

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 2004

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

*

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances est certainement « le budget des temps difficiles ». Confronté à la « quadrature du cercle », **le gouvernement a choisi, pour construire son projet de budget pour 2004, une démarche consistant à placer les finances publiques sur les rails susceptibles de permettre à notre pays de profiter au mieux d'un éventuel retournement de conjoncture.**

Ainsi, il nous est proposé de modifier la structure de la fiscalité dans un sens favorable à l'initiative et au développement économique ; une évolution des dépenses de l'Etat plafonnée, jusqu'en 2007, à 0 % en volume ; des prévisions de recettes établies à partir d'un scénario de croissance prudent, afin de créer les conditions d'une exécution sereine, mais au prix du plus important déficit budgétaire jamais enregistré.

Il s'agit en quelque sorte de ne pas ajouter la crise à la crise, tout en préparant l'avenir. A ce titre, il est particulièrement remarquable que l'effort d'investissement de l'Etat, militaire en particulier, soit préservé.

L'effort d'investissement et le financement des priorités régaliennes, dans le respect de la norme de progression des dépenses de 0 % en volume, impliquent une réduction de l'évolution des autres postes de dépenses.

Au delà des utiles mesures d'économies ciblées, il s'agit ici de redimensionner progressivement l'Etat, d'autant plus que la dynamique des dépenses sociales et les conséquences financières à venir du vieillissement de la population nous contraignent, dès aujourd'hui, à préparer les marges de manœuvre nécessaires pour faire face à ces défis structurels.

Tel est le souhait du Président de la République et du Premier ministre, qui ont incité les membres du gouvernement à établir des stratégies ministérielles de réforme. **Tel est l'enjeu, en 2004, de la définition de la nouvelle nomenclature budgétaire – les missions et les programmes – et de l'élaboration des indicateurs de performances en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.**

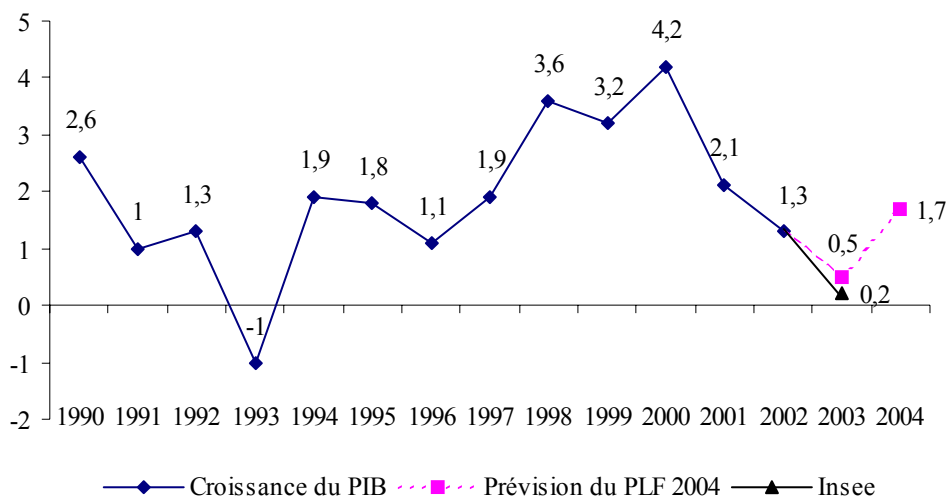
CHAPITRE PREMIER

LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES POUR 2004

Selon le gouvernement, la croissance du PIB, après avoir atteint en 2003 le taux le plus faible depuis 1993 (0,5 % selon le gouvernement et 0,2 % selon la prévision, plus récente, de l'Insee), atteindrait 1,7 % en 2004, comme l'indique le graphique ci-après. Elle demeurerait donc inférieure à son rythme tendanciel, évalué à 2,5 % par le gouvernement.

La croissance du PIB français depuis 1990

(par rapport à l'année précédente, en %)

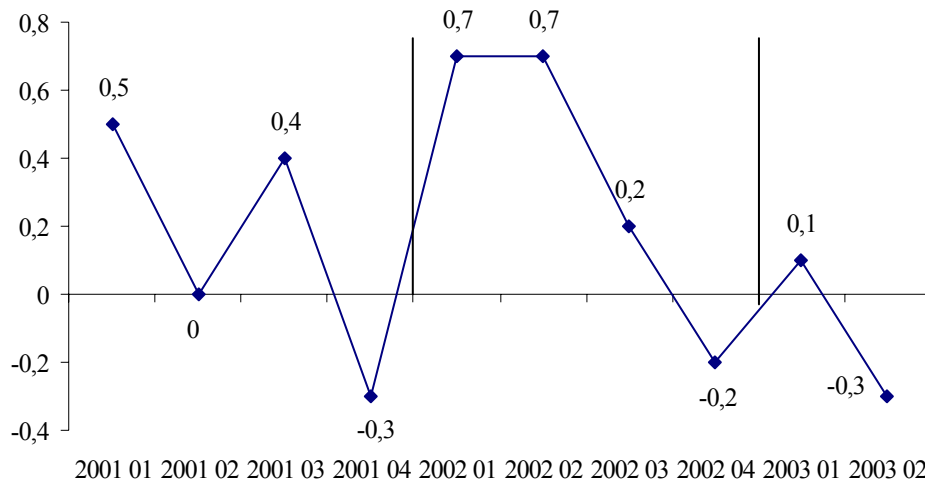


Sources : Insee, prévisions du gouvernement

Cette prévision suppose une accélération du rythme de croissance actuellement observé. En rythme trimestriel, la croissance, qui avait retrouvé un taux de l'ordre de 0,7 % aux premier et deuxième trimestres 2002, a depuis diminué jusqu'à atteindre -0,3 % au deuxième trimestre 2003, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB français depuis 2001

(par rapport au trimestre précédent, en %)



Source : Insee

I. DES PRÉVISIONS MOINS CONSENSUELLES QU'IL N'Y PARAÎT

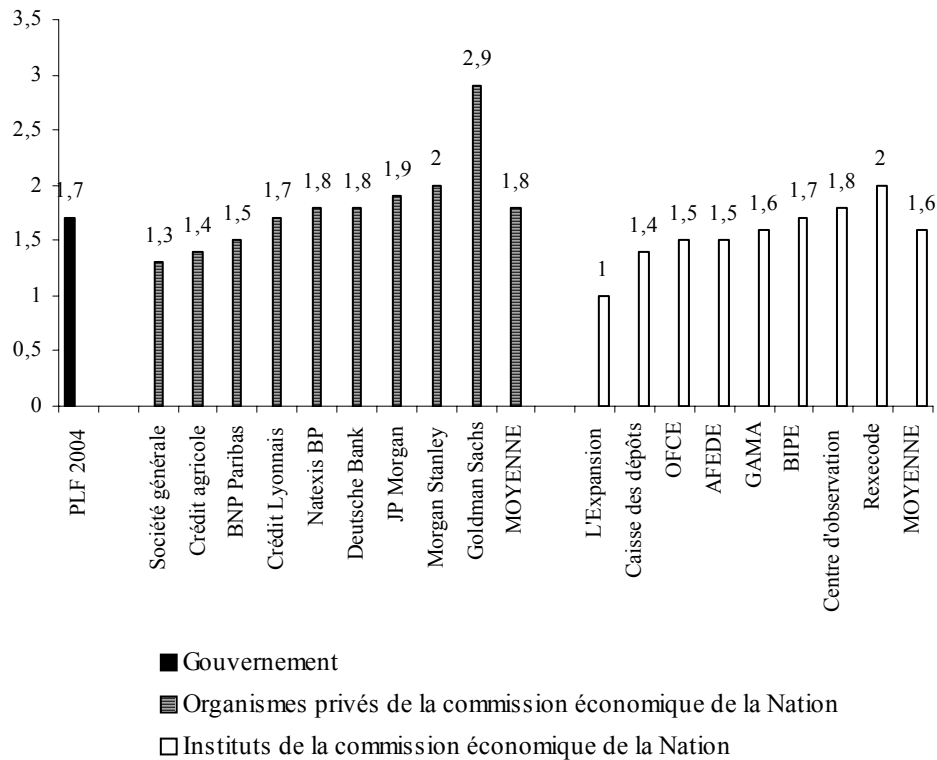
Les prévisions du gouvernement pour l'année 2004 sont **plus optimistes** qu'il n'y paraît.

A. DES PRÉVISIONS EN APPARENCE PROCHES DU CONSENSUS

1. Le consensus des principaux conjoncturistes prévoit aujourd'hui une croissance de 1,7 % en 2004

Le consensus des principaux conjoncturistes prévoit aujourd'hui une croissance de **1,7 %** en 2004, c'est-à-dire **identique** à la prévision du gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

Prévisions de croissance pour 2004



Sources : prévisions du gouvernement, commission économique de la Nation (26 septembre 2003)

Les deux prévisions « extrêmes », celles de Goldman Sachs (croissance de 2,9 %) et de *L'Expansion* (croissance de 1 %) s'expliquent respectivement par :

- un scénario plus optimiste en matière d'investissement des entreprises (croissance de 6,2 %, contre 1,9 % pour le gouvernement et 3,1 % pour le consensus), suscitant davantage de créations d'emplois et de consommation des ménages ;

- un scénario plus pessimiste en matière de commerce extérieur (à cause notamment d'une prévision de croissance de l'économie allemande de 0,7 %, contre 1,5 % pour le consensus) et de consommation des ménages (ceux-ci conservant un taux d'épargne élevé à cause de l'absence de créations d'emplois et d'un manque de lisibilité de la politique budgétaire).

Par ailleurs, le Fonds monétaire international (FMI) prévoit une croissance du PIB de l'économie française de 0,3 % en 2003 et 2 % en 2004. Les prévisions de la Commission européenne sont de 0,1 % en 2003 et 1,7 %

en 2004. Le FMI et la Commission européenne prévoient tous deux un déficit public de 4,2 % du PIB en 2004.

2. Une croissance qui proviendrait de l'amélioration de l'environnement international et de la situation financière des entreprises

La reprise anticipée par les prévisionnistes proviendrait d'une amélioration de l'environnement international et de la situation financière des entreprises.

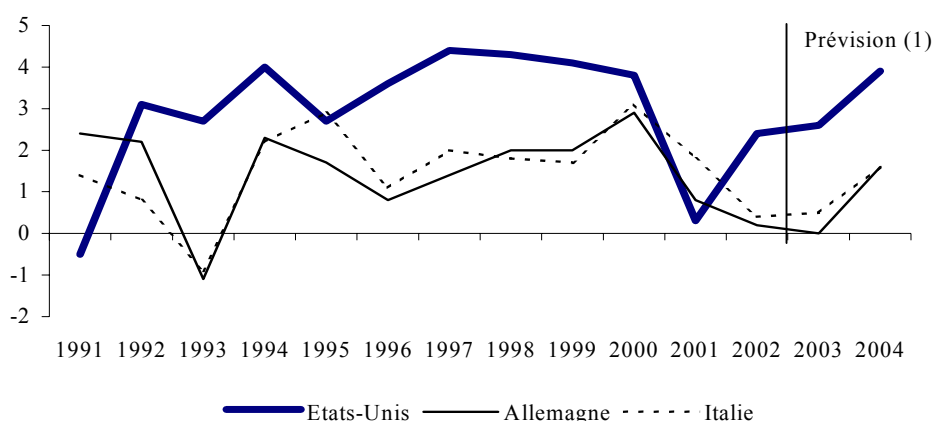
En effet, l'année 2003 aura été particulièrement défavorable, certains des principaux partenaires de la France ayant connu une croissance faible (0,5 % pour l'Italie), voire nulle (situation de l'Allemagne).

Une reprise devrait avoir lieu en 2004 : les conjoncturistes estiment qu'en 2004 la croissance des Etats-Unis serait de l'ordre de 3,9 % (contre 2,6 % en 2003), et celle de l'Allemagne et de l'Italie de 1,6 % (contre respectivement 0 % et 0,5 % en 2003).

Ainsi, selon le gouvernement, la demande mondiale adressée à la France augmenterait de 5,6 % en 2004 (contre 4,4 % en 2003).

La croissance du PIB des Etats-Unis, de l'Allemagne et de l'Italie

(en %)



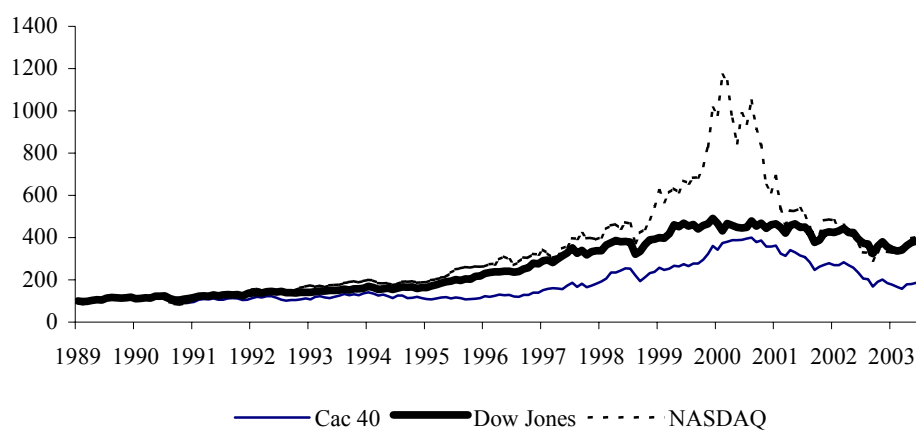
(1) Consensus Forecasts, octobre 2003

Source : OCDE

Par ailleurs, les cours boursiers se sont redressés, et les taux d'intérêt à long terme, malgré une légère augmentation en 2004, demeureraient faibles, comme l'indiquent les graphiques ci-après.

Les principaux indices boursiers

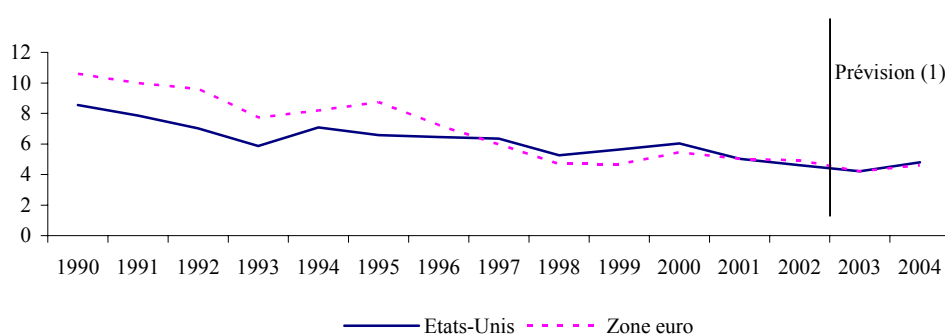
(indice 100 : premier janvier 1989)



Sources : Financial Times, Dow Jones, Nasdaq

Taux d'intérêt à dix ans

(en %)

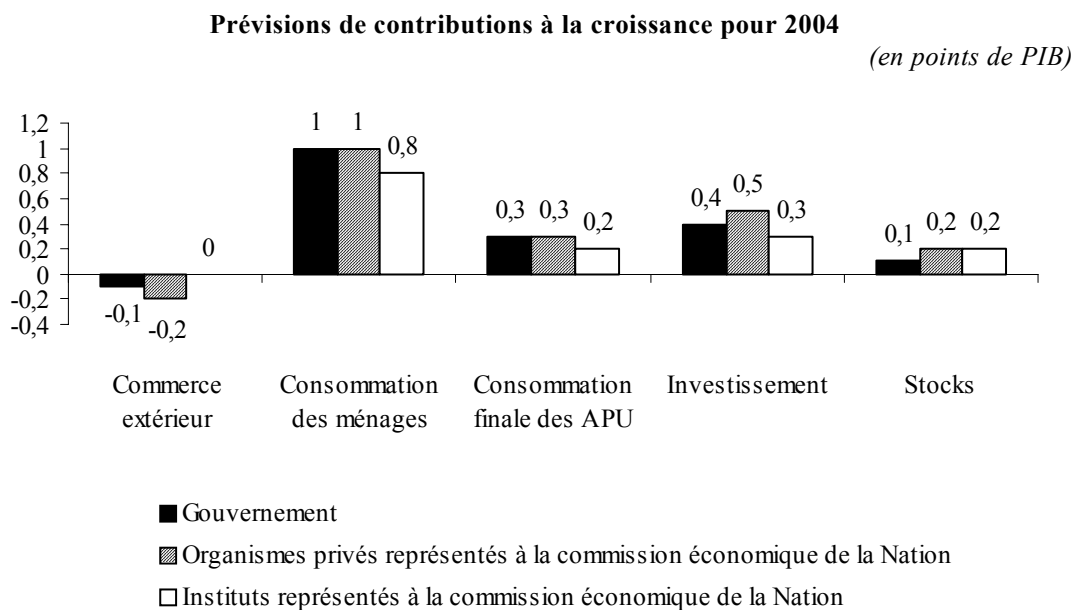


(1) Commission économique de la Nation, octobre 2003

Sources : Banque centrale européenne, Federal Reserve Board, commission économique de la Nation (26 septembre 2003)

3. Des contributions à la croissance proches des prévisions du consensus

Le scénario du gouvernement est en outre relativement proche du consensus en ce qui concerne les **contributions à la croissance**.



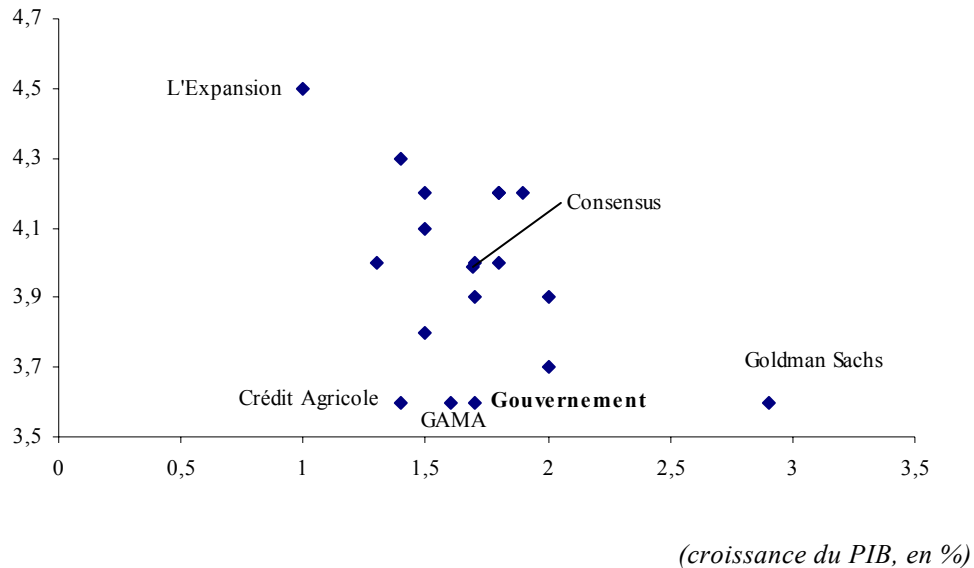
Sources : prévisions du gouvernement, commission économique de la Nation (26 septembre 2003)

B. LA PRÉVISION DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE SOLDE PUBLIC EST PLUS OPTIMISTE QUE CELLE DU CONSENSUS

Il faut cependant prendre en compte le fait que la prévision du gouvernement en matière de **déficit public (3,6 % du PIB)** est **plus optimiste** que celle du consensus (**4 % du PIB**), comme l'indique le graphique ci-après.

Prévisions de croissance et de déficit public pour 2004

(déficit public, en % du PIB)



Source : commission économique de la Nation (26 septembre 2003)

Les organismes prévoyant la croissance la plus faible (*L'Expansion*, avec 1 %) et la plus forte (Goldman Sachs, avec 2,9 %) prévoient respectivement le déficit le plus élevé (4,5 % du PIB) et le plus faible (3,6 %).

Mais, si l'on excepte deux organismes (le GAMA et le Crédit agricole), **le gouvernement est le seul à prévoir un déficit aussi faible (3,6 %) avec une croissance aussi peu élevée (1,7 %).**

II. DES ALÉAS À LA BAISSE ?

Par ailleurs, les **aléas** semblent particulièrement importants. Bien qu'il n'y ait pas de consensus à cet égard, ils semblent plutôt **orientés à la baisse**.

A. DES ALÉAS DÉFAVORABLES DU CÔTÉ DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Ils semblent plutôt **défavorables** dans le cas de l'**environnement international**.

On peut citer, en particulier :

- le risque d'un cours du baril de Brent de 30 dollars (comme c'est le cas actuellement) au lieu de 25 dollars environ pour le gouvernement et le consensus ;

- le risque d'un taux de change de l'euro moins favorable que prévu ;

- le risque d'une croissance plus faible que prévue aux Etats-Unis ; par ailleurs, lors de son audition par votre commission des finances le 1^{er} octobre 2003, M. Thierry Breton, président de France Télécom, a déclaré que si la reprise américaine devait franchir l'océan, on ne savait pas encore lequel ;

- le risque d'une augmentation des taux d'intérêt à long terme aux Etats-Unis.

On peut indiquer à cet égard que, selon les estimations courantes, une augmentation du prix du baril de Brent de 10 dollars, ou une appréciation de l'euro de 10 %, ou une croissance de l'économie des Etats-Unis inférieure de 1 point, dans chaque cas sur une année, réduit le PIB de la France et de la zone euro de **0,5 point** environ¹.

En revanche, une croissance de l'économie allemande inférieure de 1 point ne réduirait le PIB français que de 0,1 point².

Par ailleurs, ce serait une grave erreur que de croire que la crise irakienne est arrivée à son terme. Nul ne peut prévoir aujourd'hui l'enchaînement des circonstances du Proche-Orient, avec ses conséquences sur le marché pétrolier, sur le déficit américain et sur la tenue du dollar.

B. EXISTE-T-IL DES ALÉAS À LA HAUSSE DU CÔTÉ DES FACTEURS DE CROISSANCE NATIONAUX ?

Il semble en revanche **plus difficile** de caractériser les aléas concernant la seule **économie française**.

La question est en particulier de savoir **quelle importance** accorder à certains phénomènes **difficilement quantifiables** (poursuite de l'ajustement des bilans des grandes entreprises, probable diminution du « contenu en emplois » de la croissance, etc.

¹ Le gouvernement estime cependant que l'impact d'une appréciation de l'euro serait plus faible en cas de réaction de la politique monétaire (rapport économique, social et financier pour 2003).

² Selon la direction de la prévision.

Le gouvernement estime que, du fait de la prise en compte de facteurs défavorables (comme la poursuite de l'ajustement des bilans), son scénario est « **prudent** ». Il estime en particulier que « *l'attention portée aux bilans des entreprises pourrait s'estomper* » et que « *les contraintes financières pesant sur les entreprises pourraient peser moins que prévu sur l'investissement* », ce qui permettrait un « *rebond cyclique de l'activité plus marqué* »³.

En sens inverse, certains économistes estiment que la croissance pourrait être **plus faible** que prévu, du fait notamment des incertitudes liées à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, mais cette analyse peu crédible est paradoxale, puisque le non-respect des règles du Conseil européen d'Amsterdam se justifie par la crainte des effets dépressifs d'une politique de réduction drastique de la dépense publique.

³ *Rapport économique, social et financier pour 2004 (pages 5 et 6).*

CHAPITRE II

LE BUDGET DES TEMPS DIFFICILES

I. LES DIFFÉRENTES PRÉSENTATIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Afin d'appréhender de façon correcte et complète l'équilibre tel qu'il résulte du présent projet de loi de finances, différentes présentations complémentaires peuvent en être faites : qu'il s'agisse de celle résultant de l'article d'équilibre, ou de la présentation dite « synthétique ». Il est par ailleurs nécessaire de disposer d'un indicateur retraçant les dépenses réelles ainsi que leur progression.

1. La présentation de l'article d'équilibre

Sous forme simplifiée, l'article d'équilibre se présente comme suit :

(en millions d'euros)

	Ressources nettes des prélèvements	Dépenses brutes ou plafond de charges	Solde
Budget général	294.443	350.274	
(hors remboursements et dégrèvements)	227.828	283.659	
Comptes d'affectation spéciale (CAS)	7.648	7.646	
Budgets annexes	16.793	16.793	
Total opérations définitives	252.269	308.098	
Solde opérations définitives (A)			- 55.829
Total opérations temporaires (CST)	61.928	61.617	
Solde opérations temporaires (B)			311
Total général	314.197	369.715	
Solde général (A + B)			- 55.518

L'article d'équilibre fait apparaître les opérations définitives (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux du Trésor) et leur solde, puis les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor et leur solde.

L'intérêt de cette présentation est de montrer le volume total des flux transitant par l'Etat, que ce soit de façon temporaire (opérations d'une durée infra-annuelle et prêts) ou définitive. Ainsi, dans l'article d'équilibre figurant dans le texte initial du présent projet de loi de finances, l'Etat devrait encaisser 314,197 milliards d'euros en 2004, et décaisserait 369,715 milliards d'euros.

2. La présentation synthétique

Cette présentation révèle trois différences essentielles avec la précédente :

- les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale ne sont présentées qu'en solde (ce qui minore le « volume » du budget) ;

- les opérations des budgets annexes ne sont retracées ni dans le total des ressources ni dans celui des dépenses puisqu'elles sont, par construction, équilibrées en ressources et en emplois ;

- les dépenses du budget général sont présentées nettes des dépenses d'ordre et des recettes d'ordre, liées à la gestion de trésorerie de l'Etat, ainsi que des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Variation (en %)
A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre	38,6	39,0	1,04
B. Budgets civils			
Titre II. Pouvoirs publics	0,8	0,8	0,00
Titre III. Fonctionnement des services	105,6	109,2	3,41
Titre IV. Interventions de l'Etat	75,9	79,4	4,61
Titres V et VI. Investissements	12,9	13,7	6,20
Sous-total B	195,2	203,1	4,05
C. Défense			
Titre III. Fonctionnement	26,3	26,6	1,14
Titres V et VI. Investissements	13,7	14,9	8,76
Sous-total C	40,0	41,5	3,75
D. Total des dépenses du budget général	273,8	283,6	3,58
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 1,1	- 0,3	- 127,27
F. Total des charges	272,7	283,3	3,89
G. Recettes nettes	228,1	227,8	- 0,13
H. Solde général (G-F)	- 44,6	- 55,5	- 24,44

3. Le chiffrage des dépenses réelles

Cette présentation, développée par la commission des finances de l'Assemblée nationale depuis plusieurs années, permet de mettre en évidence les divers agrégats qui reflètent, tous, l'ensemble des dépenses de l'Etat.

Il convient néanmoins de la manier avec précaution, dans la mesure où il faut également prendre en compte les changements de périmètre qui affectent le présent projet de loi de finances.

Charges budgétaires avant correction des changements de périmètre - Les agrégats et leur taux d'évolution

(en milliards d'euros)

	LFI 1997	Exécution 1997 (a)	LFI 1998	Exécution 1998 (a)	LFI 1999	Exécution 1999 (a)	LFI 2000	Exécution 2000 (a)	LFI 2001	Exécution 2001 (a)	LFI 2002	Exécution 2002 (a)	LFI 2003	LFI 2003/ LFI 2002	PLF 2004 (b)	PLF 2004/ LFI 2003
1. Dépenses nettes du budget général	241,17	242,54	243,99	245,14	257,11	263,24	256,42	262,29	263,72	268,67	266,35	277,46	273,81	2,80%	277,92	1,50%
2. Pour mémoire : dont dépenses d'ordre relatives à la dette, mais hors remboursements et dégrèvements d'impôts	2,74	2,65	2,11	3,38	2,44	2,59	2,62	3,04	2,82	2,64	2,72	2,64	2,99		2,40	
Opérations définitives des comptes d'affectation spéciale :																
- 3. Dépenses	8,12	13,31	9,30	12,75	7,11	9,36	6,55	5,54	12,49	6,79	10,30	10,13	11,61		7,81	
- 4. Charge nette	-0,53	-0,30	0,01	-0,55	-0,52	-0,49	0,00	-0,33	-0,01	-0,15	0,00	-0,27	0,00		0,00	
5. Total des charges définitives (= 1 + 3)	249,30	255,85	253,29	257,89	264,23	272,60	262,97	267,82	276,21	275,46	276,65	287,59	285,42	3,17%	285,73	0,11%
6. Charge nette des opérations temporaires	0,42	-0,05	0,70	-0,13	0,05	-0,92	-0,46	-0,17	-1,39	0,58	-1,99	-0,42	-1,07		-0,31	
Charges du budget de l'Etat : présentation du tableau d'équilibre :																
A. Budget général + Solde des comptes spéciaux du Trésor (=1 + 4 + 6)	241,07	242,19	244,69	244,45	256,64	261,83	255,97	261,79	262,32	269,10	264,36	276,77	272,74	3,17%	277,61	1,78%
B. Charges définitives + solde temporaire (=1 + 3 + 6)	249,72	255,79	253,99	257,76	264,28	271,68	262,52	267,65	274,82	276,04	274,67	287,17	284,35	3,53%	285,42	0,38%
Charges du budget de l'Etat en termes de dette nette :																
C. Budget général - dépenses d'ordre + solde des comptes spéciaux du Trésor (=1 - 2 + 4 + 6) (Présentation du PLF)	238,33	239,54	242,59	241,07	254,20	259,24	253,35	258,75	259,50	266,46	261,65	274,13	269,75	3,10%	275,20	2,02%
D. Charges définitives - dépenses d'ordre + solde temporaire (= 1 - 2 + 3 + 6)	246,98	253,14	251,88	254,38	261,84	269,09	259,90	264,61	272,00	273,40	271,95	284,53	281,36	3,46%	283,02	0,59%

II. LE DÉFICIT CONTENU AU NIVEAU DU DÉRAPAGE DE 2003

A. UN « DÉFICIT RECORD »

1. Plus de 55 milliards d'euros

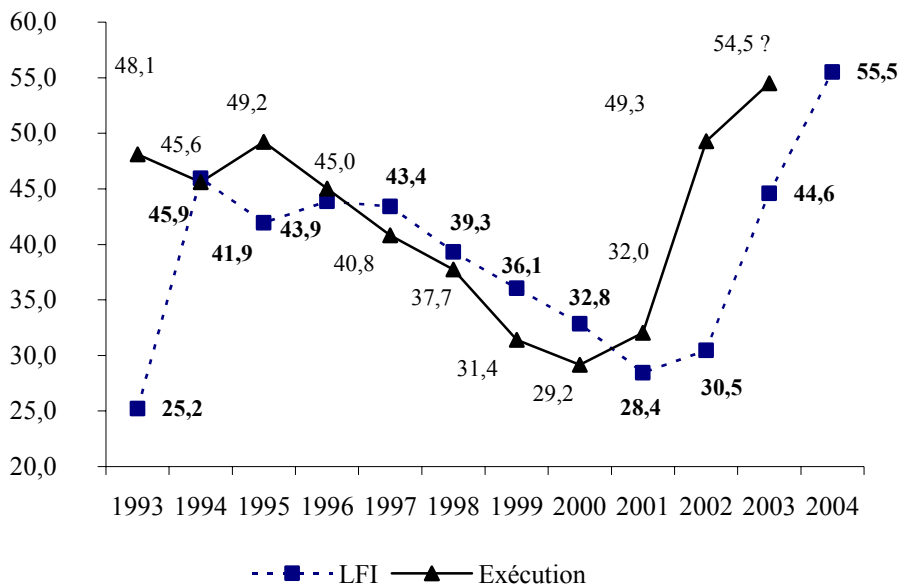
Pour la troisième année consécutive, le déficit fixé dans le projet de loi de finances est supérieur à celui inscrit dans la loi de finances pour l'année en cours.

Le projet de loi de finances pour 2004 retient un déficit de **55,5 milliards d'euros** - soit l'équivalent d'un milliard de francs par jour ou de plus d'un milliard d'euros par semaine -, contre 44,6 milliards d'euros en loi de finances pour 2003 et 30,5 milliards d'euros en loi de finances pour 2002. Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances connaît donc un quasi doublement en trois ans.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, le montant des dépenses est supérieur de 24 % à celui des recettes.

Evolution du déficit budgétaire en LFI et en exécution

(en milliards d'euros)



Par rapport à 2003, le périmètre du budget de l'Etat connaît des mouvements importants, liés principalement à la « rebudgétisation » du FOREC et au basculement en prélèvements sur recettes de concours financiers aux collectivités territoriales auparavant inscrits en charges budgétaires. Le solde des différents mouvements conduit à une augmentation des recettes de 11,3 milliards d'euros, à une augmentation des prélèvements sur recettes de 8,1 milliards d'euros et à une augmentation des dépenses de 5,7 milliards d'euros.

A structure constante, le déficit 2004 s'établit à environ 53 milliards d'euros.

Le déficit 2004 à structure constante

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	LFI 2003 révisée	PLF 2004	PLF 2004 à structure 2003
Recettes nettes	228,173	218,196	227,828	224,637
Dépenses (y compris CST)	272,741	272,741	283,346	277,606
Solde	-44,568	-54,545	- 55,518	- 52,969

2. Dégradation spectaculaire par rapport à la LFI 2003, relative stabilisation par rapport à l'exécution

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances pour 2004 est supérieur de 10,950 milliards d'euros à celui de la loi de finances initiale pour 2003. Cet écart s'explique par les recettes qui diminuent de 345 millions d'euros et les dépenses qui augmentent de 10,605 milliards d'euros :

- la baisse des recettes s'explique par les variations de périmètre des prélèvements sur recettes. Leur montant est supérieur de 9,3 milliards d'euros à celui de la loi de finances pour 2003 (dont 8,1 milliards d'euros imputables aux variations de périmètre). Cette dégradation des recettes est supérieure à l'augmentation prévue des recettes fiscales (7,5 milliards d'euros) et non fiscales (1,5 milliard d'euros).

Nettes des prélèvements sur recettes, les recettes fiscales sont inférieures en 2004 de 1,9 milliard d'euros au montant inscrit dans la loi de finances pour 2003 ;

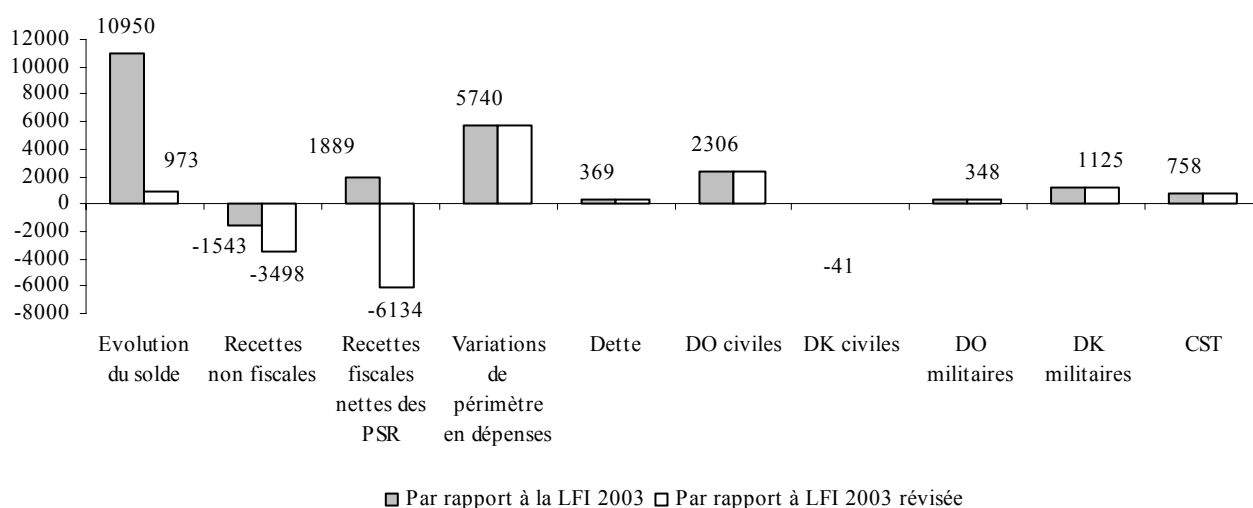
- l'augmentation des dépenses s'explique également principalement par les variations du périmètre du budget (5,7 milliards d'euros). Hors variations de périmètre, ce sont les dépenses ordinaires civiles qui progressent le plus (2,3 milliards d'euros), suivies des dépenses d'équipement militaire (+ 1,1 milliard d'euros) et des dépenses ordinaires militaires. Les dépenses civiles en capital diminuent de 41 millions d'euros.

Par rapport à l'estimation révisée de la LFI 2003, soit 54,5 milliards d'euros, le déficit inscrit en PLF 2004 est supérieur de 973 millions d'euros, en raison de dépenses qui progresseraient de 10,605 milliards d'euros et de recettes qui augmenteraient « seulement » de 9,632 milliards d'euros.

Le déficit 2004 calculé à structure constante serait inférieur de 1,5 milliard d'euros à l'estimation révisée pour 2003.

Les composantes de l'évolution du déficit entre 2003 et 2004

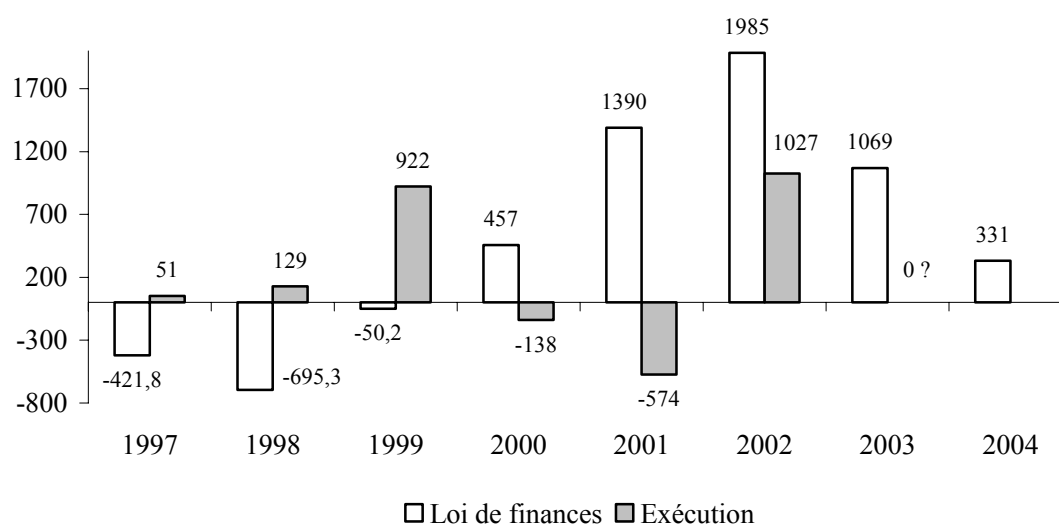
(en millions d'euros)



Par rapport aux années précédentes, la prévision de solde des opérations temporaires retenue dans le présent projet de loi de finances, soit 311 millions d'euros, semble prudente, comme l'indique le graphique ci-dessous. Selon les informations communiquées par le gouvernement, le solde des comptes spéciaux du Trésor devrait être compris en 2003 entre zéro et 200 millions d'euros, contre 1.069 millions d'euros inscrits dans la loi de finances pour 2003.

Prévision et exécution du solde des opérations temporaires (comptes spéciaux du Trésor)

(en millions d'euros)



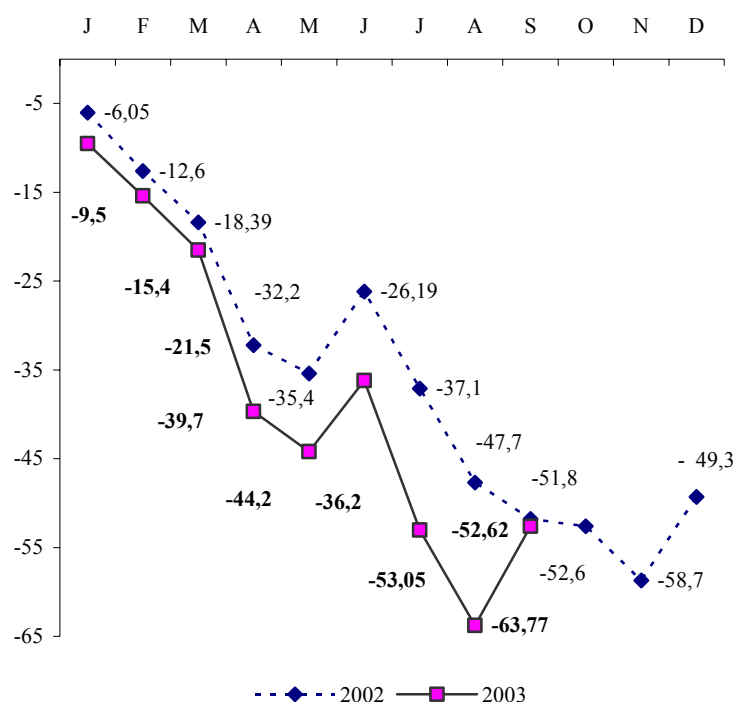
3. Une exécution 2003 difficile à tenir

Le gouvernement pilote l'exercice 2003 dans la transparence. En recettes, il a annoncé une moins-value d'environ 5 milliards d'euros à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2004, et estime à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2004 qu'une nouvelle minoration de même montant, partagée pour moitié entre recettes fiscales et non fiscales, doit être envisagée.

En dépenses, le gouvernement ne propose pas de révision de l'objectif fixé en loi de finances initiale car il souhaite tenir le plafond de dépenses fixé à 273,8 milliards d'euros pour les crédits du budget général. En revanche, une révision de la prévision de solde des comptes spéciaux du Trésor figurera dans le collectif de fin d'année.

Profil du solde d'exécution en 2003

(en milliards d'euros)



Source : situations mensuelles budgétaires

B. L'ÉTAT VIT À CRÉDIT

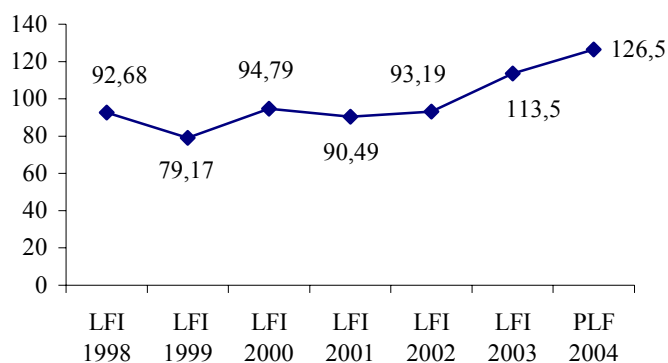
1. Un recours accru à l'emprunt : 126,5 milliards d'euros en 2004

Le gouvernement envisage pour 2004 un recours à l'emprunt sur les marchés financiers à hauteur de **126,5 milliards d'euros**, soit l'équivalent de 43 % des dépenses du budget général inscrites dans le projet de loi de finances pour 2004.

Pour mémoire, en 2003, l'appel au marché financier était prévu à hauteur de 113,5 milliards d'euros par la loi de finances. Le fascicule des charges communes annexé au projet de loi de finances pour 2004 fait état d'une prévision d'exécution pour 2003 de 119,5 milliards d'euros.

Evolution des ressources d'emprunt de l'Etat telles qu'évaluées en loi de finances initiale

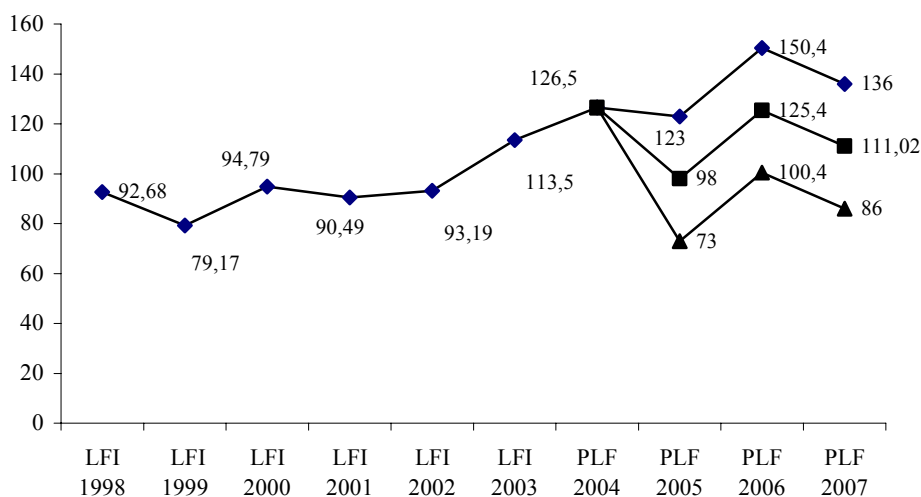
(en milliards d'euros)



Le fascicule des charges communes annexé au présent projet de loi de finances fournit par ailleurs des simulations d'évolution du besoin de financement de l'Etat en fonction du niveau du déficit budgétaire :

Simulations d'évolution du besoin de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)



- ◆— Hypothèse 1 : déficit à 50 Md€ en 2005-06-07
- Hypothèse 2 : déficit à 25 Md€ en 2005-06-07
- ▲— Hypothèse 3 : équilibre budgétaire en 2005-06-07

Source : projet de loi de finances pour 2004, fascicule des charges communes

2. L'évolution du déficit de fonctionnement

Après avoir triplé entre la loi de finances pour 2002 et la loi de finances pour 2003, le déficit de fonctionnement se dégrade de 51 % entre la loi de finances pour 2003 et le projet de loi de finances 2004, pour s'établir à **25,9 milliards d'euros**, soit le cinquième du recours à l'emprunt prévu en 2004 (la plus forte proportion depuis 1998).

