aurait eu des conséquences sur l'ensemble de l'économie et sur les collectivités territoriales. **L'État a donc atteint ses objectifs, sans accroître la dépense publique et en percevant plus de 1,5 milliard d'euros de recettes.**

2.– Les dividendes de la Société de prise de participations de l'État

La Société de prise de participations de l'État (SPPE) a conduit son action autour de deux axes. D'une part, elle a assuré une recapitalisation de l'ensemble des banques dans le but de soutenir la production de crédits. D'autre part, elle a servi d'instrument pour apporter un soutien ciblé sur deux établissements qui ont

particulièrement souffert de la crise, Dexia et le nouveau groupe Banques populaires-Caisses d'épargne (BPCE) dont la filiale Natixis a essuyé des pertes de plusieurs milliards d'euros.

La SPPE a été d'abord créée pour porter la participation de l'État dans Dexia, à hauteur de 5,7 % du capital, soit 1 milliard d'euros. L'État est en effet intervenu pour renforcer le capital de cet établissement financier, en compagnie de la Caisse des dépôts, de la CNP et des États belges et luxembourgeois.

Elle a ensuite été mise à contribution pour assurer des injections de capital au profit des banques françaises. Sur les deux tranches qui avaient été prévues à la fin de l'année 2009, elle a souscrit pour 16,75 milliards d'euros d'actions de préférence ou de titres super subordonnés à durée déterminée (TSSDI), dont la rémunération est garantie et s'établit à environ 8 %. Par ailleurs, elle a également souscrit 3 milliards d'euros d'actions de préférence émises par le nouveau groupe Caisses d'épargne-Banques populaires.

Au final, la SPPE devrait percevoir environ 1,2 milliard d'euros de produits financiers en 2009, auxquels il convient de retrancher le coût de son financement évalué à 350 millions d'euros ⁽¹⁾, soit un gain net d'environ 850 millions d'euros. Le présent projet de loi prévoit un dividende de 300 millions d'euros en 2010 car, selon les informations transmises au Rapporteur général, une part importante de ses résultats serait gardée en réserve de façon à couvrir un risque de change – la SPPE se finançant partiellement en dollars.

Le tableau suivant retrace l'activité de la SPPE depuis sa création.

SOUSCRIPTIONS RÉALISÉES PAR LA SOCIÉTÉ DE PRISE DE PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	1ère tranche	2nd tranche	Opération BPCE	Opération Dexia
BNP Paribas	2,55 <i>TSS puis AP</i>	2,55 <i>AP</i>		
Société générale	1,7 <i>TSS</i>	1,7 <i>AP</i>		
Crédit agricole	3 <i>TSS</i>	0		
Crédit mutuel	1,2 <i>TSS</i>	0		
Caisses d'épargne	1,1 <i>TSS</i>	1 <i>TSS</i>		
Banques populaires	0,95 <i>TSS</i>	1 <i>TSS</i>		
BPCE			3 <i>AP et BSA</i>	
Dexia				1 <i>Actions</i>
Total	10,5	6,25	3	1

TSS = titres super subordonnés ; AP = actions de préférence ; BSA = bons de souscription d'actions

(1) Sur la base d'un coût de financement moyen de 2 %.

Le Rapporteur général souligne l'efficacité des injections de capital réalisées par la SPPE. Elles ont en effet donné aux banques les moyens d'assurer la croissance du crédit, tout en générant des ressources substantielles.

À cet égard, l'argument selon lequel la souscription d'actions, en lieu et place des TSS, aurait permis la réalisation d'une plus-value conséquente est contestable pour deux raisons. D'une part, l'objectif de l'État était de garantir l'intérêt général en assurant le financement de l'économie, et non de réaliser une opération patrimoniale. Or, le cumul de ces deux objectifs aurait pu porter préjudice au premier d'entre eux, si, par exemple, les investisseurs avaient compris que l'État se retirerait du capital au moment où cela lui aurait rapporté le plus, et non au moment où les banques n'en auraient plus eu besoin. Dans un tel cas, il aurait été difficile de leur faire prendre à nouveau confiance dans les établissements financiers français. D'autre part, il est aisé de déclarer *a posteriori* qu'une plus-value a été manquée, puisque, au moment de la mise en œuvre du dispositif au mois de décembre 2008, des incertitudes extrêmement importantes demeuraient quant à l'évolution des marchés actions. L'État n'ayant pas choisi de souscrire des actions et donc d'assumer le risque lié à ces incertitudes, il est donc normal que sa rémunération soit inférieure. À noter enfin que le remboursement en cours de la plupart des aides versées prouve que l'État n'avait pas vocation à être représenté aux conseils d'administration des différentes banques. Sa prise de participation avait en effet vocation à rester temporaire et ne revêtait pas le caractère d'un investissement stratégique de long terme.

B.– DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

(en millions d'euros)

	2008	2009		PLF 2010
		LFI	Révisé	
Total	8 728	8 751	5 301	6 764
Produits participations dans entreprises financières	2 766	2 439	1 937	2 473
CRIS	383	400	59	400
Produits participations dans entreprises non financières	5 580	5 912	3 305	3 891

• Le produit des participations de l'État dans les entreprises financières serait en baisse, en 2009, d'environ 500 millions d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, en raison de l'absence de versement du dividende de la Caisse des dépôts. Celle-ci a en effet connu, en 2009, les premières pertes de son histoire (-1,5 milliard d'euros) car l'effondrement des marchés boursiers l'a conduite à passer de substantielles provisions pour dépréciations d'actifs, notamment sur Dexia et Eiffage. L'essentiel du produit de cette ligne serait donc assuré par le dividende versé par la Banque de France, d'environ 1,8 milliard d'euros.

En 2010, le produit de la ligne 2110, estimé à 2,5 milliards d'euros, serait en hausse d'environ 500 millions d'euros, sous l'impulsion notamment d'un dividende de la Caisse des dépôts. Celui-ci est estimé à 500 millions d'euros par le Gouvernement. Sur la base du montant de la CRIS, on peut estimer que le bénéfice après impôt anticipé par la Caisse s'établirait à environ 800 millions d'euros en 2010. Le montant exceptionnellement élevé du dividende, qui représente habituellement un tiers du résultat après impôt, s'expliquerait par le souhait du Gouvernement de rattraper partiellement l'absence, en 2009, du prélèvement de 500 millions d'euros au titre de la « rente des notaires ». Celui-ci est, en principe, dû chaque année au titre de la rémunération de la garantie de l'État sur ces fonds mais n'a pas été versé en 2009 pour éviter de fragiliser les fonds propres de la Caisse, déjà réduits par la crise.

L'Agence française de développement (AFD) verserait également, pour la première fois, un dividende d'un montant de 220 millions d'euros. Cette nouvelle recette n'a pas d'impact sur le solde car elle sera compensée par un supplément de dotation de même montant. Jusqu'à présent en effet, la dotation versée par l'État à l'AFD était minorée du montant du dividende, ce qui ne contribuait pas à renforcer l'universalité du budget de l'État.

Les dividendes de la Société de prise de participations de l'État (SPPE), évalués à 300 millions, seraient également comptabilisés sur cette ligne. Le solde, soit 1,8 milliard d'euros, serait assuré par la Banque de France.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des produits des participations de l'État dans des entreprises financières.

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

	2008	LFI 2009	Révisé 2009	PLF 2010
Banque de France	1 379	1 831	1 845	1 773
Caisse des dépôts	937	500	0	500
Caisse centrale de réassurance (CCR)	–	50	92	–
Agence française de développement	–	–	–	200
Total	2 316	2 381	1 937	2 473

• Du fait de la perte mentionnée ci-dessus, la Caisse des dépôts n'a pas versé de contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) en 2009, le montant de 59 millions prévu pour la ligne 2111 correspondant à une régularisation d'un montant dû par ailleurs.

Pour 2010, la CRIS est évaluée à 400 millions d'euros, ce qui suppose que le bénéfice de la Caisse s'établirait à environ 1,2 milliard d'euros.

Ce retour à bonne fortune permettrait à la CDC de reconstituer les fonds propres des fonds d'épargne, dont le montant s'élèverait à 5 milliards d'euros au 31 décembre 2009, contre 4 milliards d'euros un an auparavant. À cet égard, il n'est prévu aucun prélèvement sur ces fonds en 2010 pour permettre la

reconstitution des fonds pour risques bancaires généraux, qui servent de « matelas d’amortissement » en cas de pertes et ont été presque entièrement absorbés par une reprise sur provisions de 1,7 milliard d’euros passée en 2009.

Le tableau suivant récapitule l’ensemble des versements au budget de l’État effectués par la Caisse des dépôts. Comme indiqué plus haut, le montant du dividende versé en 2010 serait exceptionnellement supérieur à ce qu’il devrait être selon l’application des règles habituelles – c’est-à-dire un tiers du résultat après impôt.

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

(en millions d’euros)

	2008	2009		PLF 2010
		LFI	Révisé	
Prélèvement sur les fonds d’épargne	743	0	0	0
CRIS	382	400	59	400
Dividende	937	500	0	500
Total	2 062	900	59	900

• Le produit des participations de l’État dans les entreprises non financières en 2009 est affiché en forte baisse par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale. La principale raison en est le versement sous forme d’actions d’une partie du dividende de France Télécom, GDF-Suez et EDF, dans le but de renforcer leurs fonds propres dans un contexte de tarissement des financements. S’il ne perçoit pas de recettes budgétaires, l’État investit néanmoins dans ces entreprises et évite d’être dilué. Si la crise financière explique ces versements en actions, la crise économique a, au final, un impact relativement limité sur le montant – en numéraire ou en actions – des dividendes perçus par l’État, car l’essentiel provient des trois entreprises mentionnées ci-dessus, dont l’activité est peu cyclique. Renault et Air France, en revanche, ne verseront pas de dividendes en 2009 car ces entreprises ont été durement atteintes par le retournement conjoncturel. À noter également que le niveau des dividendes de France Télécom et GDF-Suez fixé en loi de finances initiale était probablement surévalué. La prévision ne paraissait pas avoir intégré la baisse mécanique liée à la disparition du dividende exceptionnel versé par GDF-Suez et à la hausse artificielle constatée en 2008 en raison du passage à un mode de versement des dividendes par acomptes.

Pour 2010, aucune explication n’est fournie pour expliquer la hausse de près de 600 millions d’euros des dividendes des entreprises non financières, à 3,9 milliards d’euros. Il est probable que cette évolution soit le résultat de deux effets contraires. D’une part, le retour à des versements en numéraire par EDF et GDF-Suez augmenterait mécaniquement les recettes de l’État. D’autre part,

l'impact de la crise sur les résultats des entreprises de 2009 se traduirait probablement par une diminution du dividende versé au titre de cet exercice en 2010.

Le tableau suivant expose les évolutions des dividendes versés par les entreprises non financières classées par ordre alphabétique.

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

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		PLF 2010
								LFI	Révisé	
ADP	0	0	0	30	60	60	110	89	82	66
Air France	10	10	10	10	20	20	30	30	0	0
AREVA (Framatome)	10	10	0	20	20	20	10	31	21	20
DCI (Défense Cons.Intl)	0	0	10	10	10	0	0	3	11	3
DCN-DCNI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EDF	320	210	320	370	1 260	2 770	2 070	1 969	984	1 615
ERAP	0	0	0	0	50	140	150	0	0	0
Française des Jeux (FDJ)	60	20	40	80	160	80	90	60	71	50
France Télécom	0	0	170	260	570	570	870	1 047	493	429
GDF puis GDF- Suez	310	460	320	420	540	860	1 630	1 772	1 113	1 249
LA POSTE	0	0	0	0	0	0	140	184	106	110
RENAULT	70	80	60	80	110	130	160	192	0	0
SAFRAN Snecma/Sagem	90	30	60	30	50	30	60	62	30	37
SNCF	0	0	0	0	0	0	130	267	183	0
Sociétés autoroutières	80	70	140	0	0	0	0	-	-	-
SOGEPA (Aérospatiale, EADS)	50	20	30	50	70	0	0	33	24	0
Autres	10	20	40	310	310	330	140	173	187	312
TOTAL ligne 2116	1 030	940	1 190	1 660	3 210	5 760	5 580	5 912	3 305	3 891

C.- AUTRES RECETTES NON FISCALES

Parmi les autres recettes non fiscales, deux lignes budgétaires sont à remarquer car elles pourraient avoir un impact de plusieurs centaines de millions d'euros sur le solde en 2009 et 2010.

D'une part, il est prévu que l'opération de refinancement de la dette de la République de Côte d'Ivoire génère une recette de 1,1 milliard d'euros en 2009. Cette opération, désormais comptabilisée en « remboursements et intérêts des prêts », était déjà prévue en 2008 mais sa réalisation avait été repoussée. Elle n'a

toujours pas été réalisée à la date de rédaction du présent rapport et il n'est pas à exclure qu'elle soit reportée à 2010. Dans un tel cas, le solde de 2009 devra être dégradé de 1,1 milliard d'euros.

D'autre part, le prélèvement sur la Coface, dont les relations avec l'État sont régies par les articles L. 432-1 à L. 432-4 du code des assurances, est revu à la baisse en 2009, à 1 milliard d'euros au lieu de 1,5 milliard d'euros prévu. Pour 2010, il serait à 700 millions d'euros, c'est-à-dire à un niveau stable en excluant une recette exceptionnelle de 300 millions d'euros perçue en 2009. Toutefois, compte tenu des difficultés actuelles du secteur de l'assurance-crédit, il n'est pas impossible que l'État doive renoncer à tout ou partie de ce prélèvement.

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu sur ces deux lignes, des incertitudes entourant leur réalisation et de l'impact potentiel sur le solde, le Rapporteur général regrette le caractère extrêmement succinct des développements qui leur sont consacrés dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens ». L'administration n'a fourni aucune explication complémentaire pour détailler sa prévision sur ces deux recettes.

À noter enfin la montée en puissance des loyers budgétaires, dont le montant s'établirait à 1,1 milliard d'euros en 2010, après 670 millions d'euros en 2009. Ces recettes n'ont pas d'impact sur le solde car elles sont compensées par des dépenses à due concurrence.

CHAPITRE IV : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2010

CHARGES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS (à périmètre courant, y compris plan de relance)

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	PLF 2010	Écarts sur la LFI 2009	
		En montants	En %
A.– Dépenses nettes du budget général	285,23	+ 8,16	+ 2,9 %
♦ Pouvoirs publics	1,02	- 0,01	- 0,5 %
♦ Dépenses de personnel	117,04	- 2,44	- 2,0 %
♦ Dépenses de fonctionnement (hors R&D).....	42,94	+ 4,29	+ 11,1 %
♦ Charges de la dette de l'État.....	42,48	- 0,50	- 1,2 %
♦ Dépenses d'investissement.....	13,45	+ 0,89	+ 7,1 %
♦ Dépenses d'intervention (hors R&D).....	67,89	+ 5,93	+ 9,6 %
♦ Dépenses d'opérations financières	0,41	- 0,00	- 0,2 %
♦ <i>Fonds de concours</i>	3,12	- 0,19	- 5,9 %
B.– Charges des comptes d'affectation spéciale	57,96	+ 0,49	+ 0,9 %
<i>B'.– dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général</i> ^(a)	<i>42,69</i>	<i>- 0,33</i>	<i>- 0,8 %</i>
C.– Solde des autres comptes spéciaux	+ 4,78	+ 5,61	- 676,6 %
Charges nettes du budget de l'État (A + B – B' – C)^(b)	295,71	3,37	+ 1,2 %
Charges des budgets annexes.....	2,1	n.s.	+ 1,3 %

(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, voir *infra*).

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2010 :
 - en valeur : + 2 %
 - en volume : + 0,75 %
- hausse des prix à la consommation en 2010 (en moyenne, hors tabac) : + 1,2 %

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

A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2009 ET 2010

La mesure de la progression des dépenses s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de périmètre qui interviendront entre 2009 et 2010. 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.

Le détail de ces mesures est présenté dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances. Elles portent au total sur un montant de 383,8 millions d'euros, dont 322 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine du transfert aux départements de l'ancienne allocation parent isolé (API), désormais intégrée dans le revenu de solidarité active (RSA). Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'en trouvent réduits d'autant en 2010, tandis que la compensation aux départements est proposée à l'article 19 du présent projet de loi de finances sous forme d'affectation d'une fraction du produit de la TIPP. Pour assurer la neutralité des autres transferts de compétences, des affectations de recettes sont proposées aux articles 17 à 18 du présent projet, également par des transferts de TIPP ⁽¹⁾. Elles concernent les régions à hauteur de 0,9 million d'euros et les départements à hauteur de 82,1 millions d'euros.

(1) Voir les commentaires de ces trois articles dans le Tome II du présent Rapport général. Il convient de rappeler que les mouvements de transfert 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.

Les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales connaissent, quant à eux, trois modifications en 2010 :

– la réforme de la taxe professionnelle conduit, à titre transitoire, à prévoir une « compensation relais » au profit des collectivités locales, correspondant au montant du produit de la taxe en 2009, soit 31,6 milliards d'euros. S'agissant d'un prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État qui compense une baisse de fiscalité locale, il n'y a effectivement pas lieu de le comptabiliser dans l'évolution des dépenses entre 2009 et 2010 ;

– la compensation de certaines exonérations de fiscalité locale (taxes foncières et taxe professionnelle) prévues par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers n'est plus considérée comme un dégrèvement⁽¹⁾ mais traitée, comme les autres compensations de ce type, en prélèvement sur recettes (+ 0,2 million d'euros) ;

– la recentralisation de certaines compétences sanitaires départementales au profit de la mission *Santé* donne lieu à un « débasage » de la dotation globale de fonctionnement de 1,1 million d'euros.

• **Les relations financières entre l'État et d'autres organismes publics** sont source de deux changements de périmètre entre 2009 et 2010.

En application de l'article 143 de la loi de finances initiale pour 2009, la totalité du dividende de l'Agence française de développement (AFD) est désormais versée au budget général de l'État⁽²⁾. Corrélativement, les dépenses qui étaient auparavant prises en charge par une fraction de ce dividende – bonification des prêts de l'AFD aux États étrangers et aides budgétaires globales – sont incluses dans le périmètre de la mission *Aide publique au développement* à compter de 2010 (+ 220 millions d'euros).

Par ailleurs, du fait de l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA, la subvention de 1,7 milliard d'euros du budget général⁽³⁾ au Fonds national des solidarités actives (FNSA) serait compensée en 2010 à hauteur de 350 millions d'euros par les « *moindres dépenses* »⁽⁴⁾ pour la prime pour l'emploi (PPE) et à hauteur de 30 millions d'euros par de moindres dégrèvements de taxe d'habitation. Le Rapporteur général ne peut que réitérer les critiques déjà formulées l'année dernière à l'égard d'un tel raisonnement : le traitement en mesure de périmètre d'une fraction de la subvention au FNSA (soit en l'occurrence 380 millions d'euros) est discutable, puisque ni la PPE ni les

(1) Alors que ce texte relatif à l'outre-mer n'était encore qu'un projet de loi, la loi de finances initiale pour 2009 avait comptabilisé ces compensations parmi les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Sur la LODEOM, voir également supra, chapitre II, I, D.

(2) Ligne 2110 des recettes non fiscales présentées à l'état A annexé au présent projet.

(3) Programme Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

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

dégrèvements de taxe d'habitation ne sont habituellement comptabilisés dans l'évolution de la norme de dépense, laquelle porte sur les dépenses *nettes* des remboursements et dégrèvements.

Les augmentations du coût de la PPE ou des dégrèvements de taxe d'habitation venant habituellement en atténuation de recettes sans impacter la norme de dépense, leur diminution ne devrait pas davantage servir à compenser une augmentation des charges nettes du budget général. Tirer argument de ce que les économies réalisées sur les dégrèvements en 2010 permettent 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 dépense ⁽¹⁾. Il faut cependant convenir que ce raisonnement a été accepté par le Parlement, par l'approbation du rapport annexé à l'article 3 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 – qui prévoit explicitement cette mesure de périmètre sur toute la durée du budget triennal.

• Quant aux **nouvelles affectations de recettes à des opérateurs de l'État**, deux d'entre elles sont comptabilisées par le Gouvernement dans l'évolution des charges de l'État en 2010 :

– l'affectation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) des remboursements d'avances effectués par le Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG), pour un montant de 10 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– l'affectation à l'Agence française de lutte contre le dopage d'une partie du produit (4 millions d'euros) de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ⁽³⁾.

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

Comme de coutume depuis 2006, l'extension des loyers budgétaires vient majorer les crédits de plusieurs missions, pour un montant total de 468,7 millions d'euros en 2010 ⁽⁴⁾.

(1) Comme le rappelle la charte de budgétisation présentée dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances, la norme de dépense 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 ».

(2) Article 24 du présent projet de loi de finances.

(3) Article 60 du présent projet de loi de finances.

(4) 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.

La modification du régime de TVA applicable aux subventions à certains organismes a un impact sur les recettes du budget général et, corrélativement, un effet en sens contraire sur les subventions destinées à ces organismes. Dans la charte de budgétisation pour 2010, l'ensemble de ces mouvements se traduit par une majoration nette des crédits de 286,3 millions d'euros. En particulier, l'assujettissement à la TVA de certaines subventions à Réseau ferré de France ⁽¹⁾ conduit à augmenter les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* de 287,4 millions d'euros.

Dans le même ordre d'idées, la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* voit ses crédits majorés d'un peu moins d'un million d'euros, du fait de l'assujettissement à la taxe sur les salaires entraîné par le transfert de 375 emplois à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, à l'Institution nationale des Invalides et à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale ⁽²⁾.

Enfin, à la suite des recommandations de la Cour des comptes, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne connaîtra en 2010 une réduction de son champ. Les ressources propres dites « traditionnelles », qui représentaient 1,3 milliard d'euros en 2009, n'y sont désormais plus comptabilisées : considérées comme des ressources propres « par nature » de l'Union européenne, elles transiteront par un compte de trésorerie ⁽³⁾.

Le tableau présenté page suivante récapitule l'ensemble des changements de périmètre affectant le budget de l'État en 2010.

(1) Il s'agit des aides aux opérateurs de fret ferroviaire et de la subvention d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par les trains régionaux de voyageurs.

(2) Le produit de la taxe sur les salaires, nette des frais d'assiette et de recouvrement, est entièrement affecté à la sécurité sociale, afin de compenser le coût des allègements généraux de cotisations sociales (article L. 131-8 du code de la sécurité sociale).

(3) Les ressources propres traditionnelles consistent en droits du tarif douanier commun et en cotisations dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2010

(en millions d'euros)

Mesures	Budget général		Périmètre élargi	
	Crédits	Recettes	Prélèvements sur recettes	Affectations de recettes
1. Relations financières avec les collectivités territoriales	- 383,8	- 405,0	+ 31 721,1	
Décentralisation (dont transfert du RSA ex-API aux départements)	- 383,8	- 405,0		
Compensation relais de la suppression de la taxe professionnelle			+ 31 558,0	
Compensation des exonérations de fiscalité locale outre-mer			+ 164,2	
Recentralisation de compétences sanitaires et débasage de la DGF			- 1,1	
2. Relations financières avec d'autres organismes publics	+ 600	+ 600		
Subvention au FNSA / moindre évolution prime pour l'emploi	+ 350	+ 350		
Subvention au FNSA / moindres dégrèvements de taxe d'habitation	+ 30	+ 30		
Budgétisation du dividende de l'Agence française de développement	+ 220	+ 220		
3. Affectations de recettes comptabilisées dans la norme de dépense				- 14
Remboursements d'avances du RTPG à l'ADEME				- 10
Droits de diffusion de compétitions sportives à l'AFLD				- 4
4. Autres	+ 755,9	+ 754,9	- 1 347,0	
Loyers budgétaires	+ 468,7	+ 468,7		
Modification du régime de TVA de certaines subventions	+ 286,2	+ 286,2		
Taxe sur les salaires de certains opérateurs de la Défense	+ 1,0			
Suppression des ressources propres traditionnelles du PSR européen			- 1 347,0	
TOTAL	+ 972,1	+ 949,9	+ 30 374,1	- 14

N.B. : Ce tableau étant centré sur les changements de périmètre affectant les dépenses de l'État, il ne rend pas compte de l'ensemble des modifications internes aux recettes.

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 II 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 ⁽¹⁾.

Cette enveloppe de dépenses – dont la mission *Plan de relance de l'économie* est exclue – étant soumise à une stabilisation en volume, son accroissement en valeur entre 2009 et 2010 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 1,2 % en 2010, comme l'expose le *Rapport économique, social et financier* joint au présent projet de loi de finances. Il s'agit d'une hypothèse consensuelle et prudente, d'ailleurs

(1) Norme de dépense désormais consacrée par l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009).

conforme à la moyenne des prévisions des instituts de conjoncture membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation réuni le 7 octobre dernier ⁽¹⁾.

À structure courante, l'enveloppe élargie de dépenses augmente de 35,7 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances. Compte tenu des changements de périmètre présentés dans la charte de budgétisation (+ 972 millions d'euros sur le budget général et + 30 374 millions d'euros sur les prélèvements sur recettes) et analysés précédemment, **les dépenses de l'État augmentent de 4,3 milliards d'euros à structure constante**. Cette progression de 1,2 % épouse donc bien le rythme de l'inflation prévisionnelle pour 2010.

- 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 **3,1 milliards d'euros**, ce qui correspond à une **diminution de 0,1 % en volume**. Le Rapporteur général rappelle cependant que la norme de dépense utilisée depuis 2008 porte sur un périmètre plus large et se révèle donc globalement plus contraignante et plus efficace pour maîtriser les dépenses publiques ⁽²⁾.

- 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 depuis 2008 ne le consacrant que partiellement, il paraît utile 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 (CAS). Les opérations retracées sur ces comptes sont souvent 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 ⁽³⁾ ;

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

(2) Voir en ce sens 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 42,7 milliards d'euros en 2010, 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 depuis 2008) ;

– des remboursements et dégrèvements d'impositions locales ⁽¹⁾.

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 la norme de dépense de référence, sa limite est en revanche de ne pas prendre en compte les « débudgétisations » qui prennent la forme d'affectation de recettes à d'autres organismes publics. La vocation de cet agrégat élargi n'est donc pas d'être préféré ou opposé à la norme de dépense : 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 2010, l'évolution de cet agrégat élargi est perturbée par la réforme de la taxe professionnelle, qui améliore exceptionnellement de 4,9 milliards d'euros le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales et minore de 2,7 milliards d'euros les dégrèvements de taxe professionnelle ⁽²⁾. Pour apprécier la dynamique réelle des charges entre 2009 et 2010, il convient donc de neutraliser les effets de cette réforme ⁽³⁾.

(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) La suppression de la part EBM de la taxe professionnelle entraîne la disparition d'une partie des dégrèvements sur rôle et crédits d'impôt de taxe professionnelle auparavant à la charge de l'État et des dégrèvements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. En sens inverse, de nouveaux dégrèvements de cotisation économique territoriale (CET) sont créés.

(3) D'autant plus que la « compensation relais » de la suppression de la taxe professionnelle, traitée en prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales, fait elle-même l'objet d'une mesure de périmètre dans la charte de budgétisation (voir supra, A).

Dans ces conditions, l'agrégat élargi des charges budgétaires augmenterait de **6,3 milliards d'euros** entre la loi de finances initiale pour 2009 et le projet de loi de finances pour 2010, soit une progression de **0,5 % en volume** à périmètre constant.

La différence d'environ 2 milliards d'euros avec l'évolution autorisée par la norme de dépense de référence tient en quasi-totalité à l'augmentation des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle liés au mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, qui augmenteraient par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 de 1,9 milliard d'euros en 2010 (hors effet de la réforme de la taxe professionnelle proposée dans le présent projet de loi de finances)⁽¹⁾. L'impact des comptes spéciaux sur l'évolution des charges entre 2009 et 2010 serait en revanche négligeable : l'augmentation des dépenses des comptes d'affectation spéciale (+ 0,8 milliard d'euros hors évolution des dépenses de pensions déjà imputées sur le budget général) serait presque entièrement compensée par l'amélioration du solde des trois autres catégories de comptes spéciaux (+ 0,8 milliard d'euros, hors effet de la réforme de la taxe professionnelle sur le compte d'avances aux collectivités territoriales).

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) Une part de cette augmentation (0,9 milliard d'euros) est prise en compte dans la révision des recettes de 2009 associée au présent projet, l'autre part (1 milliard d'euros) est imputable à l'« évolution spontanée » de ces dégrèvements prévue pour 2010.

SYNTHÈSE DES CHARGES BUDGÉTAIRES (hors budgets annexes)

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009	
				en Mds€	en valeur en volume
A.- Budget général					
(1) Dépenses brutes.....	354,50	379,03	380,03	+ 1,00	+ 0,3 %
(2) Remboursements et dégrèvements (R&D).....	83,22	101,97	94,80	- 7,16	- 7,0 %
(3) dont R&D d'impositions locales.....	16,03	17,33	16,38	- 0,94	- 5,5 %
(4) Mission Plan de relance de l'économie.....	-	-	4,10	-	-
(5) Prélèvements sur recettes (PSR) dont PSR Union européenne.....	69,61	71,15	102,76	+ 31,62	+ 44,4 %
dont PSR collectivités territoriales.....	18,40	18,90	18,15	- 0,75	- 4,0 %
(6) Fonds de concours.....	51,21	52,25	84,61	+ 32,36	+ 61,9 %
	3,44	3,32	3,12	- 0,19	- 5,9 %
B.- Comptes spéciaux					
(7) Dépenses des comptes d'affectation spéciale.....	54,46	57,46	57,96	+ 0,49	+ 0,9 %
(8) dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général.....	41,52	43,01	42,69	- 0,33	- 0,8 %
(9) Solde des autres comptes spéciaux.....	- 0,46	- 0,83	+ 4,78	+ 5,61	- 676,6 %
C.- Affectations de recettes (hors sécurité sociale et hors collectivités territoriales)					
(10) Nouvelles affectations de recettes.....			0,01		
Agrégats de dépenses de référence :					
♦ Norme de dépense [(1) - (2) - (4) + (5) + (10)].....	340,89	348,21	383,90	+ 35,69	+ 10,2 %
Changements de périmètre (a).....			- 31,35		
soit à périmètre constant.....		348,21	352,56	+ 4,34	+ 1,2 %
♦ Dépenses nettes du budget général [(1) - (2) - (4)].....	271,28	277,06	281,12	+ 4,06	+ 1,5 %
Changements de périmètre.....			- 0,97		
soit à périmètre constant.....		277,06	280,15	+ 3,09	+ 1,1 %
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires [(1) - (2) + (3) - (4) + (5) + (7) - (8) - (9)].....	370,32	380,82	410,75	+ 29,94	7,9 %
Changements de périmètre (y.c. neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle).....			- 23,61		
soit à périmètre constant.....		380,82	387,15	+ 6,33	+ 1,7 %
(a) Somme des changements de périmètre affectant le budget général et les prélèvements sur recettes (voir supra, A).					+ 0,5 %

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 **380 milliards d'euros de CP** (à comparer à respectivement 392 milliards d'euros d'AE et 379 milliards d'euros de CP dans la loi de finances initiale pour 2009). Le tableau ci-après présente la répartition par destination de ces dépenses.