Evolution du déficit de fonctionnement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	2003 révisé	PLF 2004	04/03 (en %)	04/03 révisé (en %)
Déficit de fonctionnement	15,0	10,3	7,0	2,3	5,4	17,2	27,2*	25,9	+ 51 %	- 4,8 %
Nouveaux emprunts	92,7	79,2	94,8	90,5	93,2	113,5	119,5	126,5	+ 11,5 %	+ 5,6 %
Part des dépenses de fonctionnement dans le recours à l'emprunt (en %)	16,2	13,0	7,4	2,5	5,8	15,1	22,8	20,5		

* L'estimation révisée du déficit de fonctionnement de 2003 tient compte de la seule dégradation des recettes de 10 milliards d'euros.

Tableau du budget en sections de fonctionnement et d'investissement
Section de fonctionnement

(en milliards d'euros)

	Dépenses							Recettes					
	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2004		LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2004
1. Charges à caractère général	9,65	10,07	10,58	11,49	11,99	11,96	1. Produits de gestion courante (recettes non fiscales)	24,58	26,96	28,10	34,56	30,61	32,31
- Matériel et fonctionnement civils	6,59	7,04	7,56	8,25	8,54	8,38							
- Fonctionnement des armées	3,06	3,04	3,02	3,24	3,45	3,58							
2. Charges de personnel	99,41	102,78	104,33	109,66	112,13	115,44	2. Impôts et taxes (recettes fiscales)	234,00	236,48	248,82	250,37	248,75	256,20
- Rémunérations et Cotisations Sociales civiles (RCS)	59,36	60,67	61,28	64,36	65,12	65,67							
- Rémunérations et Cotisations Sociales militaires	12,63	12,81	12,91	13,39	13,98	13,93							
- Pensions civiles et militaires	27,42	29,30	30,14	31,90	33,03	35,84							
3. Autres charges de gestion courante	86,61	82,56	85,79	85,28	86,82	91,90							
- Pouvoirs publics	0,69	0,72	0,75	0,78	0,81	0,82							
- Subventions aux EPA	7,44	7,71	8,11	8,27	8,36	8,23							
- Interventions	75,57	71,12	75,17	75,14	75,36	79,55							
- Subventions d'investissement	2,86	2,93	2,67	2,69	3,03	3,21							
- Garanties (titre I)	0,23	0,19	0,16	0,16	0,09	0,12							
- Divers (titre I)	0,30	0,34	0,32	0,23	0,23	0,27							
- CST (hors affectation des recettes de privatisation)	- 0,47	- 0,46	- 1,40	- 1,98	- 1,07	- 0,31							
4. Charges financières	38,61	38,40	39,36	39,56	41,28	40,99	3. Produits financiers	3,35	3,61	3,79	3,32	4,02	3,29
- Charge brute de la dette	38,61	38,40	39,36	39,56	41,28	40,99	- recettes liées à la dette	2,44	2,62	2,82	2,72	2,99	2,40
							- intérêts sur prêts du Trésor	0,91	0,99	0,97	0,60	0,00	0,00
5. Charges exceptionnelles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	4. Produits exceptionnels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00
6. Dotations aux amortissements et provisions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	5. Reprises sur amortissements et provisions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00
7. Reversements sur recettes	37,92	40,28	42,94	47,69	48,14	57,42							
- Prélèvement CEE	14,48	15,02	15,17	16,87	15,80	16,40							
- Prélèvements collectivités territoriales	23,44	25,26	27,77	30,82	32,34	41,02							
							Déficit section de fonctionnement	10,28	7,03	2,27	5,42	17,17	25,92
Total	272,21	274,08	282,99	293,67	300,36	317,71		272,21	274,08	282,99	293,67	300,56	317,71

Section d'investissement

(en milliards d'euros)

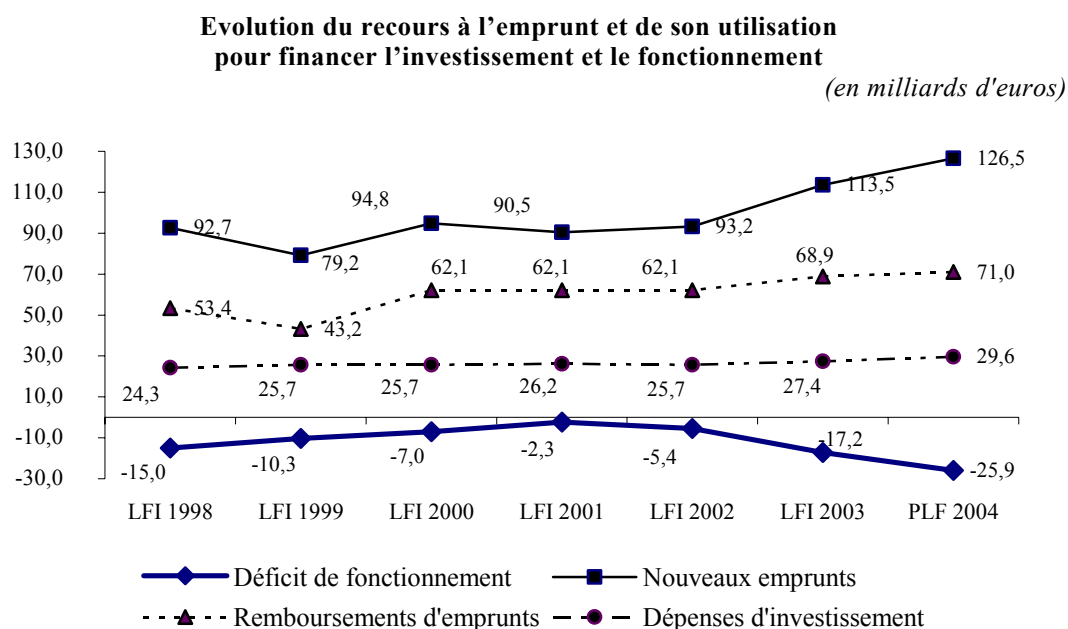
	Dépenses							Recettes					
	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2004		LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2004
1. Dépenses d'investissement	25,69	25,71	26,17	25,67	27,43	29,58	Déficit section de fonctionnement	- 10,28	- 7,03	-2,27	- 5,42	- 17,16	- 25,92
- Equipement civil	12,58	13,07	13,45	13,40	13,78	14,68							
- Equipement militaire	13,11	12,65	12,72	12,27	13,64	14,90							
							Cessions d'immobilisations financières	2,67	2,58	4,04	5,43	8,00	4,00
2. Dépenses opérations financières	45,87	64,63	66,09	67,53	76,90	75,00	Ressources d'emprunt	79,17	94,79	90,49	93,19	113,49	126,50
- Remboursements d'emprunts (et autres charges en trésorerie)	43,20	62,05	62,05	62,10	68,90	71,00							
- Participations (dotations en capital)	2,67	2,58	4,04	5,43	8,00	4,00							
- Autres immobilisations financières (désendettement)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00							
TOTAL	71,56	90,34	92,26	93,20	104,33	104,58		71,56	90,34	92,26	93,20	104,33	104,58

Source : *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

3. L'utilisation du recours à l'emprunt

Les sommes empruntées sur les marchés servent à financer le remboursement d'emprunts antérieurs et les investissements, mais aussi à couvrir le déficit de la section de fonctionnement du budget de l'Etat.

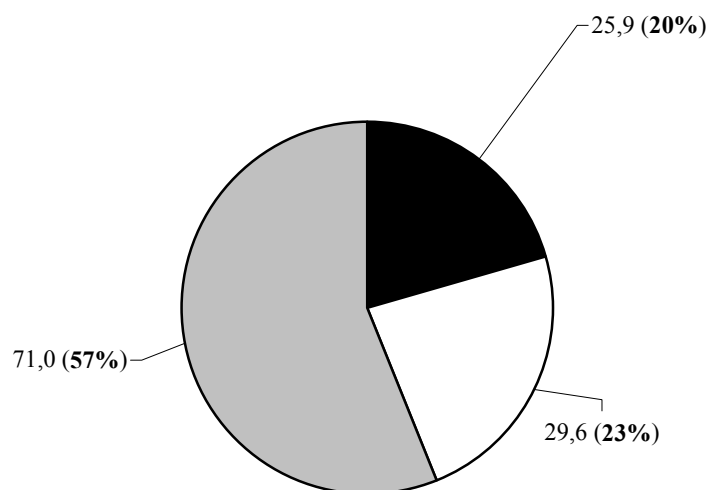
Le graphique ci-dessous fait apparaître une symétrie entre l'évolution de la courbe des emprunts nouveaux et celle du déficit de fonctionnement. **Depuis 2002, la plongée du déficit de fonctionnement explique principalement le redressement de la courbe des emprunts nouveaux.**



En 2004, le gouvernement prévoit de consacrer **57 %** du recours à l'emprunt aux remboursements d'emprunts antérieurs (69 % en projet de loi de finances pour 2003), **23 %** à l'investissement public (27,4 % en projet de loi de finances pour 2003) et **20 %** à des dépenses de fonctionnement (17,2 % en projet de loi de finances pour 2003).

Répartition en 2004 du recours à l'emprunt

(en milliards d'euros et en pourcentage)



■ Dépenses de fonctionnement □ Investissements ■ Remboursements d'emprunts

C. LE DÉRAPAGE DU DÉFICIT SE RÉPERCUTE SUR LA DETTE DE L'ETAT

1. Le stock de dette augmente

L'annexe au projet de loi de finances pour 2004 relative aux charges communes fournit une prévision de l'évolution de la dette négociable de l'Etat, qui passerait de 790,1 milliards d'euros en 2003 à 841,1 milliards d'euros en 2004.

Evolution de la dette totale de l'Etat

(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (e)	2004 (p)
Dettes négociables	270,85	325,11	378,13	430,77	474,33	514,82	561,08	583,92	616,28	653,30	717,21	790,1	841,1
Dettes non négociables	51,02	50,03	64,66	64,89	65,56	62,72	52,95	70,44	67,18	70,53	56,16	-	-
Dettes totales de l'Etat*	321,87	375,14	442,79	495,65	539,89	577,53	614,03	654,36	683,46	723,83	-	-	

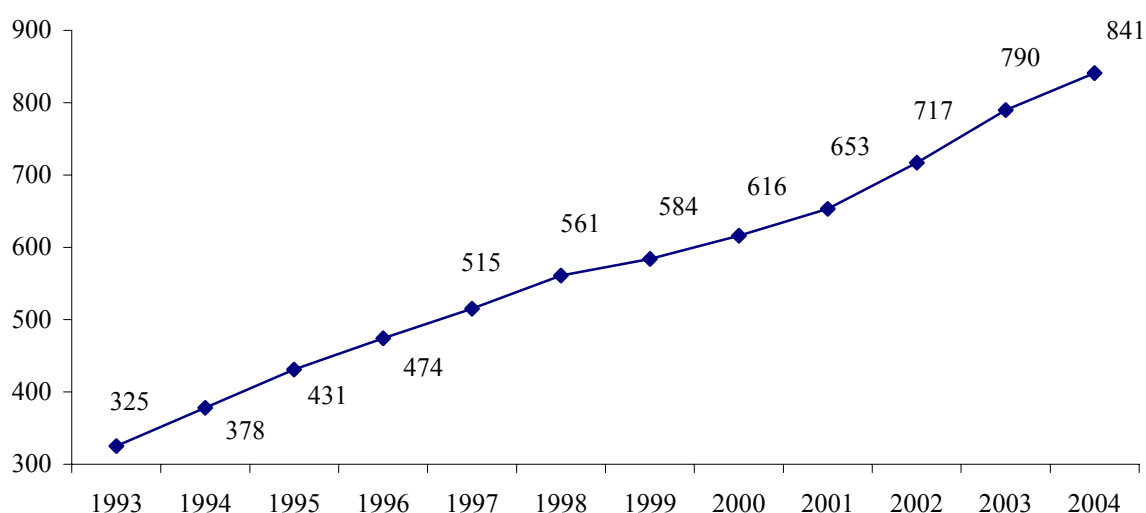
* Hors intérêts courus non échus (ICNE)

(e) : estimation ; (p) : prévision

Source : compte de la dette publique pour 2002 ; PLF 2004, annexe « Charges communes »

Evolution de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)



2. La charge brute de la dette : 14,33 % des dépenses du budget général

La part de la charge brute de la dette dans le total du budget général diminue en 2004, pour atteindre son plus bas niveau depuis 1999.

Ce résultat paradoxal s'explique à la fois par le jeu de « l'effet taux » qui a compensé partiellement « l'effet volume » sur la période récente et,

surtout, par la réduction significative et durable de la charge de la dette non négociable liée à la rémunération des encours au Trésor des comptes chèques postaux et du Fonds de réserve pour les retraites.

Evolution de la charge brute de la dette de l'Etat en valeur absolue et en valeur relative depuis 1992

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Charges brutes de la dette	25.903	31.857	32.947	37.082	38.201	37.907	38.608	38.397	39.360	39.556	41.278	40.992
Total du budget général *	208.845	221.580	226.776	237.544	241.174	243.992	257.115	256.423	263.721	269.067	276.711	286.063
Part en % des charges brutes de la dette dans le budget général	12,40	14,38	14,53	15,61	15,84	15,54	14,24	14,97	14,92	14,70	14,92	14,33

* Montant net du budget général + recettes en atténuation des charges de la dette

3. Le déficit primaire se creuse

En 2004, pour la troisième année consécutive, le montant du déficit est supérieur à celui de la charge nette de la dette.

Le déficit primaire de l'Etat

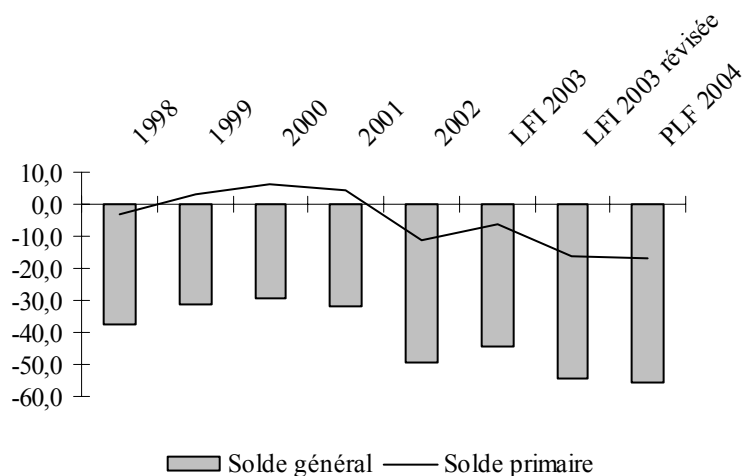
(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	LFI 2003	LFI 2003 révisée	PLF 2004
A. Montant du solde en exécution	- 37,7	- 31,4	-29,2	-32,0	- 49,3	- 44,6	- 54,5	- 55,5
B. Charge nette de la dette	34,8	34,7	35,7	36,5	38,1	38,3	38,3	38,6
Solde primaire (A + B)	- 3,0	3,3	6,5	4,5	- 11,2	- 6,3	- 16,2	- 16,9

Cette situation de déficit primaire signifie que **les recettes de l'exercice 2004 ne suffiront pas à couvrir les dépenses hors charges de la dette, et que celles-ci seront en partie financées par de nouveaux emprunts.**

Le solde primaire de l'Etat

(en milliards d'euros)



III. UN CAP AMBITIEUX EN MATIÈRE DE NORME DE DÉPENSES

Le volet dépenses du projet de loi de finances pour 2004 obéit au principe de sincérité budgétaire. Il affiche des orientations ambitieuses pour l'exercice budgétaire à venir. La stabilisation des dépenses de l'Etat en volume correspond à une recherche systématique d'économies qui devrait être poursuivie à l'horizon 2007. Si l'étroitesse des marges de manœuvre, alliée à une tentation inflationniste de la part de certains ministères, complique cet effort, la stratégie conduite pour réduire la rigidité de la dépense et réorienter les crédits témoigne d'une approche nouvelle en matière de finances publiques.

Après un exercice budgétaire 2003 marqué en cours d'année par des efforts de régulation des crédits très conséquents, le projet de loi de finances pour 2004, à périmètre budgétaire constant, affiche une **norme de progression des dépenses de 0 % en volume**.

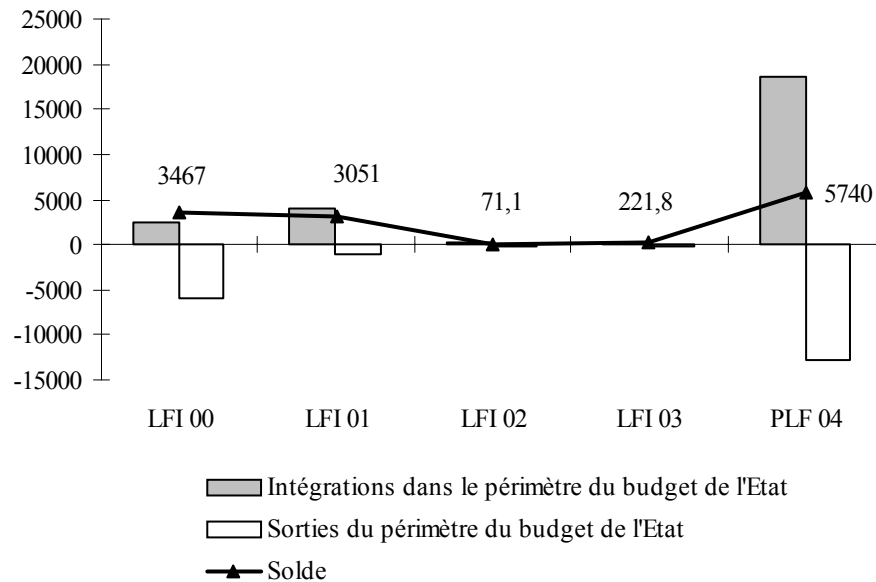
A. UNE NORME DE PROGRESSION DES DÉPENSES DE 0 % EN VOLUME

1. Un effort de sincérité et de cohérence dans la présentation des crédits

La présentation des dépenses du projet de loi de finances pour 2004 se caractérise en effet par des re-budgétisations de crédits très substantielles. Le périmètre du budget de l'Etat s'accroît donc pour mieux rendre compte de l'ensemble des dépenses lui incombant.

Variations du périmètre du budget de l'Etat en loi de finances

(en milliards d'euros)



Les dépenses à structure courante atteignent ainsi 283,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004 en tenant compte de 5,74 milliards d'euros de mesures de périmètre. Plusieurs clarifications majeures sont ainsi apportées :

- en raison de la **budgetisation du FOREC**, une dépense nouvelle de 17,1 milliards d'euros correspondant à des allègements de charges sociales est inscrite au budget du travail et de l'emploi ;

- tous les **financements de l'Etat à Réseau ferré de France⁴ (RFF)** sont désormais supportés par le budget du ministère de l'équipement et des transports, soit une dépense en crédits de paiements de 1,46 milliard d'euros ;

- en sens inverse, 7,8 milliards d'euros de concours budgétaires aux collectivités territoriales sont transformés, pour davantage de cohérence, en prélèvements sur recettes ;

- de même, les crédits affectés au financement du RMI dont la compétence est transférée aux départements disparaissent du budget général.

Deux comptes d'affectation spéciale, le Fonds national de l'eau et le Fonds national pour le développement de la vie associative, dont la conformité

⁴ Une partie était précédemment supportée par le compte d'affectation spéciale 902-24 « produits de cessions, de parts et de titres de société » qui constitue le compte « en capital » du budget de l'Etat.

par rapport à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, était sujette à caution, sont supprimés. Les missions de ces deux fonds seront donc désormais financées par le budget général : la politique de l'eau menée par l'État, comme ses actions en direction des associations, deviennent plus lisibles sur le plan budgétaire et pourront donc mieux être contrôlées par le Parlement.

Enfin, un effort de sincérité est à souligner en termes d'effectifs avec l'inscription sur postes budgétaires des 48.796 assistants d'éducation et enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire.

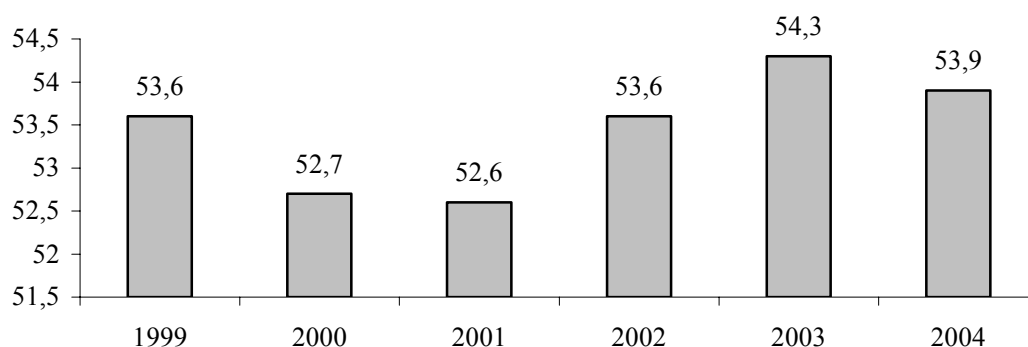
2. Une stabilité des dépenses en volume pour la période 2004-2007

a) La norme de dépenses pour 2004

Après une prévision de dépenses pour 2003 fixée en loi de finances initiale à + 0,2 % en volume⁵ qui n'aura pas permis de tenir l'objectif affiché par le gouvernement de « *réduire la part des dépenses publiques dans le PIB dès 2003* », en raison d'un taux de croissance inférieur aux prévisions, le projet de loi de finances pour 2004 définit une norme de progression de dépenses de 0 % en volume⁶. Cette prévision de dépenses devrait permettre, si l'hypothèse de croissance se vérifie, d'infléchir l'évolution des dépenses publiques par rapport au PIB. Le niveau de celles-ci en 2004, 53,9 % du PIB, devrait néanmoins rester au-dessus du niveau atteint en 1999, 53,6 % du PIB.

Dépenses publiques de 1999 à 2004

(en % du PIB)

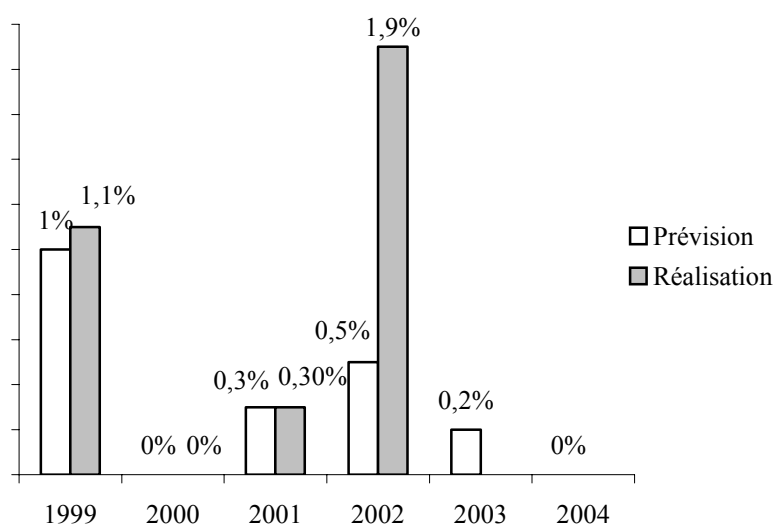


⁵ Par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 « rebasée », c'est à dire augmentée des dépenses reconductibles constatées dans le collectif du 6 août 2002.

⁶ +1,5 % en valeur, pour tenir compte de l'inflation hors tabac.

Tout objectif de maîtrise de la dépense reste fragile, comme en témoignent les exercices budgétaires précédents. **En l'espèce, la crédibilité de la norme de progression de dépenses pour 2004 dépendra pour une large part de la rigueur avec laquelle le gouvernement pourra tenir ses dépenses en 2003** : toute ouverture de crédits supplémentaire peut conduire à un report, toute dépense nouvelle offre la possibilité d'une reconduction les années suivantes. Tout signal d'une détente sur les dépenses comporte des germes inflationnistes.

Norme de progression des dépenses de l'Etat (en volume)⁷
(en %)



b) La norme de dépenses à l'horizon 2007

A l'horizon 2007, la programmation pluriannuelle des finances publiques associée au présent projet de loi de finances trace une voie étroite pour une véritable maîtrise de la dépense publique. Pour tenir compte d'une exécution budgétaire 2003 en demi-teinte, la norme de progression des dépenses publiques, avec des hypothèses de croissance de 2,5 % et d'inflation de 1,5 %, est ramenée à 1 % sur la période 2005-2007, contre 1,3 % sur la période 2004-2006. **Ceci implique un effort d'économie très important pour l'État dont les dépenses ne progresseraient pas en volume durant quatre exercices budgétaires consécutifs.**

Le budget de l'État constituera en effet la variable d'ajustement majeure pour tenir compte de l'inflation annoncée des dépenses d'assurance maladie : selon le gouvernement, celles-ci devraient connaître

⁷ La Cour des comptes a émis en 2001 des critiques sur le périmètre retenu pour calculer la norme de dépenses.

une augmentation en volume identique à celle du PIB, soit un rythme bien inférieur à celui des années passées. Les dépenses des collectivités territoriales devraient, quant à elles, croître de 1,8 % entre 2005 et 2007 (contre 1,7 % sur la période 2004-2006)⁸.

Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)

(en %)

	Programmation 2005-2007
Dépenses publiques dont	1 %
Etat	0 %
Assurance Maladie (ONDAM)	2,25 % (PIB potentiel)
Collectivités locales	1,8 %

Sous ces hypothèses qui restent conditionnées par la réussite tout à la fois de la réforme de l'Etat, de la refonte de l'assurance maladie et de la décentralisation, le déficit des administrations publiques reviendrait à 1,5 % du PIB en 2007 et la dette resterait supérieure de 2 points au ratio maastrichtien.

B. LA PERSISTANCE DE « TENSIONS INFLATIONNISTES »

1. Une exécution 2003 qui a nécessité des efforts de régulation budgétaire

Afin de respecter son engagement de ne pas dépenser au-delà du plafond fixé par la loi de finances pour 2003, le gouvernement a été contraint de procéder à une régulation budgétaire volontariste.

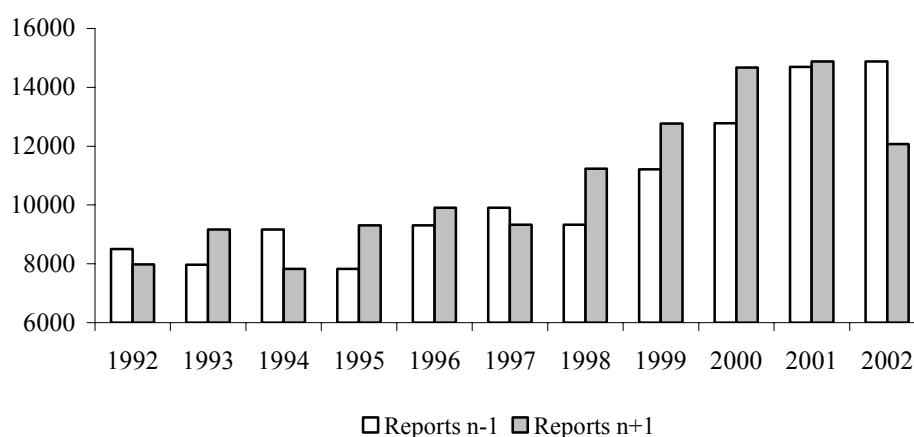
Le 21 février 2003 ont été « gelés » 4 milliards d'euros de crédits. Si le volume des crédits gelés est d'un ordre de grandeur comparable à celui du 12 août 2002 (3,8 milliards d'euros), le gel est intervenu beaucoup plus tôt dans l'année. Surtout, il a été suivi d'annulations de crédits, à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

⁸ La programmation pluriannuelle intègre le transfert aux départements du RMI, ainsi que la création du RMA (revenu minimum d'activité), mais ne prend pas en compte les autres transferts et créations de compétences envisagés par le gouvernement, en particulier dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Parallèlement, le gouvernement a gelé une partie des reports de crédits de l'exercice 2002 vers l'exercice 2003. Sur 11,3 milliards d'euros de crédits reportés, 6,7 milliards d'euros ont été « gelés ». L'accroissement des reports d'année en année constitue en effet une « épée de Damoclès » sur l'exécution budgétaire. L'inversion de tendance initiée par le gouvernement en 2002, qui consiste à reporter moins de crédits sur l'exercice suivant qu'il n'en a été reporté de l'exercice précédent, est de nature à limiter les tensions sur la dépense dans les années à venir.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Cette tendance devra se confirmer pour les reports de 2003 à 2004. L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui limite à 3 % des crédits initiaux le montant des crédits pouvant être reportés, s'il n'est pas encore entré en application, devrait constituer un aiguillon efficace pour limiter les reports.

Enfin, le gouvernement a annulé, le 3 octobre 2003, 1,155 milliard d'euros de crédits, auxquels doivent être ajoutés 245 millions d'euros de crédits annulés pour gager le décret d'avance du 8 septembre 2003 (100 millions d'euros), destiné au financement de l'indemnisation des dommages subis par les agriculteurs du fait de la sécheresse estivale, et le décret d'avance du 14 octobre 2003 destiné à financer des dépenses d'hébergement d'urgence (145 millions d'euros). Le pourcentage des crédits annulés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 atteignait, au 12 octobre 2003, 1 %. Il reste inférieur au 1,5 % fixé par la LOLF au-delà duquel doit intervenir un projet de loi de finances rectificative. Rien n'indique que d'autres annulations ne pourront intervenir dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2003⁹. **La maîtrise des**

⁹ La dépense exécutée à la fin août 2003 est en progression de 2,2 % en valeur par rapport à l'année précédente. Selon le gouvernement, l'écart constaté doit néanmoins se résorber au cours

crédits au niveau de l'autorisation de dépense votée par le Parlement en loi de finances initiale pour 2003 dépendra notamment de la capacité à absorber « à crédits constants », sur le fascicule de la défense ou sur d'autres fascicules, l'augmentation des frais liés aux opérations extérieures (OPEX).

L'analyse du tableau ci-dessous montre que les efforts de régulation des dépenses sont très inégalement répartis entre les ministères. Les annulations de crédits représentent 18,6 % des crédits ouverts au titre de l'aménagement du territoire, et 10 % des crédits ouverts au titre de l'environnement, de la ville et du tourisme.

Les ministères prioritaires sont logiquement épargnés par la régulation budgétaire. Le ministre de la défense n'a subi des annulations de crédits qu'à hauteur de 8 millions d'euros jusqu'à présent : ceci explique que les annulations de crédits représentent 1,2 % des crédits ouverts sur les budgets civils et 1 % sur le budget général.

Répartition des annulations au 14 octobre 2003 par ministère

(en millions d'euros)

Ministères	LFI 2003	Annulations au 14 octobre	% annulations
Affaires étrangères	4 117,46	113,40	2,8%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	5 180,09	221,51	4,3%
Anciens combattants	3 499,17	22,90	0,7%
Charges communes	53 890,58	7,35	0,0%
Culture et communication	2 496,80	0,00	0,0%
Écologie et développement durable	768,31	75,34	9,8%
Économie, finances et industrie	14 921,21	552,78	3,7%
Équipement, transports, logement, tourisme et mer :			
I - Services communs	4 271,33	19,92	0,5%
II - Urbanisme et logement	7 323,01	265,77	3,6%
III - Transports et sécurité routière	8 031,30	351,15	4,4%
IV - Mer	1 032,19	33,82	3,3%
V - Tourisme	75,29	7,88	10,5%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	19 659,22	115,16	0,6%
Jeunesse, éducation nationale et recherche :			
I - Jeunesse et enseignement scolaire	54 007,45	238,33	0,4%
II - Enseignement supérieur	8 827,32	62,46	0,7%
III - Recherche et nouvelles technologies	6 130,56	152,51	2,5%
Justice	5 037,09	0,00	0,0%
Outre-mer	1 085,26	93,07	8,6%
Services du Premier ministre :			
I - Services généraux	1 144,62	39,70	3,5%
II - Secrétariat général de la défense nationale	48,29	2,00	4,1%
III - Conseil économique et social	32,19	0,00	0,0%
IV - Plan	25,38	2,40	9,5%
V - Aménagement du territoire	267,64	49,66	18,6%
Sports	403,77	29,32	7,3%
Travail, santé et solidarité :			
I - Travail	15 724,12	173,73	1,1%
II - Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	15 478,29	90,39	0,6%
III - Ville et rénovation urbaine	370,31	38,77	10,5%
TOTAL des budgets civils	233 848,23	2 759,30	1,2%
Défense	39 963,88	8,00	0,0%
TOTAL BUDGET GÉNÉRAL	273 812,10	2 767,30	1,0%

De manière plus surprenante, le ministère de la culture n'a pas contribué à la maîtrise des dépenses au titre de l'année 2003 : aucune annulation de crédits n'est enregistrée sur son budget.

L'inégalité de l'effort en matière de régulation budgétaire et la résistance de certains ministères à entrer dans une logique de maîtrise des crédits témoignent des tensions inflationnistes persistantes sur la dépense publique.

2. Des dépenses qui resteront difficiles à tenir en 2004

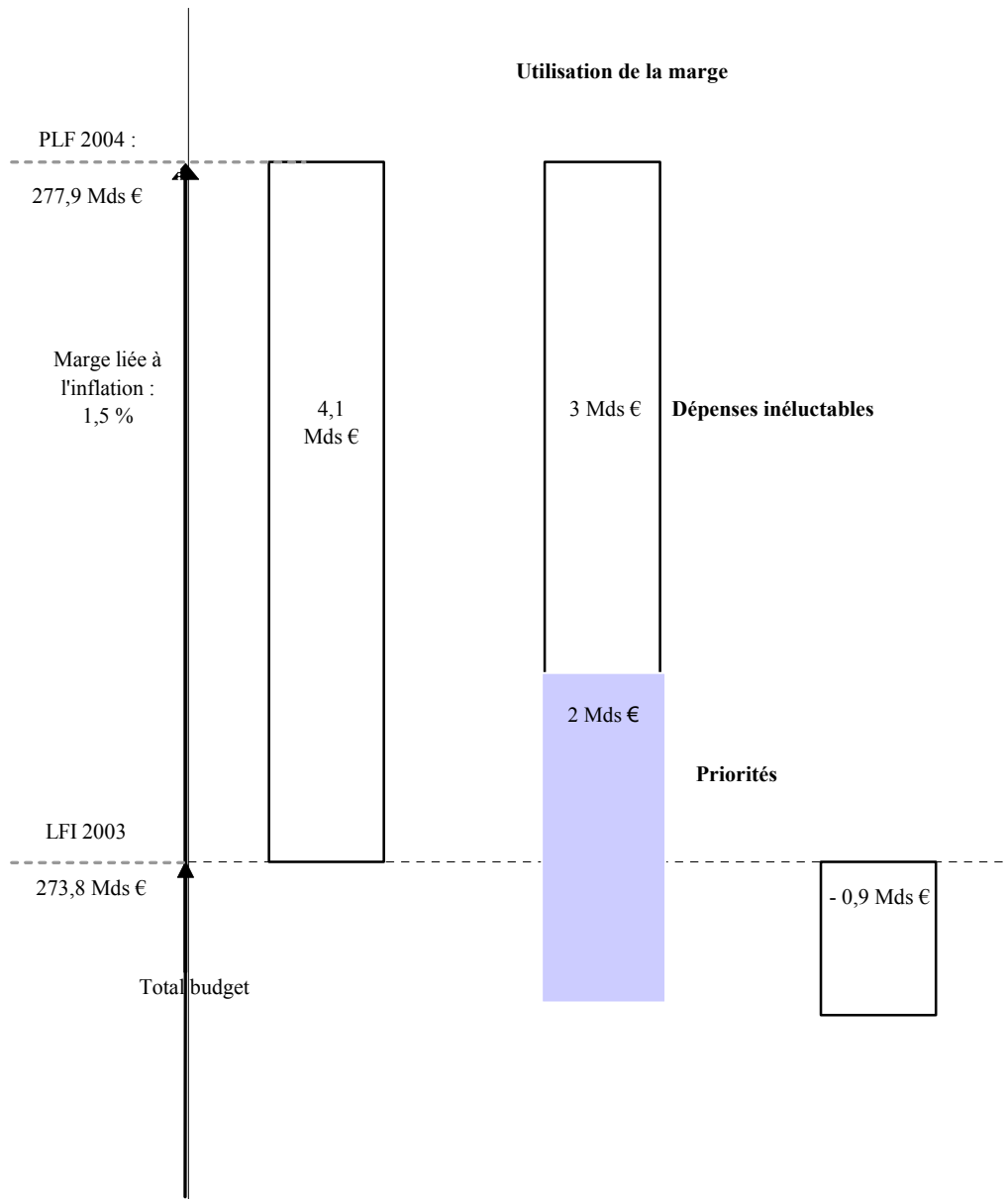
Les difficultés rencontrées dans la régulation budgétaire 2003 préfigurent les difficultés qui seront rencontrées en 2004 pour respecter la norme de progression des crédits : **les marges de manœuvre budgétaires sont étroites pour des priorités de plus en plus nombreuses.**

a) Des marges de manœuvre étroites

La marge de manœuvre que s'autorise le gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élève à 5 milliards d'euros. Elle se décompose d'une part en une marge liée au 1,5 point d'inflation (4,1 milliards d'euros) et d'autre part en des économies à hauteur de 900 millions d'euros. Les capacités d'augmentation de crédits pour financer les priorités du gouvernement sans redéploiement de la part des secteurs ministériels moins prioritaires restent donc limitées.

Le « grain à moudre » du projet de loi de finances 2004

(en milliards d'euros)



Source : dossier de presse de présentation du projet de loi de finances pour 2004

De plus, sur ces 5 milliards d'euros, 3 milliards sont « préemptés » pour financer des dépenses inéluctables. En 2004, les crédits liés à la charge de la dette ne pourront bénéficier du même contexte de baisse des taux qu'en 2003 pour compenser l'effet volume de la dette. Encore la prévision d'augmentation de la charge de la dette de 300 millions d'euros en 2004 est-elle relativement optimiste et dépendra-t-elle du rythme de remontée des taux d'intérêt.

Le vieillissement démographique de la fonction publique entraîne par ailleurs une aggravation importante des charges de pension. Enfin, dans une conjoncture économique qui reste incertaine, les crédits consacrés aux prestations sociales resteront soumis à de fortes tensions.

Les dépenses inéluctables

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	Évolution 2004
Charges de la dette	38,3	+ 0,3
Pensions	36,0	+ 1,6
Collectivités territoriales	11,9	+ 0,5
Minima sociaux	10,1	+ 0,5
Total	96,3	+ 3,0

La rigidité des dépenses limite ainsi les marges de manœuvre du gouvernement. La charge de la dette et les dépenses de fonction publique représenteront en 2004 respectivement 15,1 % et 46,6 % des recettes fiscales nettes.

Montant des crédits initiaux

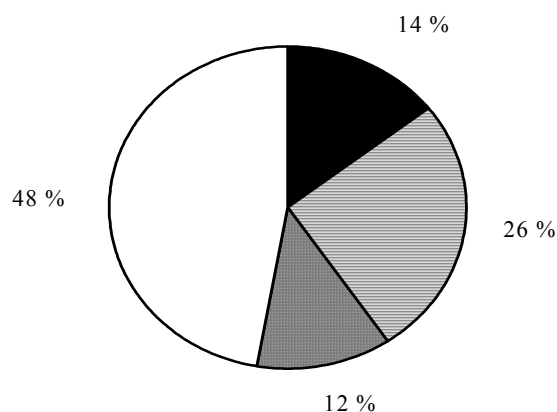
(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Charges brutes de la dette	38.201	37.907	38.608	38.397	39.360	39.556	41.278	40.992
Rémunérations et charges sociales ¹⁰	67.135	69.096	72.045	73.482	74.186	77.548	78.604	75.028
<i>dont civiles</i>	(55.286)	(56.828)	(59.361)	(60.669)	(61.279)	(64.154)	(64.624)	(61.100)
Pensions ¹¹	23.017	24.009	27.426	29.300	30.145	31.901	33.050	34.839
<i>dont civiles</i>	(15.026)	(15.846)	(19.260)	(20.932)	(21.639)	(23.147)	(24.156)	(25.676)
Autres dépenses	112.821	112.980	119.036	115.244	120.030	120.062	123.869	135.204
Budget général	241.174	243.992	257.115	256.423	263.721	269.067	276.801	286.063

Le tableau précédent montre la place occupée dans le budget général, 52 % des dépenses, par la charge brute de la dette, les rémunérations et les pensions en 2004.

Répartition des dépenses du budget général

(en %)



■ Charges brutes de la dette ■ Rémunérations et charges sociales ■ Pensions □ Autres dépenses

¹⁰ Rémunérations et charges sociales : Titre III, première et troisième parties.

¹¹ Pensions : Titre III, deuxième partie.

NB : La diminution en 2004 des rémunérations et charges sociales résulte principalement des transferts de crédits en parties 37 et 39 dans le cadre d'expérimentations relatives à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A ces contraintes budgétaires s'ajoute le poids significatif des dépenses sociales, qu'il s'agisse des aides à l'emploi ou des minima sociaux, qui dépendent pour beaucoup de la croissance économique.

Les aides à l'emploi depuis 1998

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004	variation 1998-2004
Insertion des publics en difficulté (dont CES, CEC, CIE et travailleurs handicapés)*	5,86	5,36	4,79	4,48	4,52	3,59	4,02	-1,84
Emplois jeunes**	1,23	2,12	3,25	3,36	3,22	2,78	1,61	0,38
Formation professionnelle	3,22	3,48	3,44	3,53	3,33	3,29	2,79	-0,43
Fonds national de chômage (ASS, AI)	1,45	1,39	1,40	1,26	1,12	1,30	1,42	-0,03
ANPE	0,79	0,88	0,97	1,05	1,17	1,19	1,18	0,39
Promotion de l'emploi et accompagnement des restructurations (pré-retraites)	2,38	1,62	1,29	0,91	0,64	0,59	0,49	-1,89
Exonérations de cotisations sociales***	0,44	7,99	1,59	0,61	0,73	0,87	18,20	17,76
Investissements	0,006	0,004	0,004	0,006	0,007	0,007	0,011	0,00
Interventions en faveur de l'emploi (hors FEDOM)	15,38	22,85	16,73	15,19	14,73	13,62	29,73	14,35
FEDOM et autres mesures	0,21	0,21	0,32	0,40	0,50	0,48	0,48	0,27
Interventions en faveur de l'emploi (y/c FEDOM)	15,59	23,06	17,05	15,59	15,23	14,09	30,21	14,62

* Et y compris CIVIS et exonérations RMA à compter de 2004

** Non compris 150,3 M€ transférés en 2004 au ministère de l'intérieur au titre de la rémunération des adjoints de sécurité

*** En 2004, le FOREC a été rebudgété au chapitre 44-77 pour un montant de 17,1 milliards d'euros

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, les aides à l'emploi regroupent les dépenses au titre du CIVIS, des exonérations liées au RMA ainsi que la budgétisation du FOREC.

L'approche budgétaire en ce qui concerne les minima sociaux est altérée par le changement de périmètre dû au transfert du RMI aux conseils généraux. A périmètre constant, la dépense liée aux minima sociaux ne sera pas réduite.

Les minima sociaux depuis 1998

(en milliards d'euros)

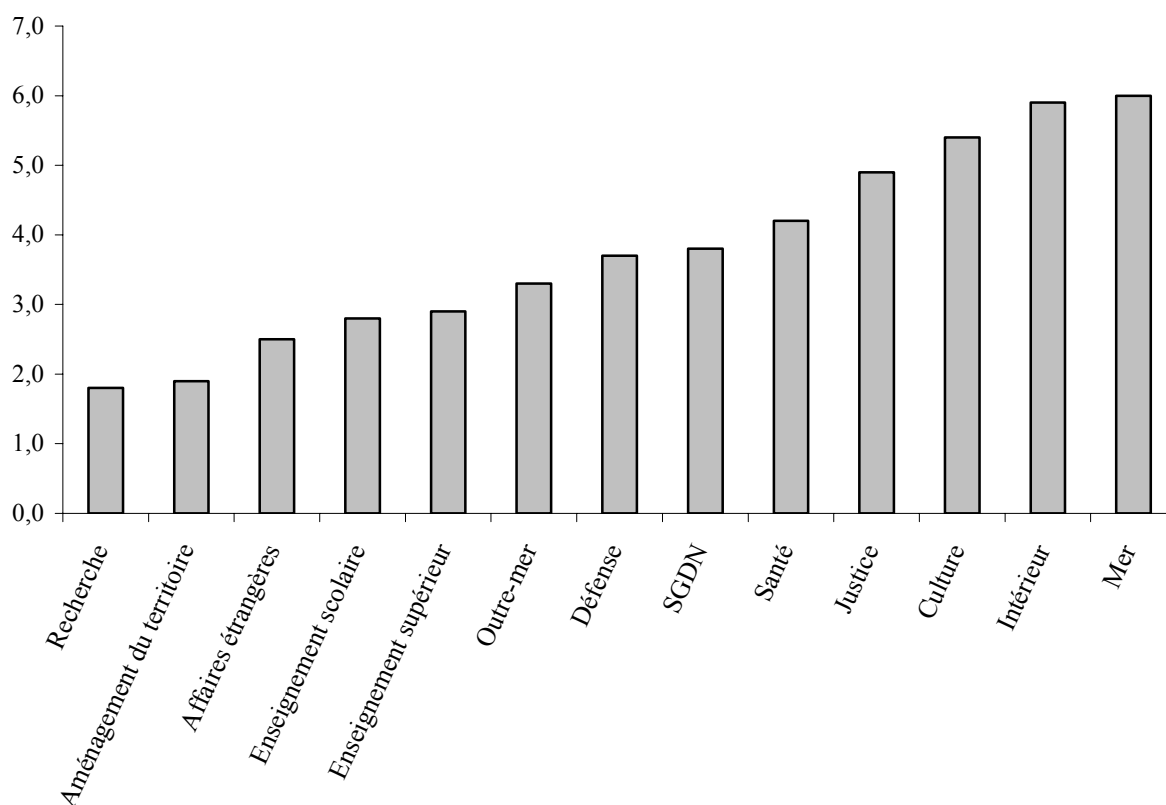
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
RMI	4,0	4,9	4,5	4,5	4,4	4,5	0,0
Allocation Adulte Handicapé	3,6	3,8	4,1	4,1	4,3	4,5	4,7
Allocation Parent Isolé		0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Couverture Maladie Universelle			0,8	1,1	0,9	1,0	0,9
Total minima sociaux	7,6	9,3	10,1	10,4	10,4	10,8	6,4

b) Des priorités budgétaires plus nombreuses

Dans le même temps, les priorités budgétaires du gouvernement, qui correspondent aux ministères dont les crédits connaîtront en 2004 une augmentation supérieure à 1,5 %, ont tendance à s'élargir fortement, et donc à se diluer...

Fascicules connaissant une croissance nette de leurs crédits en volume

(en %)



Les quatre priorités du gouvernement - police, justice, défense, aide au développement - perdent en lisibilité sur le plan budgétaire : **13 départements ministériels connaissent une hausse de leurs crédits supérieure à 1,5 %, parmi lesquels la culture, la santé, l'enseignement scolaire et supérieur et la mer. Les « priorités budgétaires » du gouvernement représentent désormais 59 % des crédits du budget général 2004 à structure constante.**

L'évolution des crédits 2004 par rapport à la LFI 2003

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004 à périmètre constant	Évolution en %
Affaires étrangères	4 117	4 221	2,5
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	5 180	5 135	-0,9
Anciens combattants	3 499	3 390	-3,1
Charges communes	53 891	53 850	-0,1
Culture et communication	2 497	2 631	5,4
Ecologie et développement durable	768	773	0,6
Economie, finances et industrie	14 921	14 954	0,2
Équipement (services communs)	4 271	4 274	0,1
Urbanisme et logement	7 323	6 681	-8,8
Transports et sécurité routière	8 031	7 732	-3,7
Mer	1 032	1 094	6,0
Tourisme	75	70	-6,9
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	19 659	20 817	5,9
Jeunesse et enseignement scolaire	54 007	55 512	2,8
Enseignement supérieur	8 827	9 086	2,9
Recherche et nouvelles technologies	6 131	6 242	1,8
Justice	5 037	5 283	4,9
Outre-mer	1 085	1 121	3,3
Services généraux du premier ministre	1 145	1 154	0,9
Secrétariat général de la défense nationale	48	50	3,8
Conseil économique et social	32	33	1,4
Plan	25	24	-5,0
Aménagement du territoire	268	273	1,9
Sports	404	396	-2,0
Travail	15 724	15 217	-3,2
Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	15 478	16 125	4,2
Ville et rénovation urbaine	370	344	-7,0
Défense	39 964	41 436	3,7

c) Des économies réparties sur un petit nombre de ministères

De ces priorités budgétaires élargies découle en matière de dépenses une recherche soutenue d'économies concentrée sur un petit nombre de ministères.

Le montant des économies et redéploiements sur les dépenses ordinaires progresse de plus de 45 % entre 2003 et 2004. Il s'élève à 5,4 milliards d'euros contre 3,7 milliards d'euros en 2003. Sur les dépenses en capital, le montant des économies et redéploiements représente, dans le projet de loi de finances pour 2004, 2,1 milliards d'euros contre 1,6 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Le montant total des économies et redéploiements s'établit en 2004 à 7,5 milliards d'euros et se décompose de la manière suivante :

Les économies 2003-2004

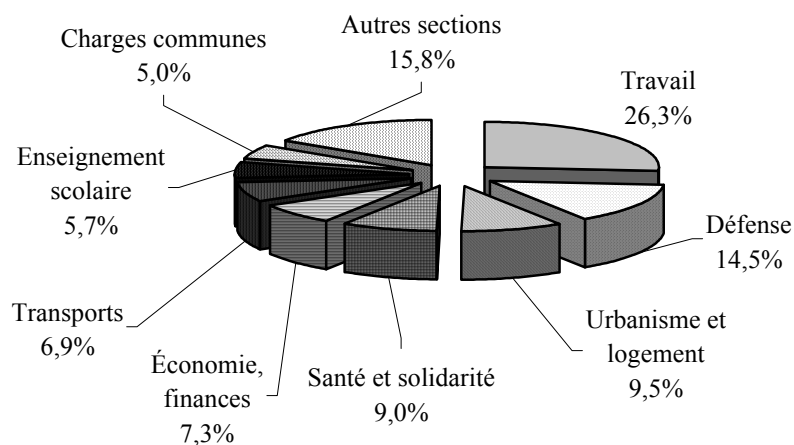
(en millions d'euros)

	PLF 2003	PLF 2004
Extensions en année pleine	- 1	- 36
Dépenses non reductibles	- 210	- 197
Ajustements négatifs dépenses ordinaires	- 2 157	- 3 235
Révision des services votés	- 1 312	- 1 892
Ajustements négatifs crédits de paiement	- 907	- 1 659
Révision des services votés crédits de paiement	- 621	- 483
Économies et redéploiements	- 5 208	- 7 501

Les économies sont concentrées sur les huit fascicules budgétaires suivants :

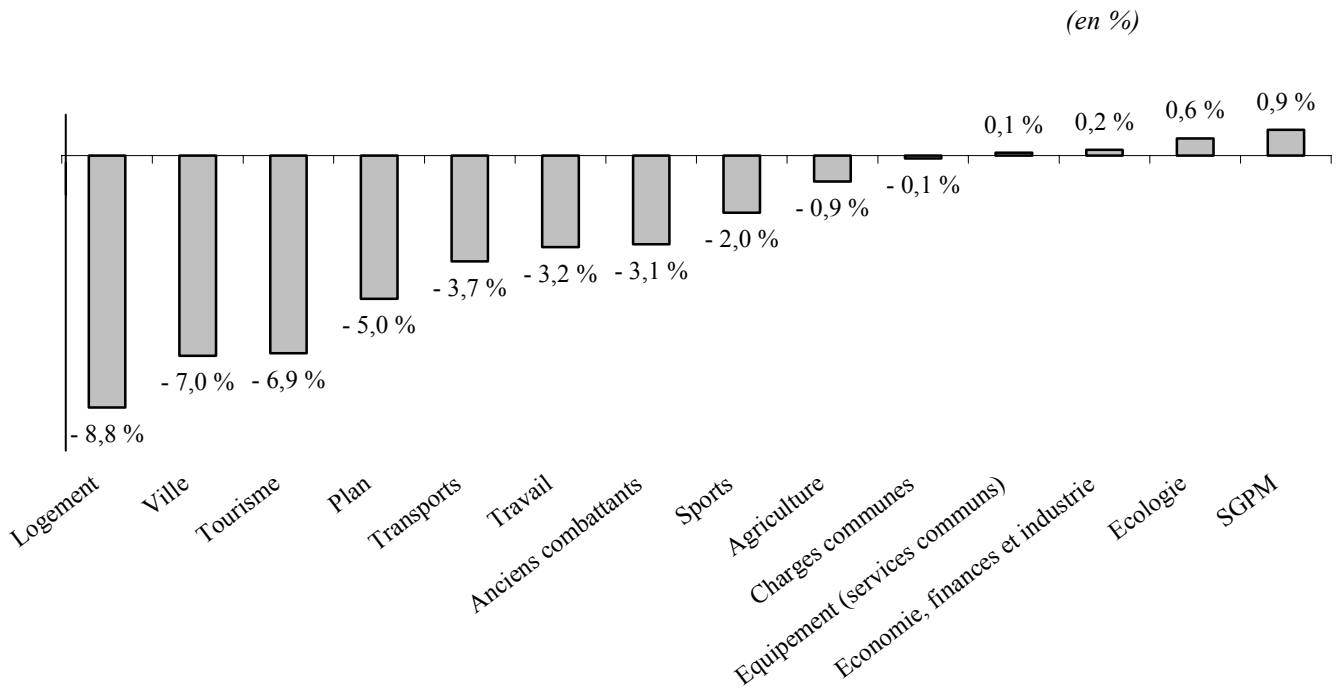
Répartition des services votés par fascicule budgétaire

(en %)



L'effort de maîtrise des dépenses est donc réparti sur un petit nombre de ministères.

Les 14 ministères qui participent à la maîtrise de la dépense



Le ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer enregistre ainsi une baisse spectaculaire de ses crédits, d'autant plus spectaculaire qu'aucun ministère ne connaît une diminution comparable de ses dépenses. **Seuls dix fascicules budgétaires connaissent une baisse de leurs crédits en valeur, à comparer aux 13 priorités budgétaires du gouvernement qui enregistrent une hausse de crédits supérieure à 1,5 %.**

Deux ministères sont sources nettes d'économies : l'équipement, avec plus de 900 millions de réductions de crédits, et le ministère du travail, avec plus de 500 millions d'euros d'économies. Dans le premier cas, les économies sont suscitées par une baisse des crédits à taux zéro et des subventions à l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), une réforme des allocations logement et une diminution des subventions à la RATP, à la SNCF et aux transports collectifs en site propre de province. Dans le second cas, la suppression progressive des emplois jeune et le changement de régime de l'allocation spécifique de solidarité engendrent une baisse sensible du budget.

Evolution des crédits par ministère

(en millions d'euros)

Ministère	LFI 2003	PLF 2004	Evolution des crédits (en millions d'euros)
Affaires étrangères	4.117	4.221	104
Agriculture	5.180	5.135	- 45
Aménagement du territoire	268	273	5
Anciens combattants	3.499	3.390	- 109
Charges communes	53.891	53.850	-41
Conseil économique et social	32	33	1
Culture	2.497	2.631	134
Défense	39.964	41.436	1.472
Ecologie	768	773	5
Economie, finances et industrie	14.921	14.954	33
Enseignement scolaire	54.007	55.512	1.505
Enseignement supérieur	8.827	9.086	259
Equipement (services communs)	4.271	4.274	3
Intérieur	19.659	20.817	1.158
Justice	5.037	5.283	246
Logement	7.323	6.681	- 642
Mer	1.032	1.094	62
Outre-mer	1.085	1.121	36
Plan	25	24	-1
Recherche	6.131	6.242	111
Santé	15.478	16.125	647
SGDN	48	50	2
SGPM	1.145	1.154	9
Sports	404	396	-8
Tourisme	75	70	-5
Transports	8.031	7.732	- 299
Travail	15.724	15.217	- 507
Ville	370	344	- 26

IV. UNE APPROCHE NOUVELLE EN MATIÈRE DE DÉPENSES PUBLIQUES

Le présent projet de loi de finances poursuit la voie tracée dès la loi de finances pour 2003 d'une dépenses publique mieux orientée, plus efficace et, autant que possible, allégée.

A. *L'INVESTISSEMENT PLUTÔT QUE LE FONCTIONNEMENT*

Le présent projet loi de finances procède à une inversion de priorités entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, susceptible d'enclencher un « chaînage vertueux » de substitution d'une catégorie à l'autre. Ainsi, le développement des investissements de modernisation et d'informatique peut être à l'origine d'une transformation d'une administration de main-d'œuvre à une administration de compétences. Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les gains de productivité engendrés par la mise en place de systèmes informatiques, qui permettent de fusionner de nombreuses applications existantes et évitent les doublons entre direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, s'établissent à un peu plus de 1 % chaque année. Il est possible au budget de l'Etat de toucher les dividendes de ces gains de productivité car ceux-ci permettent des économies de personnel : 1,14 % des effectifs budgétaires de Bercy seront en conséquence supprimés en 2004.

1. Une hausse des crédits d'investissement

a) Une forte hausse à périmètre courant

Malgré les contraintes fixées par la norme de dépenses, **l'investissement est préservé dans le projet de loi de finances pour 2004.** Les autorisations de programme s'élèveront à 16,01 milliards d'euros contre 15,94 milliards d'euros en 2003, soit une augmentation de 0,4 %, répartie entre 4,24 milliards d'euros sur le titre V et 11,71 milliards d'euro sur le titre VI. Les crédits de paiement sont également en hausse, de 6,14 % : ils s'élèvent à 13,75 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004 contre 12,96 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003.

Hors dotations en capital, les investissements du budget général, des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale évoluent ainsi à structure courante :

Investissements en loi de finances initiale (hors dotations en capital)*(en milliards d'euros)*

<i>Dépenses civiles</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
AP	12,54	12,62	13,11	18,68	18,60	15,00	15,54
CP	12,37	12,44	12,20	15,10	12,60	12,07	12,66
<i>Dépenses militaires</i>							
AP	12,35	13,11	13,33	12,92	13,01	15,30	16,77
CP	12,35	13,11	12,65	12,72	12,27	13,64	14,90
TOTAL							
AP	24,89	25,73	26,44	31,60	31,61	29,77	32,31
CP	24,72	25,55	24,86	27,80	24,86	25,53	27,56

b) Les crédits à périmètre constant : une priorité à l'investissement militaire

La hausse des crédits d'investissement intègre les 900 millions d'euros en autorisations de programme et les 675 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la contribution de l'Etat aux charges de régénération ferroviaire de RFF re-budgétisées au titre VI.

Evolution des crédits d'investissement du budget général (CP)

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004 à structure constante	Evolution à périmètre constant	Modification de périmètre	PLF 2004 à structure courante
Affaires étrangères	796,20	909,39	14,2%		909,39
Agriculture, alimentation, pêche	223,23	189,36	-15,2%	14,80	204,16
Anciens combattants					
Charges communes	151,00	151,00	0,0%		151,00
Culture et communication	321,04	422,89	31,7%		422,89
Ecologie et développement durable	150,71	163,52	8,5%	30,50	194,02
Economie, finances, Industrie	1 473,25	1 474,95	0,1%		1 474,95
EQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER					
I Services communs	57,88	64,13	10,8%		64,13
II Urbanisme et logement	1 919,74	1 451,83	-24,4%		1 451,83
III. Transports et sécurité routière	2 014,88	2 004,19	-0,5%	675,00	2 679,19
IV. Mer	63,14	67,41	6,8%		67,41
V. Tourisme	11,15	10,55	-5,4%		10,55
Intérieur et libertés locales	1 981,02	2 025,45	2,2%	116,10	2 141,55
JEUNESSE, EDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE					
I. Jeunesse et enseignement scolaire	84,22	61,00	-27,6%		61,00
II. Enseignement supérieur	669,91	772,63	15,3%		772,63
III. Recherche et nouvelles technologies	2 001,11	2 067,07	3,3%		2 067,07
Justice	303,02	321,52	6,1%		321,52
Outre-mer	275,65	258,42	-6,3%		258,42
SERVICES DU PREMIER MINISTRE					
I. Services généraux	16,00	32,22	101,4%		32,22
II. SGDN	20,25	20,16	-0,4%		20,16
III. Conseil économique et social	1,00	0,90	-10,0%		0,90
IV. Plan	0,78	0,78	0,0%		0,78
V. Aménagement du territoire	195,00	183,86	-5,7%		183,86
Sports	11,15	8,00	-28,3%		8,00
TRAVAIL, SANTE ET SOLIDARITE					
I. Travail	56,70	91,77	61,8%		91,77
II. Santé, famille et solidarité	63,94	53,94	-15,7%		53,94
III. Ville et rénovation urbaine	96,69	110,00	13,8%		110,00
TOTAL BUDGETS CIVILS	12 958,65	12 916,94	-0,3%	836,40	13 753,34
Défense	13 643,89	14 768,88	8,2%	129,00	14 897,88
DEP. BUDGET GENERAL	26 602,54	27 685,82	4,1%	965,40	28 651,22

En ce qui concerne la défense, les crédits affectés au volet social lié au changement de statut de la DCN sont inscrits pour 58 millions d'euros au chapitre 55-11 « *Soutien des forces* » du titre V du budget de la défense, alors qu'il s'agit de primes de départ au titre du dispositif amiante et d'indemnités de conversion bénéficiant aux ouvriers d'Etat. L'inscription de ces dépenses en investissement paraît contestable.

A périmètre constant, les crédits de paiement dédiés à l'investissement diminuent de 0,3 % pour les budgets civils, mais progressent de 8,2 % sur le budget de la défense. Les crédits de paiement du budget général progressent ainsi globalement de 4,1 % (en valeur). **La priorité budgétaire est donc donnée à l'investissement militaire plutôt qu'à l'investissement civil.**

2. Une tendance à la modération des dépenses de fonctionnement

a) Des crédits de fonctionnement qui peinent à être contenus...

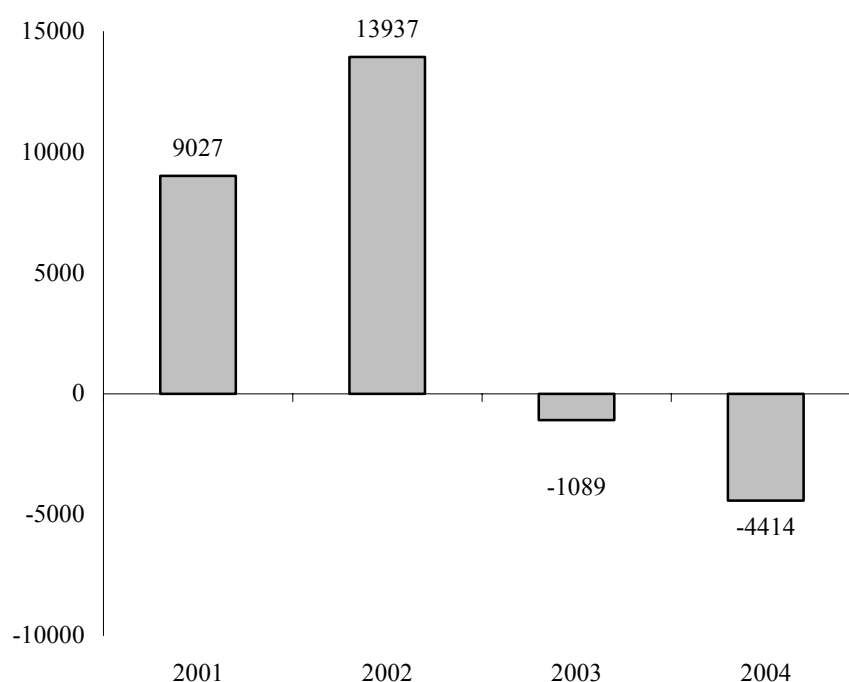
Les charges de personnel inscrites aux parties 31, 32 et 33 du budget général passeront de 88,78 milliards d'euros en loi de finances pour 2003 à 86,78 milliards d'euros dans le projet de loi de finances 2004, soit une baisse de 2,26 %. Ceci n'est dû qu'à un changement de périmètre des chapitres de fonctionnement : les crédits de rémunération sont de plus en plus globalisés au sein d'enveloppes de fonctionnement, comme le permet la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le titre III connaît une hausse des crédits de 3,4 % : il passe de 105,59 milliards d'euros en loi de finances pour 2003 à 109,18 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

b)...malgré la poursuite de la réduction des effectifs budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2004 est marqué par la poursuite de l'effort de réduction du nombre d'emplois budgétaires. En ce qui concerne les effectifs civils, ceux-ci baisseront de 4.414 unités en 2004, contre 1.089 en 2003. Un renversement de tendance très sensible est donc observé en ce qui concerne la gestion des effectifs de l'Etat. En incluant les 147 suppressions de postes parmi les personnels de la défense, le budget général enregistre une baisse des effectifs, à structure constante, de 4.561 unités. 9.739 emplois budgétaires sont supprimés tandis que 5.178 sont créés.

Évolution nette des emplois budgétaires civils



La réduction nette d'effectifs ne représente que 7,9 % des 55.900 départs à la retraite de 2004. Elle est inférieure au tiers des créations d'emplois du dernier budget du gouvernement Jospin...

Départs à la retraite des agents civils de l'Etat à l'horizon 2010

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
53.900	55.900	57.500	60.100	62.067	65.333	62.767	61.833

Elle est très inférieure aux 50 % escomptés ! 92,2 % des départs à la retraite de fonctionnaires seront donc remplacés en 2004. La baisse d'effectifs ne correspond qu'à 0,2 % des emplois budgétaires de l'Etat. L'économie brute qui en résulte en 2004 est inférieure à 100 millions d'euros comme le montrent les simulations ci-dessous. **Les économies sur crédits de rémunérations engendrées par la suppression des 4.414 emplois budgétaires ne compensent pas l'accroissement tendanciel des charges de pension (+ 1,6 milliard d'euros) : les coûts de personnel continuent à progresser, même s'ils sont très légèrement freinés. La politique conduite ne suffit donc pas à inverser réellement la tendance.**

Economies budgétaires¹² pour un remplacement de 95 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	53 105	54 625	57 095	58.963	62 067	69 628	58 742
Économie sur l'année	71,0	73,0	76,3	78,8	82,9	79,7	78,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	71,0	144,0	220,3	299,1	382,0	461,7	540,2

Économies budgétaires pour un remplacement de 75 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	41 925	43 125	45 075	46 550	49 000	47 075	46 375
Économie sur l'année	354,8	365,0	381,5	394,0	414,7	398,4	392,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	354,8	719,8	1 103,3	1 495,3	1. 910,0	2 308,4	2 700,9

Économies budgétaires pour un remplacement de 50 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	27 950	28 750	30 050	31 033	32 667	31 383	30 917
Économie sur l'année	709,7	730,0	763,0	787,9	829,4	796,8	785,0
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	709,7	1 439,6	2 202,6	2 990,6	3 820,0	4 .616,8	5 401,8

¹² Les flux de départs sont évalués par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à partir des fichiers de paie des agents de l'Etat. L'économie du non-remplacement d'un agent partant étant égale au coût de son remplaçant, les rémunérations moyennes des agents recrutés ont été estimées à partir des fichiers de paie. Les coûts utilisés correspondent à des années pleines, ils ne prennent donc en compte ni les dates des départs, ni celles de recrutement. Les coûts ont été calculés hors évolution du point de la fonction publique et hors mesures catégorielles.

L'effort de réduction des effectifs paraît très inégalement réparti selon les ministères.

Évolution des effectifs par ministère dans le projet de loi de finances pour 2004

	Effectifs budgétaire 2003	Évolution des effectifs	En %
Aménagement du territoire	123	-2	- 1,63
Services généraux du Premier ministre	1.771	-28	- 1,58
Plan	205	-3	- 1,46
Sports	5.949	-71	- 1,19
Affaires étrangères	9.409	-112	- 1,19
Economie, finances et industrie	179.771	-2.002	- 1,11
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	31.098	-326	- 1,05
Équipement (services communs)	98.352	-1.021	- 1,04
Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	15.045	-144	- 0,96
Culture et communication	14.010	-100	- 0,71
Travail	10.534	-71	- 0,67
Jeunesse et enseignement scolaire	961.454	-3.550	- 0,37
Tourisme	321	-1	- 0,31
Défense	455.382	-147	- 0,03
Outre-mer	5.782	0	0,00
Enseignement supérieur	131.139	35	0,03
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	171.728	739	0,43
Secrétariat général de la défense nationale	278	2	0,72
Ecologie et développement durable	3.476	35	1,01
Mer	2.547	31	1,22
Justice	69.215	2.199	3,18
TOTAL	2.167.589	- 4.537	- 0,21

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

Trois ministères, celui de l'équipement, celui de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'enseignement scolaire concentrent, en nombre, la majeure partie des suppressions de postes. Ils représentent 84 % des 9.739 suppressions de postes (l'enseignement scolaire concentre également 26 % des 5.178 créations de postes). Si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ceux des affaires étrangères, de l'équipement et de l'agriculture connaissent une diminution de leurs effectifs supérieure à 1 %, l'effort reste très limité aux ministères de la culture et de l'éducation nationale, les effectifs de ce dernier représentant pourtant plus de 50 % des emplois budgétaires civils et militaires de l'Etat. On en reste parfois au domaine du symbolique !

Les réductions ou créations nettes d'emplois budgétaires doivent de plus être mises en regard du nombre de départs à la retraite qui affecte chaque ministère. Si seulement 34,1 % des départs à la retraite seront remplacés au ministère des affaires étrangères, ou 50 % au ministère de la culture, le taux de remplacement atteindra 90,1 % au ministère de l'enseignement scolaire.

Taux de remplacement des départs à la retraite¹³ en 2004, par ministère

	Evolution nette des effectifs	Nombre de départs à la retraite	Taux de remplacement des départs à la retraite
Aménagement du territoire	-2	0	n.s.
Services généraux du Premier ministre	-28	34	17,6%
Sports	-71	0	n.s.
Affaires étrangères	-112	170	34,1%
Economie, finances et industrie	- 2.002	4.705	57,4%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	- 326	878	62,9%
Equipement (services communs)	- 1.021	2.303	55,7%
Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	- 275	563	51,2%
Culture et communication	- 100	200	50,0%
Jeunesse et enseignement scolaire	- 3.550	35.897	90,1%
Tourisme	- 1	0	n.s.
Outre-mer	0	11	100,0%
Enseignement supérieur	35	3.696	100,9%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	739	6.763	110,9%
Secrétariat général de la défense nationale	2	0	n.s.
Ecologie et développement durable	35	0	n.s.
Mer	31	39	179,5%
Justice	2.199	1.568	240,2%
TOTAL	- 4.447	56.827	92,2 %

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

¹³ Compte tenu de la disparition du dispositif de congés de fin d'activité (CFA) et des mesures prises dans le cadre de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (et en particulier l'allongement progressif de la durée de cotisation, la rénovation du dispositif de cessation progressive d'activité (CPA), la mise en place progressive d'une décote et d'une surcote), les agents pourraient être amenés à modifier leurs comportements s'agissant de leur date de départ à la retraite. Il est donc possible que les flux soient ex post sensiblement différents des prévisions actuelles.

Peu de ministères satisfont à l'objectif de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux.

c) ... et une modération des rémunérations

Le point fonction publique a été revalorisé de 0,6 % au 1^{er} mars 2002 et de 0,7 % au 1^{er} décembre 2002. Le coût de ces mesures est d'environ 580 millions d'euros sur 2002 et leur effet report sur 2003 de l'ordre de 771 millions d'euros. Aussi la loi de finances initiale pour 2003 comportait-elle une provision sur le chapitre 31-94 « *mesures générales intéressant les agents du secteur public* » des charges communes de 875 millions d'euros qui a permis de financer la mesure de 0,7 % de décembre 2002.

En l'état, il n'est en revanche pas prévu de mesure générale sur 2003. Aucune dotation¹⁴ n'a été inscrite sur le chapitre 31-94 des charges communes pour 2004.

B. LE RESPECT DES LOIS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

Le projet de loi de finances pour 2004 comporte les crédits nécessaires au respect des lois d'orientation et de programmation pour la justice (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) et pour la sécurité intérieure (loi n° 2002-1094 du 29 août 2002) et à celui de la loi de programmation militaire (loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003).

1. La loi d'orientation et de programmation pour la justice

La programmation quinquennale pour la justice, votée par le Parlement en juillet 2002, prévoit des moyens supplémentaires considérables pour les années 2003 à 2007 :

- la création de 10.100 emplois supplémentaires d'ici à 2007, dans les services de la justice, soit une **augmentation de 15 %** par rapport aux effectifs actuels ;

- un montant supplémentaire de 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme, ce qui reviendra à **doubler le niveau moyen annuel des investissements** du ministère de la justice.

¹⁴ Le coût d'une revalorisation de 1 % du point fonction publique serait de l'ordre de 780 millions d'euros en 2004.

Le montant cumulé de l'enveloppe financière destinée à financer ces emplois et ces investissements supplémentaires, ainsi que des mesures d'accompagnement, s'établit à 3,65 milliards d'euros pour 2003-2007 (2,775 milliards d'euros en dépenses ordinaires et 875 millions d'euros de crédits de paiement pour les dépenses en capital).

L'effort réalisé dans le budget pour 2003 était en parfaite concordance avec la programmation quinquennale : un doublement de l'effort d'investissement et un cinquième des recrutements prévus.

En 2004, le budget de la justice permet l'accélération de la mise en œuvre de la loi de programmation.

S'agissant des emplois, le taux de couverture est de **42 %** au lieu de 40 % en déroulement linéaire. Dans toutes les directions, il est supérieur au déroulement normal de la loi de programmation, sauf pour les services judiciaires (32 %) et pour le service d'accès au droit (14 %). Les recrutements en 2004 sont supérieurs au cinquième des recrutements prévus sur cinq ans car s'est ajoutée à la volonté du gouvernement de respecter la programmation quinquennale pour chacune des grandes missions du ministère, la nécessité de donner à l'administration pénitentiaire les moyens de faire face à la croissance des effectifs de personnes détenues.

Plus de deux cinquièmes des emplois prévus dans la programmation sont créés en 2003-2004

Emplois créés	Prévu 2003	Prévu 2004	Prévu 2003-2007	Réalisation 2003 + 2004
Magistrats	180	150	950	38 %
Fonctionnaires et agents des services judiciaires	520	559	3 500	31 %
Personnels de l'administration pénitentiaire	870	1 111	3 740	53 %
Personnels de la protection judiciaire de la jeunesse	314	234	1 250	44 %
Administration centrale et CNIL	40	46	180	48 %
Justice administrative	100	97	480	41 %
Total	2 024	2 197	10 100	42 %

Source : ministère de la justice

S'agissant des dépenses ordinaires, la loi de programmation est couverte à hauteur de 42 % au lieu de 40 % en déroulement linéaire. En **dépenses cumulées** sur 2003 et 2004, la loi de programmation est couverte à hauteur de **52 %** (au lieu de 60 % en déroulement linéaire).

S'agissant des autorisations de programme, la loi de programmation est couverte à hauteur de 53 %, ce qui est de bonne gestion puisqu'il faut engager au plus tôt des travaux qui s'étaleront souvent sur

plusieurs années. En matière d'investissement, le budget 2004 prévoit une nouvelle forte augmentation (+ 49 %) du montant des autorisations de programme après le quasi-doublement (+ 95 %) opéré en 2003.

S'agissant des crédits de paiement, la loi de programmation est couverte à hauteur de 14 %, ce qui s'explique par le retard inéluctable enregistré entre le démarrage d'un programme de travaux et les paiements effectifs qui arrivent de manière échelonnée, avec une très faible consommation de crédits dans les premières années.

Plus de la moitié des autorisations de programme prévues dans la programmation sont mises en place en 2003-2004

Autorisations de programme¹⁵	Prévu 2003	Prévu 2004	2003-2007	Réalisation 2003 + 2004
Services judiciaires	40	78	277	43 %
Administration pénitentiaire	295	441	1.313	56 %
Protection judiciaire de la jeunesse	11	5,5	55	30 %
Administration centrale	37	3,5	45	90 %
Justice administrative	12	15,4	60	46 %
Total	395	543,4	1.750	54 %

Source : ministère de la justice

2. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a fixé des objectifs indicatifs d'accroissement des moyens mis à la disposition de la police et de la gendarmerie nationales pour la période 2003-2007.

Ces moyens sont les suivants en ce qui concerne la police nationale :

- la création de **6.500 emplois supplémentaires dans la police nationale**, dont 4.500 emplois de personnels actifs et 2.000 emplois administratifs, techniques, scientifiques et spécialisés ;

- **1,18 milliard d'euros de crédits supplémentaires de dépenses de fonctionnement et d'équipement sur la période 2003-2007**, soit 236 millions d'euros par an.

Une répartition homogène dans le temps des moyens nouveaux prévus par la LOPSI conduirait à atteindre 40 % des objectifs fixés d'ici la fin de l'année 2004.

¹⁵ Hors autorisations de programme à ouvrir au titre de programmes déjà lancés.

La loi de finances initiale pour 2003 prévoyait la création de 1.900 emplois supplémentaires, soit 29,2 % de l'objectif prévu par la LOPSI sur la période 2003-2007.

Ces créations d'emplois se répartissaient comme suit :

- 900 créations d'emplois de personnels actifs (890 emplois de gardiens de la paix et 10 emplois de contrôleurs généraux) sur les 4.500 créations d'emplois prévues par la LOPSI (soit 20 % de l'objectif) ;

- 1.000 créations d'emplois administratifs, soit la moitié de l'objectif fixé par la LOPSI pour la période 2003-2007.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création de 1.000 emplois, soit 15,4 % de l'objectif prévu par la LOPSI, selon la répartition suivante :

- 750 créations d'emplois de personnels actifs (740 emplois de gardiens de la paix et 10 emplois de contrôleurs généraux), soit 16,7 % de l'objectif prévu par la LOPSI pour les personnels actifs ;

- 250 créations d'emplois administratifs, soit 8 % de l'objectif fixé par la LOPSI pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés.

L'augmentation totale des effectifs prévue en fin d'année 2004 au titre des années 2003 et 2004 représente 2.900 emplois, soit 44,6 % de l'objectif fixé par la LOPSI, dont 1.650 emplois de personnels actifs (36,7 % de l'objectif) et 1.250 emplois de personnels administratifs (62,5 % de l'objectif), hors mesures catégorielles.

L'augmentation annuelle prévue par la LOPSI (236 millions d'euros) ne correspond pas à la nomenclature budgétaire, le champ de la police nationale au titre de la LOPSI étant légèrement plus étendu que celui de l'agrégat « *Police nationale* » du budget du ministère de l'intérieur, ce qui rend les comparaisons difficiles.

La loi de finances initiale pour 2003 a prévu l'augmentation de 45 millions d'euros des crédits d'équipement du titre III et de 95 millions d'euros des crédits de paiement pour les opérations d'investissement du titre V, soit au total une augmentation de 140 millions d'euros en 2003, soit 59 % de l'objectif annuel fixé par la LOPSI.

Dans le projet de loi de finances pour l'année 2004, l'augmentation des crédits de fonctionnement (78 millions d'euros) et d'investissement (168 millions d'euros) atteint au total 246 millions d'euros, soit 104 % de l'objectif annuel prévu par la LOPSI.

Pour les années 2003 et 2004, l'augmentation des crédits de fonctionnement et d'investissement s'élève à 386 millions d'euros (426 millions d'euros en tenant compte de l'impact de mesures décidées en loi de finances initiale pour 2003 pour les années 2004 et 2007), soit 32,7 % de l'objectif fixé par la LOPSI sur cinq ans.

3. La loi de programmation militaire

Le projet de budget de la défense pour 2004 s'élève à 41.565 millions d'euros se décomposant comme suit (à structure courante) :

- 13.928 millions d'euros pour les rémunérations et charges sociales (- 0,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003) ;
- 3.577 millions d'euros pour le fonctionnement (+ 3,8 %) ;
- 9.163 millions d'euros pour les pensions (+ 3,0 %) ;
- 14.898 millions d'euros pour les dépenses en capital (+ 10,7 %) ; les autorisations de programmes s'élevant à 16.769 millions d'euros (+ 9,6 %).

Pour les crédits d'équipement, la dotation 2004 du ministère de la défense résulte pour l'essentiel de l'application de la loi de programmation militaire, qui fixe pour la période 2003-2008 les crédits alloués à la réalisation du modèle d'armée 2015.

On peut rappeler que la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 ne fixe plus d'objectifs pour l'ensemble du budget mais se contente de faire référence à des paramètres essentiels de la politique de défense : les crédits de paiement des titres V et VI, les effectifs civils et militaires, ainsi que les moyens spécifiques destinés à favoriser la fidélisation, le recrutement et la reconversion des personnels militaires. Ce dernier objectif fixé à 572,58 millions d'euros 2003 par l'article 4 de la loi de programmation, renvoie au rapport annexe pour l'échéancier annuel.

Application de la loi de programmation militaire (LPM) 2002-2003

(en milliards d'euros)

Objectifs de l'article 2 de la LPM		
	2003	2004
Crédits de paiements des titres V et VI en LPM	13,65	14,85
Crédits de paiements des titres V et VI en PLF	13,64	14,9
Objectifs de l'article 3 de la LPM		
	2003	2004
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en LPM	437069	437896
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en PLF	437069	437789
Objectifs de l'article 4 de la LPM		
	2003	2004
Fonds de consolidation de la profession en LPM	18,93	46,71
Fonds de consolidation de la profession en PLF	18,93	46

Source : ministère de la défense

Le tableau ci-avant permet de constater que les objectifs définis par la loi de programmation proprement dite sont atteints sous réserve des arrondis.

Le résultat est d'autant plus remarquable pour l'objectif majeur de la loi, le montant des dépenses en capital, que 2004 était une année de rattrapage et succédait à 2003 qui était une année de consolidation.

En dépit des difficultés de bouclage du budget général, le gouvernement a donc réussi à accrocher cette « seconde marche » du chemin fixé par la loi de programmation.

L'ampleur de ce traitement privilégié, en prévision mais également en exécution – le budget de la défense n'a subi pour l'instant que des mises en réserves d'un montant de 914 millions d'euros –, dépendra de la façon dont seront traitées les opérations extérieures en loi de finances rectificative, sachant que leur coût était estimé à la fin du premier semestre 2003 à 629 millions d'euros.

En tout état de cause, l'évolution plus que modérée des dotations du titre III témoigne des efforts demandés aux armées en matière de coût de fonctionnement.

La dotation en dépenses ordinaires hors pensions, stable en valeur (+ 0,5 %), permet, par la mise en œuvre d'économies et par une meilleure adéquation entre moyens et besoins, de financer les mesures relevant de la programmation.

Il s'agit notamment de la création de 50 postes d'officiers et de 1.150 postes de sous-officiers, ainsi que le recrutement de 700 gendarmes auxiliaires volontaires (65,5 millions d'euros), la création de 1.000 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre (par transformation de postes de volontaires), ainsi que la création de 45 emplois au sein de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

Sont aussi inscrites les mesures d'amélioration de la condition militaire (53 millions d'euros) et le fonds de consolidation de la professionnalisation (27 millions d'euros), et le soutien à l'activité des réserves (32 millions d'euros).

Les nouvelles mesures de fonctionnement regroupent en particulier la mise en place de nouvelles normes d'activité et d'entraînement (13 millions d'euros), la majoration des crédits liés à la sous-traitance (20 millions d'euros), et l'amélioration du fonctionnement de l'administration centrale et de la gendarmerie départementale (17 millions d'euros).

C. UNE MODERNISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS PUBLICS

Les stratégies ministérielles de réforme définies par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2003, présentées par les différents ministres le 1^{er} octobre 2003, visent à identifier toutes les réformes de structures possibles, à la fois pour engendrer des économies, pour adapter l'organisation de l'Etat à l'évolution de ses missions et pour tirer les conséquences de la décentralisation. Celles-ci montrent que la plupart des ministères en sont encore à la prospective et à l'expérimentation, la réforme de l'Etat apparaissant pourtant comme un chantier prioritaire du gouvernement.

Leur réussite sera conditionnée par une modernisation de la gestion des crédits publics, consistant à **externaliser les missions non régaliennes de l'Etat**, à **développer les partenariats public-privé** lorsque ceux-ci sont à l'origine de coûts moindres et d'une meilleure qualité des services et investissements publics, et à **généraliser les bonnes pratiques budgétaires**.

1. L'externalisation de missions non régaliennes de l'Etat

Si la décentralisation doit conduire logiquement à une réduction des dépenses publiques, l'externalisation de missions non régaliennes de l'Etat au secteur privé est source d'économies à court terme. L'externalisation de missions n'ayant qu'un lointain rapport avec le service public reste encore parcellaire : elle ne fait l'objet d'aucune stratégie d'ensemble.

Certains ministères n'en sont qu'au stade de la réflexion. Ainsi, au ministère des sports est étudiée la possibilité de transférer certaines fonctions logistiques à des prestataires extérieurs. Le ministère de la défense a présenté dans sa stratégie ministérielle de réforme plusieurs pistes consistant à externaliser les missions de stockage, de transport et de facturation de l'économat des armées, la gestion et la maintenance des 25.000 véhicules de la gamme commerciale, mais aussi la formation initiale des pilotes d'hélicoptères ou le soutien logistique aux opérations extérieures (OPEX). Par ailleurs, le gouvernement réfléchit à la disparition du monopole de placement de l'ANPE sur le marché de l'emploi et à l'intervention d'agences de placement privées.

Le ministère de l'intérieur paraît plus avancé, avec l'externalisation en cours du transfèrement de détenus à des sociétés spécialisées, du fichier national des empreintes génétiques, de la maintenance du parc automobile, de la gestion des appels en cas de crise et de certaines fonctions dans le domaine des systèmes d'information et de communication à des entreprises privées.

De même, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a, à compter de 2004, supprimé la distribution d'assurance-vie par les fonctionnaires du Trésor public (soit une économie de 300 équivalents temps plein) et externalisé le contrôle des véhicules lourds (700 équivalents temps plein dans les directions régionales à l'industrie, à la recherche et à l'environnement) et la garantie et du poinçonnage des métaux précieux (environ 100 emplois « économisés »).

En revanche, au ministère de la culture, seules quelques fonctions techniques du Grand Palais (gardiennage, aménagement) ont été externalisées.

Les actions les plus significatives sur le plan budgétaire sont celles du ministère de la justice, qui bénéficie d'une véritable antériorité dans ce domaine, et du ministère de la défense. La gestion du parc des 80.000 logements de la gendarmerie nationale est en voie d'externalisation.

La loi du 22 juin 1987 a permis à l'administration pénitentiaire d'externaliser certaines des missions concourant au fonctionnement de ses établissements en recourant à la gestion mixte. Ce mode de gestion consiste à confier à des entreprises privées mises en concurrence les fonctions de soutien logistique (restauration, cantine, hôtellerie, maintenance, transport, formation professionnelle et travail) pour lesquelles l'administration ne dispose pas de ressources humaines suffisantes, l'Etat gardant l'intégralité de ses missions régaliennes de surveillance. Cette « gestion mixte », dont le premier initiateur a été le garde des sceaux Albin Chalandon, a été mise en œuvre dans le cadre du programme « 13.000 places » entre 1988 et 1992, puis plus récemment pour le nouveau programme « 4.000 places ». La gestion mixte constitue depuis quinze ans le mode de gestion normal de l'administration pénitentiaire, quels que soient les gouvernements. Elle avait pourtant été vivement attaquée par l'opposition de la période 1986-88...

Ce sont les acquis de cette gestion mixte qui militent pour un accroissement des partenariats public-privé en matière d'investissement.

2. Les partenariats public-privé pour l'investissement (PPP)

Le principe de partenariat entre le public et le privé (PPP) ne constitue pas, loin s'en faut, une nouveauté. Il correspond même à l'origine à une innovation française du XIX^{ème} siècle, appelée alors "*concession de service public*".

a) Définition des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé, mis en œuvre notamment au Royaume-Uni ou en Australie, constituent une modalité de financement privé des investissements publics. Ils se différencient néanmoins tant des marchés publics que des délégations de service public. Ils portent en effet sur une prestation globale (conception, construction, financement, exploitation), là où le code des marchés publics français interdit en principe l'allotissement global de la construction et de l'exploitation d'un ouvrage public, et prévoit des durées contractuelles plus courtes. Ils se distinguent des délégations de service public dans la mesure où ce n'est pas seulement l'exploitation du « domaine public » qui est déléguée, mais aussi la fonction de financeur et de propriétaire qui incombe habituellement à l'Etat.

Le mode de rémunération d'un partenariat public-privé diffère de celui d'un marché public, où la rémunération est versée par l'Etat, ou d'une délégation de service public, qui constitue une délégation à paiement privé, même si elle peut bénéficier de subventions d'équilibre. Dans le cas des partenariats public-privé, la rémunération étalée sur la durée du contrat provient de la personne publique, en intégrant éventuellement les recettes d'exploitation dont peut bénéficier le prestataire.

Un partenariat public-privé constitue donc un contrat global, négocié de manière souple, qui vise, soit à améliorer la gestion d'équipements existants, soit à construire et exploiter des équipements nouveaux, en prévoyant le cas échéant le financement de ceux-ci par crédit-bail.