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS EN 2010

(en millions d'euros)

	AE	CP
1. Activités régaliennes		
Action extérieure de l'État	2 662,8	2 630,5
Administration générale et territoriale de l'État.....	2 603,8	2 600,7
Conseil et contrôle de l'État.....	589,8	570,0
Défense	39 264,1	37 146,8
Direction de l'action du Gouvernement.....	559,3	553,9
Engagements financiers de l'État.....	44 187,7	44 187,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines ..	11 574,6	11 581,3
Immigration, asile et intégration	568,8	560,4
Justice.....	7 388,6	6 859,1
Pouvoirs publics.....	1 017,6	1 017,6
Sécurité	16 649,3	16 397,3
Sécurité civile.....	420,4	427,3
Sous-total Activités régaliennes	127 486,8	124 532,7
2. Politiques publiques		
Aide publique au développement.....	3 093,3	3 523,6
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 424,4	3 447,7
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.....	3 427,5	3 433,1
Culture	2 878,3	2 917,8
Écologie, développement et aménagement durables.....	10 291,1	10 152,3
Économie	1 959,5	1 938,9
Enseignement scolaire.....	60 901,8	60 848,2
Médias.....	1 145,3	1 145,3
Outre-mer.....	2 087,7	1 989,6
Plan de relance de l'économie.....	2 340,0	4 102,0
Politique des territoires	385,0	378,1
Provisions.....	120,0	120,0
Recherche et enseignement supérieur	25 425,2	24 813,7
Régimes sociaux et de retraite.....	5 726,8	5 726,8
Relations avec les collectivités territoriales	2 566,7	2 509,6
Remboursements et dégrèvements.....	94 803,9	94 803,9
Santé.....	1 181,5	1 200,9
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	12 357,6	12 371,2
Sport, jeunesse et vie associative	829,0	849,4
Travail et emploi.....	11 361,1	11 413,2
Ville et logement.....	7 705,3	7 810,9
Sous-total Politiques publiques.....	254 010,7	255 496,3
Total budget général	381 497,6	380 029,0

Déduction faite des remboursements et dégrèvements, les **crédits nets** s'élèvent à **286,7 milliards d'euros d'AE** et à **285,2 milliards d'euros de CP** (après 290,1 milliards d'euros d'AE et 277,3 milliards d'euros de CP dans la loi de finances initiale pour 2009).

Théoriquement, le présent projet de loi finances devrait se contenter de « décliner » par programme les plafonds d'AE et de CP par mission prévus à l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009.

En réalité, environ un tiers de ces plafonds par mission sont véritablement respectés⁽¹⁾. Le décalage entre les montants prévus pour 2010 dans la loi de programmation et le présent projet de loi de finances s'explique d'abord par la répercussion à la baisse sur certaines catégories de dépenses (intérêts de la dette ; charges de pensions ; mission *Défense*) de la différence entre l'inflation prévisionnelle (1,75 %) et l'inflation finalement retenue pour 2010 (1,2 %)⁽²⁾. Le décalage s'explique également par l'augmentation des avances versées par l'État sur ses marchés publics (20 % au lieu de 5 % du montant du marché) dans le cadre du plan de relance de l'économie : dès lors qu'elle s'analyse en une simple anticipation de dépenses, cette opération se traduit par une réduction à due concurrence des crédits prévus pour 2010⁽³⁾. Ce sont ainsi 451 millions d'euros de crédits qui, intégrés dans les différents plafonds de crédits 2010 prévus dans la loi de programmation, ont en réalité été ouverts dès 2009⁽⁴⁾.

En outre, certaines missions bénéficient en 2010 d'un abondement de leurs crédits, financé par la réserve de budgétisation constituée au début de la période de programmation, soit 0,5 milliard d'euros prélevés sur les crédits de la mission *Provisions*⁽⁵⁾. Enfin, des efforts supplémentaires, excédant les possibilités d'abondement par la réserve de budgétisation, sont apparus nécessaires pour

(1) *En raisonnant à périmètre constant et hors contributions au CAS Pensions, les plafonds de CP des missions suivantes sont conformes à la programmation triennale : Administration générale et territoriale de l'État, Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, Conseil et contrôle de l'État, Direction de l'action du Gouvernement, Écologie, développement et aménagement durables, Économie, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Politique des territoires, Recherche et enseignement supérieur, Relations avec les collectivités territoriales, Sécurité et Sécurité civile.*

(2) *Le Rapporteur général a détaillé les conséquences de cette différence d'inflation prévisionnelle dans son Rapport d'information en vue du débat d'orientation des finances publiques, n° 1773, juin 2009, p. 24 et s.*

(3) *Cette opération était déjà prise en compte dans la loi de programmation des finances publiques, mais sans qu'il soit alors possible de ventiler précisément par mission les avances qui seraient payées par anticipation.*

(4) *Voir le décret de transfert de crédits depuis le programme Soutien exceptionnel à l'activité et à l'emploi de la mission Plan de relance de l'économie n° 2009-591 du 25 mai 2009. D'autres crédits prochainement transférés aux mêmes fins seront déduits des plafonds de crédits prévus pour 2011.*

(5) *Lors de la construction du budget pluriannuel, la mission Provisions avait été dotée pour 2010 d'un montant de 750 millions d'euros d'AE et de CP. Ces crédits ont été répartis selon trois modalités : une partie subsiste sur la mission en 2010 pour constituer la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (d'un montant de 120 millions d'euros) ; une enveloppe de 150 millions d'euros, destinée au financement des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires, a été répartie dans le présent projet de loi de finances entre les différents programmes concernés ; le reste des crédits, constituant la « réserve de budgétisation » proprement dite (479 millions d'euros), a été mobilisé pour abonder dans le présent projet les plafonds de certaines missions et ainsi faire face à des dépenses qui n'étaient pas programmées lors de la construction du budget triennal.*

assurer la soutenabilité budgétaire de certaines missions. Quoique non formellement prévues dans les modalités de fonctionnement du budget triennal ⁽¹⁾, des majorations de crédits des plafonds de certaines missions sont donc proposées dans le présent projet, pour un montant total d'environ 2,3 milliards d'euros ⁽²⁾.

Interrogé par le Rapporteur général sur les missions précisément concernées par ces deux sources de majoration de leurs crédits, le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a indiqué qu'« *il n'existe pas de distinction formelle entre les missions qui ont fait l'objet d'un abondement par la réserve de budgétisation, et celles dont le plafond a été augmenté par un autre biais* ». Il faut le regretter, dans la mesure où cette information permettrait d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre de la programmation triennale ⁽³⁾.

On peut certes assez facilement convenir, avec le ministère du Budget, que les missions dont les plafonds de crédits ont bénéficié de la réserve de budgétisation sont avant tout celles « *dont le dépassement s'explique par des engagements nouveaux du Gouvernement* ». Mais l'application d'un tel critère excède manifestement les capacités de redéploiement de la réserve (soit 479 millions d'euros hors provisions pour heures supplémentaires dans la fonction publique), puisque devraient au moins être comptabilisés à ce titre :

– environ 230 millions d'euros de crédits supplémentaires sur la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* du fait de la renonciation à des économies liées au « bilan de santé » de la politique agricole commune (PAC) ;

– 126 millions d'euros de crédits supplémentaires sur la mission *Culture*, destinés au spectacle vivant et à la rénovation du patrimoine historique ;

– 85 millions d'euros de crédits supplémentaires pour financer le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et le futur service civique volontaire (mission *Sport, jeunesse et vie associative*) ;

– environ 145 millions d'euros de crédits supplémentaires sur la mission *Médias*, du fait de mesures arrêtées lors des états généraux de la presse écrite tenus en janvier 2009 ⁽⁴⁾.

Quant aux missions dont le dépassement des crédits prévus dans la programmation triennale s'explique principalement par les effets de la crise économique, il s'agit pour l'essentiel de ⁽¹⁾ :

(1) Telles qu'exposées dans le rapport annexé à l'article 3 de la loi de programmation des finances publiques.

(2) Comme il l'a exposé lors du débat d'orientation des finances publiques, le Rapporteur général rappelle que ces abondements peuvent être effectués tout en respectant la norme de dépense du fait des marges de manœuvre dégagées sur la charge de la dette, les dépenses de pensions, la mission Défense et les concours aux collectivités locales, dans un contexte de plus faible inflation.

(3) D'une manière plus générale, on doit également regretter l'inégale qualité des présentations de l'évolution pluriannuelle des crédits par mission dans les projets annuels de performances (PAP) pour 2010.

(4) La loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a déjà ouvert 151 millions d'euros d'AE et de CP à ce titre.

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, dont les crédits seraient majorés de 735 millions d’euros, dont 260 millions d’euros au titre de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) et 434 millions d’euros au titre du Fonds national des solidarités actives (FNSA) finançant la seconde part du revenu de solidarité active (RSA), dite « RSA chapeau ». Selon les prévisions initiales, la situation financière du FNSA devait être excédentaire de 360 millions d’euros en 2009 puis à l’équilibre en 2010. Toutefois, la taxe de 1,1 % sur les revenus de capitaux qui lui est affectée devrait rapporter environ 200 millions d’euros de moins, en 2009 comme en 2010, que le produit prévisionnel de 1,5 milliard d’euros. L’abondement précité permettrait ainsi d’assurer l’équilibre du Fonds l’année prochaine. Par ailleurs, les excédents de trésorerie apparus sur le Fonds en 2009 serviraient à financer une partie du coût de l’extension du RSA à certains jeunes de moins de 25 ans ;

– la mission *Travail et emploi*, dont les moyens seraient augmentés d’environ 690 millions d’euros, en raison de l’accroissement du coût de certains dispositifs très sensibles à la conjoncture (allocation de solidarité spécifique, chômage partiel, etc.) et d’un recours accru aux contrats aidés (dont le volume prévu dans le secteur non marchand en 2010 est de 360 000) ;

– la mission *Ville et logement*, dont les crédits progresseraient par rapport à la programmation de 486 millions d’euros, dont 423 millions d’euros en faveur des aides personnelles au logement ;

– la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui bénéficierait de 270 millions d’euros de crédits supplémentaires par rapport à la programmation, afin de pallier la réduction des ressources perçues au titre de la compensation démographique entre régimes spéciaux et la révision à la baisse des cessions immobilières de la Caisse des mines.

• Afin de compléter la présentation par destination qui précède, le tableau ci-dessous permet de comparer, **par nature de dépenses**, les crédits adoptés dans la loi de finances initiale pour 2009 et les crédits proposés dans le présent projet de loi de finances ⁽²⁾.

(1) Tous les montants évoqués ci-après sont exprimés en crédits de paiement.

(2) Il diffère légèrement du tableau figurant parmi les « informations annexes » du présent projet de loi de finances, ce dernier présentant les crédits 2009 à structure 2010. Les divergences s’expliquent essentiellement par la requalification de certains transferts aux entreprises en transferts aux ménages.

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2009 ET 2010
(hors fonds de concours, à périmètre courant)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010
Titre 1^{er} . Dotations des pouvoirs publics	1 022,7	1 017,6	1 022,7	1 017,6
Titre 2. Dépenses de personnel	119 484,1	117 040,7	119 484,1	117 040,7
Rémunérations d'activité.....	71 646,9	69 788,2	71 646,9	69 788,2
Cotisations et contributions sociales.....	46 564,4	46 299,7	46 564,4	46 299,7
Prestations sociales et allocations diverses.....	1 272,8	952,8	1 272,8	952,8
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	42 860,0	46 575,3	40 557,3	45 071,4
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel.....	22 302,1	22 387,8	20 013,5	20 594,4
Subventions pour charges de service public.....	20 558,0	24 187,6	20 543,8	24 477,0
Titre 4. Charges de la dette de l'État	42 979,0	42 480,0	42 979,0	42 480,0
Intérêt de la dette financière négociable.....	42 917,0	42 477,0	42 917,0	42 477,0
Intérêt de la dette financière non négociable.....	6,0	3,0	6,0	3,0
Charges financières diverses.....	56,0	0,0	56,0	
Titre 5. Dépenses d'investissement	22 673,2	13 663,4	12 556,1	13 448,2
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État.....	22 546,7	13 522,2	12 346,6	13 185,7
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.....	126,6	141,1	209,5	262,5
Titre 6. Dépenses d'intervention	162 425,4	159 821,3	162 020,7	160 563,2
Transferts aux ménages.....	33 491,9	38 462,3	33 480,2	38 500,1
Transferts aux entreprises.....	85 748,2	77 626,4	85 673,9	77 825,5
Transferts aux collectivités territoriales.....	24 620,3	24 356,0	24 499,1	24 394,0
Transferts aux autres collectivités.....	18 286,2	19 128,8	18 088,6	19 595,8
Appels en garantie.....	278,8	247,8	278,8	247,8
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	575,4	899,1	408,5	407,7
Prêts et avances.....	165,1	195,9	141,6	122,7
Dotations en fonds propres.....	410,3	703,3	266,8	285,1
Dépenses de participations financières.....	0,0	0,0	0,0	0,0
Total général.....	392 019,9	381 497,6	379 028,4	380 029,0

Il convient de signaler que l'augmentation de près de 900 millions d'euros des **dépenses d'investissement direct** de l'État (imputées sur le titre 5) entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances pour 2010 s'explique essentiellement par l'impact du *Programme exceptionnel d'investissement public* de la mission *Plan de relance de l'économie* ⁽¹⁾. En neutralisant ce programme, l'investissement direct de l'État demeurerait stable entre 2009 et 2010, à 12,6 milliards d'euros.

Au sens de la « **section d'investissement** » présentée en annexe au présent projet de loi de finances, l'investissement de l'État s'établirait à 20,3 milliards

(1) Cette mission, créée par la loi de finances rectificative du 4 février 2009, n'existait pas dans la loi de finances initiale pour 2009.

d'euros l'année prochaine et à 19,3 milliards d'euros hors plan de relance, soit sensiblement le même montant qu'en 2009⁽¹⁾. Le déficit de la « section de fonctionnement » de l'État s'établirait quant à lui à plus de 95 milliards d'euros.

• Enfin, la présentation des charges du budget général mérite d'être complétée par le constat d'**une nouvelle augmentation des restes à payer**, c'est-à-dire des engagements de l'État qui appelleront l'ouverture de crédits de paiement *au-delà* de 2010.

La consolidation des échéanciers de crédits de paiement par programme fournie au Rapporteur général par le ministère du Budget montre que les restes à payer au 31 décembre 2010 pourraient s'établir à environ **92,7 milliards d'euros**. Compte tenu des prévisions d'ouverture de crédits de paiement dans les deux prochaines années, les engagements au-delà de 2012 seraient de l'ordre de 50 milliards d'euros. À titre de comparaison, les restes à payer au 31 décembre 2008 s'établissaient à 76,2 milliards d'euros : l'essentiel de l'augmentation est imputable aux missions *Défense* (+ 12,6 milliards d'euros), *Justice* (+ 3,2 milliards d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (+ 2,1 milliards d'euros) et *Recherche et enseignement supérieur* (+ 1,1 milliard d'euros)⁽²⁾.

B.– LES BUDGETS ANNEXES

Les crédits pour 2010 des budgets annexes sont proposés à l'article 36 et à l'état C du présent projet de loi de finances.

Proposés à 1 937,5 millions d'euros de crédits de paiement, les moyens du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* progresseraient de 1,6 % en 2010, au bénéfice principalement du programme soutien de la Direction générale de l'aviation civile.

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* serait doté de 192,9 millions d'euros de crédits en 2010, répartis entre les deux nouveaux programmes issus de la fusion des services des Journaux officiels et de la Documentation française : *Pilotage et activités de développement des publications* (93,3 millions d'euros) et *Édition et diffusion* (99,6 millions d'euros).

Au total, les crédits de budgets annexes augmenteraient de 1,3 % par rapport à 2009 et s'établiraient à **2,1 milliards d'euros** l'année prochaine.

(1) Outre les dépenses du titre 5, la section d'investissement (au sens de l'article 51 de la LOLF) comprend les dotations aux collectivités locales au titre du FCTVA et au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

(2) Le Rapporteur général rappelle que ces montants doivent être interprétés avec précaution, en raison des faiblesses de la budgétisation en AE et du caractère théorique des engagements (qui peuvent ultérieurement être retirés, par exemple en cas de rupture de contrat ou d'abandon d'une opération).

CRÉDITS DE PAIEMENT INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

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

	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
Contrôle et exploitation aériens.....	1 642,6	1 704,5	1 906,9	1 937,5	+ 1,6 %
Publications officielles et information administrative.....	199,9	196,2	196,0	192,9	- 1,6%
Dépenses totales.....	1 842,4	1 900,7	2 102,9	2 130,3	+ 1,3 %

C.– LES COMPTES SPÉCIAUX

Après avoir été excédentaire de 0,7 milliard d'euros en 2008, le solde des comptes spéciaux devrait être en déficit de 7,7 milliards d'euros en 2009 en raison principalement des *Prêts à la filière automobile* (- 6,4 milliards d'euros dans le cadre du « Pacte automobile » de février dernier) et des *Prêts à des États étrangers* (- 1,1 milliard d'euros, en raison essentiellement du rééchelonnement de la dette de la Côte d'Ivoire).

En 2010, le solde des comptes spéciaux deviendrait excédentaire de 4,8 milliards d'euros. Toutefois, hors réforme de la taxe professionnelle (qui a pour effet d'améliorer à titre transitoire le résultat du compte d'*Avances aux collectivités territoriales*), le solde des comptes spéciaux serait très légèrement déficitaire (- 70 millions d'euros).

● 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 2010 sont proposés à l'article 37 et à l'état D du présent projet de loi de finances.

OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

	Recettes		Crédits		Soldes	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	212	212	212	212	-	-
Développement agricole et rural	114	115	119	120	- 5	- 5
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	1 400	900	1 400	900	-	-
Gestion et valorisation du spectre hertzien	600	600	600	600	-	-
Participations financières de l'État	5 000	5 000	5 000	5 000	-	-
Pensions	50 133	51 124	50 133	51 124	-	-
Total	57 459	57 951	57 464	57 956	- 5	- 5

Les charges des **comptes d'affectation spéciale** seraient en hausse de 492 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, en raison d'une augmentation des dépenses du CAS *Pensions* (+ 991 millions

d'euros)⁽¹⁾ et d'une diminution des dépenses des CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (– 500 millions d'euros) et *Développement agricole et rural* (– 1 million d'euros). Le solde de l'ensemble des CAS serait quasiment équilibré (– 5 millions d'euros).

Les **comptes de concours financiers** verraient leur solde spectaculairement s'améliorer, pour dégager un excédent de 4,5 milliards d'euros en 2010. Toutefois, comme le Rapporteur général l'a déjà souligné, il s'agit d'un effet transitoire de la réforme de la taxe professionnelle : le compte *Avances aux collectivités territoriales* continuera d'enregistrer en 2010 le produit de la taxe professionnelle au titre des années antérieures. En neutralisant ce phénomène exceptionnel, qui améliore les recettes du compte de 4,85 milliards d'euros sans contrepartie en dépenses⁽²⁾, le solde des comptes de concours financiers serait déficitaire de 380 millions d'euros.

Ce résultat négatif trouverait principalement son origine dans :

– la situation du compte retraçant les opérations relatives au « bonus / malus » à l'achat de véhicules (*Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*), qui serait déficitaire de 126,2 millions d'euros l'année prochaine (après 114 millions d'euros en 2008 et 161 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009⁽³⁾) ;

– le solde du compte *Prêts à des États étrangers*, déficitaire de 108 millions d'euros, en raison essentiellement de remises de dettes décidées dans le cadre du Club de Paris.

OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
A.– Prévisions des lois de finances initiales						
Crédits.....	87 016	96 300	93 965	99 436	72 153	– 27,4 %
Recettes.....	87 393	96 507	93 248	98 506	76 623	– 22,2 %
Solde	+ 377	+ 207	– 718	– 930	+ 4 470	n.s.
B.– Résultats d'exécution						
Crédits.....	88 727	86 839	90 793	–	–	–
Recettes.....	89 612	87 117	90 670	–	–	–
Solde	+ 885	+ 278	– 123	–	–	–

• 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

(1) À périmètre courant.

(2) Le projet annuel de performances du compte *Avances aux collectivités territoriales* indique que « hors réforme de la taxe professionnelle, le solde du compte d'avances prévu en 2010 serait nul, compte tenu notamment d'une quasi-stabilité des taux de recouvrement ».

(3) En 2009, ce déficit sera sans doute nettement supérieur en exécution.

limitatif selon les articles 22 et 23 de la LOLF ⁽¹⁾. 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)

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
A.– Prévisions des lois de finances initiales						
Commerce	+ 504	+ 263	+ 199	+ 18	+ 246	+ 227
Opérations monétaires ^(a)	+ 47	+ 39	+ 59	+ 82	+ 68	- 15
B.– Résultats d'exécution						
Commerce	+ 634	+ 284	+ 182	-	-	-
Opérations monétaires ^(a)	- 1 136	+ 321	+ 1 601	-	-	-
soit hors FMI	+ 106	+ 57	- 14	-	-	-

(a) Le compte *Opérations avec le Fonds monétaire international* ne fait pas l'objet de prévision en loi de finances initiale.

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 baisse en 2010, à 67,7 millions d'euros, du fait de moindres recettes liées à l'émission des monnaies métalliques.

Quant aux opérations des **comptes de commerce**, elles seraient principalement marquées en 2010 par :

- les excédents résultant des opérations de *swaps* effectuées sur le compte *Gestion active de la dette et trésorerie de l'État*, dont le solde positif s'établirait à 280 millions d'euros, au lieu de 50 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009 ;

- le déficit prévisionnel de 31,1 millions d'euros du compte *Opérations commerciales des domaines*, géré par France Domaine, du fait notamment des dépenses au titre des opérations foncières menées pour le compte de collectivités publiques autres que l'État.

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

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

A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

En 2010, les concours financiers de l'État à la sécurité sociale atteindraient 56 milliards d'euros, soit 2,9 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2009 (+ 6 %). 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 5,6 milliards d'euros en 2010, 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, avant sa suppression en 2009, le FFIPSA avait été affectataire d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs, qui bénéficie désormais à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (pour 2 milliards d'euros en 2010).

L'évolution la plus notable concernant les régimes spéciaux, relevant de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, est celle de la subvention versée au régime des mineurs : en raison de la révision à la baisse des cessions immobilières de la Caisse des mines, l'apport de l'État augmenterait de 65 % pour atteindre 972 millions d'euros en 2010.

- À 14,6 milliards d'euros, les crédits correspondant à des **prestations prises en charge par l'État** augmenteraient de près de 1,6 milliard d'euros en 2010.

La subvention d'équilibre versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA), chargé de financer la partie complément de revenu du RSA, s'établirait à 1,7 milliard d'euros. La progression de 1,1 milliard d'euros entre 2009 et 2010 est plus forte qu'attendu l'année dernière à pareille époque (+ 0,4 milliard d'euros), du fait d'un rendement plus faible que prévu de la contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine.

En 2010, les crédits nécessaires au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) progresseraient de plus de 420 millions d'euros pour atteindre 6,2 milliards d'euros, en conséquence des engagements pris en 2008 par le Président de la République de revaloriser le montant de l'AAH de 25 % en cinq ans. Les aides au logement augmenteraient d'un montant comparable et s'établiraient à 5,4 milliards d'euros l'année prochaine : la dégradation de la conjoncture économique y est naturellement pour beaucoup.

- **Les compensations par l'État d'exonérations de cotisations sociales** – par la seule voie de crédits budgétaires – atteindraient 3,5 milliards d'euros en 2010, soit un montant globalement stable par rapport à 2009. Toutefois, la prévision pour 2009 des crédits destinés au financement des contrats en alternance et des contrats aidés (environ 950 millions d'euros) mériterait sans doute d'être révisée, du fait du recours accru à ce type d'instruments pour faire face à la détérioration du marché de l'emploi causée par la crise.

- Enfin, **les impôts et taxes affectés aux organismes de sécurité sociale** verraient leur rendement augmenter entre 2009 et 2010 de près de 800 millions d'euros, pour atteindre 32,3 milliards d'euros. Cette hausse s'explique partiellement par le dynamisme du produit des droits de consommation sur les tabacs, auquel l'État a totalement renoncé depuis 2008 (soit 9,8 milliards d'euros l'année prochaine). Un autre facteur d'augmentation réside dans les affectations de ressources au titre des allègements généraux de cotisations sociales et des exonérations sur les heures supplémentaires, qui mobiliseraient respectivement 23,3 milliards d'euros et 2,9 milliards d'euros en 2010. Toutefois, l'augmentation par rapport à 2009 devrait être prochainement relativisée, compte tenu des coûts inférieurs aux prévisions observés sur ces dispositifs cette année.

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

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009
I. Subventions						
. Régime des mineurs (CANSSM).....	680	845	800	588	972	+ 384
. Régime des cheminots (SNCF).....	2 469	2 783	2 934	3 045	3 121	+ 76
. Régime de la RATP.....	390	414	470	501	523	+ 22
. Régime des marins (ENIM).....	658	653	756	747	793	+ 46
. Régime de la SEITA.....	117	110	125	121	132	+ 11
. Régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'Outre-mer (CERFOM).....	5	5	5	5	5	–
. Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).....	–	18	17	16	15	– 1
Sous-total I	4 319	4 827	5 107	5 023	5 561	+ 538
<i>Part des subventions</i>	<i>9 %</i>	<i>10 %</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>10 %</i>	
II. Compensations d'exonérations sur crédits budgétaires						
. Exonérations des contrats en alternance et des contrats aidés.....	1 082	1 102	1 065	948	793	– 55
. Allègements ciblés/zonés de charges.....	529	883	1 253	1 492	1 597	+ 105
. Allègements de charges dans les DOM.....	823	782	1 074	1 011	1 104	+ 93
Sous-total II	2 434	2 767	3 392	3 451	3 494	+ 43
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>5 %</i>	<i>5 %</i>	<i>6 %</i>	<i>7 %</i>	<i>6 %</i>	
III. Prestations prises en charge par l'État						
. Allocation parent isolé (API).....	874	1 090	1 024	576	159	– 417
. Revenu de solidarité active (RSA).....	–	–	–	555	1 675	+ 1 120
. Fonds spécial d'invalidité.....	300	300	295	300	290	– 10
. Prestations maladies des GIG ^(b)	167	173	139	143	129	– 14
. Allocation aux adultes handicapés (AAH).....	5 229	5 373	5 628	5 791	6 214	+ 423
. Aides au logement (FNAL + APL) ^(c)	5 107	4 846	5 086	4 937	5 361	+ 424
. Fonds d'aide au logement temporaire (ALT)	19	45	41	42	41	– 1
. Dépenses de santé des prévenus.....	94	95	90	91	91	–
. Soins médicaux gratuits des anciens combattants.....	76	71	70	66	69	+ 3
. Fonds CMUc ^(d)	324	109	47	–	–	–
. Aide médicale de l'État (AME).....	236	240	502	476	521	+ 45
. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.....	48	48	47	50	50	–
Sous-total III	12 474	12 390	12 969	13 045	14 600	+ 1 555
<i>Part des interventions directes</i>	<i>27 %</i>	<i>25 %</i>	<i>23 %</i>	<i>25 %</i>	<i>26 %</i>	

.../...

	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009
IV. Droits tabacs affectés aux organismes sociaux ^(c)						
. BAPSA/FFIPSA/CCMSA	4 941	4 912	5 020	1 968	2 049	+ 81
. Caisse nationale d'assurance maladie - TS ..	3 063	2 814	2 876	3 782	3 866	+ 84
. FNAL	140	139	142	144	147	+ 3
. FCAATA ^(f)	29	29	30	30	31	+ 1
. Fonds CMUc ^(g)	177	407	416	—	—	—
. Frais financiers du régime général de sécurité sociale	—	159	—	—	—	—
. Allègements généraux de charges	—	808	984	3 698	3 614	- 84
. Exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	—	—	—	—	129	+ 129
Sous-total IV	8 350	9 268	9 467	9 622	9 836	+ 214
<i>Part des droits tabacs affectés</i>	<i>18 %</i>	<i>18 %</i>	<i>17 %</i>	<i>18 %</i>	<i>18 %</i>	
V. Autres impôts et taxes affectés aux régimes de sécurité sociale						
Allègements généraux de cotisations sociales (hors droits tabacs)	19 485	20 818	21 707	19 342	19 713	+ 371
Exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	—	260	3 065	2 564	2 769	+ 205
Sous-total V	19 485	21 078	24 772	21 906	22 481	+ 575
<i>Part des autres impôts et taxes affectés</i>	<i>41 %</i>	<i>42 %</i>	<i>44 %</i>	<i>41 %</i>	<i>40 %</i>	
TOTAL DES CONCOURS DE L'ÉTAT	47 062	50 330	55 707	53 047	55 972	+ 2 925

(a) La notion de « contrats aidés » recouvre principalement les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation, ainsi que, de façon plus marginale, les exonérations dont bénéficient les entreprises d'insertion, les anciens contrats initiative emploi (CIE) et les contrats de retour à l'emploi (CRE) en métropole.

(b) Grands invalides de guerre.

(c) Hors financement du FNAL par les droits tabacs (voir le IV du tableau).

(d) Depuis 2009, le fonds CMUc est financé par une fraction de la taxe sur le chiffre d'affaires « santé » des organismes complémentaires.