Au Royaume-Uni, coexistent trois modes de gestion :

- le mode de gestion traditionnel, avec maîtrise d'ouvrage et financement publics ;

- les contrats conception/construction/financement/opération (*Design Build Finance Operator* ou DBFO) dits aussi contrats d'initiative au financement privé (*Private Finance Initiative* ou PFI), avec maîtrise d'ouvrage

et financement privés. La majorité de ces contrats porte sur la construction ou la rénovation d'un équipement public, ainsi que la maintenance et les services hôteliers (prisons, hôpitaux...). Une plus petite partie porte sur la cession de biens existants à un opérateur privé ensuite chargé du gros œuvre et de la maintenance ;

- les contrats de conception/construction/opération (*Design Build Operate* ou DBO), avec maîtrise d'ouvrage privée et financement public.

Nombre de contrats PFI au Royaume-Uni (au 1^{er} juillet 2002)

(en millions d'euros)

Ministère/Gouvernement local	Nombre de PFI engagés	Montant total en capital	Montant moyen des dépenses en capital	Nombre de PFI opérationnels
Santé	105	3.851,62	36,68	54
Education	64	1.796,48	28,07	15
Transport	58	12.762,94	220,05	33
Ecosse	56	2.871,77	51,29	27
Intérieur	39	2.123,71	54,46	21
Défense	37	2.875,39	77,71	29
Irlande du Nord	24	288,69	12,03	16
Pays de Galles	11	476,23	43,30	9
Emploi	7	1.285,17	183,59	2
Autres	47	2.512,44	53,46	23
Total	446	30. 844,44	69,16	229

Source : rapport de l'inspection générale des finances sur l'ingénierie immobilière et la gestion patrimoniale

b) Le contexte : un besoin d'équipements publics de qualité

La politique d'investissement public est marquée par un double héritage :

- **les équipements existants souffrent d'un entretien défaillant et coûteux.** Selon le rapport de l'inspection générale des finances sur l'ingénierie immobilière et la gestion patrimoniale de février 2003¹⁶ : « *les professionnels de l'immobilier rencontrés par la mission convergent sur l'idée qu'une politique préventive en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est, à terme, facteur d'économie, dans une proportion de l'ordre de 40 % à 50 %* ».

Les conditions d'hygiène et de sécurité dans un grand nombre de bâtiments publics apparaissent dégradées : au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 38 % des bâtiments présentent des défauts d'éclairage, 19 % révèlent la présence de locaux à risque et 18 % souffrent

¹⁶ Rapport n° 2002-M-019-01.

d'un aspect intérieur dégradé. Pourtant, la charge budgétaire liée à la gestion de l'immobilier public représente un coût annuel de 1,7 à 2 milliards d'euros. La délégation de la fonction de propriétaire à des prestataires privés mérite d'être étudiée.

- les missions régaliennes de l'Etat (justice et sécurité intérieure) nécessitent des investissements considérables pour répondre aux besoins des citoyens, dont le financement ne peut être systématiquement délégué aux collectivités territoriales. La nécessité de respecter un certain nombre d'obligations environnementales européennes (traitement des eaux usées ou traitement des déchets) comme de réaliser des réseaux transeuropéens (RTE) impose de lourds investissements. Les moyens budgétaires dont dispose l'Etat, compte tenu des contraintes de déficit et d'endettement des administrations publiques, par rapport à un volume d'investissements indispensable et trop longtemps reporté, imposent de rechercher des solutions dans des partenariats public-privé (PPP) bien encadrés.

Les enseignements des PFI britanniques paraissent ainsi éclairants : selon le National Audit Office (NAO), tous les projets de construction réalisés en mode PFI ont respecté leur budget et 89 % ont devancé ou respecté les échéanciers prévus. Pour les projets réalisés en mode de gestion traditionnel, 73 % des projets voient leur budget dépassé et 70 % sont livrés en retard.

c) Les avantages prévus par les PPP

Les PPP peuvent permettre à l'Etat de bénéficier de ressources techniques, qu'il s'agisse de maîtrise d'ouvrage ou d'entretien courant. Sur le plan budgétaire, les PPP ne peuvent procurer d'avantages que s'ils sont imaginés de manière globale : la stricte logique comptable à court terme est manifestement insuffisante. Le rapport de l'inspection générale des finances sur l'ingénierie immobilière et la gestion patrimoniale de février 2003 indique que « *l'Australian National Audit Office a critiqué la pratique systématique de l'Etat australien visant à vendre puis à relouer les immeubles des administrations. L'Auditeur-Général critique notamment la logique de rentabilité à court terme de ce type d'opération qui conduit à conclure des contrats de location à des niveaux supérieurs à ceux du marché ce qui obère l'équilibre financier à long terme de l'opération* ». **Le simple transfert, en crédit-bail, de l'immobilier de l'Etat ne conduit pas nécessairement, pour Eurostat, à une amélioration de l'endettement maastrichtien : dans certains cas, les engagements de location à long terme pourraient être pris en compte dans la dette.**

La comparaison entre la gestion traditionnelle et un partenariat public-privé doit prendre en compte deux éléments :

- d'une part, **le recours au partenariat public-privé entraîne un surcoût, tout d'abord en termes de taux d'intérêt.** L'endettement privé est en effet plus onéreux que l'endettement public car l'Etat bénéficie d'une cotation plus favorable que tout emprunteur privé. L'écart de taux peut atteindre 3 points de base dans le cadre d'un contrat public-privé. Il convient d'ajouter à ce surcoût les frais de transaction liés à la complexité des procédures pour monter les dossiers ;

- d'autre part, **le recours au PPP peut engendrer des économies de construction et de maintenance en raison de la meilleure prise en compte par l'opérateur privé de certains risques,** risque opérationnel (la rémunération du prestataire ne peut en effet être revue à la hausse en cas d'accroissement de ses coûts, d'où une responsabilisation de celui-ci) et risque financier (gestion des modifications de conditions de financement : les opérations de refinancement peuvent constituer des ressources non négligeables pour le prestataire privé). Les PPP engendrent, en matière immobilière, une plus grande lisibilité des coûts. Les coûts de gestion de l'immobilier de l'Etat restent aujourd'hui mal identifiés.

L'Etat peut ainsi être prêt à payer un coût de capital plus élevé, lié à la prime de risque de l'opérateur privé, s'il est assuré que le meilleur suivi de l'opération par les intermédiaires financiers conduira au final à un coût total inférieur.

Au Royaume-Uni, les résultats des PFI sont évalués en fonction d'un « prix de secteur » (Public Sector Comparator (PSC)). Dans le cas du contrat PRIME, consistant à confier la propriété de l'immobilier de la sécurité sociale britannique à un opérateur privé, le National Audit Office a mis en évidence une économie nette de 838 millions d'euros devant être décomposée entre un gain de 1.290 millions d'euros (dont 650 millions d'euros pour les dépenses en capital et 445 millions d'euros pour les dépenses de service) et un surcoût de 428 millions d'euros lié notamment au coût plus élevé du capital privé (191 millions d'euros) et aux coûts de transaction (65 millions d'euros). L'Office of Government Commerce (OGC), à partir d'un échantillon de 250 PFI engagés tant par les ministères que par les gouvernements locaux a établi que le gain entre le « prix de secteur » (PSC) et le prix contracté en PPP était de 17 %.

d) Les conditions de la réussite des PPP

L'expérience britannique démontre qu'un certain nombre de conditions doivent être réunies pour que les partenariats public-privé engendrent des gains de gestion.

Tout recours à un PPP doit être systématiquement précédé d'une évaluation financière précise permettant de connaître le coût actualisé de l'opération au regard d'autres solutions possibles. Une comparaison

chiffrée systématique doit intervenir avec une solution publique classique, ce qui suppose que l'administration acquière une connaissance fine des coûts de gestion de ses équipements publics. De telles évaluations doivent être confiées à des experts indépendants et soumises au contrôle du Parlement.

Les risques liés à l'opération doivent être correctement évalués (risque de vacance du bâtiment, risque opérationnel, risque financier, etc.) car ils font l'objet d'une facturation par le prestataire privé. Les implications en ce qui concerne les sinistres doivent être identifiées pour calculer les coûts d'assurance. L'Etat est aujourd'hui son propre assureur : dans le cas d'équipements publics comme des prisons, il subit fréquemment des dommages importants.

L'élaboration, la négociation et le suivi des partenariats exigent des équipes administratives très qualifiées et performantes : la réalisation d'un gain financier sur un PPP en dépend étroitement.

L'inscription en **hors bilan** des engagements de long terme liés aux PPP doit être systématique.

Les implications des PPP en termes de **commande publique** aux PME doivent être clarifiées : celles-ci ne peuvent en général intervenir que comme sous-traitantes de groupes capables de répondre à la globalité du marché.

e) La construction d'un cadre juridique adapté

Certains ministères disposent de la possibilité juridique de s'engager dans des partenariats public-privé.

L'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit, pour la **police**, la **gendarmerie** et la **justice**, que :

- « *l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales ;*

- « *l'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées ;*

- « *le financement de ces constructions peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail* ».

Ces dispositions ont été étendues aux **armées** ou aux services du ministère de la défense par l'article 7 de la loi n° 2003-73 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, pour la mise en œuvre de projets portant sur leurs immeubles et bâtiments.

L'article 6 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit prévoit que « *le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions* ».

C'est cette ordonnance, très attendue par les industriels, qui, en précisant essentiellement les conditions de financement des PPP, définira le cadre d'intervention de ce nouveau mode de gestion des investissements publics.

f) Les perspectives du PPP en 2004

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a chargé la Caisse des dépôts et consignations d'étudier des cas concrets de partenariat public-privé : hôpital de Caen, université de Toulouse-Le Mirail, musée de l'air et de l'espace du Bourget, incinérateur d'ordures ménagères de Tours, TGV Angoulême-Bordeaux, dédoublement de l'autoroute A4/A86. Au Royaume-Uni sont uniquement lancés les projets dits « bancables » : l'acceptabilité du projet par les banques constitue un des critères de viabilité.

Les principaux ministères régaliens ont d'ores et déjà élaboré des projets de partenariat public-privé dont certains doivent attendre l'ordonnance relative aux partenariats public-privé.

Le ministère de la justice prévoit ainsi de construire 18 prisons (11.000 places) en PPP dont les premières seraient inaugurées en 2008.

Le plan quinquennal « Hôpital 2007 » devrait également prévoir des partenariats public-privé.

Le ministère de l'intérieur devrait également avoir recours aux PPP : la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique oblige à tenir deux jurys d'appel d'offre et explique en partie pourquoi la construction des

commissariats requiert actuellement en moyenne de 6 à 8 ans, alors que le dispositif de l'article 3 de la LOPSI devrait permettre de réduire de 12 à 36 mois les délais de livraison des bâtiments.

3. La généralisation des bonnes pratiques : les contrats de performance

La traduction en gains budgétaires des efforts menés par le gouvernement en matière de réforme de l'Etat reste difficile. Aussi paraît-il souhaitable, dans le cadre éventuel d'une coordination des stratégies ministérielles de réforme, de généraliser les bonnes pratiques qui permettent de lier des objectifs de qualité de service avec des engagements de maîtrise des coûts. En ce domaine, le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, où deux directions, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont signé pour la période 2003-2005 des contrats de performance avec la direction du budget, constitue un exemple à suivre.

Outre des indicateurs de performance désormais développés dans la plupart des ministères, **ces contrats comportent des clauses budgétaires triennales.**

Ils constituent tout d'abord le support d'un engagement sur la réduction des effectifs, réduction liée aux gains de productivité qui pourront être réalisés.

L'évolution des effectifs de la direction générale des impôts est ainsi programmée sur la période 2003-2005 : l'évolution des emplois budgétaires s'établira à 78.117 en 2003, 77.227 en 2004 et 76.252 en 2005. Les effectifs budgétaires de 2004 seront ainsi réduits de 890 emplois (770 emplois de catégorie C et 120 emplois de catégorie B). Les effectifs budgétaires de 2005 seront réduits de 975 emplois (825 emplois de catégorie C et 150 emplois de catégorie B).

Les crédits de personnel de la direction générale des impôts (à valeur du point constante) s'établissent dès lors dans le contrat de performances à 2.734,81 millions d'euros en 2003, à 2.745 millions d'euros en 2004 et à 2.738 millions d'euros en 2005.

De la même manière, la direction générale de la comptabilité publique s'est engagée sur une réduction de ses emplois budgétaires qui devraient passer de 55.519 en 2003 à 54.883 en 2004 et 54.228 en 2005.

En contrepartie des efforts budgétaires accomplis, les directions bénéficient d'un retour sur les économies réalisées, également garanti sur trois ans.

Dans son contrat de performance, la direction générale des impôts bénéficie d'un « retour » des gains de productivité sous la forme de crédits de fonctionnement et d'investissement.

Les engagements du contrat de performance de la DGI

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	680,70	693	700
Autorisations de programme	37,38	45	45

La direction générale de la comptabilité publique bénéficie elle aussi, dans son contrat de performance, d'une garantie budgétaire, à valeur du point fonction publique constante, sur trois ans :

Les engagements du contrat de performance de la DGCP

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	2.623	2.632	2.632
Autorisations de programme	38	46	44

Mais l'innovation majeure de ces deux contrats de performance réside ailleurs : **les directions générales sont budgétairement intéressées au dépassement de leurs performances.** L'intéressement porte sur des indicateurs ayant un impact budgétaire, le dépassement de chacun d'entre eux donnant lieu à l'attribution d'un ou deux points, dans une enveloppe maximum de douze points. Le plafond annuel de l'intéressement est fixé à 10 millions d'euros pour la direction générale des impôts et à 8 millions d'euros pour la direction générale de la comptabilité publique pour les exercices 2004 à 2006.

Au Trésor public, en prenant l'exemple d'un seul indicateur, celui du taux de recouvrement net des impôts sur rôle, le mécanisme de l'intéressement se comprend ainsi :

Le dépassement de l'indicateur de performance « *taux de recouvrement net des impôts sur rôle* » (IR, IS, TH, TF, TP)

(en % et en points)

Seuils	2003	2004	2005
0 point	<98,50 %	<98,55 %	<98,60 %
1 point	98,50 %	98,55 %	98,60 %
2 points	98,53 %	98,58 %	98,63 %

Cette méthode innovante, qui crée un lien étroit entre engagements budgétaires et performances des services, peut sur le moyen terme permettre à l'Etat d'engendrer des gains de productivité majeurs, dont bénéficieraient à la fois le citoyen usager, grâce à une meilleure qualité de service, et le citoyen contribuable, grâce à une réduction de la dépense publique, et du poids des prélèvements obligatoires en résultant.

La clause de flexibilité dans l'administration fédérale autrichienne

Le gouvernement fédéral autrichien a créé en 1999 la « clause de flexibilité », dans le cadre du « programme de modernisation de l'administration » lancé en 1997. Cette clause de flexibilité a été introduite dans quatre services déconcentrés à titre expérimental.

Les dotations budgétaires de ces services sont contractualisées. Figurent dans ces contrats des engagements sur les réductions d'effectifs et sur la qualité des prestations. Les surplus budgétaires dégagés par les services sont réinvestis partiellement au sein même du service, afin de motiver les employés. Le projet initial était de les réinvestir uniquement en primes personnalisées, mais les différents services ont utilisé plusieurs formules originales : augmentation des dépenses de formation, de congrès, investissements (nouveaux locaux). Les montants réinvestis dans les services varient entre 15 % et 80 % des économies réalisées.

V. DES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2004 PLUS PRUDENTES APRÈS UNE ANNÉE 2003 DIFFICILE

Les prévisions de recettes du budget de l'Etat sont fondées sur deux éléments :

- d'une part, la réévaluation des recettes de l'année en cours ;
- d'autre part, l'estimation de la dynamique des recettes pour l'année suivante, reposant sur les données macro-économiques et les mesures fiscales proposées par le gouvernement.

A. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES POUR L'ANNÉE 2003 DE 10 MILLIARDS D'EUROS

La révision de recettes nettes du budget général pour 2003 attachée au présent projet de loi de finances s'élève à près de 10 milliards d'euros.

Les révisions portent sur l'ensemble des lignes de recettes, fiscales et non fiscales, et s'expliquent par l'incidence de la révision de croissance de l'économie pour l'année en cours.

Les moins-values fiscales représentent 7,5 milliards d'euros et les moins-values en recettes non fiscales 2,5 milliards d'euros.

Les moins-values fiscales constatées pour 2003

(en millions d'euros)

	Prévisions		Moins-value
	LFI 2003	Révisé 2003	
recettes fiscales nettes	248.745	241.272	-7.473
recettes non fiscales	34.636	32.183	-2.453
prélèvements sur recettes	-52.219	-52.768	-549
au profit des collectivités territoriales	-36.419	-36.380	39
au profit de l'Union européenne	-15.800	-16.388	-588
recettes nettes du budget général	228.173	218.196	-9.977

1. Des révisions de recettes fiscales amplifiant les annonces faites à l'occasion du débat d'orientation budgétaire

Il faut remarquer que, par souci de transparence, **dès le débat d'orientation budgétaire de juin 2003, le gouvernement avait fait état de moins-values fiscales alors chiffrées à 5,1 milliards d'euros.**

La décomposition de ces moins-values, qui s'appuyait sur les premières orientations de l'exécution budgétaire, était la suivante :

- 3,1 milliards d'euros concernant l'impôt sur les sociétés ;
- 1,5 milliard d'euros pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette ;
- 600 millions d'euros pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Ces moins-values sont confirmées et accrues dans le présent projet de loi de finances puisqu'elles sont désormais de 7,5 milliards d'euros dont :

- 3,5 milliards d'euros sur l'impôt sur les sociétés ;
- 2 milliards d'euros sur la TVA ;

- 1 milliard d'euros sur la TIPP.

Seul l'impôt sur le revenu connaît une réévaluation (+ 500 millions d'euros).

Concernant la révision des recettes **d'impôt sur les sociétés**, le ministère de l'économie et des finances précise que les acomptes d'impôt sur les sociétés fin 2002 ont été élevés, si bien que le solde versé début 2003 a été relativement faible, et la stagnation des bénéfices en 2002 a amplifié le phénomène à partir de juin 2003.

Il est certain que l'impôt sur les sociétés est l'impôt le plus sensible à la conjoncture : son envolée avait été en partie responsable des plus-values de recettes sur la période 1998-2001 et, *a contrario*, le ralentissement économique perceptible depuis 2002 se traduit par une très forte diminution de l'impôt sur les sociétés.

Concernant **la TIPP**, la révision à la baisse s'explique à la fois par la révision de la « base 2002 », qui avait été surestimée et par la diminution de la croissance de la consommation de produits pétroliers en 2003.

Concernant la **TVA**, la révision correspond logiquement à la diminution de la croissance des emplois taxables et à la hausse des remboursements.

S'agissant de **l'impôt sur le revenu**, il faut noter que la réévaluation s'explique en grande partie par le décalage d'un mois des émissions 2002 et donc le report de recouvrement de 450 millions d'euros de 2002 sur 2003.

2. Les révisions des recettes non fiscales

Lors du débat d'orientation budgétaire de juin dernier, le gouvernement n'avait pas révisé ses prévisions de recettes non fiscales à percevoir en 2003, qui représentaient 34,6 milliards d'euros. Cependant, votre commission des finances avait mis en évidence des moins-values déjà certaines concernant les prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations et le versement de l'UNEDIC au budget de l'Etat pour 1,2 milliard d'euros.

Ces observations sont confirmées dans le présent projet de loi de finances puisque les recettes non fiscales connaissent des réestimations importantes à la baisse, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, qui viennent s'ajouter aux moins-values fiscales précitées.

La principale révision concerne le **non versement par l'UNEDIC** de 1,2 milliard d'euros au budget général de l'Etat.

Le fascicule des « voies et moyens » du projet de loi de finances mentionne le « report » du versement, tel qu'il est prévu par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001. Or, l'article 40 de la loi de finances pour 2003 a effectivement prévu un report de versement de 2002 en 2003, mais aucun article du présent projet de loi de finances ne propose de nouveau report. La question de la créance de l'Etat sur l'UNEDIC devra être éclaircie.

De même, **les prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations** sont révisés à la baisse pour 800 millions d'euros. Les prélèvements en 2003 seront limités à 1,6 milliard d'euros contre 2,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Cette évaluation est d'ailleurs un maximum, et ceci a été établi lors des débats qui ont eu lieu à ce sujet au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

Les prélèvements sur les fonds d'épargne

Compte tenu de la situation des fonds d'épargne, dégradée du fait de l'écart entre le coût de la ressource et l'emploi des fonds, les prélèvements en 2003, évalués à 2,35 milliards d'euros en loi de finances initiale, n'ont pu s'imputer que sur le stock des « intérêts compensateurs » du Fonds de réserve du financement du logement (FRFL).

Le prélèvement ne pourra de ce fait excéder 1,6 milliard d'euros en 2003, soit 1,3 milliard d'euros sur le FRFL et un prélèvement supplémentaire sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), pour 205 millions d'euros.

La baisse du taux du livret A mise en œuvre le 1^{er} août 2003, de 3 % à 2,25 %, devrait améliorer le résultat des fonds d'épargne de 380 millions d'euros en 2003, en rétablissant un différentiel de taux favorable entre le coût de la ressource (taux du livret + taux de commissionnement des réseaux de collecte) et les taux d'intérêt des obligations à long terme, permettant ainsi des prélèvements à hauteur de 230 millions d'euros, sur le FRGCE et 150 millions d'euros sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE).

Ensuite, **à partir du 1^{er} juillet 2004, le taux du livret A se calculera automatiquement** comme la moyenne arithmétique entre, d'une part, la moyenne mensuelle de l'EURIBOR 3 mois et, d'autre part, l'inflation en France mesurée par la variation sur 12 mois de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages, pour le dernier mois pour lequel ces données sont connues, majorée d'un quart de point, avec arrondi au quart de point le plus proche ou, à défaut, au quart de point supérieur. Ce calcul automatique permettra de consolider durablement la situation financière des fonds d'épargne.

Il faut rappeler que votre commission des finances avait préconisé depuis plusieurs années une telle réforme et que votre rapporteur général avait déposé une proposition de loi en ce sens dès 1997¹⁷.

¹⁷ Proposition de loi n° 301 (1996-1997) relative à la détermination des taux d'intérêt de l'épargne administrée.

Enfin, **le produit des participations de l'Etat** et de l'exploitation d'entreprises publiques est également révisé à la baisse, pour 458 millions d'euros. Cette révision s'explique par la détérioration des comptes des entreprises publiques¹⁸.

L'essentiel de la moins-value provient du dividende et de l'impôt sur les sociétés de la Caisse des dépôts et consignations (- 366 millions d'euros), mais des moins-values sont également enregistrées sur le dividende du Crédit Lyonnais (- 30 millions d'euros). Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières est également en baisse sensible, de 152 millions d'euros par rapport aux prévisions, les moins-values étant enregistrées sur l'ensemble des entreprises publiques (Gaz de France, Snecma, sociétés d'autoroutes, Air France).

Il faut noter, *a contrario*, **quelques révisions à la hausse**, qui tiennent pour l'essentiel à des recettes non prévues en loi de finances initiale comme l'indemnisation de l'Etat suite à la catastrophe d'AZF pour 178 millions d'euros. Les recettes d'intérêt du Trésor progressent de 142 millions d'euros par rapport aux prévisions en raison des accords de consolidation de dettes envers des pays étrangers. Le produit des amendes est plus dynamique que prévu (+ 91 millions d'euros) de même que les prélèvements sur les jeux exploités par la Française des jeux (+ 77 millions d'euros).

Les réévaluations de recettes non fiscales en 2003

(en millions d'euros)

Recettes non fiscales (hors recettes d'ordre et du FSC ¹⁹)	
Evaluation de la LFI 2003	31.647
(mesures nouvelles)	- 2.020
<i>Report du versement exceptionnel de l'UNEDIC à 2003 (ligne 899)</i>	<i>-1.220</i>
<i>Limitation du prélèvement sur les fonds d'épargne (lignes 813 à 815)</i>	<i>-800</i>
(évolutions spontanées)	+ 65
<i>Produit des participations de l'Etat (lignes du titre 1)</i>	<i>- 458</i>
<i>Rebasage de certaines évaluations au vu de l'exécution 2002 (titres 2, 5 et 7)</i>	<i>- 58</i>
<i>Révision à la hausse des produits des chancelleries (ligne du titre 6)</i>	<i>+ 13</i>
<i>Taxes, redevances et recettes assimilées (lignes du titre 3)</i>	<i>+ 91</i>
<i>Intérêts des avances, prêts et dotations en capital (lignes du titre 4 – hors 411)</i>	<i>+ 126</i>
<i>Recettes non prévues en LFI (lignes 802 et 805)</i>	<i>+ 282</i>
<i>Autres lignes du titre 8 (Divers – hors 806)</i>	<i>+ 70</i>
Évaluation révisée pour 2003 associée au PLF 2004	29.692

¹⁸ On notera que, bien qu'importante, cette révision due à des difficultés économiques et financières, est sans commune mesure avec celle intervenue en 2002, qui a atteint 1,6 milliard d'euros et était due à l'inscription de recettes « fictives » notamment sur EDF et GDF.

¹⁹ Recettes venant en atténuation de la charge de la dette retracées aux lignes 411, 806 et 817 des recettes non fiscales.

3. Les révisions de prélèvements sur recettes

Les révisions associées aux prélèvements sur recettes sont limitées, puisqu'elles s'élèvent à 549 millions d'euros : les prélèvements au profit de l'Union européenne sont réduits de 588 millions d'euros alors que les prélèvements au profit des collectivités territoriales sont augmentés de 38 millions d'euros.

4. La dernière situation mensuelle budgétaire confirme l'ampleur des moins-values

D'après les chiffres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **sur les huit premiers mois de 2003, les recettes nettes du budget général s'élèvent à 145 milliards d'euros, hors fonds de concours, et sont donc en repli de 7,4 % par rapport aux huit premiers mois de 2002, soit une moins-value de 10,8 milliards d'euros.**

La nouvelle prévision d'exécution 2003 des recettes du budget de l'Etat s'élève à 218,2 milliards d'euros, en baisse de 2,3 % par rapport à l'exécution 2002 (soit - 5,2 milliards d'euros).

Il faudra donc que l'écart en recettes fiscales se réduise d'ici à la fin de l'année, notamment pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur les sociétés, pour que le montant des moins-values de recettes inscrit dans l'évaluation révisée pour 2003 n'apparaisse pas, *in fine*, comme sous-estimé.

Il faut rappeler que l'an dernier, à la fin août, les recettes de l'Etat étaient en recul de 1,6 % (soit - 3 milliards d'euros), et que le décalage s'était amplifié en fin d'année, puisque les recettes s'étaient élevées à 223,4 milliards d'euros (- 7 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2001). Cependant, la fin d'année avait du supporter d'importantes mesures nouvelles d'allègement de l'impôt sur le revenu (- 2,55 milliards d'euros) qui ne se reproduiront pas en 2003.

**Recettes (hors FSC et recettes d'ordre relatives à la dette ;
nettes des remboursements et dégrèvements)**

(en millions d'euros)

	EXE 2002	Rév. ^(*) 2003	Niveau à la fin août		Variation	
			2002	2003	Rév. 2003 / EXE 2002	août 2003 / août 2002
Recettes fiscales ⁽¹⁾	240.220	241.270	159.800	154.270	0,4%	-3,5%
Impôt sur le revenu	49.990	53.060	32.870	33.220	6,1%	1,1%
Impôt sur les sociétés – net ⁽¹⁾	37.520	34.560	21.830	19.370	- 7,9%	- 11,3%
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	23.960	24.670	15.690	16.140	3,0%	2,9%
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette ⁽¹⁾	107.500	109.800	70.660	71.670	2,1%	1,4%
Autres recettes fiscales – nettes ⁽¹⁾	21.250	19.180	18.750	13.870	- 9,7%	- 26,0%
Recettes non fiscales (hors FSC et recettes d'ordre relatives à la dette)	32. 60	29.690	18.200	15.580	- 9,4%	- 14,4%
Prélèvements sur recettes ⁽²⁾	-49.560	- 52.770	-32.550	- 35.120	6,5%	7,9%
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	223.420	218.200	145.450	134.730	- 2,3%	- 7,4%
Fonds de concours	4.050	—	3.000	2.910	—	- 3,0%
Recettes du budget général (y compris fonds de concours)	227.470	—	148.450	137.640	—	- 7,3%

()Evaluations révisées associées au projet de loi de finances pour 2004 présenté le 25 septembre 2003.*

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

En définitive, les recettes du budget général hors recettes d'ordre devraient s'élever à 218,2 milliards d'euros en 2003, soit une diminution de 2,3 % par rapport à l'exécution 2002, après une première baisse de 2,8 % l'an dernier.

Les recettes du budget général en 2003

(en millions d'euros)

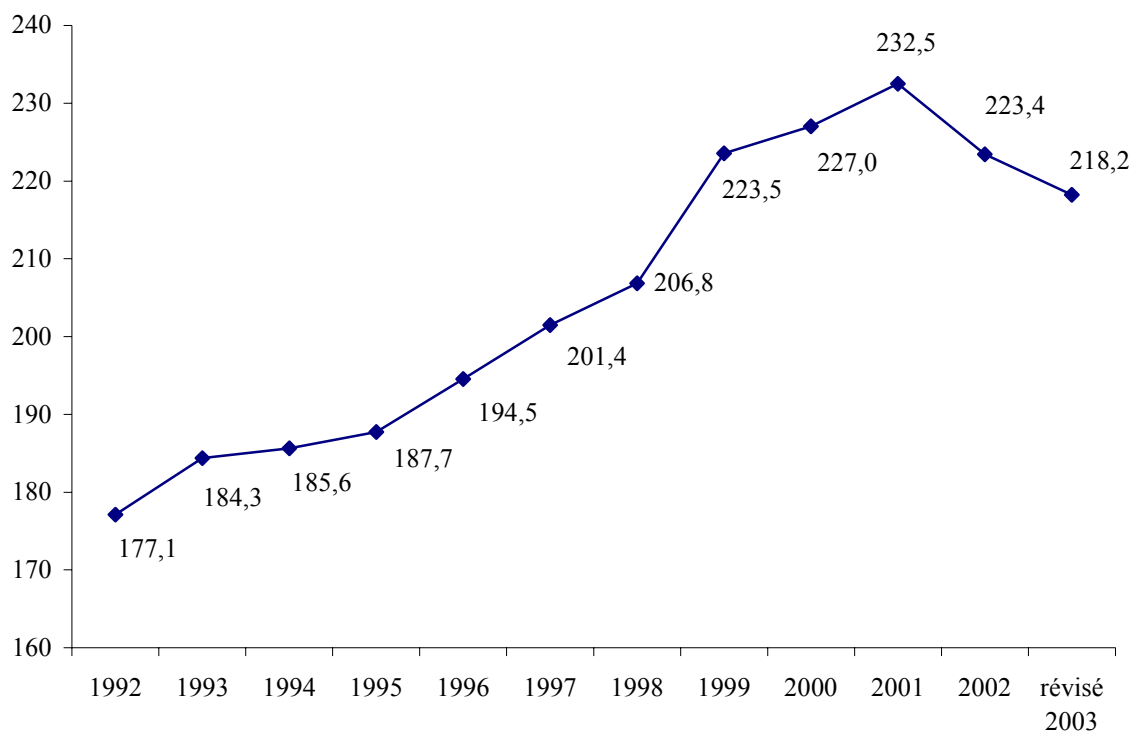
	Exécution 2002	Révisé 2003	Evolution
Recettes fiscales nettes	240.219	241.272	0,4%
Recettes non fiscales	32.760	32.183	- 1,8%
Prélèvements sur recettes	- 49.556	- 52.768	6,5%
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	<i>- 34.800</i>	<i>- 36.380</i>	<i>4,5%</i>
<i>Dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>- 14.756</i>	<i>- 16.388</i>	<i>11,1%</i>
Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre	223.420	218.196	- 2,3%

Source : projet de loi de finances pour 2004

L'examen de l'évolution des recettes de l'Etat depuis 10 ans montre clairement un retournement de tendance depuis 2002.

Les recettes du budget général de l'Etat : une inflexion à la baisse depuis 2002

(en milliards d'euros)



B. L'ÉVALUATION DES RECETTES POUR L'ANNÉE 2004 : UNE ÉVALUATION PLUS PRUDENTE

1. Une évolution spontanée modérée des recettes fiscales

A partir de l'évaluation des recettes de l'année en cours, la « base » de recettes, on peut évaluer la progression attendue de ladite base pour l'année suivante. **La variation du PIB aux prix courants et l'élasticité au PIB nominal** sont les deux données essentielles pour évaluer l'évolution spontanée des recettes fiscales de l'année à venir, avant d'intégrer les aménagements de droits.

Pour 2004, le gouvernement a fait le choix de prévisions particulièrement prudentes, prenant acte des moins-values très importantes enregistrées en 2002 et 2003 du fait du ralentissement économique.

En 2003, la croissance n'a pas été au rendez-vous (2,5 % en valeur contre une prévision de 3,9 %), et le ralentissement économique a été amplifié par le faible dynamisme des recettes fiscales, dont l'élasticité ne devrait être que de 0,3 (contre une prévision de 0,8).

Les prévisions de recettes fiscales 2004

	Exéc. 2002	LFI 2003	Révisée 2003	PLF 2004
Elasticité au PIB nominal	0,1	0,8	0,3	0,6
PIB (variation aux prix courants)	3,1 %	3,9 %	2,5 %	3,4 %
Evolution des recettes fiscales	+ 0,3 %	+ 3,1 %	+ 0,75 %	+ 2,0 %

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

Ainsi, la croissance « spontanée » des recettes fiscales sera-t-elle inférieure à 1 % cette année.

En 2004, la croissance en valeur passerait de 2,5 % à 3,4 %, et le coefficient d'élasticité des recettes à la croissance remonterait légèrement à 0,6. **Le gouvernement fait donc l'hypothèse d'une reprise modérée, parfaitement en ligne avec le consensus des économistes²⁰.** Les recettes fiscales progresseraient spontanément de 2 %.

En cohérence avec ces estimations, les recettes fiscales nettes dans le présent projet de loi de finances progressent, à législation constante, donc avant allègements d'impôts, de 2,0 %, pour atteindre 246 milliards d'euros.

Par impôt, l'évolution spontanée est cependant différenciée, puisque certains impôts progresseraient plus rapidement que le PIB, comme la TVA (+ 3,3 %) et l'impôt sur le revenu (+ 3,0 %) alors que la TIPP progresserait modérément (+ 1,7 %) et que la croissance serait de nouveau négative pour l'impôt net sur les sociétés (- 2,0 %).

²⁰ *Il serait souhaitable que le coefficient d'élasticité soit fixé après confrontation des analyses de plusieurs experts indépendants, selon un processus plus transparent.*

Croissance spontanée en 2004 des principaux impôts de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Montant recouvré en 2002	2003	2004
Impôt sur les sociétés	37,4	- 7,9%	- 2,0%
TVA	107,5	+ 1,9%	+ 3,3 %
Emissions d'IR (titre courant)	49,6	+ 4,6%	+ 3,0 %
Autres recettes	45,7	- 2,6%	+ 1,9 %

Source : rapport économique, social et financier annexé du projet de loi de finances pour 2004

2. L'impact des nouvelles réductions d'impôts

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit des mesures portant le total des dispositions fiscales et des allègements de charges pour 2004 à **3,3 milliards d'euros** dont 2,1 milliards d'euros sont retracés en recettes²¹ du budget de l'Etat.

Les ménages bénéficient dans un premier temps d'allègements à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2004 poursuit la politique **d'allègement de l'impôt sur le revenu**, en prévoyant une diminution des taux du barème de 3 % en 2004. Cette mesure aura un coût de 1,76 milliard d'euros en 2004.

Simultanément, le projet de loi de finances prévoit une majoration de la **prime pour l'emploi (PPE)** de 360 millions d'euros et le versement d'un acompte forfaitaire de 250 euros aux personnes ayant repris un emploi depuis plus de 6 mois pour un coût supplémentaire de 120 millions d'euros.

S'agissant des entreprises, le projet de loi de finances pour 2004 ne comprend que des mesures fiscales ayant un coût en 2005, comme la réforme du crédit d'impôt recherche, qui conduira à un allègement de l'impôt sur les sociétés de 180 millions d'euros et la possibilité de report en avant illimité des pertes pour un coût de 50 millions d'euros.

Il faut en effet rappeler que de nombreuses dispositions fiscales ont été prises par les lois votées en cours d'année (loi pour l'initiative économique, loi d'orientation pour l'outre-mer, loi urbanisme et habitat, loi sur le mécénat et loi sur la rénovation urbaine) afin de faciliter la création d'entreprise, l'investissement, l'innovation et l'attractivité du territoire français. **Ces mesures auront un coût global important, de l'ordre de 430 millions d'euros en 2004.**

²¹ Les allègements de charges supplémentaires (1,2 milliard d'euros) sont retracés en dépenses compte tenu de la budgétisation du FOREC.

Par ailleurs, la suppression de la contribution des institutions financières (CIF) décidée par la loi de finances pour 2003, a un coût de 200 millions d'euros en 2004.

Dans le cadre de l'assouplissement des 35 heures et de l'unification des différents niveaux de salaire minimum, des allègements de cotisations sociales patronales supplémentaires ont été consentis en 2003 et leur montée en charge se poursuivra en 2004 et 2005. Cette mesure se traduit par une diminution des prélèvements obligatoires de 1,2 milliard d'euros en 2004 et de 3,2 milliards supplémentaires en 2005, après 500 millions en 2003.

Enfin, les impôts indirects seraient revalorisés à hauteur de 1,1 milliard d'euros :

- l'écart entre la TIPP gazole et la TIPP essence est réduit de 2,5 centimes par litre pour un gain de 800 millions d'euros ;

- une nouvelle augmentation de la taxe sur les tabacs (droit BAPSA) devrait engendrer environ 300 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Il faut cependant également prendre en compte, pour 2004, en matière d'impôts indirects, **la poursuite du taux réduit de TVA sur la rénovation des logements d'habitation et les services à domicile, dont le coût est élevé (3,67 milliards d'euros).**

Au total, le rapport économique, social et financier présente l'incidence de l'ensemble des mesures nouvelles et des mesures précédemment votées sur les prélèvements obligatoires en 2004. Il en ressort que les mesures prises dans le présent projet de loi de finances constituent d'importants allègements d'impôts qui sont cependant compensés par l'effet des mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 et surtout de mesures prises antérieurement à la présente législature.

**Principales mesures nouvelles et leur incidence
sur les prélèvements obligatoires en 2004**

(en millions d'euros)

	2004
Impact des décisions de la présente législature	- 2.482
Etat	- 3.032
- Budget général	- 3.333
	<i>PLF 2004</i>
	- 1.297
	<i>PLF 2003</i>
	- 376
	<i>Autres mesures prises en 2003 (1)</i>
	- 430
	<i>Allègement de charges (2)</i>
	- 1.230
- BAPSA	<i>PLF 2004 : augmentation de la taxe sur les tabacs manufacturés</i>
	301
Sécurité sociale	550
	<i>PLF 2004 : taxe publicité pharmaceutique</i>
	150
	<i>Augmentation du droit de consommation sur les tabacs</i>
	400
Impact des mesures antérieures à mai 2002 (3)	2.056

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

(1) Il s'agit de la loi pour l'initiative économique, de la loi d'orientation pour l'outre-mer, de la loi DDUHC, de la loi pour le mécénat et de la loi sur la rénovation urbaine.

(2) Budgétairement, ces mesures ont un impact sur l'Etat ; mais, en comptabilité nationale, elles ont un impact sur les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale.

(3) Le PLFSS prend en compte 800 millions d'euros au titre du relèvement du droit de consommation décidé par le gouvernement et 400 millions d'euros liés à l'évolution des prix pratiqués par les fabricants.

Il faut également noter que d'autres mesures de réforme fiscale n'ont pas d'impact immédiat sur les recettes de l'Etat en 2004, mais constituent des **réformes importantes** comme les mesures de simplification en matière de droits de mutation à titre gratuit ou la mise en place d'un nouveau produit d'épargne retraite, le plan d'épargne retraite populaire, en remplacement des plans d'épargne populaire (PEP) à compter du 25 septembre 2003.

Enfin, **une mesure ne fait pas l'objet d'évaluation dans le présent projet de loi de finances** : il s'agit des conditions dans lesquelles les services de restauration pourront se voir appliquer le taux réduit de TVA, dès que l'Union européenne l'aura définitivement autorisé. Comme la date d'entrée en vigueur de cette mesure dépend des négociations communautaires, son impact sur les prélèvements obligatoires n'a pas été pris en compte.

3. Les changements de périmètre

Le présent projet de loi de finances est marqué par d'importants changements de périmètre :

- **la budgétisation du FOREC** s'accompagne de l'affectation au budget général des recettes affectées à ce fonds pour **16,17 milliards d'euros** dont 7,43 milliards d'euros de droits de consommation sur les tabacs, 2,37 milliards d'euros de taxe sur les conventions d'assurance, et 1,89 milliard d'euros de droits de consommation sur les alcools ;

- **une part de la TIPP est affectée aux départements** pour couvrir les charges attachées aux transferts de compétence en matière de RMI, **soit 5 milliards d'euros** ;

- **divers concours de l'Etat sont intégrés au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** et sont désormais traités en prélèvements sur recettes, à hauteur de **8,1 milliards d'euros** ;

- **la suppression de deux comptes d'affectation spéciale** (le fonds national de l'eau et le fonds national pour le développement de la vie associative) entraîne la budgétisation de recettes à hauteur de 170 millions d'euros ;

- **la suppression de taxes parafiscales** entraîne la budgétisation de 30,5 millions d'euros de recettes.

Au total, les mesures de périmètre accroissent les recettes de 11,3 milliards d'euros et les prélèvements sur recettes de 8,1 milliards d'euros.

C. LA PRÉSENTATION DES RECETTES DE L'ETAT À STRUCTURE CONSTANTE

Les recettes du budget général, qui s'établissent à 227,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, seront donc de 224,4 milliards d'euros à structure constante, soit une hausse de 2,8 % (soit 2 % pour les recettes fiscales, 7,8 % pour les recettes non fiscales et 1,7 % pour les prélèvements sur recettes).

Les recettes dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

	Révisé 2003	PLF 2004 à structure constante	PLF 2004	Evolution à structure constante
Recettes fiscales nettes	241.272	246.069	256.199	+ 2,0 %
Recettes non fiscales	29.692	32.006	33.190	+ 7,8 %
Prélèvements sur recettes	- 52.768	- 53.161	- 61.561	+ 1,7 %
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	<i>- 36.380</i>	<i>- 37.261</i>	<i>- 45.161</i>	<i>+ 2,4 %</i>
<i>Dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>- 16.388</i>	<i>- 16.400</i>	<i>- 16.400</i>	<i>+ 0,1 %</i>
Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre	218.196	224.414	227.828	+ 2,8 %

Source : projet de loi de finances pour 2004

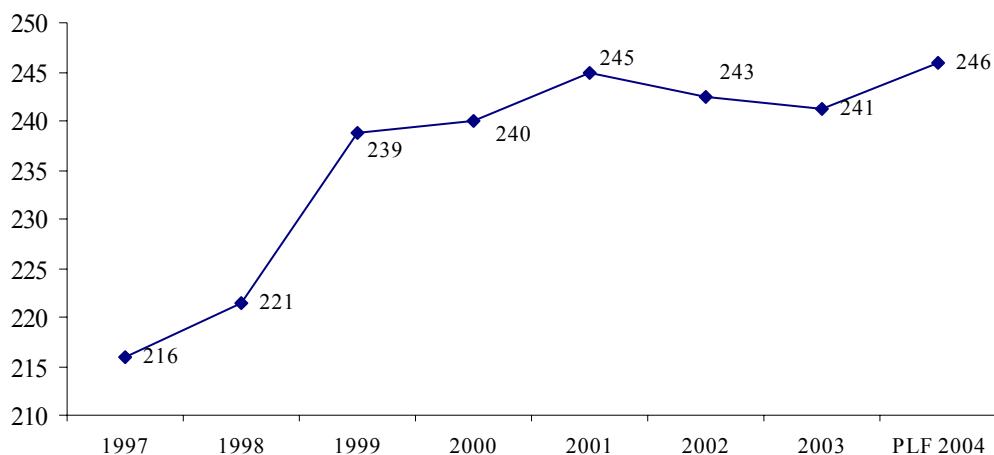
1. Une légère progression des recettes fiscales

S'agissant des recettes fiscales de l'Etat, les années 2002 et 2003 ont été marquées par une chute sensible. L'année 2004, qui devrait se caractériser par une certaine reprise de la croissance et de l'activité, devrait permettre d'enregistrer de meilleurs résultats en termes de rentrées fiscales, en intégrant la politique de baisse des impôts.

Ainsi, en tenant compte des allègements décidés par le gouvernement, les recettes fiscales nettes progresseraient de 2,0 % en 2004, à structure constante, pour atteindre 246 milliards d'euros.

Evolution du produit fiscal net (hors variations de périmètre)

(en milliards d'euros)



2. Des recettes non fiscales plus dynamiques

Après la prise en compte des mesures nouvelles proposées dans le cadre du présent projet de loi de finances et hors changement de périmètre, les recettes non fiscales s'élèveraient à 32 milliards d'euros pour 2004, soit une hausse de 7,8 % par rapport à l'estimation révisée pour 2003.