(e) Hors fraction des droits tabacs affectée au Fonds unique de péréquation (FUP) en 2006 et 2007. Les montants 2010 tiennent compte des effets de la modification proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

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

(g) Voir note (d).

Source : Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'inclusion des concours aux collectivités territoriales dans la norme de dépense, en 2008, puis l'adoption de la loi de programmation qui prévoit que ces concours ne croissent pas à un rythme supérieur à l'inflation prévisionnelle entre 2009 et 2011 visent à infléchir la dynamique constatée depuis 2004. Entre 2004 et 2008 en effet, la croissance moyenne de ces concours s'est établie à 5,7 % par an.

Compte tenu du caractère non soutenable de cette croissance, les nouvelles conditions de financement des collectivités locales visent à protéger l'État, dont les dépenses propres ne sont pas évincées par la dynamique de ces concours, et à garantir aux collectivités territoriales une certaine visibilité sur l'évolution de leurs ressources.

1.– Une évolution des concours aux collectivités territoriales supérieure à l'inflation prévisionnelle

Le périmètre des concours aux collectivités territoriales, défini en 2008 à l'occasion de leur inclusion dans la norme de dépense, est constitué de trois éléments. Le prélèvement sur recettes en constitue la principale composante. Y sont également inclus la quasi-totalité des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions pour financer des actions en matière de formation professionnelle et inscrite dans la mission *Travail et emploi*.

L'ensemble de ces crédits de paiement progresserait, de LFI 2009 à LFI 2010, sur un rythme supérieur à l'inflation prévisionnelle – soit 1,3 % contre 1,2 %. En 2010, l'État réalise donc un effort plus important pour les collectivités territoriales que pour ses propres dépenses. La loi de programmation prévoyait pourtant que la croissance de ces concours ne devait dépasser le rythme de l'inflation prévisionnelle – ce qui serait le cas, en 2010, en autorisations d'engagement.

CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INSCRITS DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSE (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010
Prélèvement sur recettes	52 249	52 891*
Crédits de paiement de la mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> **	2 356	2 410
Dotations de la mission <i>Travail et emploi</i>	1 686	1 706
Total	56 291	57 007
<i>Évolution</i>		1,3 %

* à périmètre constant

** Hors subventions diverses pour travaux d'intérêt général et crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales

Il convient, par ailleurs, de noter que l'État ne reprendrait pas, en 2010, les gains réalisés en 2009 par les collectivités territoriales du fait de la faible inflation constatée cette année-là. En 2009 en effet, alors que la croissance des concours a été fixée, en loi de finances initiale, sur le taux prévisionnel d'inflation, soit 2 %, l'inflation réelle s'établirait à 0,4 %. Les concours versés par l'État augmenteraient donc, en volume, de 1,6 %, soit un gain pour les collectivités territoriales de près de 900 millions d'euros par rapport à ce qu'elles auraient dû percevoir si leurs dotations avaient été indexées sur l'inflation réelle.

2.- Une répartition des dotations favorisant l'investissement

Comme en 2009, les concours de l'État aux collectivités territoriales mettraient en 2010 l'accent sur l'investissement. Rappelons qu'en 2008, les collectivités territoriales finançaient 45,4 milliards d'euros de la formation brute de capital fixe publique, soit 81 % de son total, et constituent donc le vecteur privilégié pour mettre en œuvre une politique d'investissement.

L'ajustement entre les dotations d'investissement et les autres dotations se fait par ajustement des différentes lignes du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales. Celui-ci constitue en effet un agrégat de prélèvements dont l'évolution est différenciée. Le prélèvement constituant une enveloppe fermée, certaines dotations doivent jouer le rôle de variable d'ajustement pour permettre de porter l'accent sur telle ou telle priorité. Les articles 13, 14 et 16 du présent projet de loi déterminent ainsi l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (article 13), des dotations d'investissement (article 14) et des compensations d'exonérations (article 16).

L'ajustement réalisé chaque année doit se comprendre au regard de la fonction des lignes impactées. Le tableau suivant, qui les classe selon leur objet, aide à mieux comprendre les arbitrages réalisés.

LE PÉRIMÈTRE GLOBAL SOUS UN ANGLE FONCTIONNEL

(périmètre LFI 2010)

DGF		Concours visant la péréquation
Concours satellites de la DGF	<ul style="list-style-type: none"> - Dotation spéciale pour le logement des instituteurs - Dotation élu local - Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion - DGD 	Concours visant un soutien au fonctionnement de certaines collectivités locales
FCTVA		Concours à l'investissement public local
Concours d'équipement	<ul style="list-style-type: none"> - DDEC - DRES - DGE - DDR - Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation 	Concours visant un soutien à l'investissement de certaines collectivités locales
Compensations d'exonérations fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Autres compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale 	Concours permettant la compensation des pertes de recettes fiscales décidées par l'État
Autres compensations particulières	<ul style="list-style-type: none"> - Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements - 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 versée aux FDPTP 	Concours permettant des compensations exceptionnelles de pertes de recettes fiscales.

L'analyse de la progression ou diminution des dotations permet de mettre en lumière les priorités que l'État privilégie dans la mise en œuvre des politiques publiques, *via* les collectivités territoriales.

En 2010, dans le contexte du plan de relance de l'économie, l'investissement serait privilégié. Le prélèvement au profit du FCTVA progresserait de 6 %, à 6,2 milliards d'euros. Seraient indexées à l'inflation (1,2 %) les dotations d'investissement – dotation régionale d'équipement scolaire, dotation départementale d'équipement des collèges et dotation globale de construction et d'équipement scolaire. Au total, un effort supplémentaire de près de 150 millions d'euros par rapport à la LFI 2009 serait fourni en faveur de l'investissement. À noter également que, compte tenu de la crise, il est prévu d'augmenter de 12 %, soit 20 millions d'euros, la dotation de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle, en raison de la prévision d'un plus grand nombre d'entreprises en faillite. Enfin, le prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires serait en hausse de 6,7 % par rapport à la LFI 2009, à 640 millions d'euros.

L'ajustement permettant de respecter le plafond de l'enveloppe est réalisé aux dépens des exonérations d'impositions locales dont le montant est diminué ou maintenu à leur niveau de 2009 – ce qui revient à les réduire en termes réels.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) verrait également sa progression limitée à un niveau inférieur à l'inflation, à + 0,59 % par rapport à la LFI 2009. Cette hausse pourrait paraître faible dans la mesure où cette dotation finance principalement des dépenses de personnel dont la dynamique est liée à celle du niveau général des prix. Toutefois, elle se comprend au regard du décalage entre inflation prévisionnelle et inflation réelle en 2009. La loi de finances pour 2009 avait en effet prévu que la DGF augmenterait selon l'inflation prévisionnelle, soit 2 %. Or, l'inflation réelle s'établirait à 0,4 %, ce qui implique une hausse du montant réel des dotations versées aux collectivités territoriales. En conséquence, le taux d'évolution prévu pour 2010 tend à assurer une croissance davantage en ligne avec l'inflation sur les deux années 2009 et 2010.

Comme le montre le tableau ci-dessous, en dépit de cette faible augmentation en 2010, la dotation globale de fonctionnement resterait plus élevée que si son montant avait été strictement indexé sur l'inflation. Le « gain » réalisé ne serait ainsi repris que partiellement – à hauteur de 40 % – en 2010. Les collectivités territoriales conserveraient un solde d'environ 390 millions d'euros.

**ÉVALUATION DU GAIN DE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT
DÉCOULANT DU DÉCALAGE ENTRE INFLATION PRÉVISIONNELLE ET
INFLATION RÉELLE**

(en millions d'euros)

	2009	2010
Dotation globale de fonctionnement prévue en LFI 2009 et PLF 2010	40 855	41 090
Dotation globale de fonctionnement qui aurait résulté de la stricte indexation sur l'inflation	40 216	40 699
Gain retiré par les collectivités territoriales du décalage entre inflation prévisionnelle et inflation réelle	639	391

Le fait de limiter la croissance de la DGF présente également l'avantage d'éviter de réduire davantage les compensations d'exonérations fiscales qui ont déjà diminué de 13 %. Le coût de l'ajustement est donc partagé par l'ensemble des collectivités, et non concentré sur celles qui concentrent les bases d'impôts locaux et qui, en conséquence, pâtiraient d'une baisse des compensations versées par l'État.

Au final, alors qu'il avait été financé, en 2008, par la réduction des compensations d'exonérations fiscales, le soutien à l'investissement serait financé, en 2010, par la modération de la DGF, qui permet de réaliser une économie de 300 millions d'euros par rapport au montant qui aurait été le sien si sa croissance avait été indexée sur l'inflation.

Comme le notait l'an dernier le Rapporteur général, une telle minoration de la DGF, si elle était prolongée une fois le rattrapage de l'inflation effectué, poserait la question du financement de la péréquation dont elle est l'instrument principal.

CHAPITRE V :

LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2010

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le mercredi 7 octobre 2009, afin d'examiner les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour élaborer le projet de loi de finances pour 2010. 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.

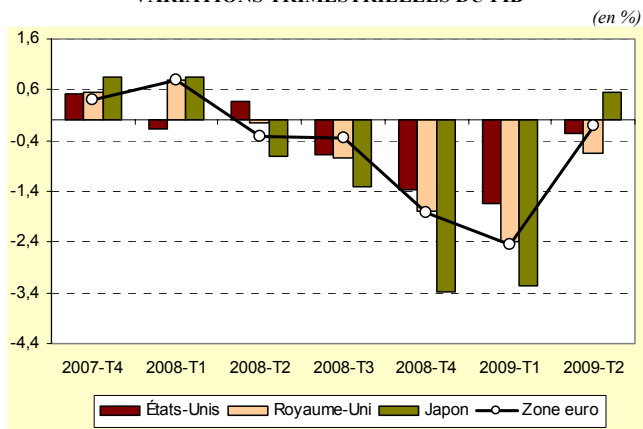
D'une manière générale, une conviction semble l'emporter : le plus dur de la crise – la récession mondiale de l'hiver 2008-2009 – est passé. Grâce aux politiques monétaires et budgétaires mises œuvre, le risque d'une déflation durable paraît écarté. Toutefois, les incertitudes demeurent très fortes quant au calendrier, à l'ampleur et à la solidité de la reprise économique qui s'esquisse aujourd'hui. En témoignent les écarts, particulièrement marqués cette année, entre les prévisions présentées par les différents membres du groupe technique – écarts qui donnent le sentiment d'une économie mondiale se trouvant « au milieu du gué ».

I.- UN FRAGILE REDÉMARRAGE DE L'ACTIVITÉ MONDIALE

Le scénario macro-économique retenu par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) à l'appui du présent projet de loi de finances pour 2010 est celui d'un redémarrage de la croissance mondiale l'année prochaine. Quoique modeste (+ 2,9 %, un taux proche de la moyenne observée dans les années 1990), cette reprise contraste avec un recul du PIB mondial estimé à – 1 % en 2009.

Le contexte de ces dernières semaines est en effet nettement plus favorable que celui de la fin de l'année 2008 (voir le graphique ci-après) et les perspectives du second semestre 2009 apparaissent relativement encourageantes. La zone euro a par exemple vu son activité se stabiliser au deuxième trimestre 2009 (– 0,1 %), après un recul sans précédent au premier trimestre de 2,5 %.

VARIATIONS TRIMESTRIELLES DU PIB



Dans ces conditions, le scénario économique du Gouvernement pour 2010 est celui d'une « *amélioration graduelle* » de l'environnement mondial. Selon la DGTPE, trois principaux facteurs favorables peuvent être identifiés : un rebond du commerce mondial, stimulé notamment par les pays émergents d'Asie ; un impact positif des différentes mesures monétaires et budgétaires de soutien à l'activité, en particulier l'important plan de relance chinois ; la position favorable dans le cycle des stocks, ces derniers ayant vocation à se reconstituer après les très forts déstockages constatés à la fin 2008 et au début de cette année.

Toutefois, la reprise mondiale demeurerait très fragile :

- les principaux déséquilibres affectant l'économie mondiale ne seraient pas résorbés en 2010. En particulier, la balance commerciale américaine resterait déficitaire (à 2,5 % du PIB) ;

- après l'éclatement des bulles immobilières, les ménages (spécialement aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Espagne) et les entreprises (surtout en zone euro) demeureraient sensiblement endettés. L'assainissement du bilan de ces agents prendra du temps et pèsera sur l'investissement, *a fortiori* si l'accès au crédit ne se normalise pas durablement ;

- la dégradation des différents marchés du travail se poursuivrait l'année prochaine, d'autant que l'ajustement de l'emploi pourrait s'effectuer avec retard dans certains États ayant massivement recouru au chômage partiel (comme en Allemagne ou en Italie). En tout état de cause, comme l'a récemment souligné l'OCDE, le redressement de l'emploi sera beaucoup plus lent que celui de la production. Par conséquent, le taux de chômage des pays de l'OCDE devrait continuer à progresser pendant l'année 2010, pour s'approcher de 10 % (57 millions de chômeurs) au second semestre, nouveau record depuis la seconde guerre mondiale ⁽¹⁾.

(1) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, septembre 2009.*

Ces différents éléments conduisent la DGTPE à se montrer très prudente dans ses prévisions relatives à l'environnement international. Les prévisions de croissance des principaux pays développés présentées dans le *Rapport économique, social et financier* sont, d'ailleurs, souvent moins favorables que celles du Fonds monétaire international⁽¹⁾. Il en va de même lorsque l'on les confronte à celles des membres du groupe technique.

Ainsi, dans les prévisions du Gouvernement, la **croissance du Japon** serait quasi nulle en 2010 (+0,1 % en volume), alors que la moyenne des prévisions des conjuncturistes est de 1,6 %.

Quoique les écarts de prévision soient moins marqués, la situation de l'**économie chinoise** est également source de divergences : + 8,7 % de croissance du PIB en 2010 selon la DGTPE, à comparer à une moyenne de + 9,2 % au sein du groupe technique. Morgan Stanley, Bank of America - Merrill Lynch et Goldman Sachs prévoient même une croissance supérieure à 10 % : pour ce dernier établissement, la croissance chinoise s'établirait à 11,9 % l'année prochaine, en raison de l'ampleur (près de 14 points de PIB) et de la rapidité de mise en œuvre du plan de relance chinois et, à plus long terme, de la perspective d'une baisse du taux d'épargne des ménages permise par des réformes des systèmes de santé et de retraite.

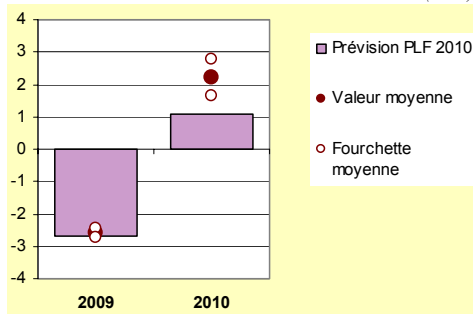
Après un recul de 2,7 % en 2009, la prévision de **croissance des États-Unis** pour 2010 associée au présent projet de loi de finances apparaît particulièrement prudente. À + 1,1 %, cette évolution serait moitié moindre que la moyenne dégagée au sein du groupe technique. Les écarts de prévision sont cependant relativement marqués (voir le graphique ci-après), la fourchette *moyenne*⁽²⁾ des prévisions allant de 1,6 % à 2,8 %. Certaines d'entre elles sont même de l'ordre de 3 % (Bank of America, Barclays, HSBC).