La hausse des recettes non fiscales pour 2004 proviendrait essentiellement des éléments suivants :

- **la hausse des recettes liées aux participations de l'Etat** pour 1,4 milliard d'euros dont l'essentiel proviendrait de contributions de la Caisse des dépôts et consignations, mais également d'un dividende versé par France Télécom dont le montant n'est pas connu ;

- un prélèvement supplémentaire de 910 millions d'euros sur **les soldes des comptes de l'Etat à la COFACE²² (+ 710 millions d'euros) et à Natexis-Banques populaires (+ 210 millions d'euros)**, portant le total des prélèvements sur ces deux entités à 1,8 milliard d'euros ;

- une recette nouvelle de 500 millions d'euros liée à la mise en œuvre d'un **programme de cession du patrimoine immobilier de l'Etat** ;

- un prélèvement exceptionnel de 300 millions d'euros sur la trésorerie du **Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)** ;

- la progression de **diverses lignes de recettes** (le produit des amendes pour 135 millions d'euros ; les frais d'assiette et de recouvrement pour 105 millions d'euros, etc.).

²² Le solde des comptes de l'Etat à la COFACE au 26 septembre 2003 était de 2.046 millions d'euros.

Les recettes non fiscales en 2004

(en millions d'euros)

Recettes non fiscales (hors recettes d'ordre ²³)	
Evaluation révisée pour 2003	29.692
Recettes ponctuelles 2003 non reconduites en 2004	-1.142
<i>Prélèvement sur l'UESL (ligne 324)</i>	-250
<i>Recettes accidentelles (ligne 305)</i>	-350
<i>Indemnisation de l'État suite à la catastrophe AZF (ligne 802)</i>	-178
<i>Recettes diverses (ligne 899)</i>	-364
Autres facteurs d'évolution prévus en 2004	+3.455
<i>Hausse du produit des participations de l'Etat (titre 1)</i>	+1.406
<i>Hausse des prélèvements sur la COFACE et Natexis (lignes 807 et 812)</i>	+910
<i>Cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État (ligne 211 – nouveau)</i>	+500
<i>Versement du FGAO (ligne 899)</i>	+300
<i>Produit des amendes et autres sanctions pécuniaires (lignes 312 et 313)</i>	+135
<i>Frais d'assiette sur impôts sur rôles (ligne 309)</i>	+105
<i>Produits des jeux des casinos et du PMU (lignes 314 et 315)</i>	+74
<i>Retenues et cotisations sociales versées au budget de l'État (titre 5)</i>	+64
<i>Recettes d'intérêt et remboursements d'avances en capital (titre 4)</i>	-285
<i>Autres (agrégés)</i>	+246
Changements de périmètre	+1.184
<i>Hausse des taux de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (ligne 340)</i>	+374
<i>Versement du fonds de roulement du FOREC suite à sa liquidation (ligne 899)</i>	+328
<i>Affectation au budget de la part FNPTP de la CNP (ligne 326)</i>	+278
<i>Budgétisation des recettes du CAS 902-00 « FNE » (lignes 341, 342 et 899)</i>	+161
<i>Prélèvement sur les réserves des comités professionnels de dév. économique</i>	+31
<i>Budgétisation du CAS 902-20 « FNDVA » (ligne 315)</i>	+8
<i>Budgétisation de divers fonds de concours (ligne 318)</i>	+4
Évaluation proposée pour 2004 dans le cadre du PLF 2004	33.190

3. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale en première partie

Les votes de l'Assemblée nationale à l'issue de la première partie ont conduit à **majorer les recettes du budget général de l'Etat de 284 millions d'euros.**

²³ Recettes venant en atténuation de la charge de la dette retracées aux lignes 411 et 806 des recettes non fiscales.

Impact des votes de première partie de l'Assemblée nationale en recettes

(en millions d'euros)

Impôt sur le revenu	+ 230
Impôt sur les sociétés	+ 9
Taxe sur la valeur ajoutée	+ 45
TOTAL	+ 284

Les recettes d'impôt sur le revenu ont été majorées de 230 millions d'euros correspondant :

- à la modification du dispositif du maintien de la demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu, au profit des personnes seules ayant eu au moins trois enfants à charge (+ 170 millions d'euros) ;

- au passage de 15 % à 16 % du taux de prélèvement libératoire applicable aux revenus des obligations (+ 60 millions d'euros).

Les recettes d'impôt sur les sociétés ont été majorées de 9 millions d'euros au titre de la réduction du délai permettant aux entreprises ayant fait l'objet d'un jugement prononçant leur mise en redressement ou leur liquidation judiciaire de demander le remboursement de leur créance non utilisée.

Les recettes de TVA ont été majorées de 45 millions d'euros du fait de la suppression en deux ans de la déductibilité de la TVA sur les produits exonérés dans les départements d'outre-mer.

Il faut noter que le produit global des recettes non fiscales de l'Etat n'a pas été modifié mais que **le gouvernement a minoré de 120 millions d'euros la ligne 899 « recettes diverses », au titre de l'incidence du plan en faveur des débiteurs de tabacs.** En effet, pour 2004, étaient prévus sur la ligne 899, 120 millions d'euros au titre de l'excédent du compte du produit de la redevance sur les débits de tabac.

En contrepartie, la ligne 807 « reversements de Natexis-Banques populaires » a été majorée de 120 millions d'euros, ce qui portera le prélèvement pour 2004 à 530 millions d'euros.

A noter que ce compte est, depuis deux ans, régulièrement mis à contribution pour alimenter le budget de l'Etat : 335 millions d'euros ont été prélevés en 2002, 200 millions d'euros devraient l'être en 2003 et 530 millions d'euros en 2004²⁴.

D. UNE FORTE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2002 QUI DEVRAIT ETRE CONSOLIDÉE EN 2003 ET 2004

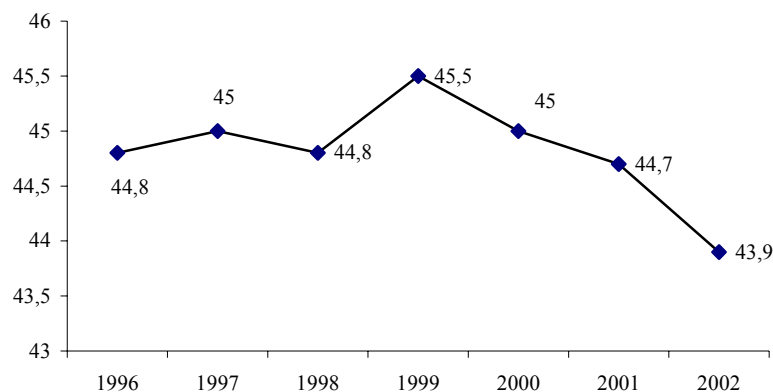
1. La chute des prélèvements obligatoires en 2002

Dans son rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2003, le gouvernement annonçait, pour 2002, un taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques ramené de 45,0 % à 44,6 % du PIB, soit une baisse de 0,4 point de PIB.

En réalité, le taux de prélèvements obligatoires s'est réduit deux fois plus vite que prévu en 2002, de 0,8 point de PIB, pour atteindre 43,9 % du PIB. Les prélèvements obligatoires ont progressé de + 1,3 % alors que le PIB augmentait de 3,1 % aux prix courants.

Evolution du taux de prélèvements obligatoires 1996-2002

(en % du PIB)



Source : INSEE – comptes nationaux

²⁴ Le solde du compte de la procédure de garantie de taux d'intérêt géré par NATEXIS-Banques populaires s'élevait au 6 octobre 2003 à 815 millions d'euros.

Même si elle ne contredit pas la tendance à l'augmentation des prélèvements obligatoires sur longue période, **cette diminution est la plus forte enregistrée en une année depuis quinze ans.**

Il faut considérer que ce résultat inattendu est imputable aux effets de la conjoncture déprimée sur les rentrées fiscales : la baisse de l'élasticité de ces dernières par rapport à la croissance explique ce phénomène, de même que la « cagnotte » de 1999-2000 s'était traduite, en phase de haute conjoncture, par un « pic » des prélèvements obligatoires.

2. Une consolidation prévue pour 2003 et 2004

Pour 2003, le gouvernement prévoit une légère décre de prélèvements obligatoires (- 0,1 point de PIB), qui traduirait les évolutions suivantes :

- une baisse sensible des prélèvements de l'Etat (- 0,3 point de PIB) compensée par une hausse équivalente des prélèvements sociaux (+ 0,3 point de PIB) ;

- une stabilité des prélèvements des collectivités territoriales ;

- une légère réduction du prélèvement au profit de l'Union européenne (- 0,1 point de PIB).

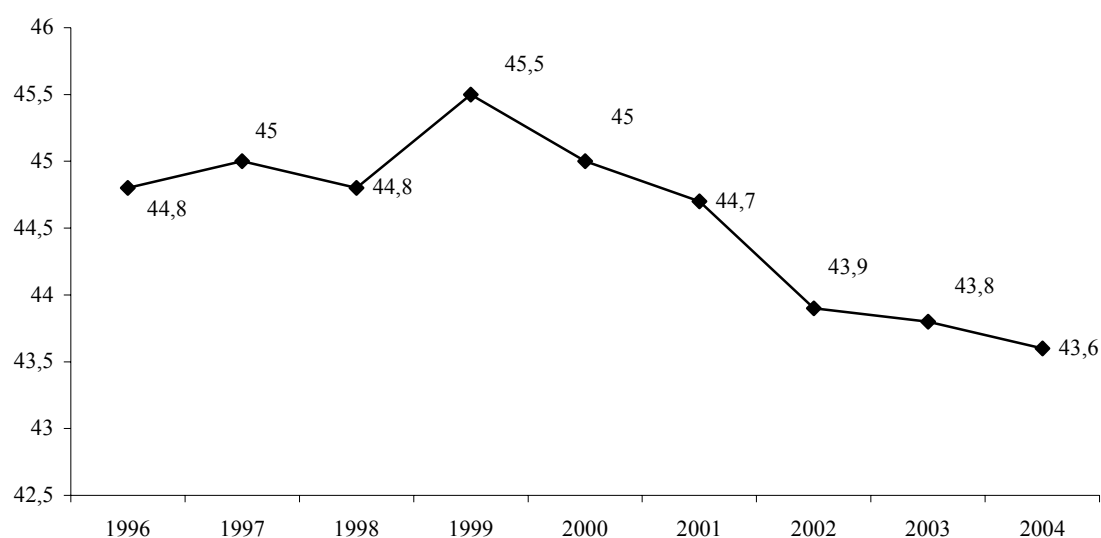
Pour 2004, le gouvernement fait l'hypothèse d'une réduction du taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB supplémentaire.

Les prélèvements obligatoires 2002-2004

En milliards d'euros	2002	2003	2004
État + organismes divers d'administration centrale	256,6	258,1	274,8
Administrations publiques locales	75,6	77,8	86,2
Administrations de sécurité sociale	328,3	340,7	336,4
Union européenne	7,1	6,8	5,4
Total	667,6	683,4	702,8
PIB en valeur	1520,8	1559,0	1612,3
En points de PIB			
État + organismes divers d'administration centrale	16,9	16,6	17,0
Administrations publiques locales	5,0	5,0	5,3
Administrations de sécurité sociale	21,6	21,9	20,9
Union européenne	0,5	0,4	0,3
Taux de prélèvements obligatoires	43,9	43,8	43,6

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

L'évolution des prélèvements obligatoires en 2003-2004 : une consolidation
(en % du PIB)



La légère réduction des prélèvements obligatoires en 2004 s'expliquerait par une croissance spontanée des prélèvements moins forte que la croissance, compensée en partie par l'effet des mesures nouvelles.

L'effet des mesures nouvelles est résumé dans le tableau ci-après.

Mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires pour la période 1999-2004, par administration publique bénéficiaire et par grande catégorie d'impôt.

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ETAT	- 1,4	- 17,6	- 10,9	- 4,9	- 0,7	+ 10,8
Impôt sur le revenu	0,3	- 1,3	- 5,4	- 4,5	- 0,8	- 2,1
Impôt sur les sociétés	- 0,9	- 0,8	- 1,7	- 1,2	0,0	0,6
Taxe sur la valeur ajoutée	- 1,7	- 6,2	- 3,1	0,5	0,2	0,4
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	0,4	- 0,4	- 1,2	0,6	0,9	0,9
Autres	0,5	- 1,5	1,7	0,0	0,4	0,4
Changement de périmètre	0,0	- 8,0	- 1,2	- 0,4	- 1,4	10,7
Organismes divers d'administration	- 0,1	+ 0,3	- 0,4	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	- 2,5	- 4,1	- 1,7	- 1,4	- 0,2	+ 5,9
Hausses de taux	0,2	0,0	0,2	0,9	1,0	0,9
Autres	- 2,7	- 4,1	- 1,9	- 2,3	- 1,9	- 0,1
Changement de périmètre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	5,0
Administrations sociales	0,5	6,6	- 0,8	0,2	3,3	- 14,7
Mesures fiscales	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	1,3
Cotisations	0,5	- 1,4	- 3,0	- 0,6	2,4	- 0,3
Changement de périmètre	0,0	8,0	2,2	0,4	0,7	- 15,7
Total des administrations publiques	- 3,5	- 15,4	- 13,8	- 6,1	+ 2,4	+ 1,9
PIB	1 355,1	1 420,1	1 475,6	1 520,8	1 559,0	1 612,3
Total (en point de PIB)	- 0,3	- 1,0	- 0,9	- 0,4	+ 0,2	+ 0,1

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

CHAPITRE III

L'APPRÉCIATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES

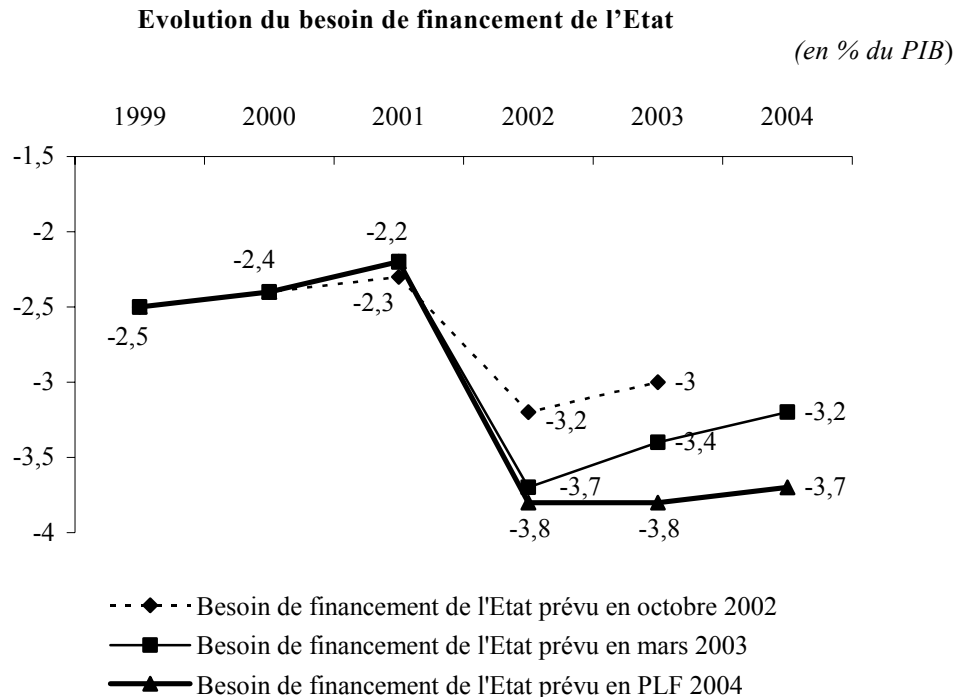
I. LES FINANCES PUBLIQUES CONSOLIDÉES ET LES ORIENTATIONS À MOYEN TERME DU GOUVERNEMENT

A. UN BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU-DELÀ DU PLAFOND DE 3 % DU PIB

1. Un léger redressement du besoin de financement de l'Etat

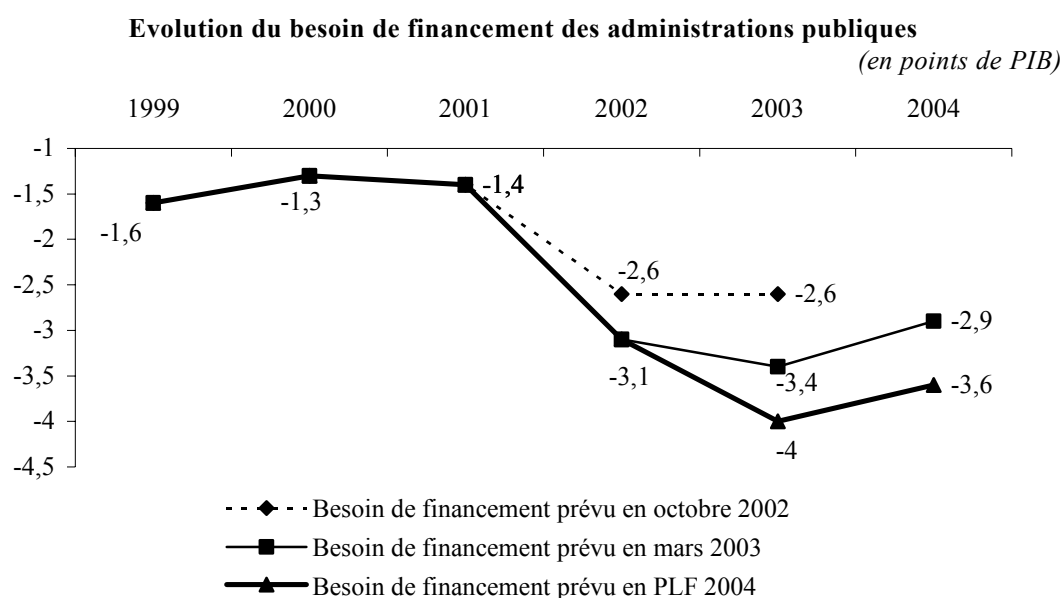
En pourcentage du PIB, le besoin de financement de l'Etat s'établirait en 2004 à 3,7 %, soit 0,1 point de PIB de mieux qu'en 2002 et 2003.

Le graphique ci-dessous fait apparaître la dégradation des prévisions en matière de besoin de financement de l'Etat :



2. Un besoin de financement de l'Etat supérieur à celui de l'ensemble des administrations publiques

Les prévisions en matière de besoin de financement des administrations publiques se sont fortement dégradées entre le mois de mars 2003 et la présentation du présent projet de loi de finances. La prévision de besoin de financement des administrations publiques est estimée à 4 % du PIB en 2003 et 3,6 % du PIB en 2004 (contre respectivement 3,4 % et 2,9 % en mars 2003).



Le besoin de financement des administrations publiques serait donc à nouveau en 2004 supérieur au seuil de 3 % du PIB fixé par le traité de Maastricht. Le détail de l'évolution du solde global des administrations publiques entre 2003 et 2004 est retracé dans le tableau ci-dessous :

Solde des administrations publiques en 2003 et 2004

(en % du PIB)

	Prévision mars 03		Prévision PLF 04	
	2003	2004	2003	2004
Administrations publiques	- 3,4	- 2,9	-4,0	-3,6
Etat	- 3,4	-3,2	-3,8	-3,7
Organismes divers d'administration centrale	0,3	0,4	0,2	0,4
Administrations publiques locales	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,2	-0,6	-0,5

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rapport sur les perspectives économiques 2003-2004, mars 2003 ; projet de loi de finances pour 2004

L'amélioration de 0,4 point de PIB entre 2003 et 2004 reposerait pour moitié sur les organismes divers d'administration centrale, pour un quart sur l'Etat et pour un quart sur les organismes de sécurité sociale. En mars 2003, le gouvernement espérait encore un redressement des comptes des organismes de sécurité sociale de 0,3 point de PIB en 2004.

Depuis 1997, les administrations locales et les ODAC apportent une contribution positive au solde des administrations publiques. Depuis 2002, l'Etat n'est plus le seul niveau d'administration publique déficitaire. Les organismes sociaux le sont également.

La contribution des différentes catégories d'administrations au solde des administrations publiques



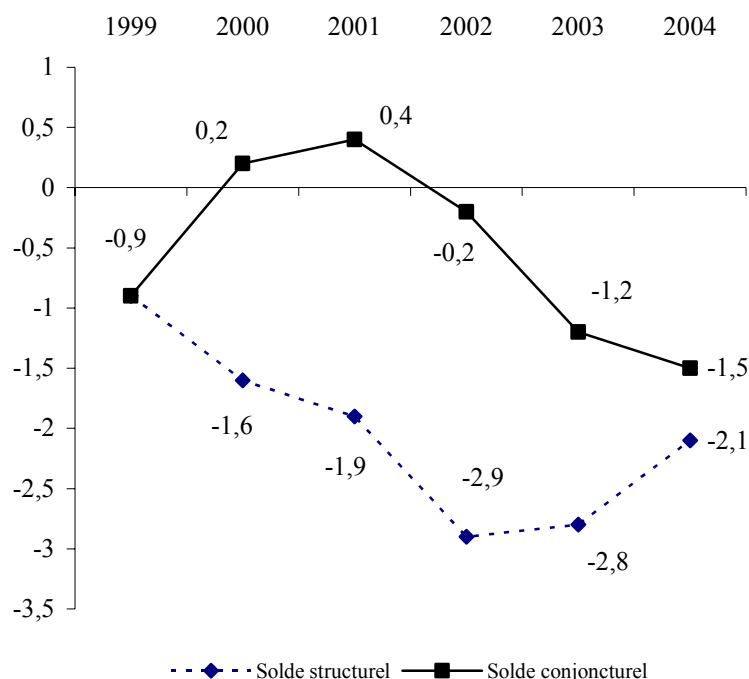
3. Déficit conjoncturel et déficit structurel

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des finances publiques depuis la précédente législature. Jusqu'en 2001, le solde conjoncturel s'améliore du fait d'un taux de croissance du PIB supérieur au PIB potentiel de l'économie française, mais le solde structurel, qui correspond au solde corrigé des variations du cycle économique, se détériore car les baisses de recettes ne sont pas gagées par des baisses pérennes de dépenses.

En 2002, le retournement de la conjoncture dégrade le solde conjoncturel tandis qu'aucune mesure ne renverse la dynamique de baisse du solde structurel, contrairement à ce qui est constaté en 2003 et 2004.

Evolution du déficit structurel et du déficit conjoncturel des administrations publiques

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

Le solde structurel, une notion à manier avec précaution

La notion de solde structurel joue un rôle de plus en plus important non seulement pour le pilotage de ses finances publiques par un Etat, mais également au niveau européen pour l'application du pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, le Conseil européen tenu à Bruxelles en mars 2003 a estimé que le respect de l'obligation de tendre vers des finances publiques équilibrées ou proches de l'équilibre devait être apprécié en termes structurels. Il a également estimé que les Etats membres en situation de besoin de financement devaient réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an jusqu'à l'achèvement du processus de retour à l'équilibre ou à un niveau proche de l'équilibre.

Désormais centrale, la notion d'équilibre structurel est à la fois claire dans son principe et difficile à appréhender en pratique, car elle ne repose pas sur des constatations comptables mais sur des hypothèses économiques et en particulier sur la détermination d'un taux de croissance potentielle. Il en résulte par exemple que la méthodologie retenue par le gouvernement français diffère de celle appliquée par la Commission européenne.

A méthodologie constante, la répartition du solde des administrations publiques entre le solde conjoncturel et le solde structurel varie dans le temps, au gré des ajustements des hypothèses économiques et de l'estimation du niveau de croissance potentielle du PIB. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la révision de ces hypothèses peut conduire à modifier rétrospectivement les résultats, dans des proportions parfois non négligeables. Par exemple, en juin 2003, le solde conjoncturel pour l'année 2001 était évalué par le gouvernement à $-0,2$ point de PIB tandis qu'il est estimé à $+0,4$ point de PIB dans le projet de loi de finances pour 2004.

Evolution des prévisions en matière de solde structurel et de solde conjoncturel

(en % du PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Solde structurel	- 1,5	- 1	- 1,5	- 1,3	- 2	- 2	
PLF 2003	- 1,5	- 0,9	- 1,4	- 1,2	- 2,2	- 2,1	- 1,6
DOB 2004		- 0,9	- 1,6	- 1,9	- 2,9	- 2,8	- 2,1
Solde conjoncturel							
PLF 2003	- 1,1	- 0,7	0,1	- 0,1	- 0,6	- 0,6	
DOB 2004	- 1,2	- 0,7	0	- 0,2	- 0,8	- 1,3	- 1,3
PLF 2004		- 0,9	0,2	0,4	- 0,2	- 1,2	- 1,5
Solde total							
PLF 2003	- 2,6	- 1,7	- 1,4	- 1,4	- 2,6	- 2,6	0
DOB 2004	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4	- 3	- 3,4	- 2,9
PLF 2004		- 1,8	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 4	- 3,6

4. La notion d' « effort structurel »

Dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, le gouvernement présente la notion d'effort structurel, dont l'objet est d'isoler, dans l'évolution du solde structurel, la part de cette évolution revenant à des décisions des gestionnaires des administrations publiques et la part ne pouvant leur être attribuée. Il s'agit en particulier de neutraliser les effets de l'élasticité des recettes fiscales.

Les résultats de cette analyse en termes d'effort structurel sont retracés dans le tableau ci-dessous :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Solde structurel	- 0,9	- 1,6	- 1,9	- 2,9	- 2,8	- 2,1
Variation du solde structurel, dont :	0,6	- 0,7	- 0,3	- 1,0	0,1	0,7
1. Variation discrétionnaire (« effort structurel »)	- 0,3	- 1,3	- 0,8	- 0,7	0,5	0,8
1.1. Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB potentiel	0,0	- 0,3	0,2	- 0,3	0,3	0,7
1.2. Mesures nouvelles sur les PO	- 0,3	- 1,0	- 0,9	- 0,4	0,2	0,1
2. Composante non discrétionnaire	0,9	0,7	0,5	- 0,3	- 0,4	- 0,1
2.1. Effet d'évolution spontanée des PO différente du PIB	1,0	0,6	0,5	- 0,3	- 0,2	- 0,2
2.2. Recettes hors PO	- 0,1	0,1	0,0	0,0	- 0,2	0,1

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

Il ressort que l'on distingue deux périodes :

- 1999-2002, au cours de laquelle l'effort structurel était négatif, mais
- heureusement pour les finances publiques - compensé par une évolution favorable de la composante non discrétionnaire du solde structurel ;

- 2003-2004, au cours de laquelle - malgré une évolution défavorable de la composante non discrétionnaire - les mesures prises par les administrations publiques permettent de redresser le solde structurel.

Outre que les hypothèses sur lesquelles reposent ces calculs méritent d'être encore précisées, l'analyse des différentes rubriques de l'effort structurel conduit à un résultat surprenant. En effet, entre 1999 et 2002, les mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires ont un impact négatif sur le solde structurel, ce qui revient à dire que les décisions prises en matière de recettes sont allées dans le sens d'une baisse des prélèvements obligatoires.

En revanche, en 2003 et 2004, les mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires apportent une contribution positive au solde structurel. Ainsi, en 2003 et 2004, les hausses de prélèvements (impôts locaux²⁵, droits sur les tabacs, cotisations chômage, TIPP) feraient plus que compenser les allègements décidés par ailleurs (baisse de l'IR au premier chef).

On peut cependant observer que :

- entre 1999 et 2002, les mesures de baisses des prélèvements obligatoires ne sont pas compensées par une maîtrise des dépenses, ce qui a rendu les finances publiques vulnérables au retournement de conjoncture. En 2003 et 2004, au contraire, les dépenses progressent significativement moins vite que le PIB ;

- l'Etat ne maîtrise directement qu'environ 30 % des prélèvements obligatoires, et les décisions des partenaires sociaux et des collectivités territoriales ne sauraient lui être imputées, sauf, pour ces dernières, en cas de transferts de charges non compensés.

En tout état de cause, le raisonnement en termes d'effort structurel présente deux avantages : il permet d'isoler la part des décisions de politique publique sur l'évolution des finances publiques ; il présente une image consolidée des finances publiques, et peut conduire à s'interroger sur la mise en place des **mécanismes de coordination entre niveaux d'administrations publiques** à l'heure où le respect des engagements européens de la France est examiné au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

²⁵ Selon le gouvernement, les hausses de taux décidées par les administrations publiques locales en 2004 conduiraient à augmenter les prélèvements obligatoires de 0,9 milliard d'euros, soit 0,06 point de PIB. Hors changements de périmètres, les décisions des administrations sociales contribueraient à accroître les prélèvements obligatoires dans les mêmes proportions. Ces résultats sont récapitulés dans la partie du présent rapport consacrée à l'évolution des recettes.

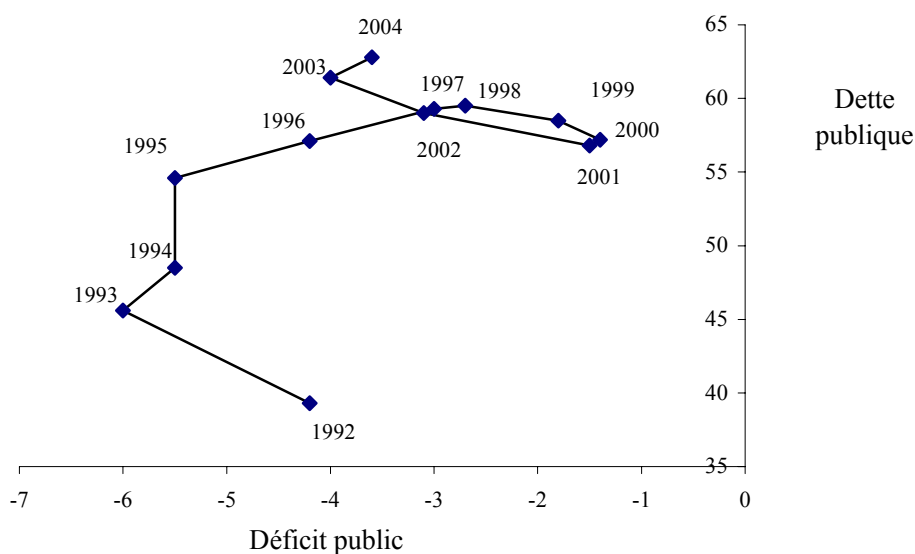
B. LA DETTE PUBLIQUE AU-DELÀ DU PLAFOND DE 60 % DU PIB

1. Une tendance à la spirale ?

Pour la première fois en 2003, la dette des administrations publiques a dépassé le seuil de 60 % du PIB, pour s'établir à 61,4 % du PIB. En 2004, ce taux devrait atteindre 62,8 %. Le graphique ci-dessous montre que, **depuis 2001, la France est sortie du cercle vertueux enclenché en 1995** avec une baisse du déficit, qui s'est traduite à compter de 1998 par une baisse du poids de la dette dans le PIB. Il montre également qu'il s'écoule plusieurs années avant que la baisse du déficit n'impacte à la baisse le poids de la dette dans le PIB. Il montre également que, à l'inverse, l'augmentation du déficit se traduit instantanément par un alourdissement du poids de la dette.

Evolution du déficit public et de la dette publique entre 1992 et 2004

(en % du PIB)

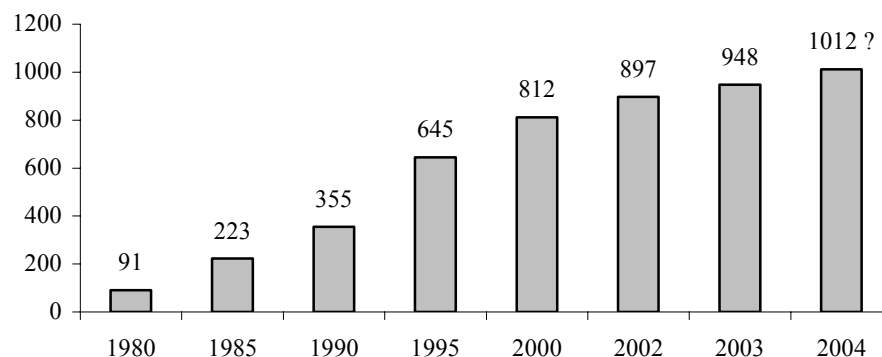


2. 1.000 milliards d'euros de dette publique

Le gouvernement n'a pas fourni dans le projet de loi de finances pour 2004 de prévision du montant de la dette en volume. Toutefois, en retenant un PIB de 1.611 milliards d'euros et un pourcentage de dette par rapport au PIB de 62,8 %, on obtient une estimation de l'ordre de 1.012 milliards d'euros, en progression de 6,7 % par rapport à 2003.

Evolution du stock de la dette des administrations publiques

(en milliards d'euros)



En 2002, dernière année pour laquelle la répartition du stock de dette entre les catégories d'administrations publiques est connue, la dette de l'Etat représentait 82 % de la dette totale.

Evolution de la dette des administrations publiques

	Au 31/12/2000		Au 31/12/2001		Au 31/12/2002	
	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB
Etat	642,2	45,2	670,6	45,4	732,8	48,2
Organismes divers d'administration centrale	51,7	3,6	49,2	3,3	44,9	3,0
Administrations locales	105,7	7,4	105,8	7,2	104,1	6,9
Administrations de sécurité sociale	12,5	0,9	13,1	0,9	14,8	1,0
Total administrations publiques	812,1	57,2	838,7	56,8	896,6	59,0

* au sens du traité de Maastricht
 Source : INSEE Première, n° 895, avril 2003

C. LES ORIENTATIONS À MOYEN TERME DU GOUVERNEMENT : LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2005-2007

1. Des prévisions de croissance volontaristes

Comme le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en décembre 2002, la programmation pluriannuelle des finances publiques associée au projet de loi de finances pour 2004 retient deux scénarios. Dans le premier, après un taux de croissance de 1,7 % en 2004, le PIB progresserait de 2,5 % par an entre 2005 et 2007. Dans le second, ce taux serait de 3 %.

Le scénario à 2,5 % est jugé « *prudent* » par le gouvernement, car « *l'économie française a accumulé un important retard de demande* ».

Par ailleurs, le gouvernement fixe une norme de progression des dépenses publiques de 1 % par an en volume, répartie entre 0 % pour l'Etat, 2,25 % pour les administrations sociales (soit le taux de croissance potentielle du PIB)²⁶ et 1,8 % pour les administrations publiques locales.

Il faut noter que le programme de stabilité 2005-2007 a été établi à périmètre de compétences constant entre l'Etat et les collectivités territoriales. Son analyse ne permet donc pas d'avoir une idée de l'évolution de la structure de la dépense publique qu'entraînera la décentralisation.

2. Le critère du déficit respecté dès 2005

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en décembre 2001 prévoyait un retour à l'équilibre des finances publiques en 2005. Le programme transmis l'année suivante portait cet horizon au-delà de 2006, en envisageant pour cette date un besoin de financement correspondant à 1 % du PIB.

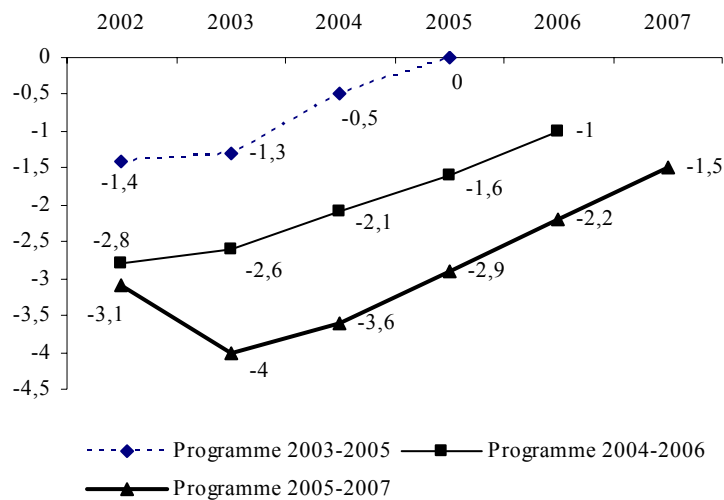
Dans le programme qui sera transmis à la fin de l'année 2003, la question ne porte plus sur le rythme auquel sera atteint l'équilibre, mais sur le délai dans lequel la France parviendra à ramener son déficit en-deçà du plafond de 3 % du PIB autorisé par le traité de Maastricht.

Cet objectif pourrait être atteint dès 2005. Cela impliquerait une réduction du besoin de financement de 0,7 point de PIB entre 2004 et 2005. On peut noter que, entre 2002 et 2003, la dégradation du besoin de financement a été de 0,9 point de PIB.

²⁶ Ces dernières années, la progression annuelle des dépenses sociales a été de l'ordre de 5 %.

Evolution du besoin de financement des administrations publiques dans les programmes de stabilité successifs (scénario à 2,5 % de croissance)

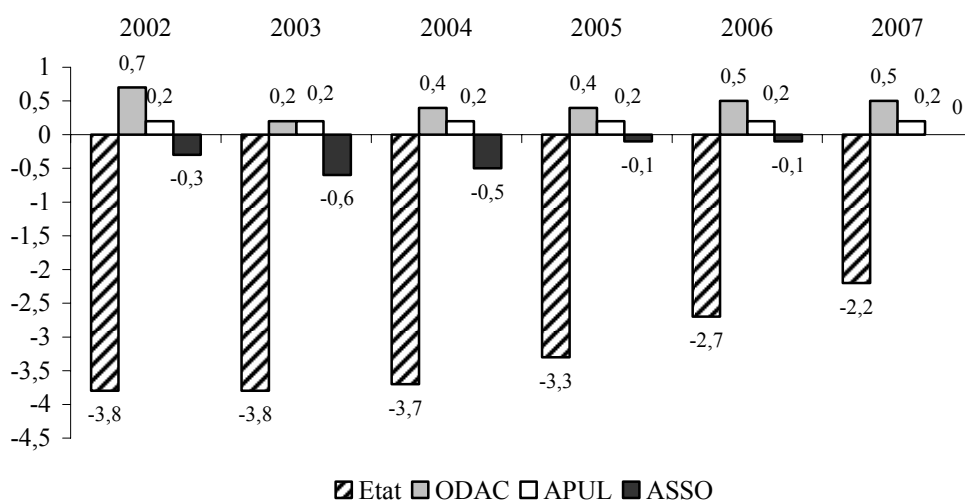
(en points de PIB)



L'objectif de besoin de financement de 1,5 point de PIB en 2007 serait atteint grâce à une amélioration du besoin de financement de l'Etat de 1,6 point de PIB entre 2003 et 2007 et d'une amélioration du besoin de financement des administrations sociales de 0,6 point de PIB sur la même période, celles-ci atteignant l'équilibre en 2007.

Evolution du solde des administrations publiques dans la programmation 2005-2007

(en points de PIB)



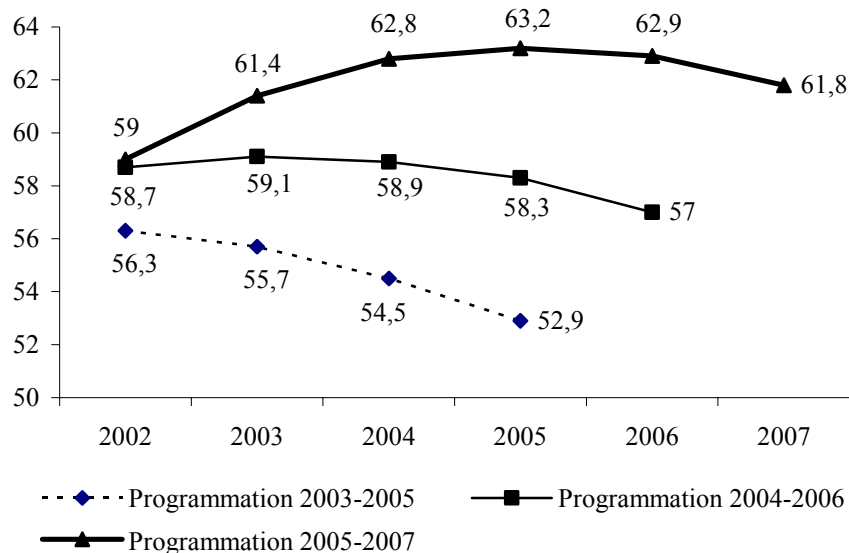
3. La dette toujours au-delà de 60 % du PIB en 2007

En matière de besoin de financement des administrations publiques, le gouvernement envisage de respecter le critère du traité de Maastricht dès 2005. En matière de dette, l'impact des dérapages budgétaires enregistrés en 2002, 2003 et 2004 se fait sentir de manière plus durable puisque le poids de la dette dans le PIB devrait croître jusqu'en 2005 et rester supérieur à 60 % en 2007.

Dans le scénario de croissance à 3 %, la dette représenterait 59,4 % du PIB en 2007.

Evolution de la dette des administrations publiques dans les programmes de stabilité successifs (scénario à 2,5 % de croissance)

(en points de PIB)



D. LA FRANCE PAR RAPPORT À SES PARTENAIRES EUROPÉENS

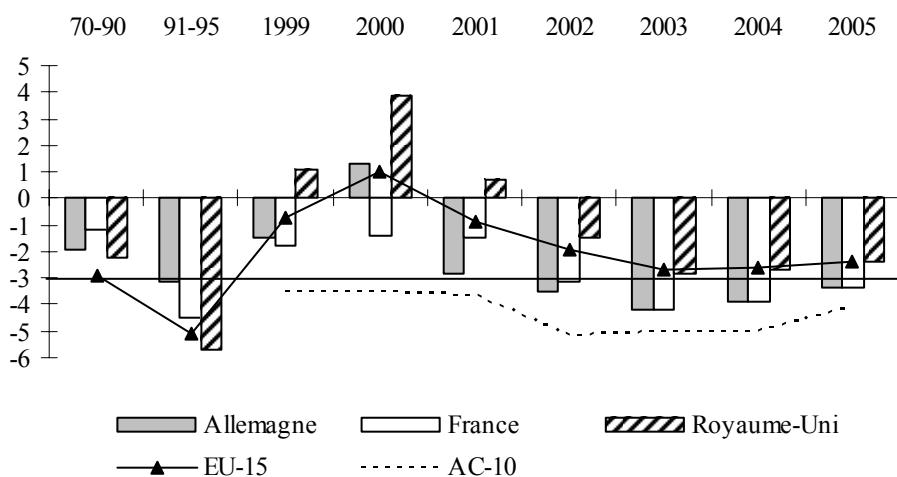
1. Un besoin de financement plus élevé que chez nos principaux partenaires

Jusqu'au milieu des années 90, la situation budgétaire de la France était plutôt meilleure que celle de la moyenne des pays composant aujourd'hui l'Union européenne. En revanche, depuis 1999, le besoin de financement des administrations publiques françaises est de façon continue supérieur à celui des autres Etats membres.

Si le besoin de financement de la France est inférieur à la moyenne des pays ayant vocation à constituer l'Union européenne lorsque le processus d'élargissement actuellement en cours sera parvenu à son terme, il reste cependant supérieur à celui de l'Europe à 25.

Evolution du solde des administrations publiques

(en points de PIB)



Source : données chiffrées de la Commission européenne

La France partage avec la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal le fait de compter parmi les cinq Etats membres à n'avoir dégagé de capacité de financement pendant aucun des trois exercices 1999, 2000 et 2001.

Selon les prévisions réalisées par la Commission européenne en octobre 2003, la France et l'Allemagne devraient enregistrer en 2003 et en 2004, de la même façon qu'en 2002, les besoins de financement les plus élevés de l'Union européenne. Cependant, en 2004 et en 2005, la France devrait faire partie des douze Etats membres dont la situation budgétaire s'améliore. Trois Etats membres verraient leur situation se dégrader, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal.

**Le solde des administrations publiques dans l'Union européenne,
aux Etats-Unis et au Japon**

(en % du PIB)

	1970-1990	1991-1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgique	- 6,8	- 5,9	- 0,4	0,2	0,6	0,1	0,2	- 0,4	- 0,4
Danemark	- 0,5	- 2,4	3,3	2,6	3,1	1,9	0,9	1,3	1,9
Allemagne	- 1,9	- 3,1	- 1,5	1,3	- 2,8	- 3,5	4,2	- 3,9	- 3,4
Grèce	- 5,7	-11,5	- 1,8	- 1,9	- 1,5	- 1,2	- 1,7	- 2,4	- 2,3
Espagne	- 2,4	- 5,6	- 1,2	- 0,8	- 0,3	0,1	0,0	0,1	0,2
France	- 1,2	- 4,5	- 1,8	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 4,2	- 3,8	- 3,6
Irlande	- 7,7	- 2,1	2,4	4,4	0,9	- 0,2	- 0,9	- 1,2	- 1,1
Italie	- 9,1	- 9,1	- 1,7	- 0,6	- 2,6	- 2,3	- 2,6	- 2,8	- 3,5
Luxembourg	-	1,7	3,5	6,4	6,2	2,4	- 0,6	- 2,1	- 2,5
Pays-Bas	- 3,2	- 3,5	0,7	2,2	0,0	- 1,6	- 2,6	- 2,7	- 2,4
Autriche	- 1,8	- 3,8	- 2,3	- 1,5	0,3	- 0,2	- 1,0	- 0,6	- 0,2
Portugal	- 4,6	- 5,2	- 2,8	- 2,8	- 4,2	- 2,7	- 2,9	- 3,3	- 3,9
Finlande	3,9	- 5,0	2,2	7,1	5,2	4,2	2,4	1,7	1,9
Suède	0,6	- 7,4	1,5	3,4	4,5	1,3	0,2	0,5	1,0
Grande-Bretagne	- 2,2	- 5,7	1,1	3,9	0,7	- 1,5	- 2,8	- 2,7	- 2,4
Union Européenne - 15	- 2,9	- 5,1	- 0,7	1,0	- 0,9	- 1,9	- 2,7	- 2,6	- 2,4
Euro	- 3,3	- 5,0	- 1,3	0,2	- 1,6	- 2,2	- 2,8	- 2,7	- 2,7
AC - 10	-	-	- 3,5	- 3,5	- 3,7	- 5,2	- 5,0	- 5,0	- 4,1
Union Européenne - 25	-	-	- 0,8	0,8	- 1,1	- 2,1	- 2,8	- 2,7	- 2,5
Etats-Unis	- 3,2	- 4,5	0,7	1,5	- 0,5	3,4	- 5,0	- 5,5	- 5,4
Japon	- 1,4	- 0,9	- 7,2	- 7,4	- 6,1	- 7,1	- 7,3	- 7,2	- 7,1

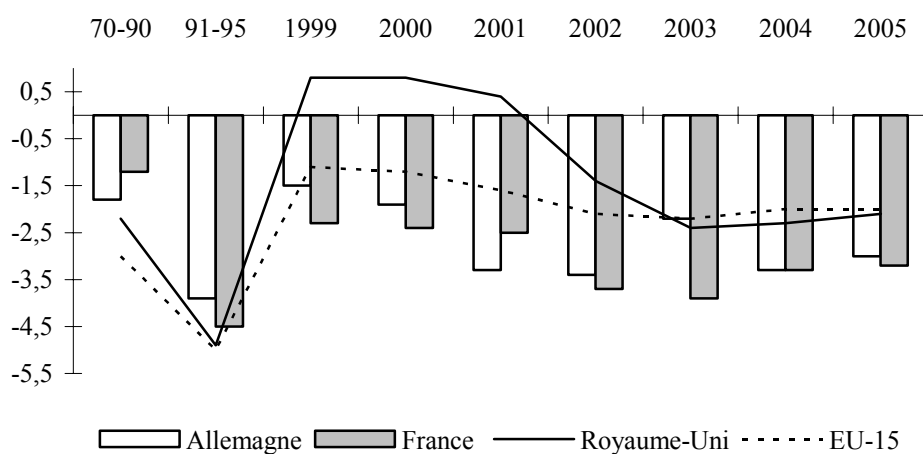
Source : Commission européenne

Entre 1999 et 2002, comme l'indique le graphique ci-dessous, le solde structurel²⁷ des administrations publiques françaises a été très inférieur à la moyenne de l'Union européenne. Cette situation devrait se poursuivre en 2003, 2004 et 2005.

²⁷ Il existe des différences méthodologiques pour le calcul du solde structurel entre le gouvernement français et la Commission européenne. Ainsi, pour 2002, le gouvernement évalue le déficit structurel de la France à - 2,9 % du PIB tandis que la Commission européenne l'estime à - 3,7 % du PIB.

Evolution du solde structurel des administrations publiques

(en points de PIB)



Source : données chiffrées de la Commission européenne

2. La perte de notre « avantage comparatif » en matière de dette publique

Au cours de la dernière décennie, la France est passée, en matière d'endettement, du « trio de tête » de l'Union européenne au dernier tiers du peloton, puisqu'elle se situe aujourd'hui au dixième rang. Cette dégradation (+ 7 points de PIB) s'est produite alors que, dans le même temps, le niveau moyen d'endettement par rapport au PIB de l'Union européenne dans sa totalité, mais aussi de la zone euro, a fortement diminué (respectivement - 8,2 points de PIB et - 7,1 points de PIB).

Il faut noter, d'une part, que la Grèce devrait afficher en 2004 un ratio d'endettement inférieur à 100 % et, d'autre part, que les futurs pays adhérents ont un niveau d'endettement croissant mais toujours très inférieur à celui de l'Europe des quinze.

Evolution du ratio de la dette par rapport au PIB dans l'Union européenne

	1996		2002		2004*
Union européenne	72,6	Union Européenne	62,5	Union européenne	64,4
Zone euro	74,4	Zone euro	69,1	Zone euro	62,0
Pays de l'élargissement		Pays de l'élargissement	39,8	Pays de l'élargissement	44,6
1. Luxembourg	6,2	1. Luxembourg	8,1	1. Luxembourg	4,7
2. Royaume-Uni	52,7	2. Irlande	34,0	2. Irlande	33,8
3. France	57,1	3. Royaume-Uni	38,6	3. Royaume-Uni	40,5
3. Finlande	57,1	4. Finlande	42,7	4. Danemark	41,0
5. Allemagne	59,8	5. Danemark	45,2	5. Finlande	44,5
6. Portugal	62,7	6. Suède	31,1	6. Espagne	48,8
7. Danemark	65,1	7. Pays-Bas	52,6	7. Suède	51,4
8. Espagne	68,2	8. Espagne	54,0	8. Pays-Bas	55,5
9. Autriche	69,1	9. Portugal	58,0	9. Portugal	58,6
10. Irlande	74,3	10. France	59,1	10. France	64,3
11. Pays-Bas	75,2	11. Allemagne	60,8	11. Allemagne	65,0
12. Suède	76,0	12. Autriche	67,9	12. Autriche	65,2
13. Grèce	111,3	13. Grèce	104,8	13. Grèce	97,1
14. Italie	122,1	14. Belgique	105,4	14. Belgique	101,0
15. Belgique	130,9	15. Italie	106,7	15. Italie	106,1

* Prévisions de la Commission européenne du 29 octobre 2003

Source : Cour des comptes ; Commission européenne

En 2003, 2004 et 2005, la France devrait, avec l'Allemagne, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni, faire partie des pays dégagant un solde primaire négatif, c'est-à-dire que leur déficit serait supérieur au montant de la charge annuelle de la dette. En d'autres termes, les dépenses de l'exercice n'y seraient pas entièrement financées par des recettes de l'exercice, mais par le recours à de nouveaux emprunts.

Solde primaire des administrations publiques dans l'Union européenne, aux Etats-Unis et au Japon

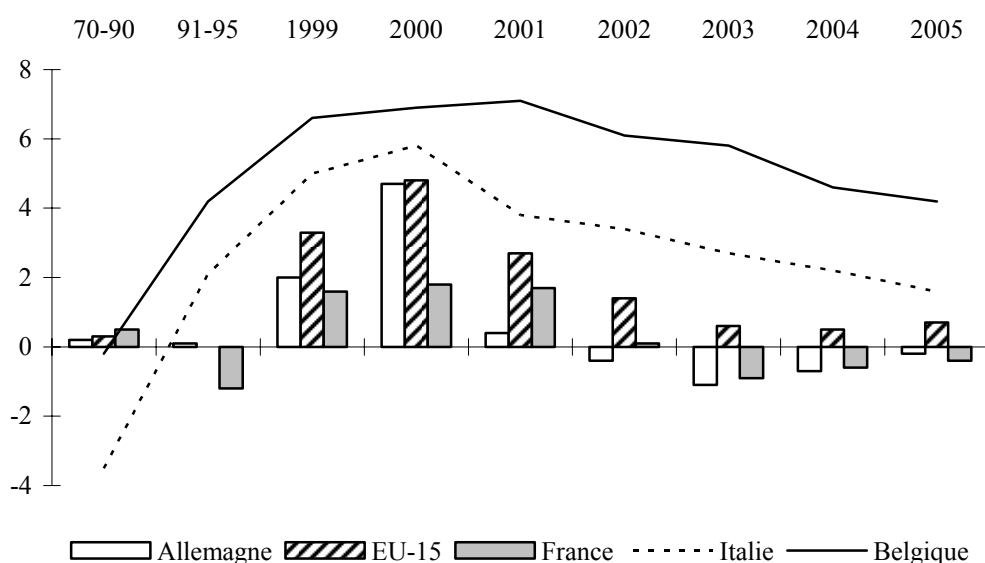
(en % du PIB)

	1970-1990	1991-1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgique	- 0,2	4,2	6,6	6,9	7,1	6,1	5,8	4,6	4,2
Danemark	4	4,4	8	6,8	7	5,4	4,2	4,3	4,7
Allemagne	0,2	0,1	2	4,7	0,4	- 0,4	- 1,1	- 0,7	- 0,2
Grèce	- 2,4	0,5	6,5	5,9	5,7	4,9	4,3	3,3	3,1
Espagne	- 1,1	- 1,0	2,4	2,5	2,8	2,8	2,6	2,5	2,5
France	0,5	- 1,2	1,6	1,8	1,7	0,1	- 0,9	- 0,6	- 0,4
Irlande	- 1,5	4,1	4,7	6,5	2,5	1,2	0,7	0,3	0,4
Italie	- 3,5	2,1	5	5,8	3,8	3,4	2,7	2,2	1,6
Luxembourg	-	2,1	3,8	6,6	6,4	2,7	- 0,4	- 2,0	- 2,4
Pays-Bas	1,1	2,4	5,1	6	3,4	1,5	0,4	0	0,2
Autriche	0,6	0,4	1,3	2,2	3,8	3,2	2,4	2,7	3,1
Portugal	- 0,9	1,4	0,4	0,4	- 1,1	0,3	0	- 0,6	- 1,0
Finlande	5	- 1,4	5,3	10	8	6,4	4,6	3,7	3,7
Suède	4,8	- 1,6	6,1	7,5	7,7	4,2	2,8	3,1	3,6
Grande-Bretagne	2	- 2,7	4	6,6	3,1	0,5	- 0,7	- 0,7	- 0,4
Union Européenne - 15	0,3	0	3,3	4,8	2,7	1,4	0,6	0,5	0,7
Euro	- 0,4	0,4	3	4,2	2,3	1,4	0,7	0,7	0,8
Pays de l'élargissement	-	-	- 0,1	- 0,3	- 0,8	- 2,4	- 2,2	- 2,5	- 1,6
Union Européenne - 25	-	-	3,2	4,6	2,6	1,2	0,5	0,5	0,6
Etats-Unis	0,4	0,4	4,6	5,2	2,9	- 0,4	- 2,2	- 2,6	- 2,4
Japon	1,3	2,7	- 3,8	- 4,2	- 2,9	- 3,7	- 3,7	- 3,5	- 3,3

Source : données chiffrées de la Commission européenne

On peut noter que l'Italie et la Belgique, les deux pays les plus endettés de l'Union européenne, dégagent des excédents primaires importants. Cela signifie, d'une part, que leur déficit est entièrement utilisé pour rembourser des emprunts antérieurs et, d'autre part, qu'une partie des recettes de l'exercice est également affectée au remboursement de ces emprunts.

Evolution du solde primaire des administrations publiques
(en points de PIB)



Source : données chiffrées de la Commission européenne

II. LES RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A. UNE REMISE EN ORDRE BIENVENUE DES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La simplification de l'architecture des concours financiers

Dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, votre commission des finances avait appelé à « *rationaliser les concours financiers de l'Etat* » et à « *simplifier et mieux cibler les bénéficiaires des dotations de l'Etat* ».

Les dispositions du présent projet de loi de finances permettent d'atteindre l'objectif de simplification en procédant à une réforme d'envergure de l'architecture des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il faudra, dans un deuxième temps, s'interroger sur le « ciblage » des dotations et leurs critères de répartition.

La simplification de l'architecture des dotations est opérée tout d'abord en intégrant dans la dotation globale de fonctionnement,²⁸ d'une part, certaines compensations d'exonérations fiscales – et au premier chef, en application des dispositions de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, la compensation de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle – et, d'autre part, environ 95 % des crédits relevant jusqu'en 2003 de la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements et des régions. Il faut noter que sont également intégrées à la DGD les compensations versées aux départements et aux régions au titre de la compensation de la suppression d'impôts transférés dans le cadre des lois de décentralisation du début des années 80 (vignette, droits de mutation à titre onéreux, taxe additionnelle régionale à ces droits).

Cette solution présente des inconvénients :

- s'agissant de l'intégration des compensations d'exonérations fiscales, elle constitue une rupture avec la logique de compensation selon laquelle les décisions de l'Etat en matière d'allègement d'impôts locaux doivent être compensées intégralement à chaque collectivité, au prorata des bases exonérées ;

- s'agissant de l'intégration des crédits auparavant inscrits au sein de la DGD (auxquels il faut ajouter les compensations de suppressions d'impôts transférés), elle constitue une rupture avec la logique de compensation intégrale des charges, pourtant dorénavant inscrite à l'article 72-2 de la Constitution. En effet, il sera dorénavant plus difficile de comparer l'évolution du coût des compétences transférées au cours du « premier acte » de la décentralisation puisque les sommes correspondantes seront fondues au sein de la DGF²⁹.

Ces inconvénients sont cependant plus que compensés par les avantages que procure la réforme proposée par le présent projet de loi de finances, et en particulier par l'**amélioration de la lisibilité du système de financement des collectivités territoriales**. L'effort de globalisation des concours financiers au sein de la DGF est conséquent. Le montant de cette dotation passe d'environ 18 milliards d'euros en 2003 à près de 37 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004³⁰.

²⁸ Dans ce cadre, il est créé une DGF des régions, selon les modalités décrites dans le commentaire de l'article 30 du présent projet de loi de finances.

²⁹ Cependant, la DGD n'est pas appelée à disparaître car les transferts de compétences prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales seront compensés par le transfert d'impositions de toutes nature, mais il faudra vraisemblablement, dans certains départements ou régions, avoir recours à la DGD lorsque le produit des impôts transférés sera inférieur au coût des compétences transférées.

³⁰ On peut toutefois s'étonner que la DGD « Formation professionnelle », dont les crédits sont inscrits au budget du travail et non, comme l'aurait voulu l'esprit des lois de décentralisation, au budget du ministère de l'intérieur, ne soit pas sinon incorporée à la DGF des régions, du moins rapatriée vers le budget du ministère de l'intérieur. Il en va de même pour la DGD « Culture »,

La simplification de l'architecture des dotations est également opérée, comme votre rapporteur général l'avait suggéré l'année dernière, en procédant à la fusion de dotations dont l'objet est proche, ou en supprimant des dotations devenues sans objet. C'est ainsi que le Fonds national de péréquation (FNP) est intégré à la dotation d'aménagement de la DGF, au sein de laquelle il côtoie la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. Il faudra à terme envisager son absorption par ces deux dotations. Dans le même esprit, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dont les crédits ne servaient plus à financer la péréquation de la taxe professionnelle, est démembré et ses différentes sous-composantes sont ventilées au sein d'autres dotations existantes : la dotation de développement rural (DDR) rejoint la dotation globale d'équipement inscrite au budget du ministère de l'intérieur ; la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) par le FNPTP est intégrée à la DGF.

Il faut signaler que la contrepartie de la disparition du FNPTP est que, désormais, la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle sera intégralement perçue au profit de l'Etat. Si l'Etat est le premier contribuable local, il perçoit, avec la cotisation de péréquation et la cotisation minimale de taxe professionnelle³¹, une fraction croissante du produit des impôts locaux.

2. La réduction du poids des concours « passifs »

La législature précédente a été caractérisée par l'accroissement massif des concours financiers de l'Etat destinés à compenser des exonérations, voire la suppression d'impôts locaux. Le montant des compensations est passé de moins de 5 milliards d'euros par an en 1998 à plus de 15 milliards d'euros en 2003, soit une augmentation d'un montant correspondant à 0,6 point de PIB.

Votre commission des finances a souvent eu l'occasion d'exprimer ses craintes quant à la rigidité accrue du budget de l'Etat que cette évolution a provoquée. Les compensations sont en effet des dépenses non modulables, ce qui rend l'équilibre de nos finances publiques plus précaire en cas de retournement de conjoncture puisque les marges de manœuvre pour réduire les dépenses sont réduites d'autant.

inscrite en loi de finances au budget du ministère de la culture dans le but d'afficher optiquement le respect de la norme de 1 % du budget de l'Etat, puis transférée en gestion au budget de l'intérieur.

³¹ *Bien qu'étant assise sur le principal impôt local, la cotisation minimale de taxe professionnelle est perçue au profit du budget de l'Etat. Elle devrait rapporter 960 millions d'euros en 2003 et 1.244 millions d'euros en 2004.*

En outre, en raison du principe même de la compensation qui conduit à verser aux collectivités des sommes proportionnelles à leurs bases exonérées ou supprimées, les compensations sont des dépenses dites « passives », dont l'Etat ne peut modifier la répartition entre les bénéficiaires.

La globalisation de plusieurs compensations d'exonération fiscale au sein de la DGF permet d' « activer » ces dépenses passives, en les soumettant au jeu des critères de répartition des dotations. Il faut souligner cependant que, afin de ne pas provoquer de transfert de ressources entre collectivités, le choix a été fait dans le présent projet de loi de finances de consolider dans la DGF individuelle de chaque collectivité le montant exact perçu en 2003 au titre des différentes compensations. L' « activation » jouera donc non pas sur le volume des crédits intégrés dans la DGF, mais sur l'évolution de leur montant à compter de 2004³².

Autrement dit, la péréquation jouera sur le flux mais non sur le stock.

3. Le périmètre de l'enveloppe normée retrouve un sens

Depuis 1996, d'abord dans le cadre du « pacte de stabilité » puis dans celui du « contrat de croissance et de solidarité », les concours de l'Etat aux collectivités territoriales sont regroupés au sein d'une enveloppe normée, dont le montant total est plafonné. L'une des dotations, la DCTP, joue le rôle de variable d'ajustement lorsque le montant total de l'enveloppe évolue moins vite que celui de ses composantes (ce qui est le cas chaque année depuis 1996).

Les compensations d'exonérations d'impôts locaux, les crédits correspondants à la prise en charge des dégrèvements et les dotations dont le montant ne résulte pas d'une indexation mais est constaté *ex post* (le FCTVA, fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et le produit des amendes de police) sont exclues du champ de l'enveloppe normée.

Compte tenu de la montée en charge du coût des compensations des exonérations d'impôts locaux, la part de l'enveloppe normée dans le montant total des concours financiers de l'Etat n'a cessé de diminuer. Elle est passée de 62 % en 1997 à 52 % en 2003. Dès lors, du point de vue de l'Etat, l'utilité d'un mécanisme de pilotage global de l'évolution des concours aux collectivités a petit à petit perdu de son sens car, alors que les dotations sous enveloppes étaient contenues, les économies ainsi réalisées étaient plus que compensées par la dérive du montant des compensations.

³² Les sommes dégagées chaque année par l'indexation du montant des compensations ne seront plus réparties entre les collectivités proportionnellement à leurs bases exonérées, mais en fonction des règles de la DGF : une partie se répercutera forfaitairement, et une autre alimentera la péréquation.

Avec la réforme de l'architecture des dotations proposée dans le présent projet de loi de finances, la part des dotations sous enveloppe dans le total des concours financiers aux collectivités remonte à plus de 70 %.

Il n'en reste pas moins que le fonctionnement actuel de l'enveloppe normée est aujourd'hui très éloigné de la logique qui avait présidé à sa création. Lorsque la remise en ordre des différentes dotations sera achevée - architecture des concours financiers dans le présent projet de loi de finances, réforme des critères de répartition l'année prochaine -, il sera temps de « remettre à plat » le mode de fonctionnement de l'enveloppe normée.

A quoi sert le contrat de croissance et solidarité ?

A l'occasion de la discussion de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2002, le 27 novembre 2001, votre rapporteur général avait interrogé sur ce point le secrétaire d'Etat au budget :

« Nous nous apprêtons à débattre du contrat de croissance et de solidarité, de sa prolongation et de son indexation, mais la discussion ne porte pas sur son utilité et sur ce que nous recherchons à travers ce contrat.

« Nous vivons encore, il faut le rappeler, sur les principes dégagés au moment de la création du pacte de stabilité, en 1996. A cette époque, l'enveloppe normée était conçue comme ayant une double vocation : d'une part, faire participer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des finances publiques en fixant un plafond à l'évolution des concours que l'Etat leur apporte ; d'autre part, permettre aux collectivités locales de disposer d'une meilleure prévisibilité de l'évolution de leurs ressources en fixant le taux d'évolution de l'enveloppe pour une période triennale.

« Aujourd'hui, madame le secrétaire d'Etat, force est de constater qu'aucun de ces deux objectifs n'est atteint.

« Pour le premier, on constate que les économies réalisées par l'Etat par le biais de la réduction de la DCTP sont sans commune mesure avec l'accroissement des dépenses de l'Etat résultant de la compensation des réductions ou suppressions d'impôts locaux, qu'il s'agisse de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, des droits de mutation et de la vignette.

« J'ai eu l'occasion, lors de mon intervention dans la discussion générale de cette partie de la loi de finances, de mettre l'accent sur l'envol de ces compensations et du coût qu'elles représentent pour l'Etat. J'ajoute que l'existence du contrat de croissance est sans conséquence sur l'évolution de douze des treize dotations qui composent l'enveloppe puisqu'elles continuent d'évoluer selon leur propre mode d'indexation.

« Pour ce qui est du second objectif, force est de constater, là encore, que la prévisibilité pour les élus locaux est nulle, car, compte tenu des abondements annuels dont font l'objet les différentes dotations, il faut attendre la discussion des lois de finances pour savoir si ces abondements seront reconduits. Par ailleurs, en décidant de prolonger d'un an le contrat de croissance, vous rompez avec le principe des enveloppes triennales.

« La question que je pose, croyez-le bien, madame le secrétaire d'Etat, ne reflète aucune intention polémique. Bien entendu, les abondements dont font l'objet les dotations sont les bienvenus, car ils permettent de renforcer les mécanismes de solidarité ; bien entendu, le système, même s'il était appliqué dans toute sa pureté initiale, ne serait pas parfait, car il est évident que l'on ne peut pas savoir, trois ans à l'avance, ce que sera l'évolution du produit intérieur brut au titre d'une année donnée.

« Ma question porte donc plutôt sur la doctrine et constitue une invitation à la réflexion pour l'avenir : madame le secrétaire d'Etat, à quoi sert, dans votre esprit, le contrat de croissance et de solidarité ? ».

4. Une répartition plus cohérente des concours de l'Etat entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales figurent soit au sein de chapitres budgétaires (essentiellement au budget de l'intérieur mais aussi à celui de la culture, du travail ou encore des charges communes), soit en prélèvements sur les recettes de l'Etat.

En 2003, les prélèvements sur recettes représentaient les deux tiers des concours financiers.

Les critères de la répartition actuelle entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes sont flous. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en donnant un fondement juridique à la pratique des prélèvements, a tenté de préciser quels concours auraient vocation à y figurer. Son article 6 indique que ceux-ci sont destinés à « *couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou à compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ».

Il ressort de cette définition que les dotations globales, les compensations d'exonération fiscales et les crédits servant à compenser les transferts de compétences devraient logiquement figurer en prélèvement sur recettes.

Les évolutions contenues dans le présent projet de loi de finances vont dans le sens de cette analyse, développée depuis plusieurs années par votre commission des finances. En particulier, l'intégration dans la DGF de la DGD des régions et des départements, ainsi que des compensations fiscales

inscrites au budget de l'intérieur³³, permet de clarifier la situation et d'éviter au budget de l'intérieur d'être artificiellement « gonflé » par des crédits servant à financer les compétences des collectivités et non plus des actions menées par l'Etat.

En effet, en 2003, la moitié des crédits du budget du ministère de l'intérieur était constituée de concours financiers aux collectivités territoriales. Plus de 90 % de ces concours étaient constitués de compensations d'exonérations de recettes fiscales ou de dotations destinées à financer des compétences transférées, donc de crédits dont l'Etat ne pouvait agir ni sur le montant, ni sur la répartition entre leurs bénéficiaires. Le présent projet de loi de finances propose à juste titre de les extraire du budget de l'intérieur pour les inscrire soit au sein de la DGF, soit au sein du prélèvement sur les recettes de l'Etat dont l'objet est de compenser les exonérations d'impôts locaux. Cette solution est sage : outre qu'elle améliore la lisibilité du budget du ministère de l'intérieur, il aurait été délicat, dans le nouveau cadre prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'associer des indicateurs de performance à ces crédits qui n'étaient pas destinés à financer des actions de l'Etat.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les prélèvements sur recettes représentent les trois quarts des concours financiers aux collectivités territoriales, soit 45 milliards d'euros environ sur plus de 58 milliards d'euros. Il faut noter que figurent dans le quart restant les dégrèvements d'impôts locaux, inscrits au budget des charges communes et qui représentent plus de 10 milliards d'euros.

Hors dégrèvements, la quasi totalité des concours aux collectivités territoriales est donc hors du champ des dépenses du budget général. Subsistent en crédits budgétaires les dotations d'équipement (dotation globale d'équipement, dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire), la DGD des communes et le reliquat de la DGD des départements et des régions.

5. L'écart croissant entre le coût brut et le coût net de la réforme de la taxe professionnelle

La suppression à compter de 1999 de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires a constitué l'une des évolutions majeures de notre système fiscal sous la précédente législature.

³³ Désormais, la dernière compensation d'exonération fiscale qui reste inscrite sur un chapitre budgétaire, curieusement au chapitre 41-23 du budget des charges communes, concerne la « Contrepartie aux départements des réductions de taxe de publicité foncière », pour 2,3 milliards d'euros.

Indépendamment de ses effets économiques supposés sur l'enrichissement de la croissance en emplois, la suppression du tiers de l'assiette d'un impôt représentant à l'époque la moitié des ressources fiscales des collectivités territoriales a bouleversé le système de financement local, et a accéléré le mouvement de recentralisation des ressources locales que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 doit permettre d'interrompre définitivement.

La compensation aux collectivités territoriales de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle coûte désormais à l'Etat environ 9 milliards d'euros par an. Toutefois, depuis 1999, l'écart entre ce coût brut et le coût net pour l'Etat de cette réforme n'a cessé de se réduire du fait à la fois du jeu des différentes mesures d'accompagnement (augmentation de la cotisation minimale et de la cotisation de péréquation) et des effets mécaniques de la réforme sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés, sur le montant des dégrèvements de taxe professionnelle et sur le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales.

En 2004, le coût net de la réforme devrait s'établir à 1,9 milliard d'euros, soit 21 % du coût brut. Ce pourcentage s'établissait à 60 % en 1999 et à 40 % en 2002.

Evolution du coût pour l'Etat de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	Total 2004	Mesure nouvelle
Compensation de la part salaire aux collectivités	- 2,0	- 3,0	- 5,3	- 7,75	- 8,96	- 9,12**	- 0,16*
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,7	- 0,7	
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,1
Diminution de la compensation REI	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	
Impact compte d'avance aux collectivités locales	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,1	- 0,4
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur dividendes	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,4	+ 2,2	+ 2,8	+ 0,6
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0,0	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,2	+ 1,9	+ 2,5	+ 0,6
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,1	
TOTAL	- 1,2	- 1,5	- 2,3	- 3,1	- 2,6	- 1,9	+ 0,7

* indexation DGF

** en 2004, la compensation part salaire est intégrée à la DGF

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

Au total, la réforme a été très favorable aux entreprises, même si ses effets sur l'emploi sont difficilement perceptibles ; elle a été peu défavorable à l'Etat, compte tenu des compensations diverses dont celui-ci a bénéficié ; mais elle a, en contrepartie, fait considérablement reculer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. On est donc fondé à se demander si le jeu en valait vraiment la chandelle !

B. SORTIR DU « DÉDALE INEXTRICABLE » : LA SUPPRESSION DU FOREC

L'article 18 du présent projet de loi de finances propose la suppression du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale).

Créé par l'article 5 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, le FOREC est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il a pour **mission de compenser aux régimes de base de sécurité sociale les pertes de cotisations liées aux mesures générales d'allègements de charges portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail.**

En conséquence de la suppression du FOREC, les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de charges sociales devront être supportées par le budget de l'Etat, au sein du budget du travail. Parallèlement, il est mis fin à la **stratification d'affectations de taxes** au FOREC qui avait eu lieu en raison de ses besoins croissants.

Le Sénat a toujours vivement critiqué le système de compensation d'exonérations de charges sociales via le FOREC qui entraîne, d'une part, une débudgétisation massive de ces compensations qui incombent normalement à l'Etat, et, d'autre part, une illisibilité tant de leur coût global que de leurs financements.

1. La fin d'une débudgétisation abusive

Il était illogique que l'élément central de la politique du travail relevât de la loi de financement de la sécurité sociale.

Il convient de rappeler que le coût prévisionnel des allègements de charges financés par le FOREC en 2003 s'élève à 16,56 milliards d'euros, soit un montant (pour la première fois) supérieur à celui prévu pour le budget du travail, qui ressort à 15,72 milliards d'euros.

Que les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de charges sociales soient désormais supportées par le budget du travail est conforme à sa vocation, et constitue **un retour opportun à la configuration budgétaire antérieure**.

Un retour à la configuration budgétaire antérieure

La politique d'allègement général des charges sociales, qui vise en particulier celles pesant sur les emplois peu qualifiés, a connu une montée en charge progressive à partir de la mise en place, en 1993 et en 1995, de la ristourne dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé ».

Dans un premier temps, la compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales a été à l'origine de la croissance du budget du travail, passé de 12,87 milliards d'euros en 1993 à 22,93 milliards d'euros en 1997, soit une progression de 78,2 % en quatre ans. Au cours de la même période, en effet, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées est passé de 1,84 milliard d'euros à 10,17 milliards d'euros.

Puis la politique de réduction du temps de travail suivie par le précédent gouvernement à partir de 1997 l'a conduit à modifier le périmètre du budget du travail.

A compter de 2000, la création du FOREC s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant amputé, au profit de l'établissement public, des crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales.

Le droit rejoint d'ailleurs le bon sens, car selon les termes de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, résultant de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite « loi Veil » : « *Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ». Cette prescription devrait donc se trouver, enfin, strictement observée.

2. Un retour à plus de lisibilité

Le mode de financement du FOREC est à l'origine d'une dilution des responsabilités. L'Etat doit normalement assumer le coût de sa politique de soutien à l'emploi, et bénéficier, d'une façon générale, de recettes distinctes de celles de la sécurité sociale. Seule une telle configuration permet de distinguer les situations financières respectives de l'Etat et de la sécurité sociale.

Ainsi, l'article 24 du présent projet de loi dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, l'intégralité³⁴ des taxes affectées au FOREC sera attribuée à l'Etat. Il s'agit :

- de la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance précédemment attribuée au FOREC ;
- de la contribution sociale sur le bénéfice des sociétés ;
- de la taxe sur les véhicules de société ;
- de la taxe générale sur les activités polluantes ;
- des droits sur les alcools et sur les autres boissons ;
- de la taxe sur les contributions aux bénéfices des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance ;
- de la contribution assise sur les contrats d'assurance en matière de circulation terrestre à moteur, dite taxe sur les primes d'assurance automobile.

En outre, comme la Cour des comptes l'a noté dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2002, le FOREC est structurellement confronté à des **difficultés pour équilibrer ses dépenses et ses ressources** : « *La différence entre les dynamiques qui gouvernent les dépenses et les ressources a de fortes chances de perdurer. L'équilibre annuel du FOREC nécessitera de ce fait des ajustements permanents des ressources affectées qui risquent de rendre l'évolution d'une année sur l'autre peu lisible* ».

De fait, les excédents cumulés sur la gestion des années 2001 et 2002 se sont élevés à 488,7 millions d'euros, tandis que l'année 2003 devrait faire apparaître un déficit de 221,8 millions d'euros.

C. LE COÛT DES 35 HEURES : PLUS DE ONZE MILLIARDS D'EUROS

Le passage aux 35 heures a pesé sur la production, le niveau du PIB, et, en retour, sur les rentrées fiscales, qui sont toujours étroitement liées à l'activité. Les effets macro-économiques de cette législation doivent également être reliés à la démotivation qu'elle entraîne et à la dévalorisation du travail dans la société. Cette perte de substance est à mettre en relation avec les 300.000 emplois qui auraient été créés grâce aux lois Aubry. La balance est assurément très fortement négative ...

³⁴ A l'exception des droits sur les tabacs, qui font l'objet d'une réaffectation partielle au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Il convient cependant d'entreprendre un premier calcul qui vise à établir le coût direct des 35 heures, en termes de prise en charge d'allègements de cotisations concernant le secteur privé, et en termes de recrutements pour la fonction publique.

De façon directe et incontestable, ce coût peut être évalué à plus de 11,3 milliards d'euros, dont 70 % sont imputables à la mise en place des 35 heures la sphère privée, et 30 % à leur mise en place dans la sphère publique.

S'il est certain que ce chiffre de 11,3 milliards d'euros constitue une hypothèse basse, vraisemblablement très inférieure à la réalité de l'impact des 35 heures sur la dépense publique, il semble en revanche difficile de nier cette évidence.

1. Le coût des 35 heures dans le secteur privé

Aujourd'hui, le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) prend en charge les allègements liés à la mise en place des 35 heures (il doit disparaître³⁵ au 1^{er} janvier 2004).

Depuis sa création, le 1^{er} janvier 2000, ce fonds, dont le financement est assuré par une stratification de taxes, et l'équilibre garanti par l'Etat, a assuré la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de l'ensemble des mécanismes généraux d'allègements de charges. Il s'agit :

- de la réduction dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé ». Ce dispositif accorde à l'employeur une réduction sur les cotisations patronales de sécurité sociale en fonction de la rémunération mensuelle du salarié, jusqu'à 1,3 SMIC³⁶ ;

- de l'aide incitative à la réduction du temps de travail créée par la loi dite « loi Aubry I ». Cette aide consiste en un allègement forfaitaire dégressif des cotisations patronales selon l'année d'application du dispositif dans l'entreprise³⁷ ;

³⁵ Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la suppression de ce fonds, au plus grand bénéfice de la lisibilité du coût des politiques d'exonération de charges, qui doit être dorénavant enregistré par le budget du travail.

³⁶ Il n'est pas cumulable avec les allègements « Aubry II ». Le volume d'allègements pris en charge au titre de la « ristourne Juppé » est donc allé en diminuant avec la montée en charge de l'allègement « Aubry II ».

³⁷ Le droit à cette aide n'a été ouvert qu'aux entreprises de plus de 20 salariés passées aux 35 heures avant le 1^{er} janvier 2000, et à celles d'au plus 20 salariés passées aux 35 heures avant le 1^{er} janvier 2002.

- des allègements dans le cadre de **la réduction négociée du temps de travail à 35 heures, dite « loi Aubry II »**, dont le volume croît avec le nombre d'entreprises ayant réduit leurs horaires collectifs.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le FOREC prend en charge l'allègement en faveur de l'incitation à la réduction collective du temps de travail institué par la loi du 11 juin 1996, dite loi « de Robien ».

Le tableau suivant récapitule les dépenses du FOREC en 2002 et en 2003.

Evolution des dépenses du FOREC

(en millions d'euros)

	2002 Droits constatés	2003 Droits constatés
Dépenses		
. Ristourne bas salaires (jusqu'au 1er juillet 2003)	4.615	2.138
. Aubry I	2.218	2.073
. Aubry II (jusqu'au 1er juillet 2003)	8.249	4.190
. ARTT de Robien	478	530
. Allègement unique (à compter du 1er juillet 2003)		6.969
. Charges diverses		9
TOTAL	15.560	15.909

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 - annexe F

Il apparaît qu'en 2002, le montant total des exonérations de charges liées à la diminution du temps de travail s'est élevé à 10,07 milliards d'euros compte non tenu du dispositif de Robien, et à 10,52 milliards d'euros y compris ce dernier.

Naturellement, si les 35 heures n'avaient pas été instaurées, les employeurs auraient continué à bénéficier de l'exonération générale sur les bas salaires. Ainsi, seul le surcoût engendré par les exonérations de charges sociales liées à la diminution du temps de travail doit être logiquement pris en considération.

D'après les informations communiquées par le ministère du travail, ce surcoût s'élève, pour 2002, à 7,9 milliards d'euros. La « ristourne bas salaires » se serait en effet élevée à 6,8 milliards d'euros au lieu de 4,6 milliards, cette dépense supplémentaire de 2,2 milliards d'euros venant en diminution des 10,1 milliards d'euros d'exonérations de charges liées à la diminution du temps de travail (*cf. supra*).

A partir de 2003 jusqu'en 2005, le transfert progressif vers le dispositif unique d'allègement de charges instauré par la loi Fillon rendra de moins en moins lisible le « coût des 35 heures », le mécanisme instauré conduisant à une neutralité de l'horaire adopté en terme d'exonérations. Il n'est donc plus possible d'évaluer de façon incontestable le coût d'exonération des 35 heures à compter de 2003. Il convient dès lors de caler l'estimation sur l'année 2002.

2. Le coût des 35 heures dans les trois fonctions publiques

Il est rappelé que dans les trois fonctions publiques, la mise en place des 35 heures devait s'effectuer, au plus tard, au 1^{er} janvier 2002.

Au total, **le coût direct de la mise en place des 35 heures y serait supérieur à 3,4 milliards d'euros en 2003**. Il se rapprocherait de 4,5 milliards d'euros en 2005.

En outre, une spécificité doit être soulignée, qui concerne particulièrement la fonction publique de l'Etat : les améliorations apportées dans les différents services « à effectifs constants » n'ont pu qu'entamer les réserves de productivité existantes, et rendre plus difficile la réalisation ultérieure d'économies reposant sur les baisses d'effectifs attendues dans le cadre de l'actuelle réforme de l'Etat.

a) La fonction publique de l'Etat

La réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat a été mise en œuvre dans les services à effectifs quasi-constants. Pour 2002, il est possible d'estimer à 3.200 le nombre d'emplois budgétaires créés en conséquence de la réduction du temps de travail, représentant un coût d'environ **184 millions d'euros**. Aucune dépense nouvelle n'a été prévue de ce chef pour 2003.

Il est permis de considérer que ces chiffres minorent beaucoup la réalité, car, parmi les nombreuses créations d'emplois budgétaires de 2001 et 2002, une part significative a dû compenser l'impact des 35 heures, même si, volontairement, son chiffrage n'a pas été fait par le gouvernement précédent.

b) La fonction publique territoriale

Il est extrêmement difficile d'établir le bilan financier des 35 heures dans la fonction publique territoriale, tant les situations sont différentes d'une collectivité à l'autre.

D'après une estimation provenant du ministère de l'intérieur, le surcoût lié à la mise en place des 35 heures s'élèverait à 400 millions d'euros pour les départements, 1 milliard d'euros pour les communes et 40 millions pour les régions, soit au total **1,44 milliard d'euros**. Ce chiffrage paraît prudent.

c) La fonction publique hospitalière

Dans le secteur hospitalier, la mise en place de la réduction du temps de travail devait s'accompagner de la création de 48.500 emplois, dont 3.500 emplois médicaux. Compte tenu du temps nécessaire pour pourvoir ces emplois, un compte-épargne temps destiné à stocker les congés non utilisés a été mis en place en 2002 et en 2003.

D'après le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2003, les montants afférents aux créations d'emploi consécutives à la réduction du temps de travail et au compte-épargne temps représentent, en **2003**, un montant cumulé de **1,817 milliard d'euros** ; en **2005**, ce montant cumulé ressortirait à **2,9 milliards d'euros**.

On observera que ce surcoût considérable s'accompagne souvent d'une diminution qualitative du service offert aux usagers, car les postes créés ne compensent, dans les établissements hospitaliers, que bien moins de la moitié du « manque à travailler » produit par les 35 heures.

D. LE HORS-BILAN DE L'ETAT DE MIEUX EN MIEUX CERNÉ

1. Une définition qui s'affine progressivement

En leur état actuel, les documents comptables de l'Etat ne permettent pas d'appréhender de manière exhaustive l'ensemble de la dette publique et de ses contreparties. Cet état de fait est appelé à être modifié, conformément à la volonté exprimée par le législateur dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont l'article 27, applicable à compter du 1^{er} janvier 2006, dispose que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

La situation financière de l'Etat ne peut être reflétée de manière fidèle si l'évaluation de la dette, retracée dans le bilan et le compte de résultat dont dispose l'Etat depuis l'entrée en vigueur en 1988 de l'actuel plan comptable, ne s'accompagne pas de celle des engagements hors-bilan.

Comme le rappelle le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances (CGAF) pour 2002, le plan comptable général impose à toute personne ayant l'obligation d'établir des comptes annuels de produire une annexe qui doit comporter « *toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat* », et en particulier le montant des engagements financiers.

Pour la quatrième année consécutive, le CGAF pour 2002 s'efforce de préciser les contours de ces engagements financiers. Il identifie trois catégories d'engagements qui « *correspondent à des dettes certaines au plan juridique, mais dont le montant et la date de dénouement sont déterminés par une série de paramètres exogènes* » :

- les engagements de **retraite** des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux ;
- les engagements liés à des **garanties** accordées par l'Etat ;
- les engagements liés aux droits à prime acquis dans le cadre des dispositifs d'**épargne logement**.

La Cour des comptes contribue également à la définition des contours du hors-bilan de l'Etat dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, elle estime que les engagements de financement matérialisés par un acte juridique contraignant doivent être retracés en hors-bilan dès lors que leur mise en œuvre dépend de conditions dont l'Etat n'est pas maître. A l'aune de cette définition, elle s'interroge sur la nécessité d'inscrire dans le hors-bilan deux types d'engagements :

- les sommes correspondant à la quote-part de la **contribution de la France au budget européen** non appelée, mais que notre pays serait tenu de verser si, dans la limite du plafond de 1,27 % du PNB, le montant de la contribution de la France était réévalué ;

- les engagements trouvant leur source dans la signature par l'Etat des **contrats de plan Etat-région**, de même que l'ensemble des engagements de financement pluriannuels vis-à-vis de tiers (collectivités territoriales, établissements publics, entreprises publiques ou privées, associations, etc.).

Sur ces deux points, votre rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. S'agissant de l'opportunité de considérer les engagements au titre des contrats de plan Etat-région (CPER) comme des engagements hors-bilan, ce ministère a indiqué que « *la jurisprudence du Conseil d'Etat conduit à analyser les CPER comme des stipulations contractuelles dépourvues de force obligatoire dont ni les cocontractants, ni les tiers ne peuvent se prévaloir. Les CPER n'apparaissent donc pas relever d'un engagement hors-bilan* ».

Cette réponse, juridiquement correcte, doit être méditée par les signataires de ces soi-disant contrats au nom des collectivités territoriales.

S'agissant de la contribution de la France au budget européen non appelée, votre rapporteur général a reçu la réponse suivante : « *La direction de la réforme budgétaire, dans le cadre de ses travaux sur la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice et la préparation d'un référentiel budgétaro-comptable, travaille en outre à l'élaboration d'un cadre normatif sur les informations à porter en annexe du bilan de l'Etat. L'état d'avancement des réflexions sur ce sujet permet de confirmer la **nécessaire inscription** en annexe du bilan de l'État de l'ensemble des engagements pris par l'Etat et notamment des engagements financiers de l'Etat pris à l'égard de l'Union européenne. Les modalités générales de recensement, d'évaluation et d'inscription comptable ne sont pas encore arrêtées et feront l'objet d'une première présentation devant l'instance de validation des travaux - le comité des normes - fin novembre 2003* ».

2. Un chiffrage qui progresse

Parallèlement à sa définition, le chiffrage du hors-bilan de l'Etat est progressivement précisé.

Le CGAF retrace depuis plusieurs années l'évolution de la « dette implicite » liée aux engagements liés aux droits à prime acquis dans le cadre des dispositifs d'**épargne logement**. Celle-ci était évaluée à 7,6 milliards d'euros dans le CGAF pour 2000, à 7,2 milliards d'euros dans le CGAF pour 2001 et s'établirait en 2002 à **10 milliards d'euros**, dont 8 milliards d'euros au titre des plans épargne logement. Le constat de l'accélération du rythme de versement des primes, qui s'explique selon le CGAF par « *l'arrivée à maturité de nombreux plans ouverts entre 1993 et 1996* », justifie pleinement *a posteriori*, si besoin était, les dispositions de l'article 80 de la loi de finances pour 2003, issu d'une initiative de votre commission des finances, qui conditionnent le bénéfice de la prime liée aux plans d'épargne logement à la réalisation d'un prêt immobilier.

Pour la première fois, le CGAF pour 2002 fournit une évaluation de la dette implicite liée aux engagements en matière de **retraite des fonctionnaires** et des agents publics relevant des régimes spéciaux. Les données fournies sont identiques à celles, issues de la direction du budget, auxquelles la Cour des comptes faisait référence dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 : **entre 600 et 800 milliards d'euros**.

Les conditions dans lesquelles la dette en matière de retraite devra être acquittée sont précisées dans le « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2003 et consacré aux rémunérations et pensions des

agents publics : la charge brute liée aux pensions des fonctionnaires de l'Etat passerait d'environ 30 milliards d'euros en 2003 à près de 60 milliards d'euros en 2020 et à environ 90 milliards d'euros en 2040.

Compte tenu de la façon dont sont calculés ces engagements, **la réforme des retraites engagée dans notre pays depuis l'adoption de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites semble de nature à infléchir dans des proportions très substantielles le montant des engagements hors-bilan de l'Etat.**

Bien que les dispositions entraînant une diminution des droits soient d'une application progressive, leur incidence sur le calcul de la masse des pensions versées à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite ne peut qu'être tangible. En effet, la liquidation des droits doit désormais intervenir au moment de l'ouverture des droits à retraite, et non plus, le cas échéant, à la date de la démission.