Ainsi, pour Bank of America, sans retrouver l'ampleur des rebonds connus à l'issue des précédentes crises, la reprise américaine en 2010 serait franche : à + 3,1 %, la croissance bénéficierait de la faiblesse du dollar, du retour de créations d'emplois sur le marché du travail, des effets positifs des impulsions budgétaires, d'une normalisation des conditions d'accès au crédit et du rebond de la demande mondiale. Le principal aléa qui pèserait sur l'économie américaine résiderait dans l'attitude de la Réserve fédérale américaine, dans l'hypothèse où celle-ci renoncerait trop tôt à sa politique de taux nuls.

(1) Dans ses *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2009*.

(2) 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.

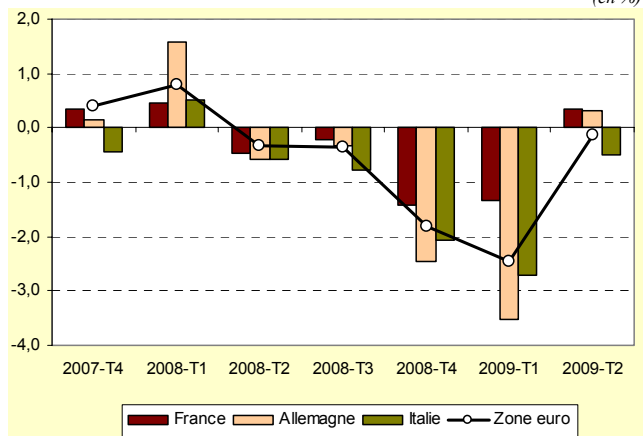
CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



En **Europe**, la « crise du modèle de croissance » du Royaume-Uni et de l'Espagne, fondé sur l'abondance du crédit et l'importance du secteur immobilier, continuera de produire ses effets. Après $-4,7\%$ en 2009, l'**économie britannique** serait encore en récession en 2010, à $-0,4\%$. Il en irait de même en **Espagne** : avec une croissance de $-1,1\%$ en 2010 (après $-3,7\%$ en 2009), la perspective d'une reprise serait reportée à la fin de l'année prochaine.

Prise dans son ensemble, la **zone euro** devrait officiellement sortir de la récession au troisième trimestre de cette année. Selon les prévisions économiques intermédiaires de la Commission européenne publiées en septembre dernier, « *les craintes d'une récession prolongée s'apaisent* ».

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB AU SEIN DE LA ZONE EURO
(en %)

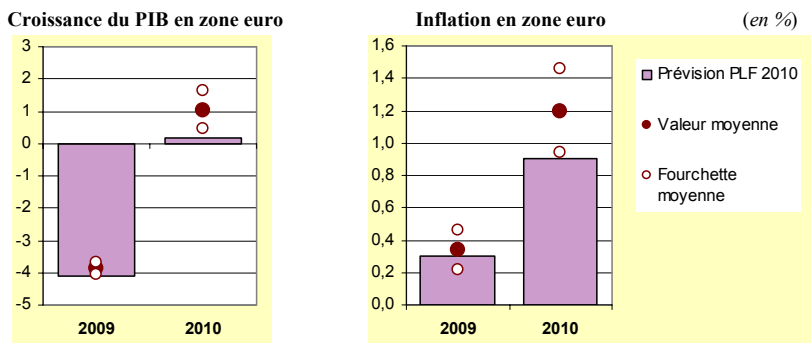


Source : OCDE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2009).

Les risques déflationnistes dans la zone euro apparaissent désormais limités. Selon la DGTPE, l'inflation sous-jacente à la fin de l'année 2010 se situerait autour de 1 %. L'**inflation** totale, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), s'établirait à **0,8 %** en moyenne annuelle en 2010. Il s'agit d'une estimation prudente, inférieure à la fourchette moyenne des prévisions des membres du groupe technique, situées entre 0,9 % et 1,5 % (voir le graphique ci-après).

Après un recul du PIB de 4,1 % en 2009, la **croissance** de la zone euro redeviendrait positive en 2010, pour s'établir à **+0,2 %**, soit un scénario plus pessimiste que celui dessiné par les membres du groupe technique, dont la moyenne des prévisions atteint + 1 %. Toutefois, là aussi, les écarts au sein du groupe sont beaucoup plus marqués qu'habituellement, les prévisions s'étalant de + 0,1% pour Natixis à + 2,1 % pour COE-Execode et pour UBS (voir le graphique ci-après).

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

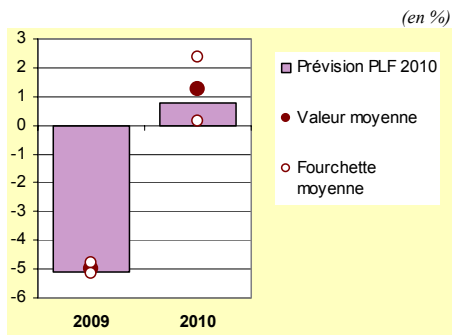


Au sein de la zone euro, la situation de l'**économie allemande** retient particulièrement l'attention. La diversité des prévisions des conjoncturistes en la matière témoigne d'incertitudes significatives (voir le graphique ci-après). Les estimations de l'évolution du PIB allemand en 2010 vont d'une poursuite de la récession (-2,4 % pour Barclays) à un rebond à +2,7 % pour COE-Rexecode. Alors que la moyenne des prévisions se situe à +1,2 %, celle du Gouvernement français est plus prudente : à **+0,8 %**, il s'agit d'une croissance du même ordre que celle attendue en France. La DGTPE s'interroge en particulier sur les risques liés au recours massif au chômage partiel (*Kurzarbeit*) qui pourrait constituer une « bombe à retardement », à la fois pour le marché de l'emploi et pour les finances publiques allemandes.

Plus enthousiaste, COE-Rexecode considère que la prévision de croissance de l'Allemagne pour 2010 doit tenir compte de l'ampleur de la récession attendue cette année. Après un recul du PIB de 4,9 % en 2009, des facteurs mécaniques, tels qu'un important restockage, joueront en faveur d'un rebond marqué l'année prochaine.

Dans le même sens, le BIPE table sur une croissance de 2,6 % pour 2010 : l'Allemagne pourrait compter sur la reprise du commerce extérieur et sur un ajustement de son marché de l'emploi plus aisé qu'ailleurs, compte tenu du nombre important des départs à la retraite. Quoique formulant une prévision de croissance plus modérée (+1,1 % en 2010), Euler Hermes souligne que l'Allemagne dispose de plusieurs atouts : les licenciements y ont été moins massifs que dans beaucoup d'autres pays ; les entreprises ont été relativement épargnées par le choc de la crise ; la reprise du commerce mondial profitera en priorité à l'économie allemande, compte tenu de son degré d'ouverture et de ses capacités exportatrices. En sens contraire, la disparition de la plupart des mesures de relance – en particulier la prime à la casse – dans un contexte budgétaire plus restrictif pèsera négativement sur l'activité en 2010.

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



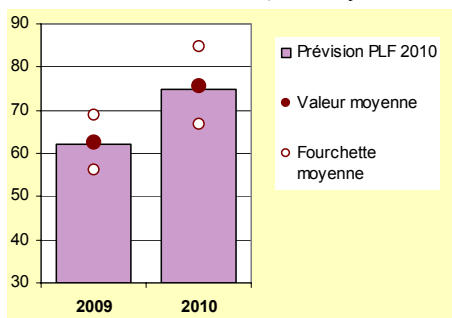
Comme de coutume, le scénario macro-économique du Gouvernement relatif à l'environnement international est sensible à la survenance de divers aléas, *a fortiori* dans un contexte de début de sortie de crise.

Le premier aléa réside dans l'évolution du **cours du baril de pétrole**. Les prévisions de la DGTPPE sont fondées, comme de coutume, sur l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation en 2010 du prix du baril à son point haut de ces dernières semaines, en l'occurrence **75 dollars** (après 62 dollars en 2009). Ce niveau paraît prudent au regard de la fourchette moyenne des prévisions dégagées au sein du groupe technique (de 67 dollars à 85 dollars).

PRIX DU PÉTROLE

Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

(en dollars par baril de Brent)

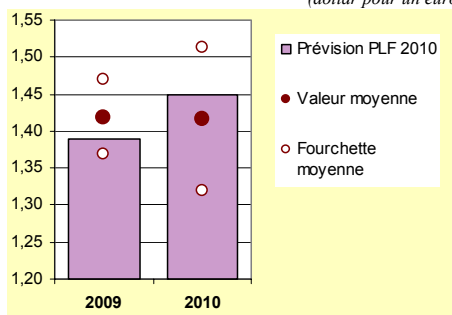


Autre aléa habituel, le **taux de change** entre l'euro et le dollar serait, lui aussi, « gelé » en prévision, à **1,45 dollar pour un euro** en 2010 (après 1,39 dollar en 2009). Les prévisions des membres du groupe technique en la matière sont particulièrement étalées, la fourchette moyenne allant de 1,32 à 1,51 dollar en 2010. De surcroît, l'évolution par rapport à 2009 fait l'objet d'interprétations divergentes : la moitié des instituts (notamment Barclays et Morgan Stanley) prévoit la poursuite de la baisse du dollar en 2010, tandis que l'autre moitié (en particulier Bank of America et le Centre de prévision de *L'Expansion*) table sur son appréciation d'une année sur l'autre.

TAUX DE CHANGE

Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

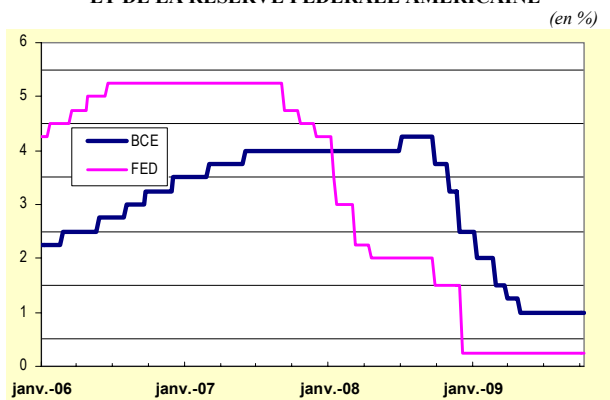
(dollar pour un euro)



Enfin, l'une des incertitudes pesant sur la situation économique de 2010 réside dans le calendrier et l'ampleur de la **normalisation des différents politiques budgétaires et monétaires**. En matière budgétaire, un défaut de coordination des États dans leurs stratégies de sortie de crise serait préjudiciable à la reprise. En matière monétaire, le mouvement de relèvement des taux directeurs par les banques centrales – entamé en Australie dès le 6 octobre dernier – devra être suffisamment graduel pour ne pas contrarier le retour de la croissance (voir le graphique ci-après). Il est d'ailleurs probable qu'avant d'agir sur les taux

directeurs, la Réserve fédérale américaine et la Banque centrale européenne commenceront par ajuster leurs politiques dites « non conventionnelles », c'est-à-dire à réduire les injections directes de liquidités dans l'économie.

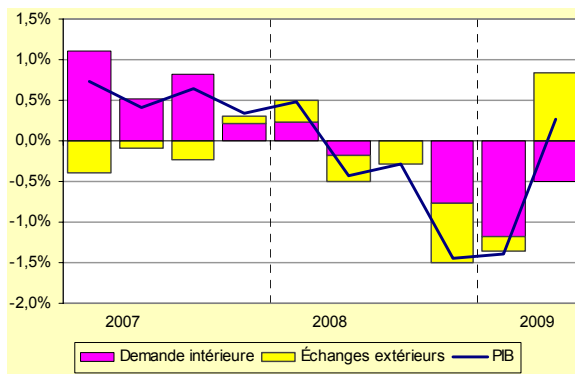
ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE AMÉRICAINNE



II.- LA FIN DE LA RÉCESSION EN FRANCE

Après le retournement historique subi à partir du deuxième trimestre 2008, l'économie française a renoué avec la croissance au deuxième trimestre de cette année (+ 0,3 %), confirmant ainsi que notre pays a mieux résisté que d'autres à la récession ⁽¹⁾.

LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PIB



Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2009).

(1) Une étude annexée au Rapport économique, social et financier joint au présent projet de loi de finances est consacrée à cette question (« Pourquoi la France a-t-elle relativement bien résisté à la crise économique mondiale ? »). La meilleure résistance de l'économie française est principalement attribuée au « caractère relativement équilibré de la croissance française avant la crise, [à] l'importance des stabilisateurs automatiques et [au] ciblage approprié du plan de relance ».

Comme le graphique ci-avant invite à le constater, le rebond du PIB au deuxième trimestre de cette année s'explique principalement par une amélioration du solde du commerce extérieur, les exportations étant reparties à la hausse par rapport au trimestre précédent de 0,7 %. Sous l'effet du recul de l'investissement et des variations de stocks, la demande intérieure a en revanche continué de peser négativement sur la croissance, en dépit d'une consommation globale progressant de 0,3 %.

Depuis, plusieurs signes – mis en avant par le Gouvernement à l'appui de ses prévisions économiques – laissent entrevoir un meilleur second semestre 2009 que prévu il y a quelques mois ⁽¹⁾ : les conditions de financement de l'économie se sont améliorées (ainsi qu'en témoigne la baisse des taux à moyen et long terme des crédits aux entreprises) ; un rebond de la production industrielle serait permis par la reprise des exportations (stimulées notamment par la prime à la casse allemande) ; les comportements de déstockage, qui ont commencé en France plus tôt qu'ailleurs, prendraient fin au troisième trimestre ; le plan de relance de l'économie continuera de porter ses fruits au second semestre.

En particulier, la DGTPE estime que, grâce aux diverses mesures de soutien du pouvoir d'achat (allègement d'impôt sur le revenu, stabilisateurs automatiques, prime à la casse, allocation de rentrée scolaire, revenu de solidarité active etc.), la consommation des ménages augmenterait de 0,6 % en moyenne annuelle en 2009 : quoique modeste, cette performance tranche avec la récession de 1993, qui s'était traduite par un recul de la consommation des ménages.

Dans ces conditions, le Gouvernement revoit sa prévision de **croissance pour 2009** de – 3 % en volume ⁽²⁾ à – **2,25 %**, soit une performance plus de deux fois supérieure à celle prévue pour la zone euro (– 4,1 %). Compte tenu de la faiblesse de l'inflation ⁽³⁾, la croissance du PIB demeurerait négative en valeur, à – 0,9 %.

Pour **2010**, l'évolution du PIB redeviendrait positive pour s'établir à **0,75 % en volume**. Selon la DGTPE, plusieurs éléments vont dans le sens de ce – modeste – redémarrage de l'activité l'année prochaine : le redressement de la demande mondiale adressée à la France (même si le solde des échanges extérieurs continuerait de peser négativement sur la croissance, à hauteur de – 0,3 point de PIB) ; un mouvement de stockage favorable à la reprise de la production ; le soutien apporté au pouvoir d'achat par les prestations sociales (soit par le prolongement en 2010 de certaines mesures de relance, soit sous l'effet des stabilisateurs automatiques) ; un investissement qui, après le relais pris par le secteur public en 2009, bénéficierait des effets du plan de relance, dans le domaine notamment de la construction de logements sociaux.

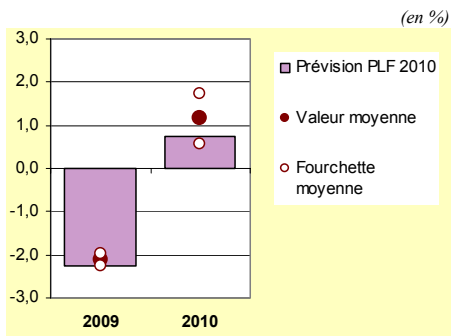
(1) Dans son point de conjoncture d'octobre 2009, l'INSEE prévoit une croissance du PIB de + 0,5 % au troisième trimestre, puis de + 0,3 % au dernier trimestre.

(2) Prévision de croissance présentée en juin 2009 dans la cadre du débat d'orientation des finances publiques.

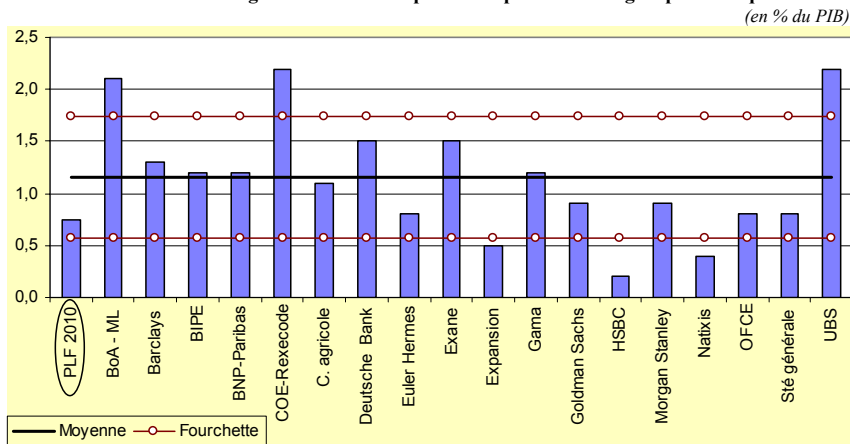
(3) Le déflateur du PIB s'établirait à + 1,3 % en moyenne annuelle en 2009.

En dépit de ces éléments encourageants, la prévision de croissance associée au présent projet de loi de finances est plus prudente que celles des instituts de conjoncture membres du groupe technique (voir les deux graphiques ci-après). La moyenne des prévisions se situe à 1,2 %, comprise dans une fourchette moyenne allant de 0,6 % à 1,7 %. Certaines prévisions se situent même au-delà de 2 % (Bank of America, COE-Rexecode, UBS), tandis que seuls trois membres du groupe technique tablent sur une croissance inférieure à celle retenue par le Gouvernement : *L'Expansion*, HSBC et Natixis (respectivement 0,5 %, 0,2 % et 0,4 %).

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



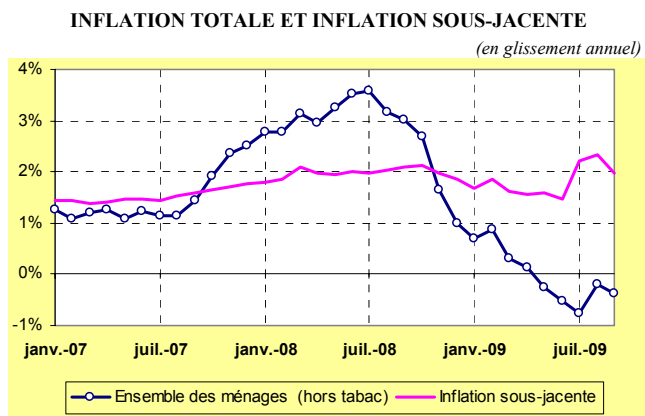
CROISSANCE DU PIB EN FRANCE EN 2010
Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique



Comme le souligne le *Rapport économique, social et financier* annexé au présent projet, « si la récession est terminée, la crise n'est pour autant pas finie car le chômage continue d'augmenter ». D'après les prévisions du Gouvernement, le **marché du travail** se dégraderait de nouveau en 2010, après la destruction nette d'environ 451 000 emplois en 2009 (dont 580 000 dans le secteur marchand) ⁽¹⁾.

En 2010, l'emploi dans le secteur non marchand progresserait d'environ 76 000 emplois en glissement annuel (au lieu de 124 000 en 2009, sous l'effet du recours aux contrats aidés), pour se stabiliser à environ 250 000 salariés. En revanche, les destructions d'emplois se poursuivraient dans le **secteur marchand non agricole : celui-ci diminuerait de 2,3 % en moyenne, soit 186 000 emplois de moins en 2010**. Quoique pour la plupart également négatives, les prévisions des membres du groupe technique, dont la fourchette moyenne s'étend de -1,3 % à +0,1 %, apparaissent dans ce domaine plus optimistes que celles du Gouvernement.

Par ailleurs, le pouvoir d'achat et la consommation des ménages ne bénéficieraient plus l'année prochaine de l'effet désinflationniste connu en 2009 (voir le graphique ci-après).

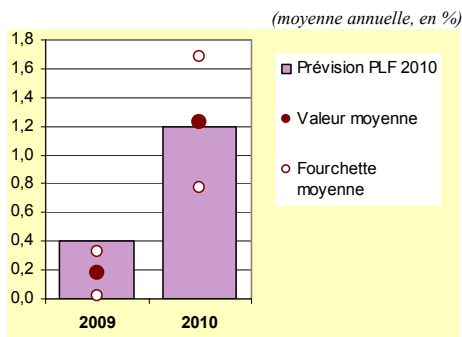


Source : INSEE, octobre 2009.

(1) Comme l'a souligné l'OCDE dans ses *Perspectives de l'emploi de septembre 2009*, « le chômage a fortement augmenté en France, bien que cette hausse ait été moins prononcée que dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Depuis la fin 2007, le taux de chômage a augmenté de près de 2 points de pourcentage, atteignant 9,8 % en juillet 2009, et plus de 600 000 personnes sont venues gonfler les effectifs du chômage. En comparaison, le taux de chômage moyen de la zone OCDE a progressé de 2,8 points de pourcentage sur la même période et 8,5 % de la population active était au chômage en juillet, un pic sans précédent sur la période après guerre ». On peut également rappeler que dans la zone euro, le taux de chômage a atteint 9,5 % en juillet 2009, soit deux points de plus que l'année précédente à pareille époque.

Après 0,4 % en 2009, le Gouvernement estime à **1,2 %** l'évolution de l'**indice des prix à la consommation** hors tabac en moyenne annuelle. Les prévisions des membres du groupe technique sont convergentes en moyenne, mais la fourchette des prévisions est relativement large – comme le montre le graphique ci-après.

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION (hors tabac)
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



Du fait de ce retour à un niveau d'inflation plus habituel, le **pouvoir d'achat du salaire moyen par tête** (SMPT) se replierait entre 2009 (+ 1 %) et 2010 (+ **0,7 %**). Cette prévision fait l'objet d'un relatif consensus, la moyenne dégagée au sein du groupe technique pour 2010 étant de + 0,6 %.

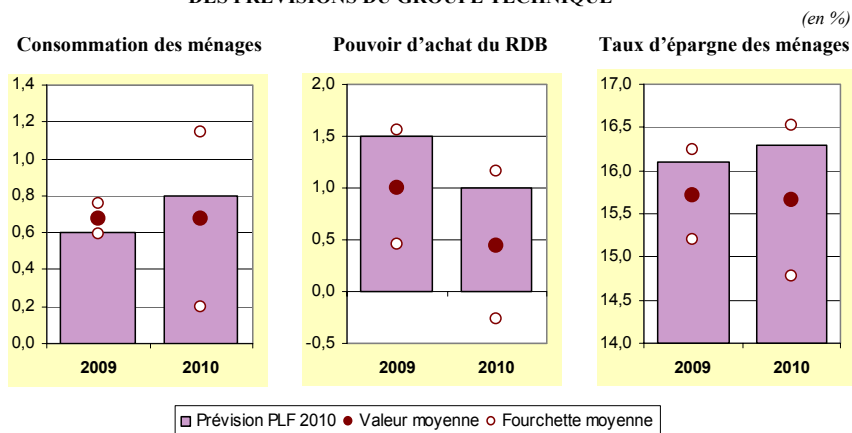
En revanche, sans que la prévision gouvernementale (+ 1 % en 2010, après + 1,5 % en 2009) n'apparaisse spécialement optimiste, les prévisions d'évolution du **pouvoir d'achat mesuré par le revenu disponible brut** (RDB) révèlent des écarts plus importants. La différence avec la moyenne, limitée à + 0,4 % pour 2010, des prévisions des membres du groupe technique s'explique vraisemblablement par la plus grande prise en compte par la DGTPE des transferts sociaux, liés notamment aux mesures de relance perdurant en 2010 et au versement en année pleine du revenu de solidarité active.

En dépit de ce ralentissement de la progression du pouvoir d'achat entre 2009 et 2010, le Gouvernement table sur une croissance de la **consommation des ménages** légèrement supérieure l'année prochaine : elle augmenterait de **0,8 %** en 2010, au lieu de 0,6 % en 2009. Les conjoncturistes du groupe technique se montrent globalement plus pessimistes, mais leurs prévisions sont particulièrement dispersées (voir le graphique ci-après).

Dès lors, les divergences relevées à propos de l'évolution du RDB semblent davantage se répercuter sur les prévisions relatives au **taux d'épargne des ménages**. Dans le scénario associé au présent projet de loi de finances, les ménages parviennent à constituer une épargne de précaution, leur taux d'épargne passant de 16,1 % du RDB en 2009 à **16,3 %** en 2010. Au contraire, ce taux a plutôt tendance à stagner dans les prévisions présentées au sein du groupe technique.

Les graphiques ci-après récapitulent et synthétisent les prévisions relatives à la consommation des ménages, au pouvoir d'achat du RDB et au taux d'épargne des ménages.

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



L'**investissement des entreprises** est l'un des facteurs identifiés par la DGTEPE comme susceptible d'affecter ses prévisions pour 2010. Le scénario décrit dans le *Rapport économique, social et financier* est celui d'une résorption du besoin de financement des entreprises en 2009 (favorisé notamment par les mesures de trésorerie du plan de relance), permettant un début de baisse de leur endettement. Leur taux de marge ⁽¹⁾ remonterait en 2010 à environ 33 % (un ratio supérieur à l'ensemble des prévisions des membres du groupe technique), sous le double effet du début de la reprise économique et de la suppression de la taxe professionnelle. Dans ces conditions, l'investissement des entreprises progresserait en 2010 de **0,6 %** en moyenne annuelle, soit une quasi stagnation après un recul de 7,9 % en 2009, ordre de grandeur proche des récessions de 1975 et 1993.

Si toutefois le désendettement des entreprises escompté pour 2009 se révélait finalement plus limité, il devrait se poursuivre en 2010 et pèserait alors sur l'investissement et, partant, sur la reprise. En sens inverse, il est également concevable que les entreprises aient procédé en 2009 à un « sur-ajustement », c'est-à-dire à des destructions excessives de leurs capacités de production : dès lors, un rebond technique d'autant plus favorable devrait s'ensuivre en 2010.

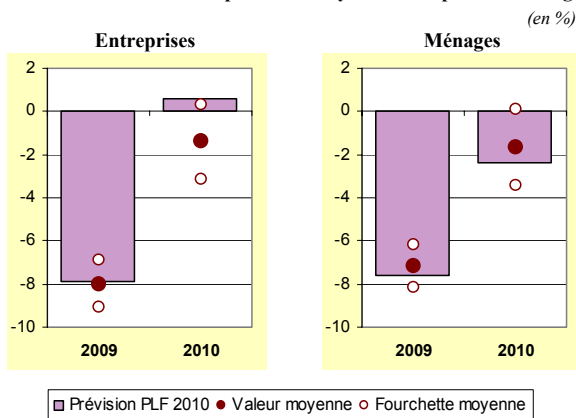
Dans l'ensemble, les prévisions d'investissement des entreprises présentées au sein du groupe technique sont moins favorables que celles du Gouvernement. Seuls deux d'entre elles (Bank of America et Deutsche Bank) intègrent une progression de l'investissement l'année prochaine. Toutes les autres

(1) Rapport de l'excédent brut d'exploitation et de la valeur ajoutée brute.

prévoient la poursuite, quoique nettement moins marquée qu'en 2009, du recul de l'investissement des entreprises en 2010.

En sens inverse, les instituts membres du groupe technique se montrent plus optimistes que le Gouvernement à propos de l'**investissement des ménages**. Selon la DGTPE, celui-ci continuerait de diminuer en 2010, à **-2,4 %**, après -7,6 % en 2009. La baisse est globalement moins marquée au sein du groupe technique, dont la fourchette moyenne des prévisions pour 2010 est comprise entre -3,4 % et +0,1 %.

INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES ET DES MÉNAGES
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



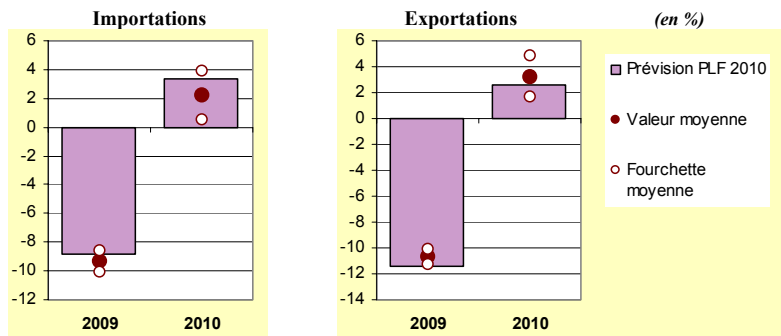
Par ailleurs, alors que les prévisions en la matière sont habituellement négligeables, la **variation des stocks** fait l'objet d'incertitudes significatives. On sait qu'en période de faible croissance les comportements de déstockage peuvent accentuer la décélération de l'activité. À l'inverse, la reconstitution des stocks peut jouer un rôle d'accélérateur de la production manufacturière. Dans un contexte économique particulièrement incertain, ce caractère « procyclique » de la variation de stocks constitue un aléa important pesant sur les prévisions pour 2010.

La DGTPE table en effet sur une contribution substantielle de la variation des stocks à la croissance l'année prochaine, à hauteur de **0,6 point de PIB**. Quoique un peu supérieure à la moyenne dégagée au sein du groupe technique (0,3 point), cette estimation paraît relativement prudente, dès lors qu'elle se situe dans la fourchette moyenne des prévisions, comprise entre -0,1 point et 0,8 point de PIB.