En outre, le passage à une indexation sur les prix aura non seulement un impact favorable sur les engagements de l'Etat au titre des retraites qui seront ultérieurement liquidées, mais aussi sur ceux au titre des retraites qui continueront d'être servies.

Le chiffrage exact de l'inflexion des engagements de l'Etat due à la réforme des retraites figurera dans le prochain compte général de l'administration des finances ; il paraît regrettable qu'il n'ait pas accompagné la réforme des retraites.

III. S'ASSURER DE LA BONNE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. LES DISPOSITIONS DÉSORMAIS EN VIGUEUR

1. Les mesures déjà mises en œuvre

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)³⁸ sera pleinement mise en œuvre pour la préparation et l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006. Cependant, l'entrée en vigueur de

³⁸ La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a fait l'objet d'un rapport d'information de notre collègue le président Jean Arthuis, « Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un outil au service de la réforme de l'Etat », n° 388 (2002-2003).

ses dispositions est échelonnée dans le temps, le législateur ayant souhaité « acclimater » progressivement les acteurs aux nouvelles procédures, et permettre aux administrations de disposer des délais indispensables pour définir la nouvelle nomenclature budgétaire et permettre l'application de la réforme de la comptabilité de l'Etat.

Certaines dispositions de la loi organique sont entrées en vigueur dès le 1^{er} janvier 2002. Il s'agit, pour l'essentiel :

- des règles relatives aux annulations de crédits (article 14) ;
- de l'application du principe de sincérité (article 32) ;
- de l'affectation à des tiers de recettes de l'Etat (article 36) ;
- des délais de dépôt des « jaunes » (2^{ème} alinéa de l'article 39) et des réponses aux questionnaires parlementaires (article 49) ;
- des rapports joints aux projets de loi de finances (articles 50 et 53), permettant ainsi une meilleure information du Parlement notamment grâce à la publication du programme pluriannuel des finances publiques et à l'occasion du « débat consolidé » sur l'évolution des prélèvements obligatoires (article 52) ;
- des dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances (articles 57, 58 à l'exception du 4^o et du 5^o, 59, 60) ;
- de la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement (article 41) ;
- du dépôt par le gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, pouvant servir de base à un débat d'orientation budgétaire dans chaque assemblée (article 48, à l'exception du 4^o)³⁹.

Le « débat consolidé » sur l'évolution des prélèvements obligatoires

Présenté pour la première fois en 2002, en application de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il résulte d'une initiative commune de votre rapporteur général et de notre ancien collègue Charles Descours, alors rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des affaires sociales, à laquelle l'Assemblée nationale avait pleinement souscrit.

³⁹ Votre rapporteur général évoque le contenu et le statut du débat d'orientation budgétaire dans le 3 du B du IV du présent chapitre.

Il repose sur un rapport retraçant « *l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution* », et présente, à ce titre, un double objet : pédagogique et prospectif.

Donnant lieu à un débat préalable⁴⁰ à la discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il constitue un instrument indispensable afin d'améliorer la lisibilité de nos finances publiques dont l'audit de juin 2002 avait dénoncé, non sans raison, « *l'extraordinaire complexité des imbrications* ».

Il permet également de s'interroger sur la structure de notre système de prélèvements. En ce sens, il s'apparente à un « débat d'orientation fiscale ».

2. Le calendrier pour les années à venir

La plupart des mesures ne touchant pas à la budgétisation des dépenses de l'Etat sont désormais entrées en vigueur. Toutefois, le « cœur » de la loi organique, c'est-à-dire la mise en œuvre des nouvelles normes comptables⁴¹ et de la nouvelle nomenclature budgétaire, n'entrera en vigueur qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2006. Ce délai, au demeurant particulièrement court, s'explique par l'importance des travaux préalables nécessaires, en matière de réflexion sur la définition des missions et des programmes de la part des ministères, de définition des normes comptables et de mise en œuvre du progiciel ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) afin de permettre la mise en œuvre des différentes images comptables prévues par la LOLF.

Le tableau ci-après précise quelles sont les dispositions entrées en vigueur et celles qui seront mises en œuvre au cours des deux prochaines années qui nous séparent de l'abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

On peut regretter qu'il faille attendre 2006 pour que le Parlement se prononce sur le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, tel que le prévoit le 9° de l'article 34. Votre rapporteur général considère que ce vote pourrait être anticipé, si le gouvernement le voulait bien, car une telle disposition ne présente à l'évidence aucune difficulté technique.

⁴⁰ En vue de ces débats, votre commission des finances a établi deux rapports : « *Pour un contrat de législature* », n° 48 (2002-2003) ; « *Préparer la France de demain* », n° 55 (2003-2004).

⁴¹ Pour mémoire, l'article 27 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose notamment que : « *l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Calendrier d'application des dispositions de la LOLF

1 ^{er} janvier 2002	<p>Régime des annulations de crédits. Définition et exécution des opérations de trésorerie (hors obligation de dépôt des disponibilités des collectivités territoriales) Principe de sincérité des lois de finances. Évaluation et autorisation des conséquences sur les ressources et les charges de l'État de dispositions législatives ou réglementaires. Monopole des lois de finances pour décider de l'affectation à un tiers d'une ressource de l'État Distribution des jaunes cinq jours avant la discussion du budget auxquels ils se rattachent. Mise en discussion d'un PLF <i>n</i> devant une assemblée seulement après le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement <i>n-1</i>. Discussion de la seconde partie d'un PLF ou d'un PLFR seulement après l'adoption de la première. Envoi avant le 10 juillet des questionnaires budgétaires. Obligation de réponse aux questionnaires budgétaires huit jours après le premier mardi d'octobre. Rapport sur la situation et les perspectives économiques sociales et financières joint au PLF.</p>
1 ^{er} janvier 2002	<p>Rapport sur les prélèvements obligatoires à l'ouverture de la session ordinaire. Rapport sur les évolutions économiques et budgétaires justifiant un PLFR. Évaluation chiffrée des dispositions d'un projet de loi de finances ayant des conséquences sur les ressources ou les charges de l'État. Missions de contrôle des commissions des finances ; obligation de transmission des documents et renseignements ; audits. Mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement (sauf le rapport sur l'exécution par programme des crédits et la certification des comptes). Saisine des juridictions en cas d'entrave aux missions de contrôle et d'évaluation. Obligation pour le gouvernement de répondre dans les deux mois aux observations des missions de contrôle et d'évaluation.</p>
1 ^{er} janvier 2003	<p>Rapport DOB (sauf la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance). Régime de l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.</p>
1 ^{er} janvier 2004	<p>Réforme des taxes parafiscales.</p>
1 ^{er} janvier 2005	<p>Autorisation par le Parlement des garanties octroyées par l'État (annexe au projet de loi de règlement 2004 pour récapituler les garanties déjà octroyées et non autorisées). Abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sauf en ce qui concerne les lois de finances relatives à l'exercice 2005. Entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de la loi organique.</p>

Il convient de noter que le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a, en vue de préparer l'échéance cruciale de la loi de finances pour 2006, demandé aux ministères de réaliser, au cours de la présente année, des travaux portant sur des expérimentations préfigurant la mise en œuvre de la LOLF et sur la nomenclature en « missions-programmes-actions » prévue par celle-ci.

L'encadré suivant reproduit un extrait du rapport du gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, transmis au Parlement au printemps de cette année en application de l'article 109 de la loi de finances initiale pour 2003. Il détaille le calendrier des travaux destinés à préparer la mise en œuvre de la LOLF.

Le calendrier d'élaboration des nouveaux budgets

« Par la circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique, les ministères ont été invités à présenter leur démarche de mise en œuvre de la loi organique, comprenant notamment leur organisation projet, leur mode de pilotage et le calendrier de mise en œuvre de la phase préparatoire de la réforme. Un cahier des charges leur a été transmis à cette occasion. Il contient un premier jeu d'orientations et d'indications opérationnelles pour l'élaboration des nouveaux contenus de leur budget et la mise en œuvre de la réforme. Il aura servi aux ministères à se familiariser avec les nouveaux concepts de la loi organique, à identifier les évolutions à envisager et à préparer la réflexion sur l'élaboration des programmes.

« Le ministre chargé de la réforme budgétaire, par circulaire en date du 10 décembre 2002, a organisé une nouvelle étape des travaux de construction des programmes ministériels.

L'objectif de cette étape est de développer l'expertise dans la construction et la documentation des programmes et de mettre à profit deux cycles budgétaires pour tester et faire tester le plus largement possible les nouvelles modalités de gestion et de budgétisation. Il a été demandé à chaque ministère de présenter à l'occasion du projet de loi des finances 2004, et tout en respectant le cadre de l'ordonnance organique de 1959, des propositions d'expérimentation d'un programme ou d'une action avec l'ensemble des éléments requis par la loi organique.

« Il leur a également été demandé de s'engager dans l'élaboration des programmes et des actions avec leurs principaux objectifs. Cette étape d'élaboration des programmes ministériels et d'identification des expérimentations a fait l'objet d'une série de réunions techniques, en décembre 2002.

« La circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003, ainsi que sa communication en conseil des ministres du 12 mars 2003 ont fixé le calendrier de la suite des travaux. **Les missions, les programmes et les actions seront finalisées à l'automne 2003 et chaque ministre devra mettre en œuvre pour le projet de loi de finances 2004, au moins une expérimentation.** Un nouveau cycle de réunions est organisé au printemps à l'issue duquel un relevé de conclusions contradictoires de la situation de chaque ministère est établi. Les missions et les programmes feront l'objet d'une validation interministérielle à l'automne 2003. Les objectifs et les indicateurs de chaque action devront être définis au 1^{er} trimestre 2004.

« **Ce calendrier permettra, conformément à la loi organique, de présenter à titre indicatif les crédits du budget général selon les principes de la loi organique pour le projet de loi de finances 2005, tout en aménageant des phases de discussion avec le Parlement et la possibilité d'affiner la structure du nouveau budget** ».

Source : rapport du gouvernement sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, pages 6 et 7

B. UN CONTRÔLE VIGILANT DE L'APPLICATION DE LA LOLF PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un respect des règles à parfaire

Le titre V de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est consacré intégralement à l'information et au contrôle sur les finances publiques. Il reprend de nombreuses dispositions législatives existantes, s'agissant des pouvoirs de contrôle du Parlement, en les élevant ainsi à un niveau organique. Il comprend également des avancées importantes,

s'agissant du contrôle et de l'évaluation des finances publiques par le Parlement, et en particulier, par ses commissions chargées des finances⁴².

Un certain nombre de règles nouvelles ont été introduites par la LOLF. Or, force est de constater qu'elles n'ont pas toutes été, à ce jour, pleinement respectées par le gouvernement. Ainsi, votre commission des finances est-elle confrontée à des difficultés, s'agissant des aspects suivants :

- le respect de la disposition de l'article 60, selon laquelle *« lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond par écrit, dans un délai de deux mois »* ;

- le respect du calendrier relatif aux « questionnaires budgétaires », défini par l'article 49, selon lequel le Gouvernement répond par écrit aux questionnaires adressés par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées au plus tard huit jours francs après le premier mardi d'octobre ;

- le respect des dispositions de l'article 57, selon lesquelles l'Etat doit fournir *« tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif (...), y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical »* demandés par le président, le rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Votre commission des finances sera particulièrement vigilante pour faire en sorte que les avancées prévues par la LOLF se traduisent, dans les faits, par des progrès effectifs dans la capacité de contrôle du Parlement sur les finances publiques.

2. Des chantiers essentiels à venir

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 comprend, pour chaque ministère⁴³, la présentation d'au moins une expérimentation pour préfigurer l'entrée en vigueur de la LOLF.

⁴² Pour mémoire, le premier alinéa de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ».

⁴³ A l'exception du ministère de la ville.

Des chapitres nouveaux (dont l'intitulé commence par « 39 ») sont créés afin de globaliser les crédits du titre III pour les services mettant en œuvre ces expérimentations, dans la plupart des « bleus » budgétaires.

Avant la fin de l'année 2003 devrait surtout être présentée une proposition de « maquette » du budget de l'Etat, avec la liste indicative des missions, programmes et actions, y compris les principaux objectifs associés aux programmes. L'ensemble des projets d'objectifs et d'indicateurs associés aux programmes devrait être présenté à la fin du premier trimestre de l'année 2004.

Les prochains mois seront, compte tenu de ce calendrier, particulièrement déterminants pour la réussite de la réforme. En effet, la présentation par le gouvernement de la liste indicative des programmes et des actions de chaque ministère donnera au Parlement, et notamment aux rapporteurs spéciaux et pour avis plus directement concernés, l'occasion de se prononcer sur un projet concret. Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans la partie de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002 consacrée au suivi de la mise en œuvre de la loi organique, *« dans ces délais très courts, le gouvernement devra donc arbitrer les présentations des nouveaux budgets ministériels et trouver un accord sur cette nomenclature avec le Parlement »*.

En cette matière, le Parlement doit être considéré comme « co-décideur ». En conséquence, une véritable concertation doit être organisée entre les ministères et les parlementaires concernés sur la définition des missions et les programmes, puis, sur les objectifs et les indicateurs proposés.

Le projet de loi de finances pour 2005 sera accompagné d'un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la LOLF⁴⁴. Puis, *« au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances [seront] informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7 »*⁴⁵.

Enfin, il convient de rappeler que, dès lors que, *« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission »*⁴⁶, le pouvoir d'amendement des parlementaires sera considérablement élargi en matière budgétaire : ceux-ci

⁴⁴ Ainsi que le prévoit le I de l'article 66 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁴⁵ Ainsi que le prévoit le II de l'article 66 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁴⁶ Premier alinéa de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

pourront proposer la suppression d'un programme, mais aussi le transfert de crédits d'un programme vers un autre programme d'une même mission ou la création d'un programme nouveau, sous réserve qu'il n'en résulte pas une augmentation des crédits d'une mission.

Ainsi, au cas où les demandes des parlementaires, portant notamment sur la cohérence, la lisibilité et l'homogénéité de la nomenclature proposée n'étaient pas respectées, ils pourraient déposer des amendements modifiant la nomenclature retenue par le gouvernement ou le périmètre des programmes à l'intérieur d'une mission.

L'entrée en vigueur de cette disposition est susceptible de modifier en profondeur l'organisation des débats en séance publique, dont une part beaucoup plus importante pourrait être consacrée à l'examen d'amendements modifiant la répartition des crédits entre des programmes ou proposant la création de nouveaux programmes. Toutefois, compte tenu des réformes organisationnelles qu'un changement de nomenclature budgétaire peut impliquer, votre commission des finances considère qu'il est **essentiel qu'un dialogue approfondi puisse se tenir entre les ministères, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux et pour avis avant les échéances mentionnées plus haut.**

IV. UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PROCÉDURE ET DU CALENDRIER D'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES : L'EXEMPLE DE LA SUÈDE

L'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a introduit de la cohérence dans l'organisation de notre année budgétaire : la loi organique a entendu mettre en œuvre un « chaînage vertueux » permettant au Parlement de débattre des orientations budgétaires avant l'été, de se prononcer sur le projet de loi de règlement de l'exercice *n-1* au début de la session, puis d'examiner le projet de loi de finances pour l'année *n+1*.

La loi organique introduit également de la cohérence dans notre appréhension des finances publiques, d'une part en ouvrant la possibilité de tenir, à partir d'un rapport préparé par le gouvernement, un débat sur les prélèvements obligatoires - dont le champ comprend à la fois la fiscalité et les prélèvements sociaux - avant la discussion d'abord du projet de loi de financement de la sécurité sociale puis du projet de loi de finances. D'autre part, la loi organique prévoit d'associer une programmation pluriannuelle des finances publiques au projet de loi de finances.

La transformation de la nomenclature budgétaire qui interviendra en 2006, ainsi que la budgétisation au « premier euro » et le passage d'une logique de moyens à une logique de performance, induiront inévitablement des changements tant dans la manière dont l'exécutif élaborera les projets de loi de finances que dans ses conditions d'examen par le Parlement.

Sur l'ensemble de ces points, l'expérience de la procédure budgétaire mise en place en Suède depuis le milieu des années 90, dont votre rapporteur général a pu tirer les enseignements à l'occasion d'un déplacement à Stockholm du 7 au 9 septembre 2003, constitue une utile contribution à la réflexion.

A. LE CADRAGE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

1. Une programmation pluriannuelle ambitieuse

Comme les autres membres de l'Union européenne, la Suède inscrit sa politique budgétaire dans un cadre pluriannuel formalisé. Elle associe aux hypothèses macroéconomiques des objectifs en matière de finances publiques.

L'objectif actuel est de dégager un excédent budgétaire de 2 % du PIB en moyenne sur un cycle économique. Cette dernière notion, partagée avec la politique budgétaire britannique, tranche avec la vision annuelle du pacte de stabilité et de croissance européen.

2. Une norme de progression des dépenses au cœur du débat politique

Compte tenu des hypothèses de croissance et des prévisions de recettes qui en découlent, la programmation pluriannuelle fixe un plafond de dépenses du budget de l'Etat pour les trois années à venir.

Depuis la formalisation de la notion de plafond au milieu des années 90, celui-ci est devenu une variable centrale du débat politique suédois, son respect étant considéré comme un impératif « moral » intangible par les formations politiques qui l'ont approuvé. Pour mieux s'assurer du respect du plafond, la procédure budgétaire suédoise prévoit que, dans la loi de finances, la somme des crédits attribués aux différents postes de dépenses⁴⁷ est inférieure au montant du plafond, préservant ainsi une marge de précaution.

⁴⁷ En Suède, les dépenses de l'Etat sont réparties en 27 secteurs de dépenses, dont le périmètre ne recoupe pas forcément le champ de compétence des différents ministères.

B. LE CALENDRIER DE L'ANNÉE BUDGÉTAIRE

1. Les grandes lignes du projet de loi de finances sont connues très tôt dans l'année

Comme en France, l'élaboration de la loi de finances de l'année $n+1$ commence, au sein de l'exécutif, dès le début de l'année n . Cependant, en Suède, les grandes lignes du projet du gouvernement pour l'année à venir sont rendues publiques dès le printemps.

L'année commence par l'actualisation du programme pluriannuel en fonction des dernières prévisions économiques connues.

Parallèlement, les ministères « dépensiers » communiquent au ministère des finances leurs propositions budgétaires pour l'année à venir (et les quatre suivantes), en distinguant les crédits nécessaires à la poursuite de l'existant de ceux destinés à financer des actions nouvelles, reproduisant ainsi notre distinction entre « services votés » et « mesures nouvelles ». Après discussion avec les ministères gestionnaires, c'est le ministère des finances qui, au final, décide du montant des différentes enveloppes.

A la fin du mois de mars, à la lumière des prévisions économiques et des discussions avec les différents ministères, le ministère des finances propose au gouvernement un plafond de dépenses pour l'année à venir et une répartition indicative des crédits entre les différents secteurs de dépenses.

Sur la base de cette proposition, le gouvernement se réunit en séminaire, pendant deux jours, à la résidence de campagne du Premier ministre pour débattre du budget de l'année à venir. Outre les ministres, quelques fonctionnaires des services du Premier ministre et du ministère des finances sont présents. **Les ministres qui souhaitent accroître le montant de l'un des secteurs de dépense doivent négocier avec leurs collègues des réductions de crédits dans d'autres secteurs de dépenses.** A défaut, ils doivent redéployer certains crédits dont ils ont la charge.

Un procès-verbal de ces débats est établi afin que les ministres se sentent liés par les accords intervenus pendant le séminaire.

2. Un véritable rendez-vous parlementaire de printemps

Sur la base des conclusions du séminaire gouvernemental, le gouvernement présente avant le 15 avril de chaque année un projet de loi d'orientation budgétaire, la « loi budgétaire de printemps ».

Ce texte, dont les dispositions peuvent toutes être amendées par le Parlement, retrace les projections du gouvernement, en recettes et en dépenses, pour les trois années à venir et propose une répartition des dépenses entre les 27 secteurs. Le vote intervient à la fin du mois de juin. Le débat permet à la majorité d'affirmer ses principaux choix (hypothèse de croissance, norme de dépenses, initiatives de politique fiscale) et aux franges de l'opposition d'exprimer leurs analyses.

Ainsi, la préparation du projet de loi de finances pendant l'été se déroule à l'intérieur d'un cadre bien défini, offrant au gouvernement et aux administrations une visibilité pour la préparation des mesures fiscales et pour la répartition des crédits des 27 enveloppes entre leurs différentes composantes.

3. En France, quel contenu et quel statut pour le DOB après 2006 ?

Les dispositions de l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ont pris effet au 1^{er} janvier 2003. En application des dispositions de cet article, le gouvernement doit présenter au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

Sur la base de ce rapport, les assemblées ont la faculté d'organiser un débat d'orientation budgétaire. En cela, l'article 48 ne fait que conforter dans la loi une pratique établie depuis 1996.

L'article 48 prévoit cependant que, dès l'année 2003, le rapport du gouvernement doit comporter : une **analyse des évolutions économiques** constatées depuis la discussion du projet de loi de finances ; une description des **grandes orientations de sa politique économique et budgétaire** au regard des engagements européens de la France ; une **évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges** ventilées par grandes fonctions.

Par ailleurs, à compter de 2005, le rapport du gouvernement devra comporter la **liste des missions, des programmes et des indicateurs** de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

En droit, le Parlement dispose donc désormais de tous les instruments pour tenir avant l'été un véritable rendez-vous budgétaire. Deux conditions devront pourtant être remplies pour que le « potentiel » de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances soit pleinement exploité :

- les assemblées devront montrer leur souhait de voir le DOB franchir un « saut qualitatif » et être plus qu'un utile débat général sur les perspectives des finances publiques ;

- le rapport du gouvernement, aujourd'hui principalement soit rétrospectif soit orienté vers le long terme, devra coller de plus près à la lettre du texte organique, en développant les grands axes de la stratégie de politique économique pour les années à venir et en présentant les prévisions d'évolution des recettes et des dépenses en distinguant ce qui relève de tendances spontanées de ce qui résulterait de décisions politiques.

En tout état de cause, **l'obligation de présenter avant la fin du mois de juin la liste des missions, programmes et indicateurs envisagés permettra au Parlement de donner un avis sur ces options, incitant ainsi le gouvernement à en tenir compte pour l'élaboration, au cours de l'été, du projet de loi de finances.** Pour que cet exercice soit utile, il faudra que le rapport du gouvernement soit présenté suffisamment tôt pour que le Parlement puisse l'examiner de manière détaillée et en débattre en séance publique avant la fin de la session ordinaire.

En outre, l'expérience de la préparation du budget 2004, marquée par de nombreuses annonces parcellaires, tantôt volontaires de la part de l'exécutif, tantôt résultant de « fuites », montre qu'un gouvernement aurait tout avantage à s'engager sur ses principales options stratégiques, en recettes et en dépenses, et en termes de politiques structurelle et conjoncturelle, dès juin-juillet, laissant ensuite aux administrations le soin de mettre en œuvre les directives reçues.

L'année budgétaire au Royaume-Uni

Le Parlement britannique se prononce sur les recettes et les dépenses, dans deux textes distincts, au printemps de chaque année (l'année fiscale britannique commence le 1^{er} avril).

Outre les textes législatifs, le gouvernement britannique soumet au Parlement des documents n'ayant pas force légale, - et qui en ce sens s'apparentent au rapport sur l'évolution des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances - mais qui permettent d'inscrire les orientations en matière de recettes et de dépenses dans un cadrage global :

- chaque année au printemps est rendu public le *budget*, qui est une présentation de l'évolution des recettes, des dépenses et des grands équilibres des finances publiques ;
- tous les deux ans, sont produites les *spending reviews*, qui constituent une programmation pluriannuelle sur trois ans des dépenses des différents ministères ;
- chaque année au mois de novembre, six mois avant le *budget*, est présenté un *pre-budget*, qui annonce les grandes lignes des mesures ayant vocation à figurer dans le *budget* suivant⁴⁸.

La vertu d'un tel chaînage est de conférer à la politique du gouvernement une visibilité de nature à permettre aux différents agents économiques de s'adapter aux évolutions de la politique budgétaire, et de favoriser un débat tout au long l'année sur les évolutions des finances publiques.

Comme en Suède avec la norme de progression de dépenses, la crédibilité du gouvernement britannique en matière budgétaire se joue autant sur le contenu des textes financiers soumis au Parlement que sur sa capacité à respecter des engagements qu'il s'est lui-même fixés.

C. LES ACTEURS DE L'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES SUÉDOISE

1. Une répartition des rôles entre le ministère des finances et les ministères dépensiers ...

Le projet de loi de finances est présenté à la fin du mois de septembre. Il est largement inspiré de la loi d'orientation budgétaire adoptée au printemps, les éventuelles modifications pouvant résulter soit de nouvelles prévisions macroéconomiques ayant un impact sur les recettes (mais les prévisions en Suède pèchent généralement par pessimisme plutôt que par optimisme), soit de nouveaux arbitrages en dépenses.

⁴⁸ Cet exercice est assez semblable à celui de la « Spring Fiscal Policy Bill » en Suède.

C'est le ministère des finances qui, *in fine*, décide du montant attribué à chacun des secteurs de dépenses.

En revanche, ce sont les ministères responsables de la gestion des crédits qui décident de la répartition interne des enveloppes.

2. ... que l'on retrouve dans l'organisation des travaux des commissions parlementaires

Le projet de loi de finances est renvoyé devant la commission des finances, qui se prononce vers le 20 novembre sur le montant des recettes, des dépenses et sur la répartition des dépenses entre les différents secteurs. Sur ce dernier point, elle consulte les commissions sectorielles.

En revanche, ce sont les commissions sectorielles qui examinent, à partir de la fin du mois de novembre, la répartition des crédits au sein des différents secteurs de dépenses, et qui suggèrent d'éventuelles modifications. Chaque secteur de dépense est examiné par une seule commission sectorielle.

La loi de finances est adoptée quelques jours avant Noël.

Les 27 secteurs de dépenses en Suède et les commissions parlementaires compétentes pour se prononcer sur la répartition interne de ces enveloppes

1. Fonctionnement de l'exécutif	Commission constitutionnelle
2. Finances publiques et gestion financière	Commission des finances
3. Impôts, douane et recouvrement	Commission fiscale
4. Justice	Commission de la justice
5. Coopération internationale	Commission des affaires étrangères
6. Défense	Commission de la défense
7. Aide internationale au développement	Commission des affaires étrangères
8. Immigrés et réfugiés	Commission de la sécurité sociale
9. Services de santé et action sociale	Commission des affaires sociales
10. Sécurité économique en cas de maladie et de handicap	Commission de la sécurité sociale
11. Sécurité économique des personnes âgées	Commission de la sécurité sociale
12. Sécurité économique des familles et des enfants	Commission de la sécurité sociale
13. Marché de l'emploi	Commission du travail
14. Vie professionnelle	Commission du travail
15. Aides aux études	Commission de l'éducation
16. Education et recherche universitaire	Commission de l'éducation
17. Culture, médias, communautés religieuses et loisirs	Commission des affaires culturelles
18. Planification de l'habitat et des équipements collectifs, logement et construction	Commission du logement
19. Cohésion régionale et développement régional	Commission de la production et des échanges
20. Protection générale de l'environnement et de la nature	Commission de l'environnement et de l'agriculture
21. Energie	Commission de la production et des échanges
22. Communications	Commission des transports et des communications
23. Agriculture et sylviculture, pêche et activités économiques apparentées	Commission de l'environnement et de l'agriculture
24. Industrie et commerce	Commission de la production et des échanges
25. Dotations générales des collectivités territoriales	Commission des finances
26. Intérêts de la dette publique et questions connexes	Commission des finances
27. Contribution aux Communautés européennes	Commission des finances

Source : Riksdag

CHAPITRE IV

LA FRANCE ET SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS : NE PAS AJOUTER LA CRISE À LA CRISE

I. LE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE DE DÉFICIT EXCESSIF À L'ENCONTRE DE TROIS PAYS, DONT LA FRANCE

Le constat du dépassement du seuil de 3 % de déficit par rapport au PIB a récemment conduit la Commission européenne à déclencher à l'encontre du Portugal, de l'Allemagne et de la France la procédure dite de « déficit excessif ».

Le pays dans le cas duquel cette procédure est la plus avancée est la France, qui pourrait prochainement faire l'objet d'une « mise en demeure » de la part du Conseil.

A. LA PROCÉDURE DE « DÉFICIT EXCESSIF »

Le pacte de stabilité et de croissance, adopté le 17 juin 1997 à Amsterdam, a été présenté en détail par votre rapporteur général dans de précédents rapports⁴⁹. On se contentera ici de rappeler le cadre juridique de la procédure dite de « déficit excessif ».

1. La surveillance des situations budgétaires

L'article 104 du traité instituant la Communauté européenne dispose que la « *Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres* » et examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée sur la base de deux critères : le dépassement du seuil de 3 % du déficit par rapport au PIB⁵⁰ ; le dépassement du seuil de 60 % de dette publique par rapport au PIB⁵¹.

⁴⁹ En particulier, le rapport relatif à la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 (rapport n° 367, 2001-2002).

⁵⁰ A moins que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence, ou à moins que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que le dit rapport ne reste proche de la valeur de référence.

⁵¹ A moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Si un Etat membre ne respecte pas les critères, la **Commission européenne** élabore un rapport, « *qui examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement* ». La Commission peut également élaborer un rapport si, « *en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre* ».

Si la Commission estime qu'il existe un risque de déficit excessif, elle saisit le **Conseil**, qui en décide. Si le Conseil confirme l'opinion de la Commission, il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation, par des « *actions suivies d'effet* », dans un délai donné.

2. La possibilité de « mise en demeure » et de sanctions

Si l'Etat membre concerné « *persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation* ».

Aussi longtemps qu'un État ne se conforme pas à une mise en demeure du Conseil, celui-ci peut décider : d'exiger de cet État de publier des informations supplémentaires avant d'émettre des obligations ou des titres ; d'inviter la banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à son égard ; d'exiger que cet État fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit ait été corrigé ; d'imposer des amendes d'un montant approprié.

Les modalités d'application de cette procédure sont précisées par le règlement du Conseil n° 1467/97 du 7 juillet 1997.

Le montant du dépôt est déterminé en fonction de règles précisées ci-après :

Le montant du dépôt

Le montant du premier dépôt comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. Chacune des années suivantes, s'il est décidé d'exiger un dépôt supplémentaire, celui-ci est égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. Tout dépôt n'excède pas le plafond de 0,5 % du PIB.

Si en 2003 la France enregistrait un déficit de 4 % du PIB (comme le prévoit le présent projet de loi de finances), le montant de l'éventuel dépôt serait donc de $0,2 + (4 - 3)/10 = 0,3$ % du PIB, soit environ 5 milliards d'euros.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE « DÉFICIT EXCESSIF »

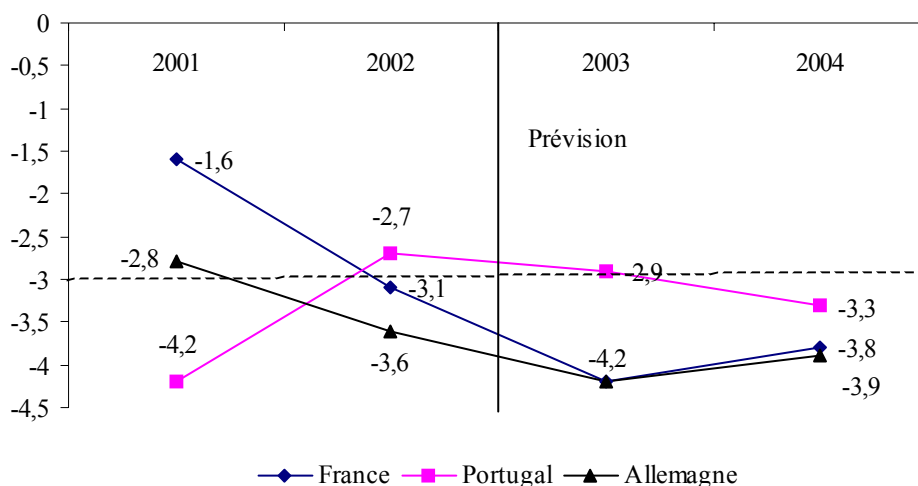
La procédure de déficit excessif a été mise en œuvre contre trois Etats : le Portugal, l'Allemagne et la France.

1. Des situations budgétaires proches dans le cas de trois pays

Les situations budgétaires de ces trois pays sont proches, comme l'indique le graphique ci-après. Ces pays ont tous, depuis 2001 ou 2002, un déficit public de l'ordre de 3 % du PIB⁵².

Solde public de la France, de l'Allemagne et du Portugal

(en points de PIB)



Source : Commission européenne, prévisions économiques, 29 octobre 2003

⁵² Par ailleurs, la Commission européenne prévoit un déficit public de 3,1 % du PIB en 2004 dans le cas de l'Italie (Les finances publiques dans l'UEM – 2003, 21 mai 2003).

Sur l'ensemble de la période, la situation de la France peut même sembler **moins mauvaise** que celle des deux autres pays, puisqu'en 2001 son déficit public était nettement inférieur au seuil de 3 % du PIB.

On remarque en particulier que **la France et l'Allemagne se trouvent dans une situation identique vis-à-vis des règles du pacte de stabilité.**

Le Royaume-Uni, dont le déficit semble devoir être de l'ordre de 3 % du PIB en 2003 et 2004⁵³, ne serait pas soumis à la procédure de déficit excessif, réservée aux pays de la zone euro, en cas de dépassement de ce seuil.

2. La proposition de « mise en demeure » dans le cas de la France

Pourtant, **la France est le seul de ces pays pour lequel la Commission a demandé au Conseil d'effectuer une « mise en demeure »**, comme l'indique le tableau ci-après.

⁵³ Selon les prévisions de la Commission européenne du 29 octobre 2003, le déficit public du Royaume-Uni serait de 2,8 % du PIB en 2003 et 2,7 % du PIB en 2004.

Mise en œuvre de la procédure des déficits publics excessifs

	Portugal	Allemagne	France
Année <i>n</i> de début du déficit	2001	2002	2002
Déficit de l'année <i>n</i> (en % du PIB)	4,1	3,6	3,1
Rapport de la Commission au Comité économique et financier	24 septembre 2002	19 novembre 2002	2 avril 2003
Transmission par la Commission d'un avis et d'une recommandation au Conseil	16 octobre 2002	8 janvier 2003	7 mai 2003
Décision et recommandation du Conseil	5 novembre 2002	21 janvier 2003	3 juin 2003
Fin du déficit excessif en <i>n+1</i>	Oui (2,7 % en 2002)	Non (4,2 % en 2003)	Non (4,2 % en 2003) (1)
Prévision de fin du déficit excessif en <i>n+2</i>	-	Non (3,9 % en 2004)	Non (3,8 % en 2004) (2)
Recommandation de la Commission au Conseil de constater qu'aucune action suivie d'effet n'a été prise	-	-	8 octobre 2003
Proposition de la Commission au Conseil de mettre l'Etat membre en demeure de prendre certaines mesures	-	-	21 octobre 2003

(1) 4 % selon le présent projet de loi de finances.

(2) 3,6 % selon le présent projet de loi de finances.

Source : Commission européenne

Le fait que seule la France fasse l'objet d'une proposition de « mise en demeure » vient du fait qu'elle est **le seul État à avoir reconnu dès septembre 2003 qu'elle serait en situation de déficit excessif trois années de suite :**

- le Portugal a été en déficit excessif dès 2001, mais a résorbé celui-ci en 2002, avant de s'approcher du seuil des 3 % en 2003 et de le dépasser de nouveau en 2004 ;

- l'Allemagne est entrée en déficit excessif en 2002, soit la même année que la France, mais jusqu'à une déclaration récente de son ministre des finances⁵⁴ a affirmé qu'elle mettrait fin à cette situation dès 2004 ; en fait, les assurances données n'ont jamais été réellement plausibles ;

- contrairement à l'Allemagne, la France reconnaît depuis plusieurs mois qu'elle devrait demeurer en situation de déficit excessif en 2004 (avec un déficit de 3,6 % selon le gouvernement et de 3,8 % selon la Commission européenne), pour la troisième année consécutive.

C. LE DÉBUT DE LA PROCÉDURE

1. Le rapport au Comité économique et financier (2 avril 2003)

A la suite de la transmission par la France de l'estimation de son déficit public pour 2002 (3,04 % selon la France, 3,1 % selon Eurostat), la Commission européenne a transmis le 2 avril 2003 au Comité économique et financier⁵⁵ un rapport, dans lequel elle indique que la France a été en situation de déficit excessif en 2002, et prévoit, à politiques inchangées, un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003 et 2004⁵⁶.

2. L'avis de la Commission au Conseil (7 mai 2003)

Dans un avis rendu au Conseil le 7 mai 2003, la Commission européenne, estimant qu'il y avait un déficit excessif en France, a recommandé au Conseil d'adopter une décision en ce sens, et l'a invité à recommander au gouvernement français de mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif dès que possible, et d'ici 2004 au plus tard.

3. Les premières recommandations du Conseil (3 juin 2003)

Le 3 juin 2003, le Conseil a adopté une **décision** constatant l'existence d'un déficit excessif en France et une **recommandation** à la France ayant pour objet de remédier à la situation de déficit excessif.

⁵⁴ Le 23 octobre 2003, le ministre des finances de l'Allemagne, M. Hans Eichel, a indiqué qu'en 2004 l'Allemagne aurait un déficit public supérieur à 3 % du PIB.

⁵⁵ Les Etats membres, la Commission et la Banque centrale européenne nomment chacun deux membres du Comité économique et financier. Les deux membres désignés par les Etats membres sont choisis parmi des hauts fonctionnaires respectivement de l'administration et de la banque centrale nationale.

⁵⁶ Les prévisions de la Commission européenne étaient alors de 3,7 % du PIB en 2003 et 3,6 % du PIB en 2004 (contre alors 3,4 % et 2,9 % respectivement selon le gouvernement).

A l'initiative de la Commission européenne, la situation de déficit excessif avait auparavant été constatée par le Conseil, successivement dans le cas du Portugal et de l'Allemagne.

Conformément à l'article 104 du traité CE, le Conseil a fixé à la France un délai de quatre mois pour prendre les « *mesures suivies d'effet* » destinées à corriger le caractère excessif de son déficit. L'expiration du délai a été fixée au **3 octobre 2003** au plus tard.

Par ailleurs, l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 prévoit que la France devra être en situation d'**équilibre** budgétaire en **2004**, « *sauf circonstances particulières* ».

D. LE PACTE DE STABILITÉ FACE À SES CONTRADICTIONS

1. Selon une stricte interprétation des textes, la France se verrait imposer des sanctions, au plus tard au début de l'année 2004

Le 8 octobre 2003, la Commission européenne a recommandé au Conseil de décider que la France n'avait pas pris d'« action suivie d'effet » avant le 3 octobre 2003.

Cette recommandation a été quelque peu tardive. En effet, le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 prévoit que le Conseil doit constater l'absence d'« action suivie d'effet » « *immédiatement après l'expiration du délai* ». Or, la Commission a attendu le lendemain de la réunion du Conseil « Ecofin » du 7 octobre pour faire cette recommandation.

Le règlement du 7 juillet 1997 précité prévoit que « *dans un délai d'un mois* » à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise, le Conseil peut **mettre la France en demeure** de prendre les mesures appropriées. Il pourrait alors décider de **sanctions**, « *au plus tard deux mois après la décision* » de mise en demeure (selon le règlement du 7 juillet 1997 précité)⁵⁷.

Cependant, le Conseil ECOFIN a décidé, le 4 novembre 2003, qu'il ne se prononcerait au sujet des recommandations de la Commission que lors de sa réunion du 25 novembre prochain.

⁵⁷ Selon le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, ce délai maximal est normalement de 2 mois après la mise en demeure, mais, si l'État « ne donne pas suite » à la mise en demeure, de 10 mois à compter de la notification du déficit de l'année 2002. Dans chaque cas, cela correspond au début de l'année 2004, sauf si, dans le premier cas, la mise en demeure est tardivement adoptée (comme cela risque d'être le cas). Par ailleurs, en cas de « déficit prévu et délibéré » peut être mise en place une « procédure accélérée ».

2. Des sanctions qui seraient économiquement injustifiées et politiquement insupportables

Cependant, **il serait absurde, économiquement et politiquement, d'imposer des sanctions à la France**, alors que la croissance de son PIB n'a été en 2003 que de 0,2 %, et que les perspectives pour l'année 2004 sont incertaines. Dans un entretien au *Monde*, M. Pedro Solbes, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, a clairement posé le problème : « *Demander à la France de faire passer ses déficits publics de 4 % en 2003 à moins de 3 % en 2004 serait exiger un effort difficile à justifier du point de vue économique. Cela voudrait dire faire une réduction du déficit structurel – qui ne tient pas compte de la conjoncture – trop lourde, de plus de 1,5 point de PIB. Nous avons donc un problème, puisqu'il y a, dans ce cas précis, un conflit entre l'obligation de redescendre sous les 3 % en 2004 et le bon sens économique* »⁵⁸.

Si l'on considère que le « multiplicateur keynésien » pour l'économie française est égal à l'unité, une réduction du déficit structurel de 1,5 point de PIB (au lieu de 0,6 point de PIB, comme le prévoit le présent projet de loi de finances), nécessaire selon la Commission européenne pour que le déficit public soit inférieur à 3 % en 2004, **réduirait la croissance de près de 1 point en 2004.**

En outre, on peut estimer qu'aujourd'hui les règles du pacte de stabilité neutralisent en partie les effets positifs sur l'économie des politiques de baisses d'impôts engagées par la France et l'Allemagne. En effet, les exigences du pacte en termes de déficit et des sanctions attachées à leur non respect augmentent le risque que les agents économiques ne croient pas à la pérennité de ces baisses et anticipent des hausses à court ou moyen terme.

Sur le plan politique, les menaces de sanctions ne peuvent que renforcer une hostilité diffuse, dans l'opinion publique, à l'encontre de la « technocratie » européenne, ce qui aurait de graves conséquences à la veille des élections européennes et de la ratification éventuelle d'une constitution européenne. De plus, une approche aussi répressive à l'encontre d'un gouvernement qui engage des réformes structurelles et prend des initiatives aussi importantes que la remise en ordre du système de retraites et de son assurance-maladie, serait d'autant plus injuste que la Commission européenne a témoigné beaucoup d'indulgence à l'égard de son prédécesseur, qui a connu une période de réelle croissance, sans en tirer parti pour contenir vraiment le niveau des dépenses publiques et celui de l'endettement.

⁵⁸ *Le Monde*, 12 octobre 2003.

E. LA PROPOSITION DE « MISE EN DEMEURE » DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (21 OCTOBRE 2003)

1. Une interprétation encore trop stricte du pacte de stabilité

Ainsi que ceci a été indiqué, selon le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité, l'exigence de retour à l'équilibre budgétaire en 2004 s'entend « *sauf circonstances particulières* ». Lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Parlement européen le 30 septembre 2003, M. Pedro Solbes a estimé que la Commission pourrait interpréter cette notion de manière à ne pas recommander l'imposition de sanctions contre la France⁵⁹.

Ainsi, le 21 octobre 2003, la Commission européenne a recommandé au Conseil de mettre la France en demeure de se conformer aux points suivants⁶⁰ :

- en **2004**, réduire son déficit structurel de **1 point de PIB**, ce qui implique des mesures de réduction supplémentaires équivalant à environ **0,4 point** de PIB ;

- en 2005, réduire le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB, ou plus si nécessaire, de manière à ramener le déficit des administrations publiques au-dessous de 3% du PIB.

La Commission européenne a par ailleurs proposé de renforcer la surveillance de la situation budgétaire de la France :

- les autorités françaises devraient remettre, en avril et en octobre des années 2004 et 2005, quatre rapports d'exécution, pour permettre au Conseil et à la Commission de suivre les progrès accomplis ;

- elles devraient soumettre à la Commission, avant le 15 décembre 2003, un rapport présentant les décisions prises pour se conformer aux recommandations⁶¹.

⁵⁹ Agence France Presse, 30 septembre 2003.

⁶⁰ La recommandation de la Commission européenne précisait par ailleurs :

- que si les recettes doivent être supérieures aux prévisions en 2004, ce surcroît devra être consacré à la réduction du déficit et, dans l'hypothèse où la reprise de l'activité économique dépasserait les prévisions actuelles, à un redressement plus rapide de la position budgétaire sous-jacente ;

- que la France devrait tenir compte des recommandations formulées par le Conseil dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques pour 2003-2005, et en particulier enrayer la spirale des dépenses dans le secteur de la santé.