Quant aux échanges extérieurs, le Gouvernement prévoit une stabilisation du déficit commercial autour de 48 milliards d'euros l'année prochaine. À **+2,6 %**, les **exportations** progresseraient en 2010 moins vite que la moyenne des prévisions des membres du groupe technique (+3,2 %). Il en irait à l'inverse du rythme d'évolution des **importations** : **+3,4 %** dans les perspectives associées au présent projet de loi de finances ; **+2,2 %** en moyenne pour les membres du

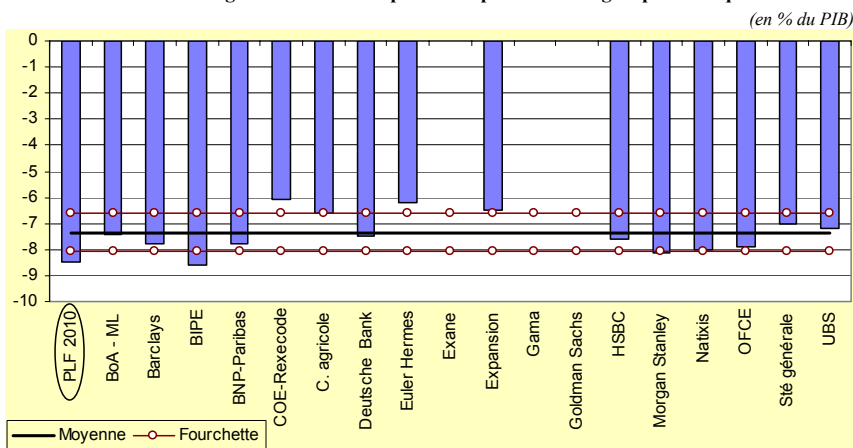
groupe technique. Au total, la contribution des échanges extérieurs à la croissance française en 2010 serait légèrement positive pour les conjoncturistes (0,2 point) et légèrement négative pour le Gouvernement (− 0,3 point).

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



Enfin, une fois n'est pas coutume, les prévisions de **déficit public** présentées par le Gouvernement, soit **8,2 % du PIB en 2009** puis **8,5 % du PIB en 2010**, sont plus pessimistes que celles des membres du groupe technique. La moyenne des prévisions se situe à 7,3 % pour 2009 et à 7,4 % en 2010. Seul le BIPE prévoit un déficit supérieur pour 2010, à 8,6 % du PIB (voir le graphique ci-après).

LE DÉFICIT PUBLIC EN 2010 Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique



Cette divergence sur le déficit public entre le présent projet de loi de finances et la plupart des prévisions des membres du groupe technique s'explique probablement par une sous-estimation par ces derniers des pertes de recettes fiscales enregistrées en 2009, qui ont porté le déficit prévisionnel à un niveau très

supérieur à ce qu'il était encore en juin – de 7 % à 7,5 % du PIB pour 2009 comme pour 2010 – dans les prévisions gouvernementales présentées lors du débat d'orientation des finances publiques.

Plutôt qu'au niveau du déficit pour 2010, il est donc plus pertinent de s'intéresser à la dynamique d'évolution prévue entre 2009 et 2010 par les membres du groupe technique. De ce point de vue, les avis sont singulièrement partagés : sur quinze prévisions, huit concluent à une dégradation entre 2009 et 2010 (tout particulièrement le BIPE, l'OFCE, Morgan Stanley et UBS), tandis que sept voient le déficit se réduire l'année prochaine (notamment *L'Expansion* et le Crédit agricole). Il est vrai que la prévision budgétaire est spécialement difficile cette année : aux incertitudes sur la reprise économique s'ajoutent les effets sur les comptes publics de la réduction de l'ampleur du plan de relance et, en sens inverse, l'impact de la réforme professionnelle.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2009)

	PLF 2010		Bank of America		Barclays		BIPE		BNP Paribas		COE- Revecode		Crédit agricole		Deutsche Bank		Euler Hermes		Exane		
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
A.- Environnement international																					
Prix du pétrole (dollars par baril)	62,1	75,0	58,5	75,0	62,0	84,0	62,9	81,1	65,0	85,0	62,7	84,0	56,4	67,0	63,9	55,0	58,0	70,0	70,0	70,0	
Taux à 10 ans aux États-Unis (%)			0,4	0,6	0,3	0,3	0,8	1,0	0,4	1,3	0,9	0,8	0,7	0,5	1,1	0,6	0,5	1,5	0,1	0,3	
Croissance du PIB aux États-Unis (a)			4	4,4	4,2	4,6	3,3	4,0	3,3	4,0	3,3	3,9	3,5	4,4	3,4	4,3	3,8	3,5	3,4	3,6	
Croissance du PIB au Japon (a)			-2,7	1,1	-2,5	3,0	-2,9	1,7	-2,6	1,6	-2,5	2,4	-2,6	2,4	-2,5	2,8	-2,9	1,5	-2,6	2,1	
Cours de change euro/dollar			-5,9	0,1	-5,6	3,5	-5,6	1,6	-5,3	2,6	-5,6	1,2	-5,6	2,5	-5,9	1,1	-6,0	0,7	-5,5	1,9	
Demande mondiale adressée à la France (a)	1,39	1,45	1,50	1,28	1,40	1,50	1,38	1,45	1,54	1,40	1,37	1,37	1,40	1,46	1,33	1,21	1,42	1,45	1,45	1,45	
B.- Zone euro																					
Taux à 10 ans en zone euro (%)			3,5	3,9	3,7	4,0	3,3	3,7	3,0	3,5	3,8	3,9	3,7	4,2	3,6	3,8	3,7	4,5	3,1	3,3	
Indice des prix à la consommation (a)			0,3	0,9	1,1	0,3	0,5	1,7	0,3	1,1	0,4	1,7	0,3	1,2	0,3	1,1	0,2	1,3	0,1	0,6	
Croissance du PIB en zone euro (a)			-4,1	0,2	-3,8	2,0	-3,8	1,4	-4,1	1,1	-3,6	2,1	-3,8	1,0	-3,9	1,3	-4,0	0,5	-3,3	1,3	
Croissance du PIB en Allemagne (a)			-5,1	0,8	-5,0	2,3	-4,8	-2,4	-4,9	2,6	-4,9	2,7	-4,9	1,4	-5,2	1,4	-5,1	1,1	-4,8	1,5	
C.- Équilibre des biens et services (a)																					
Croissance du PIB en France	-2,25	0,75	-2,0	2,1	-2,0	1,3	-2,4	1,2	-2,0	1,2	-2,0	2,2	-2,1	1,1	-2,1	1,5	-2,0	0,8	-2,0	1,5	
Consommation des ménages	0,6	0,8	0,6	0,1	0,7	1,1	0,6	0,6	0,7	1,2	0,6	0,8	0,7	1,3	0,7	1,1	0,7	0,2	0,9	1,1	
Investissement des entreprises	-7,9	0,6	-6,9	2,7	-11,3	-0,9	-8,2	-3,1	-7,8	-3,1	-7,9	-0,8	-7,6	-0,5	-7,3	0,5	-7,5	-0,7	-7,7	0,0	
Investissement des ménages	-7,6	-2,4	-6,7	2,0	-3,7	-0,1	-7,6	-2,2	-7,7	-3,5	-7,1	-0,7	-7,3	-2,2	-7,8	-1,4	-7,3	-2,5	-7,4	-0,1	
Importations	-8,8	3,4	-9,6	2,6	-9,9	3,0	-10,4	0,7	-9,0	3,9	-9,1	4,0	-9,8	0,7	-10,3	1,5	-9,2	4,0	-8,4	4,7	
Exportations	-11,4	2,6	-10,8	5,4	-11,0	3,9	-11,8	1,9	-10,2	3,1	-10,4	5,6	-11,4	1,0	-10,9	3,8	-10,8	2,9	-10,2	5,7	
Variation des stocks (b)	-1,3	0,6	-1,3	0,5			-1,3	1,1	-1,1	0,9	-1,2	0,8	-1,3	0,1	-1,5	-0,2			-1,3	0,2	
D.- Prix, salaires, emploi (a)																					
Emploi salarié	-2,7	-2,3	-2,0	0,0					-2,3	-0,4	-2,7	-0,7	-2,6	-0,1			-2,5	-0,6			
Emploi total			-1,2	0,3	-1,2	-0,4	-1,6	-0,9			-1,3	-0,4	-1,6	0,1	-1,3	-0,8	-1,1	-0,3			
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	0,4	1,2	0,0	1,0	0,1	1,2	0,2	1,7	0,1	1,2	0,2	1,5	0,2	1,2	0,1	1,1	0,5	2,3	0,0	0,4	
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)	1,0	0,7	1,3	0,7							1,5	0,6	0,9	0,1	2,5	0,6	1,1	-0,3			
Pouvoir d'achat du RDB (d)	1,5	1,0	0,5	0,4			0,7	-0,1	1,1	0,9	1,9	0,3	0,8	0,4	1,4	0,5	1,4	-0,2			
E.- Comptes d'agents																					
Taux d'épargne des ménages (%)	16,1	16,3	15,1	15,3			15,4	14,8	15,6	15,4	16,5	16,0	15,9	15,8	15,9	15,4	15,9	15,6			
Taux de marge des entreprises (%)	30,9	33,1	30,1	30,3			30,5	30,5	30,8	30,3	31,0	31,6	31,0	32,0							
Capacité de financement des APU (e)	-8,2	-8,5	-7,9	-7,4			-7,3	-8,6	-8,1	-7,8	-6,6	-6,1	-7,2	-6,6	-7,7	-7,5	-6,1	-6,2			
Capacité de financement de la Nation (e)			-3,6	-2,6			-2,9	-2,8					-2,1	-2,0	-3,2	-3,4	-1,9	-2,3			

(e) En % du PIB.

(c) SMPT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

		<i>(octobre 2009)</i>																			
	PLF 2010		Expansion		Gamma		Goldman Sachs		HSBC		Morgan Stanley		Natixis		OFCE		Société générale		UBS		
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
A.- Environnement international																					
Prix du pétrole (dollars par baril)																					
	62,1	75,0	70,0	85,0	45,6	67,0	70,5	90,5	70,0	70,0	60,1	73,2	61,5	80,0	60,0	80,0	65,0	70,0			
Taux à 10 ans aux États-Unis (%)																					
			3,7	4,8	3,1	4,2	3,0	3,0	3,3	4,2	3,2	3,7	3,3	3,4	3,3	4,0	3,8	4,0			
Croissance du PIB aux États-Unis (a)																					
	-2,7	1,1	-2,8	1,5	-2,6	2,3	-2,6	2,0	-2,3	2,9	-2,5	2,7	-2,5	1,9	-2,6	1,7	-2,6	2,6			
Croissance du PIB au Japon (a)																					
	-5,9	0,1	-6,0	1,0	-6,2	1,2	-5,2	1,5	-6,3	1,2	-5,5	0,7	-6,3	1,1	-5,9	2,2	-6,0	1,2	-5,2	1,9	
Cours de change euro/dollar																					
	1,39	1,45	1,45	1,30	1,38	1,47	1,45	1,35	1,45	1,50	1,39	1,45	1,40	1,30	1,38	1,45	1,40	1,50			
Demande mondiale adressée à la France (a)																					
	-16,0	2,8							-3,1	1,2							-14,6	5,4			
B.- Zone euro																					
Taux à 10 ans en zone euro (%)																					
			3,7	4,5	3,4	3,7	3,0	3,4	3,4	4,0	3,2	3,5	3,3	3,0	3,3	3,6	3,8	4,5			
Indice des prix à la consommation (a)																					
	0,3	0,9	0,5	1,2	0,3	1,2	0,4	1,4	0,4	1,4	0,3	1,0	0,6	1,3	0,2	1,1	0,3	1,2			
Croissance du PIB en zone euro (a)																					
	-4,1	0,2	-3,9	0,7	-4,1	0,7	-3,8	1,2	-4,0	0,2	-4,0	0,8	-4,0	0,1	-3,8	0,8	-4,1	0,5	-3,7	2,1	
Croissance du PIB en Allemagne (a)																					
	-5,1	0,8	-5,1	1,0	-5,2	1,2	-4,9	1,6	-5,2	0,7	-4,9	0,6	-4,9	1,1	-5,3	0,6	-4,8	2,1			
C.- Équilibre des biens et services (a)																					
Croissance du PIB en France																					
	-2,25	0,75	-2,5	0,5	-2,2	1,2	-2,1	0,9	-2,1	0,2	-2,2	0,4	-2,0	0,8	-2,2	0,8	-2,2	0,8	-2,2	2,2	
Consommation des ménages																					
	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6	0,2	0,7	0,1	0,7	0,4	0,6	-0,2	0,5	0,6	0,7	0,5	0,7	1,4	
Investissement des entreprises																					
	-7,9	0,6	-10,0	-2,0	-7,3	-1,2	-7,9	-2,5	-7,8	-1,7	-7,8	-3,1	-7,7	-4,6	-7,4	-1,7	-7,4	-1,7			
Investissement des ménages																					
	-7,6	-2,4	-8,0	-3,2	-7,5	-0,5	-7,8	-4,6	-7,0	-0,5	-6,6	-0,1	-7,4	-2,7	-7,9	-4,5	-7,5	-2,0			
Importations																					
	-8,8	3,4	-7,4	0,2	-10,0	1,3	-9,5	-0,5	-8,9	2,6	-10,0	0,9	-8,6	4,8	-9,2	3,8	-9,9	1,2			
Exportations																					
	-11,4	2,6	-11,0	0,2	-10,9	3,0	-9,4	3,3	-10,9	2,4	-11,3	3,3	-10,1	1,7	-9,7	5,4	-11,0	2,5	-11,2	2,5	
Variation des stocks (b)																					
	-1,3	0,6	-0,7	0,2	-1,5	0,1	-1,6	0,1	-1,8	-0,2	-1,4	-0,5	-1,6	0,1	-1,1	0,8	-1,2	0,7	-1,3	0,5	
D.- Prix, salaires, emploi (a)																					
Emploi salarié																					
	-2,7	-2,3	0,8	0,6	-2,0	-0,3	-1,9	-0,6	-1,9	-0,6	-2,6	-1,6	-1,8	-1,6	-2,1	-1,5	-1,8	-0,3			
Emploi total																					
	0,0	0,0			-0,9	0,1	-1,5	-0,2	-1,1	-0,5	-0,9	-0,1	-1,3	-1,1	-1,0	-1,0	-1,3	-1,0	-1,8	-0,3	
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)																					
	0,4	1,2			0,1	1,1	0,1	1,4	0,1	1,4	0,8	0,1	0,5	0,4	1,6	0,1	1,4	0,5	1,3		
Pouvoir d'achat du SMPT (moy. ann.) (c)																					
	1,0	0,7			1,7	1,0	1,5	2,7	2,0	-0,3	0,8	0,3	2,0	1,0	0,9	0,2	0,7	0,6			
Pouvoir d'achat du RDB (d)																					
	1,5	1,0	0,8	0,6	1,4	0,5	1,0	2,7	1,4	0,2	-0,3	-0,6	1,2	0,2	1,5	0,9	1,1	0,1	0,2	0,3	
E.- Comptes d'agents																					
Taux d'épargne des ménages (%)																					
	16,1	16,3	15,3	15,4	15,9	15,7	15,9	17,8	15,9	16,0	14,3	13,6	16,4	16,6	15,7	15,3	15,9	15,5			
Taux de marge des entreprises (%)																					
	30,9	33,1			30,0	30,2			30,0	30,2			30,6	31,0	31,2	31,8	30,6	31,2			
Capacité de financement des APU (e)																					
	-8,2	-8,5	-7,5	-6,5	-7,4	-7,6	-7,2	-8,1	-7,8	-8,0	-6,9	-7,9	-7,5	-7,0	-6,5	-7,2	-7,5	-7,0	-6,5	-7,2	
Capacité de financement de la Nation (e)																					

(c) En % du PIB.

(a) SMPT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

(e) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.