⁶¹ Pour 2004, ce rapport devra indiquer les mesures ou réformes prévues, accompagnées de leur calendrier d'application, et fournir une estimation de leur impact sur le déficit des

Cette recommandation aurait pour effet de **reculer d'une année** l'exigence de fin de la situation de déficit excessif. Cependant, **elle ne va pas assez loin**, dans la mesure où elle implique **d'accroître l'effort de réduction du déficit structurel de 0,4 point de PIB en 2004**, ce qui aurait pour effet de **réduire le PIB de l'économie française d'un montant analogue**. C'est pourquoi le **gouvernement** a fait savoir qu'il **refusait** de réduire davantage le déficit structurel que ce qui est déjà prévu par le présent projet de loi de finances. **Il serait en effet absurde de conduire une politique déflationniste qui accroîtrait le chômage et compromettrait la reprise économique, renforçant ainsi les difficultés à venir.**

2. Une interprétation en retrait par rapport à la position exprimée par le Conseil européen de mars 2003

Le Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003 a fourni une lecture des règles du pacte plus compatible avec les impératifs de la politique économique que cela n'avait été le cas jusqu'alors.

Adoptant un rapport du Conseil « Ecofin », le Conseil européen a réaffirmé l'intérêt du pacte de stabilité et de l'objectif de parvenir à des finances publiques équilibrées ou proches de l'équilibre, ce dernier étant dorénavant apprécié en termes structurels et non conjoncturels, pour les raisons suivantes :

- à court terme, une telle situation permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en cas de dégradation de la conjoncture économique ;

- à moyen terme, une situation équilibrée ou proche de l'équilibre permet de dégager des marges de manœuvre pour réduire les prélèvements obligatoires ou redéployer les dépenses publiques en faveur de postes tels que la recherche ou l'investissement ;

- à long terme, cette règle permet d'être en mesure de faire face de manière satisfaisante aux coûts résultant du vieillissement de la population, en particulier en matière de régimes de retraite et d'assurance maladie.

Le Conseil européen a insisté sur la nécessité de laisser jouer les stabilisateurs automatiques dans toutes les phases du cycle économique et d'éviter de mener des politiques budgétaires procycliques en période de conjoncture favorable.

administrations publiques, ainsi que toutes les hypothèses pertinentes ayant servi à cette quantification.

Pour 2005, il devra indiquer aussi clairement que possible les mesures ou réformes envisagées par le gouvernement. Il sera examiné par la Commission et le Conseil afin d'établir si la France s'est conformée à la décision du Conseil.

On peut noter que le Premier ministre italien, président en exercice du Conseil européen, a, le 22 octobre 2003, appelé à un assouplissement de la règle des 3 %, considérant que ce taux ne devait pas être considéré comme intangible et devait pouvoir être ajusté à la hausse, jusqu'à 4 % ou 5 % dans les pays qui connaissent une stagnation de leur économie⁶².

II. FAIRE ÉVOLUER LE PACTE DE STABILITÉ VERS UN DISPOSITIF PLUS AMBITIEUX ET PLUS RÉALISTE

Le pacte de stabilité est pour l'instant le seul instrument de coordination des politiques budgétaires au sein de la zone euro. En outre, il ne fait pas doute que les deux objectifs du pacte – la réduction des déficits et celle du niveau d'endettement – sont essentiels pour être en mesure de faire face aux évolutions structurelles des économies européennes, et en particulier au vieillissement des populations.

Néanmoins, compte tenu tant des difficultés rencontrées dans son application que de ses imperfections et contradictions fondamentales, il semble indispensable de le réformer. Cette réforme, dans le sens de plus de flexibilité, est d'autant plus nécessaire que la disparition totale de règles budgétaires pourrait servir d'alibi à un report des réformes structurelles nécessaires à la croissance à long terme de l'économie⁶³. Maintenir la fiction d'un pacte intangible mais inapplicable ne peut que vicier les relations intra-européennes et nuire à la crédibilité internationale de l'euro. C'est bien un problème fondamental que rencontre ici la construction européenne.

Comme le souligne un récent rapport d'information⁶⁴ fait par notre collègue Hubert Haenel au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, « *le groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place au sein de la Convention a permis de constater qu'il n'existait pas de consensus pour des réformes importantes dans ce domaine* ». Les évolutions contenues dans le projet de traité sont donc limitées, comme l'indique l'encadré ci-après.

⁶² *Propos cités dans le Financial Times du 23 octobre 2003.*

⁶³ *Comme le souligne le rapport établi en avril 2003 par la Treasury Select Committee de la Chambre des Communes britannique, dans une zone où les taux de change ont été abolis, l'ajustement repose de plus en plus sur l'économie réelle, et en particulier le marché du travail.*

⁶⁴ *Rapport d'information n° 3 (2003-2004), 1^{er} octobre 2003.*

Les principales dispositions du projet de traité constitutionnel relatives à la coordination des politiques économiques

1. La possibilité, pour la Commission européenne, d'adresser des avertissements à un État membre

La Commission européenne recevrait un rôle accru dans la coordination des politiques économiques et budgétaires, dans la mesure où elle pourrait désormais adresser directement à un État membre un avertissement concernant sa politique économique (si elle estime que celle-ci s'écarte des grandes orientations arrêtées en commun) ou un avis sur sa politique budgétaire (si elle estime que celle-ci conduit ou risque de conduire à un déficit excessif) (article III-71).

Cette disposition ne semble pas compatible avec les propositions conjointes sur la gouvernance économique présentées par la France et l'Allemagne le 20 décembre 2002, selon lesquelles « *les responsabilités de la Commission concernant les GOPE⁶⁵ et la procédure de déficits publics excessifs devraient être maintenues en l'état* ».

2. La reprise des dispositions du pacte de stabilité et de croissance figurant actuellement dans le traité instaurant la Communauté européenne

En ce qui concerne le pacte de stabilité, l'article III-76 du projet de traité reprend, moyennant quelques adaptations, le texte de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne. Le protocole sur la procédure des déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, qui fixe notamment les seuils autorisés en matière de déficit public et de dette publique, continuerait de s'appliquer. La principale différence par rapport à la procédure actuelle est qu'après l'avis du Comité économique et financier, la Commission européenne, si elle estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, pourrait adresser un avis directement à l'État membre concerné (alors que les textes actuels prévoient qu'elle adresse cet avis au Conseil). La règle de majorité serait en outre modifiée en conséquence de l'adhésion des nouveaux membres⁶⁶.

Ainsi, les règles actuelles en matière de discipline budgétaire demeurerait au niveau du traité, **ce qui rendrait extrêmement difficile toute perspective d'évolution**, surtout après l'adhésion des nouveaux membres.

3. La reconnaissance de l'Eurogroupe

Les modalités des réunions entre ministres des États membres qui font partie de la zone euro seraient fixées dans un protocole sur l'Eurogroupe. Ce protocole prévoit, conformément à la pratique actuelle, que les ministres des États membres qui ont adopté l'euro se réunissent entre eux de façon informelle, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. Il est spécifié que les ministres des États membres qui ont adopté l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres.

⁶⁵ *Grandes orientations de politique économique.*

⁶⁶ *La majorité qualifiée se définirait comme la majorité des États membres autres que l'État concerné, représentant au moins trois cinquièmes de la population de ceux-ci. Elle se définit actuellement comme la majorité des deux tiers des voix des membres du Conseil, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues.*

Le projet de traité comprend une section 3 *bis*, intitulée « dispositions propres aux États membres qui font partie de la zone euro ». Cette section prévoit que « *seuls les membres du Conseil des ministres représentant les États membres qui font partie de la zone euro* » votent dans certains domaines les concernant⁶⁷ : coordination de leur discipline budgétaire et la surveillance de celle-ci ; pour ce qui les concerne, élaboration et surveillance des orientations de politique économique (article III-88).

Cette timidité des propositions de la Convention, résultant de l'absence de consensus entre les états, traduit bien les difficultés auxquelles se heurte la réforme du pacte de stabilité. **Il conviendrait, à l'évidence, de profiter de l'actuelle conférence intergouvernementale pour réformer les dispositions du pacte de stabilité figurant dans le traité instaurant la Communauté européenne.**

On se propose de présenter ici les grands principes qui pourraient guider une telle réforme. Il est utile, tout d'abord, de se référer à la pratique du Royaume-Uni, qui doit être prise en considération en raison de son intérêt conceptuel, mais aussi de l'enjeu que représente, pour l'avenir, l'extension de la zone euro à ce pays.

A. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES BRITANNIQUES : « L'ANTI-PACTE »

Votre rapporteur général s'est rendu à Londres les 20 et 21 octobre 2003 pour étudier les règles britanniques en matière de finances publiques⁶⁸.

1. Les règles applicables depuis 1997

Les règles qui régissent la politique budgétaire britannique sont des règles auto-imposées. La seule sanction de leur non respect est politique, le gouvernement au pouvoir depuis 1997 ayant mis en jeu sa crédibilité sur leur caractère intangible.

⁶⁷ La majorité qualifiée serait définie comme la majorité des voix des représentants des États membres qui font partie de la zone euro, représentant au moins les trois cinquièmes de la population de ceux-ci. L'unanimité de ces membres du Conseil des ministres serait requise pour tout acte nécessitant l'unanimité.

⁶⁸ A cette occasion, votre rapporteur général a constaté la richesse de la réflexion de nos homologues parlementaires britanniques sur les questions liées à l'euro et au pacte de stabilité et de croissance. On pourra notamment se reporter au rapport du Select Committee on European Union de la Chambre des Lords, « *The Stability and Growth Pact* », 13th report of Session 2002-03, HL Paper 72, et au rapport du Treasury Committee de la Chambre des communes, « *The UK and the Euro* », sixth report of Session 2002-03, Volume I, HC 187-I.

La cadre conceptuel qui régit la politique britannique a pour objet de satisfaire quatre impératifs : la fixation de règles et d'objectifs clairs ; assurer la soutenabilité à long terme de la politique budgétaire ; prévoir des marges de manœuvre pour s'adapter aux aléas de la conjoncture ; protéger l'investissement public.

L'ensemble de ces préoccupations s'est traduit, dans la loi de finances pour 1998, par l'édiction de deux règles, jugées compatibles entre elles :

- la « **règle d'or** » : le solde courant⁶⁹ doit être équilibré sur le cycle économique. Une autre façon d'exprimer cette règle est que, sur le cycle économique, le recours à l'emprunt doit avoir été entièrement affecté au financement d'investissements publics ;

- la règle de l' « **investissement soutenable** », selon laquelle la dette publique nette ne peut excéder 40 % du PIB.

On peut tirer de ces deux règles deux conclusions pour la politique économique :

- le gouvernement est fortement incité à dégager des excédents de fonctionnement en phase haute du cycle de manière à pouvoir se permettre de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en phase basse du cycle ;

- le recours à l'emprunt, même réservé au financement d'investissements, ne peut conduire à accroître le stock de dette au-delà de 40 % du PIB.

L'analyse de l'évolution du solde des administrations publiques au Royaume-Uni depuis 1996 montre que **l'application de la règle d'or permet une grande flexibilité de la politique économique**. Le solde des administrations publiques est en effet passé d'environ - 4% en 1996 à environ + 2 % en 2000. Après avoir été proche de zéro en 2001 et 2002, il est désormais vraisemblable que le besoin de financement des administrations publiques sera de l'ordre de 3 % du PIB en 2003.

Il faut par ailleurs souligner que :

- le taux de croissance potentielle retenu pour l'application de la règle d'or est toujours délibérément sous-estimé par le gouvernement, afin d'inciter à la prudence. Ainsi, le taux retenu actuellement est d'environ 2,5 % (2,25 % pour la France), alors que les économistes l'estiment généralement à 2,75 % ;

- les modèles de prévision du gouvernement britannique sont disponibles en accès libre sur le site Internet du ministère des finances ;

⁶⁹ Il convient de préciser que les dépenses courantes englobent les provisions pour dépréciation des investissements publics susceptibles d'être financés par emprunt.

- les prévisions indépendantes, par ailleurs beaucoup plus développées qu'en France, sont elles aussi disponibles sur le site Internet du ministère des finances.

2. Une comparaison avec le pacte de stabilité et de croissance

Le tableau ci-dessous compare les règles que le gouvernement britannique a décidé de s'imposer à lui-même avec celles du pacte de stabilité et de croissance :

Comparaison des règles britanniques et des règles du pacte de stabilité

Règles budgétaires au Royaume-Uni	Pacte de stabilité
Protège l'investissement en ne prenant en compte que le solde courant	Distingue peu entre investissement et fonctionnement (le fait qu'un déficit soit supérieur à 3 % en raison de dépenses d'investissement massives peut cependant être considéré, selon l'article 104 du traité CE, comme une « circonstance atténuante » dans le cadre de la procédure de « déficit excessif »)
Raisonne sur le cycle économique, pour permettre de s'adapter aux fluctuations de la conjoncture	Applique uniformément et annuellement le seuil de 3 %, quelle que soit la situation de la conjoncture
Incite à dégager des excédents de fonctionnement en phase haute du cycle (auquel cas la règle de l'équilibre sur l'ensemble du cycle risquerait de ne pas être respectée)	Sanctionne les déficits excessifs même en phase basse du cycle, mais ne sanctionne pas l'absence d'excédents en phase haute
La combinaison des règles (déficit + dette) assure la soutenabilité à long terme des finances publiques	Les sanctions ne s'appliquent qu'au critère du déficit, indépendant du niveau d'endettement de chacun des Etats

On relèvera que la Suède applique des principes voisins, sans se fonder sur la règle d'or, mais en exigeant un **excédent** moyen de 2 % du PIB pendant la durée d'un cycle économique.

B. FAUT-IL AMÉNAGER LA RÈGLE DE SOLDE PUBLIC ?

1. Remplacer la règle des 3 % par une règle de solde structurel ?

Une première possibilité d'aménagement de la règle de solde public du pacte de stabilité serait de remplacer l'interdiction actuelle d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB par une règle de solde **structurel**.

a) Une proposition faite par M. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie

Une telle proposition a récemment été faite par M. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, dans une récente tribune publiée dans *Les Echos*⁷⁰. Estimant que le pacte de stabilité a « *créé en Europe un véritable « déstabilisateur automatique »* », il affirme : « *l'Union européenne doit redéfinir son Pacte de stabilité en termes de déficit structurel ou de plein-emploi (ce que serait le déficit [budgétaire] si l'économie ne connaissait aucun chômage). Agir autrement serait **totale**ment irresponsable* ».

Bien que d'autres réformes puissent être envisagées, **une telle réforme serait, dans son principe, la plus simple, et celle qui remettrait le moins en cause l'architecture du pacte de stabilité**. Elle équivaut d'une certaine manière à raisonner sur la durée du cycle économique, comme le font les Britanniques.

b) La « règle des trois soldes » proposée par notre collègue Joël Bourdin

Dans un récent rapport⁷¹ fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, notre collègue Joël Bourdin propose la mise en œuvre d'une « **règle des trois soldes** », qui correspond en partie à cette approche.

L'interdiction d'avoir un déficit public **nominal** supérieur à un certain seuil serait maintenue, mais ce seuil porté à **5 points de PIB**, de sorte qu'elle aurait vraisemblablement une faible portée pratique.

L'essentiel serait l'instauration d'un niveau maximal de solde **structurel**. Nul pays de la zone euro ne serait autorisé à connaître un déficit structurel supérieur à **2 points de PIB**.

⁷⁰ Joseph Stiglitz, « *Le Pacte, une fausse promesse* », 19 mai 2003.

⁷¹ Joël Bourdin, « *Le pacte de stabilité et de croissance : un débat au Sénat* », délégation pour la planification, rapport d'information n° 369 (2002-2003).

Le troisième solde serait celui fixé dans le cadre des grandes orientations de politique économique (GOPE), dont le dépassement exposerait à des sanctions.

2. En haut de cycle, sanctionner les États dont le déficit structurel dépasse un certain seuil ?

Un reproche souvent fait au pacte de stabilité est que **ses règles ne sont pas symétriques** : il ne prévoit de sanction que pour les États se trouvant en situation de déficit excessif, c'est-à-dire au creux d'un cycle économique. En revanche, **un Etat ayant un déficit structurel élevé mais bénéficiant d'une croissance forte peut ne faire aucun effort en matière budgétaire, sans risquer d'être sanctionné**. Tel a été le cas de la France de 1997 à 2001 : le précédent gouvernement a laissé filer le déficit structurel alors que la croissance était élevée, ce qui est à l'origine de la situation actuelle, où le nouveau gouvernement doit en quelque sorte « payer la facture » de la politique menée par son prédécesseur.

Ainsi, il pourrait être utile de prévoir des sanctions pour un État **dont le déficit structurel dépasserait un certain seuil, même en situation de conjoncture favorable**.

Dans cette perspective, notre collègue Joël Bourdin propose, dans le rapport d'information précité, qu'un État ne respectant pas ses engagements pris dans le cadre des GOPE en matière d'évolution du solde structurel soit passible de sanctions⁷². Au demeurant, ces dernières seraient plus crédibles et plus utiles en haut de cycle qu'en période de basse conjoncture.

3. Faut-il prévoir l'équilibre courant sur le cycle ?

a) La règle d'or

Il est parfois envisagé de fixer un objectif d'équilibre à moyen terme du solde public hors dépenses d'investissement : c'est ce qu'on appelle la « règle d'or ».

En pratique, cette règle peut être mise en œuvre par un objectif de solde courant structurel, ou par un objectif de solde courant cumulé en fin de cycle économique.

⁷² En contrepartie, nul pays ne pourrait, au terme de ce processus, se voir contraint d'améliorer son solde structurel de plus de 0,5 point de PIB par an. Pour mémoire, on peut rappeler que la Commission européenne a proposé au Conseil, le 21 octobre 2003, de mettre la France en demeure de réduire son déficit structurel de 1 point de PIB en 2004, le présent projet de loi de finances proposant de le réduire de 0,6 point.

Un tel objectif permettrait d'obliger les États à une certaine discipline budgétaire, sans empêcher de nécessaires dépenses d'investissement.

On peut cependant s'interroger sur les modalités pratiques d'un recours à la « règle d'or ». Certains estiment que la notion comptable d'investissement ne correspond qu'imparfaitement à la logique d'une telle réforme, et qu'il faudrait considérer comme de l'investissement certaines dépenses permettant une croissance du PIB plus élevée, comme les dépenses en recherche et développement. Votre rapporteur général estime qu'un tel élargissement de la notion d'investissement reviendrait à la vider de son sens, et à la priver de toute légitimité. Dans ces conditions, il semblerait préférable de s'en tenir à une définition stricte de l'investissement, qui correspond à des dépenses pouvant être amorties. Au Royaume-Uni, il est frappant de constater que la question de la définition des dépenses d'investissement pour l'application de la règle d'or ne fait absolument pas débat.

En effet, la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement ne constitue pas une appréciation qualitative – les dépenses de fonctionnement étant réputées mauvaises et les dépenses d'investissement étant bonnes par nature – mais reflète une différence dans la nature des dépenses. Les dépenses de fonctionnement sont récurrentes et doivent être financées par des recettes tout aussi récurrentes, les recettes fiscales.

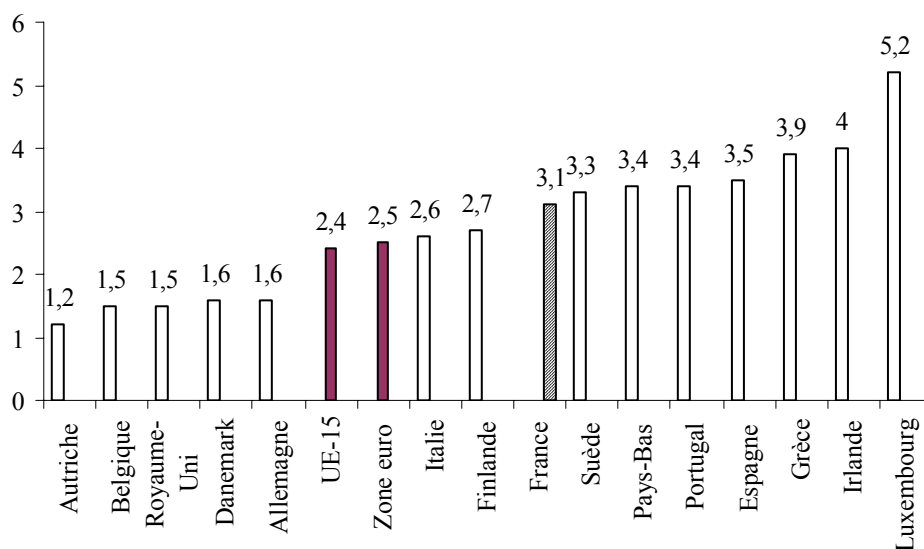
Au sein des dépenses de fonctionnement, certaines sont plus que d'autres – les salaires des chercheurs par exemple, sous réserve de leur productivité – susceptibles d'améliorer le taux de croissance à long terme de l'économie. Il revient aux gouvernements et aux parlements, dans l'élaboration des budgets, de procéder aux redéploiements nécessaires, en fonction des options sur lesquelles leurs électeurs les ont portés au pouvoir.

b) L'application de la « règle d'or » au sein de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, l'investissement public varie fortement d'un Etat à un autre, comme l'indique le graphique ci-après.

L'investissement public dans l'Union européenne (2003)

(en points de PIB)



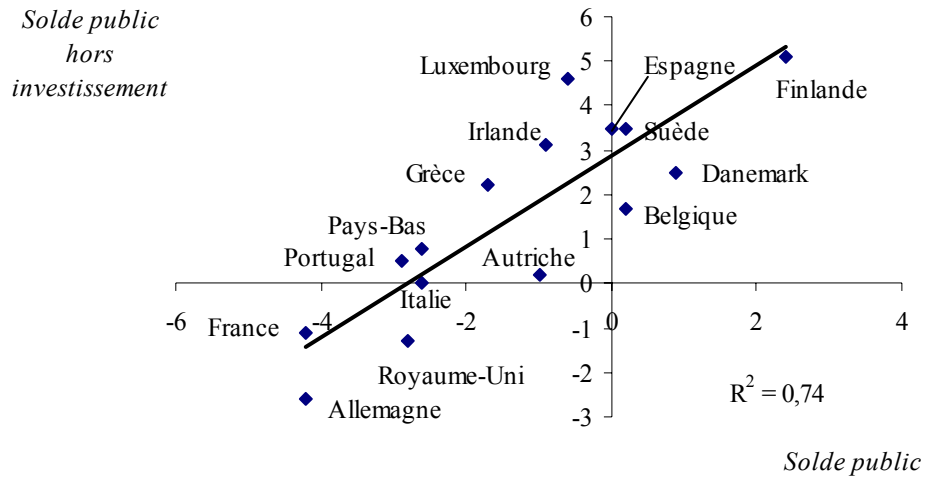
Source : Commission européenne, prévisions du 29 octobre 2003

Ainsi, il varie de 1,2 % du PIB en Autriche à 5,2 % du PIB au Luxembourg, la moyenne de la zone euro étant de 2,4 % du PIB. La France se situe au-dessus de cette moyenne, avec des investissements publics de 3,1 % du PIB. Cette comparaison doit tenir compte du fait que seuls deux États, la France et la Grande-Bretagne, mettent en œuvre des politiques volontaristes d'équipement militaire, et disposent d'une capacité opérationnelle globale, incluant la dissuasion nucléaire.

Pourtant, **l'application de la « règle d'or » ne bouleverserait pas fondamentalement la situation relative des États membres de l'Union européenne**, comme l'indique le graphique ci-après.

L'application de la « règle d'or » (2003)

(en points de PIB)



Source : d'après les données de la Commission européenne (prévisions du 29 octobre 2003)

Ainsi, sur les quatre pays au déficit public le plus élevé, trois restent dans ce groupe en prenant en compte le solde public hors investissement : la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le Portugal voit sa situation s'améliorer légèrement : alors que deux États (la France et l'Allemagne) ont un déficit public supérieur au sien, ces États sont au nombre de cinq (l'Italie, l'Autriche et le Royaume-Uni venant s'ajouter aux États précédemment cités) si l'on prend en compte le solde public hors investissement.

A l'opposé, la Finlande demeure l'État à l'excédent budgétaire le plus important.

Ce paradoxe vient du fait que les écarts en matière d'investissement public sont somme toute relativement faibles (de l'ordre de 3 points de PIB, Luxembourg excepté), comparés à ceux relatifs au solde public (de l'ordre de 6 points de PIB).

C. FAUT-IL REMPLACER LA RÈGLE DE SOLDE PUBLIC ?

On peut s'interroger sur l'idée, sous-jacente au pacte de stabilité sous sa forme actuelle, selon laquelle les États devraient avoir une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, et réguler la croissance par le

seul jeu des stabilisateurs automatiques. En effet, un PIB inférieur de 1 point suscite une réduction des recettes publiques de 0,5 point de PIB. Ainsi, en retenant l'hypothèse d'un « multiplicateur keynésien » de 0,5, « *les stabilisateurs automatiques n'amortissent le ralentissement que d'un quart du choc initial* »⁷³. Or, les ralentissements conjoncturels ont un impact bien plus important sur le bien-être des gens que le dépassement d'un seuil de déficit public.

Plusieurs règles ont été proposées afin de remplacer la référence actuelle au solde public.

Comme la règle actuelle de solde public, ces règles doivent permettre d'atteindre un **double objectif** :

- éviter une augmentation des **taux d'intérêt** dans la zone euro ;
- permettre la **soutenabilité** de la politique budgétaire.

1. Les propositions tendant à éviter une augmentation des taux d'intérêt de la zone euro

a) Faut-il remplacer l'objectif de solde public par un objectif d'inflation ?

Une première possibilité consisterait à fixer à chaque pays des objectifs en matière non pas de finances publiques, mais **d'inflation**. C'est ce que proposent, dans un récent numéro de la *Revue de l'OFCE*⁷⁴, Mme Catherine Mathieu et M. Henri Sterdyniak. En effet, **une inflation élevée dans un État membre semble aussi susceptible qu'un déficit public élevé de susciter une augmentation des taux d'intérêt** dans la zone euro.

Par ailleurs, les États « vertueux » en matière d'inflation pâtissent de taux d'intérêt réels plus élevés : ainsi, alors que le taux directeur à court terme de la Banque centrale européenne est de 2 %, le taux d'intérêt réel à court terme du dernier trimestre 2003 devait varier, par rapport au dernier trimestre de l'année 2002, de - 1,8 % en Grèce à + 1 % en Autriche⁷⁵. **Il en découle pour les États « vertueux » une moindre croissance et de moindres recettes fiscales, rendant plus difficile le respect des règles du pacte de stabilité.**

⁷³ Charles Wyplosz, « Le pacte de stabilité atteint ses limites », in *Revue d'économie financière*, n° 71, août 2003.

⁷⁴ Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Réformer le pacte de stabilité : l'état du débat », in *Revue de l'OFCE* n° 84, janvier 2003.

⁷⁵ Selon les prévisions d'inflation de la Commission européenne.

La cible d'inflation ainsi fixée devrait être plus élevée pour les pays en rattrapage que pour les autres. En effet, leur inflation est structurellement plus élevée (c'est ce que les économistes appellent « l'effet Balassa-Samuelson »).

Si cette proposition est séduisante, **on peut s'interroger sur les modalités de sa mise en œuvre**. En particulier, la politique budgétaire ne fait sentir son effet sur l'inflation qu'au bout de plusieurs mois, ce qui pourrait nécessiter le recours à la notion d'inflation sous-jacente.

b) Faut-il remplacer l'objectif de solde public par un objectif de solde extérieur ?

Un autre moyen de permettre le maintien de taux d'intérêt faibles serait de fixer un objectif de **solde extérieur**. Cette proposition a été faite par Mme Agnès Bénassy-Quéré dans une récente *Lettre du CEPII*⁷⁶.

En effet, **une insuffisance d'épargne privée exerce autant de pression sur le taux d'intérêt de la zone euro qu'une insuffisance d'épargne publique**.

Les Etats devraient, grâce notamment à leur politique budgétaire, s'efforcer de maintenir leur solde extérieur à un niveau fixé au niveau communautaire.

Une telle mesure permettrait en outre d'influencer le taux de change de l'euro, et, en période de forte croissance de la demande intérieure, inciterait les pays membres à réduire leurs déficits publics.

Cette proposition constitue l'application de certains éléments de la théorie dite du « taux de change d'équilibre fondamental ». Selon cette approche, le taux de change souhaitable pour un État proviendrait d'un certain équilibre entre épargne et investissement, lui permettant d'atteindre sa croissance potentielle, compte tenu, notamment, de sa pyramide des âges.

Selon Mme Bénassy-Quéré, en raison du vieillissement de sa population, la zone euro pourrait se fixer pour objectif un solde extérieur courant légèrement positif, de l'ordre de 1 % du PIB. Cet objectif serait modulé selon les États, afin de tenir compte d'un plus grand besoin d'investissement de ceux en « rattrapage ».

Contrairement à la règle de déficit public actuellement en vigueur, **une telle règle de solde extérieur aurait recommandé, en 2002, une politique budgétaire expansive en Allemagne et en France, mais restrictive en Espagne**.

⁷⁶ Agnès Bénassy-Quéré, « Pacte de stabilité : deux objectifs, deux règles », *La Lettre du CEPII*, juin 2003.

Le calcul du solde extérieur souhaitable risquerait néanmoins de **prêter à controverse**.

2. Remplacer l'objectif de solde public par un objectif de dette publique ?

Une autre approche consiste à considérer que les règles en matière de déficit public **constituent avant tout un moyen de limiter l'endettement public**. Le véritable objectif de la discipline budgétaire serait de permettre la diminution du poids de la dette dans le PIB.

On peut rappeler à cet égard que la limite actuelle de 3 % du PIB pour le déficit public autorisé a été calculée pour permettre, selon les hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, la stabilisation de ce dernier⁷⁷.

Ainsi que votre rapporteur général l'a souligné dans un rapport d'information⁷⁸, compte tenu des échéances de retour à l'équilibre des finances publiques, le retour du poids de la dette à son niveau de 1980 (soit 20 points de PIB) ne paraît pouvoir être atteint qu'en 2030.

Une solution serait de remplacer les règles de déficit actuelles par des règles relatives à la dette publique : celle-ci devrait être maintenue au-dessous d'un certain seuil, par exemple 50 % du PIB, et respecter des cibles fixées à moyen terme.

Ainsi, M. Jean Pisani-Ferry⁷⁹ propose de donner aux États membres la possibilité d'opter pour un « **Pacte de soutenabilité de la dette** ».

Les États parties à ce pacte devraient :

- publier des comptes de leurs finances publiques plus détaillés qu'actuellement, afin de permettre d'évaluer l'impact potentiel de leurs « engagements hors-bilan » ;

- maintenir leur dette publique en-dessous de 50 % du PIB ;

- se fixer une cible à cinq ans, qui servirait de base à l'évaluation de la politique budgétaire.

⁷⁷ En effet, le déficit public (en points de PIB) permettant la stabilisation du ratio dette/PIB est égal au produit de la croissance du PIB en valeur et de la dette (en points de PIB).

⁷⁸ « Dette publique : une législature pour rien », rapport d'information n° 361 (2001-2002).

⁷⁹ Jean Pisani-Ferry, « Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone : Assessments and Proposals », mai 2002.

Les Etats satisfaisant à ces trois conditions seraient automatiquement considérés comme ne se trouvant pas en situation de déficit excessif. En revanche, un Etat ne satisfaisant à aucune de ces conditions ferait automatiquement l'objet d'une procédure de déficit excessif.

Dans une perspective analogue, le **Conseil économique et social** propose, dans un récent rapport⁸⁰, d'adopter un objectif de **dette publique**, dont découlerait un objectif de **déficit public**, modulé en fonction :

- du niveau d'endettement initial ;
- de l'inflation ;
- de la croissance potentielle.

En effet, ces trois facteurs influent sur le déficit public nécessaire pour stabiliser la dette⁸¹.

Il s'agirait ainsi de ne pas léser les « générations futures » qui auront à acquitter les charges résultant du déficit actuel.

Une telle réforme aurait pour avantage de permettre de ne plus se focaliser sur les équilibres budgétaires annuels.

Certains Etats seraient avantagés par rapport aux règles actuelles, comme l'Irlande, le Royaume-Uni et le Luxembourg (dont le taux d'endettement est de respectivement 39,6 %, 33,5 % et 4,9 % du PIB). Inversement, certains Etats seraient moins bien classés, comme la Belgique, la Grèce et l'Italie (qui ont toutes trois un taux d'endettement supérieur à 100 % du PIB). On peut noter à cet égard que la Belgique, avec un déficit public de 0,2 % du PIB en 2003 d'après la Commission européenne, est un « bon élève » selon les critères actuels.

3. Tenir compte de la structure des économies des futurs États membres

En tout état de cause, les règles actuelles du pacte de stabilité sont inadaptées à la politique économique que doivent mener les futurs États membres d'Europe centrale et orientale. Leurs économies sont caractérisées par un faible niveau d'endettement par rapport au produit intérieur brut, et par des besoins en investissements publics très importants.

⁸⁰ Dominique Taddei, « Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France », rapport du Conseil économique et social, octobre 2003.

⁸¹ Comme on l'a indiqué, le déficit public (en points de PIB) permettant la stabilisation du ratio dette/PIB est égal au produit de la croissance du PIB en valeur et de la dette (en points de PIB).

Dans ces conditions, il serait logique de les autoriser à dégager un besoin de financement supérieur au seuil de 3 % du PIB, à la condition évidemment que l'endettement supplémentaire qui en résulterait soit effectivement consacré au financement d'investissements. On en revient à la règle d'or ... Au surplus, ne pas ajuster le pacte pour tenir compte des spécificités économiques des nouveaux pays adhérents reviendrait à les écarter indéfiniment de la zone euro, ce qui remettrait en question l'équilibre institutionnel de l'Union.

D. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les propositions faites pour réformer le pacte de stabilité sont nombreuses. Il n'en demeure pas moins **qu'un certain consensus peut se dégager** sur les principaux critères auxquels devrait répondre un pacte de stabilité rénové pour être un véritable pacte de croissance :

- prise en compte, comme critère de solde public, du seul solde **structurel**, ou raisonnement sur le **cycle économique** ;

- prise en compte du seul solde **courant**, les dépenses d'investissement n'étant pas prises en compte (application de la « **règle d'or** ») ;

- « **symétrie** » de la règle de déficit maximal par rapport au PIB, en incitant à dégager un excédent courant en phase haute du cycle ;

- prise en compte de **l'inflation**, les Etats « vertueux » en la matière ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques ;

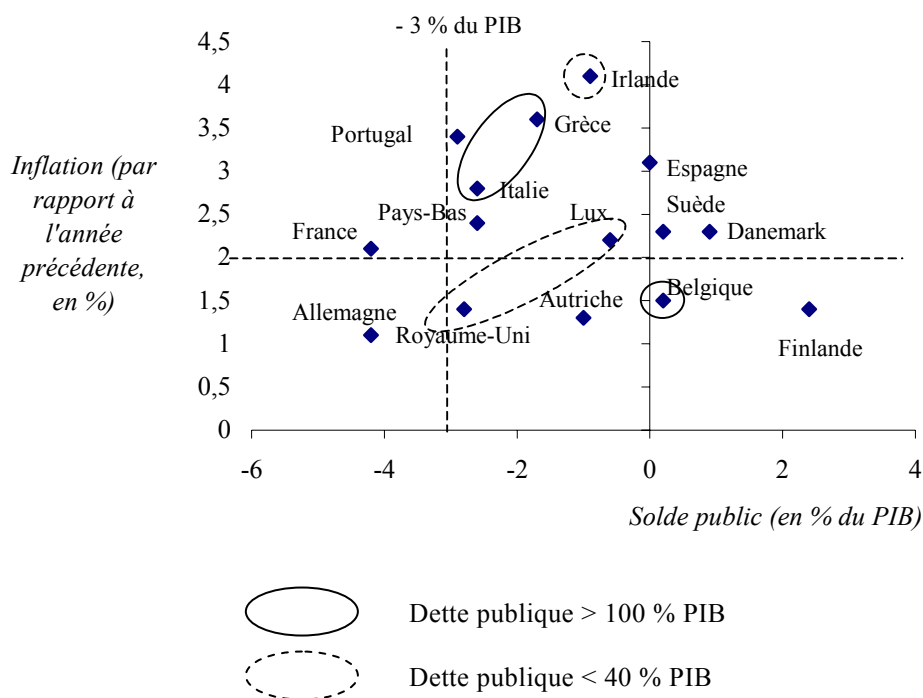
- prise en compte de la **dette publique**, les États « vertueux » en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres ;

- **expertise économique pluraliste et transparente**, rendue d'autant plus nécessaire que la notion de solde structurel jouerait un rôle plus important. Un tel critère, techniquement difficile à évaluer et politiquement compliqué à présenter, ne pourra être accepté et légitime que s'il résulte d'une expertise incontestée.

La prise en compte du déficit structurel au lieu du déficit nominal ou le recours à la « règle d'or » ne remettrait pas fondamentalement en cause la situation relative des États membres : la corrélation entre le déficit nominal et le déficit structurel est de 0,95, celle entre le déficit nominal et le déficit hors investissement de 0,74.

En revanche, les États « vertueux » selon les règles actuelles correspondent rarement aux États « vertueux » une fois prises en compte l'inflation et la dette publique, comme l'indique le graphique ci-après.

La situation des États de l'Union européenne au regard du déficit public, de l'inflation et de la dette publique (2003)



Source : Commission européenne, prévisions du 29 octobre 2003

Ainsi, la France et l'Allemagne, qui auraient un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003, seraient parmi les cinq États à l'inflation la plus faible, de sorte qu'il n'apparaît pas évident qu'ils contribuent plus que les autres à l'augmentation des taux d'intérêt dans la zone euro. Le Royaume-Uni se trouverait dans une situation similaire, avec en outre une dette publique de seulement 39,6 % du PIB, ce qui contribue à expliquer ses réticences à entrer dans la zone euro.

En sens inverse, l'Espagne, qui aurait un solde public équilibré en 2003, aurait également une inflation supérieure à 3 %.

Pour ce qui est de la dette publique, la Belgique, qui figure parmi les trois États les plus endettés (avec une dette de 103,5 % du PIB), est considérée comme un « bon élève » de la zone euro, du fait d'un solde public évalué à 0,2 % du PIB en 2003.

Si l'on tient compte des trois critères **de déficit public, d'inflation et de dette publique**, les États dont la situation est la plus critique sont la **Grèce** et l'**Italie**, qui auraient à la fois un déficit public supérieur à 1,5 % du PIB (respectivement 1,7 % et 2,6 %), une inflation supérieure à 2,5 % (respectivement 3,6 % et 2,8 %) et une dette publique supérieure à 100 % du PIB (respectivement 100,6 % et 106,4 % du PIB).

Ainsi, le pacte de stabilité « frappe au hasard », le déficit public constaté en 2003 n'étant pas corrélé à l'inflation ou à la dette publique.

Il en découle à la fois la **nécessité** d'une réforme du pacte de stabilité, de manière à prendre en compte ces deux derniers critères, et la **difficulté** de cette dernière, certains « bons élèves » selon les critères actuels étant dans une situation moins favorable une fois l'inflation et la dette prises en compte.

Quoi qu'il en soit, le maintien des règles présentes, irrationnelles et excessivement rigides, conduirait probablement à une crise européenne qui ne serait pas purement diplomatique, car elle affecterait gravement et durablement l'adhésion des opinions publiques à l'Union.

III. RESTAURER UNE VÉRITABLE CAPACITÉ DE DÉCISION EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

La réforme proposée ci-avant serait certainement salutaire. On peut cependant se demander si le problème essentiel de la gouvernance économique de la zone euro est l'inadéquation des règles de discipline budgétaire, ou **l'absence de véritable capacité de décision en matière économique.**

Ce dernier point de vue est, notamment, celui de certains économistes, qui considèrent que **toute règle stricte finit par devenir contre-productive, en empêchant le bon sens de s'appliquer face à des événements imprévus.** Ainsi, dans un article récemment publié dans *Les Echos*⁸², M. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, écrit :

« Du Pacte de stabilité européen, on peut tirer une (...) leçon : bâtir d'une manière prétendument définitive des arrangements institutionnels destinés à résoudre les problèmes du passé constitue le meilleur moyen d'échouer dans le futur. Dans l'Amérique des années 1990, l'administration Clinton s'était opposée à une revendication des républicains ; ceux-ci souhaitaient, par un amendement à la Constitution américaine, interdire à l'Etat fédéral tout déficit budgétaire. Pour les démocrates, si l'Amérique était confrontée à une récession, le gouvernement devrait avoir la possibilité de laisser filer son déficit. Les républicains d'aujourd'hui, et George Bush en

⁸² Joseph Stiglitz, « Le Pacte, une fausse promesse », *Les Echos* du 19 mai 2003.

première ligne, ne peuvent que se satisfaire de la résistance des démocrates à leurs projets d'alors. Existe-t-il des raisons de croire qu'une inflexibilité politique excessive fonctionnerait mieux en Europe ? ».

Par ailleurs, et le cas du pacte de stabilité l'illustre parfaitement, une règle trop stricte peut présenter l'inconvénient de ne pas être crédible. Des règles permettant une plus grande faculté d'appréciation peuvent permettre de gagner en crédibilité.

A. CRÉER DES « COMITÉS NATIONAUX DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE » ?

Une première manière de favoriser le recours au bon sens plutôt que l'application rigide de règles inadaptées serait de mettre en place des **« comités nationaux de politique budgétaire »**.

1. Les comités de politique monétaire

Cette approche, préconisée notamment par M. Charles Wyplosz⁸³, s'inspire des comités de politique monétaire existant auprès des banques centrales. Dans le cas de la politique monétaire, les règles de croissance monétaire utilisées dans les années 1970 et 1980 ont montré leurs limites pour atteindre la stabilité des prix à long terme tout en faisant face à court terme aux cycles économiques et aux crises financières. C'est la raison pour laquelle ont été mis en place des comités de politique monétaire, constitués d'experts indépendants, capables de faire preuve de bon sens face à une situation forcément plus complexe que ce que l'on aurait pu prévoir lors de la fixation de règles.

De manière analogue, M. Wyplosz propose de mettre en place, dans chaque Etat membre de la zone euro, un « comité de politique budgétaire », chargé de fixer, chaque année, un plafond de déficit public ne devant pas être dépassé. Ce plafond serait déterminé, notamment, en fonction de règles définies au niveau communautaire. Le législateur garderait en revanche sa latitude actuelle pour déterminer les autres paramètres budgétaires.

⁸³ Charles Wyplosz, « Le pacte de stabilité atteint ses limites », in *Revue d'économie financière*, n° 71, août 2003.

2. Créer des « comités nationaux de politique budgétaire » indépendants chargés de déterminer les principales données servant de base à la politique budgétaire ?

S'il n'est sans doute pas souhaitable d'aller aussi loin – le législateur devant continuer de fixer l'objectif de solde public –, on pourrait en revanche envisager qu'un tel organisme soit **chargé de déterminer de manière indépendante les principales données devant servir de base à la politique budgétaire**, comme la prévision de taux de croissance du PIB pour l'année à venir, le taux de croissance potentielle, à partir duquel est calculé le niveau du solde structurel ou encore la durée du cycle économique, dans l'hypothèse où l'on se fixerait un objectif d'équilibre du solde public à la fin du cycle économique.

Les membres de ce comité pourraient être désignés selon des modalités identiques à celles du comité de la politique monétaire en France (nomination par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale), voire soumises à l'approbation du Parlement.

Dans un tel dispositif, la politique budgétaire serait encadrée de deux manières :

- les règles définies au niveau communautaire en matière de soutenabilité de la politique budgétaire (niveau d'endettement public ou de solde structurel par exemple) ;

- les principales données servant de base à l'architecture de la loi de finances seraient établies de manière indépendante, et non sous le seul contrôle de l'administration gouvernementale.

La marge de manœuvre des gouvernements et des Parlements résiderait dans l'élaboration, à partir des hypothèses du comité, de budgets compatibles avec les objectifs définis au niveau communautaire.

Un tel dispositif présenterait l'avantage de **permettre aux Etats membres de s'adapter au mieux à la situation présente, tout en poursuivant sur le long terme les objectifs fixés au niveau communautaire.**

Comme pour la règle d'or, on peut observer que la mise en place dans notre pays d'un tel comité pourrait être réalisée sans attendre une modification des règles budgétaires au niveau européen.

En anticipant sur la définition des critères d'une politique budgétaire soutenable au niveau communautaire, le gouvernement pourrait déterminer ce que de telles règles devraient être de manière autonome, en y associant le Parlement par exemple, et construire ses projets de budget en conséquence.

B. DAVANTAGE IMPLIQUER LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LA DÉFINITION DES GRANDS OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET LA GESTION DE L'EURO

Un autre moyen de renforcer les capacités de décision économique au sein de la zone euro est d'accroître la légitimité des décisions prises par les institutions communautaires, ce qui suppose, notamment, **d'impliquer davantage les parlements nationaux.**

1. Impliquer les Parlements nationaux dans la procédure des « grandes orientations de politique économique »

De ce point de vue, on peut rappeler que les propositions conjointes sur la gouvernance économique présentées par la France et l'Allemagne le 20 décembre 2002, comprenaient notamment, dans le cas des grandes orientations de politique économique (GOPE), « *une implication plus marquée des parlements nationaux* ».

2. Obliger les institutions européennes à exposer leurs décisions aux Parlements nationaux

De même, dans le rapport d'information précité, notre collègue Joël Bourdin propose de rapprocher les organismes européens des citoyens de la zone euro, en leur imposant une obligation d'exposer régulièrement leurs décisions aux parlements nationaux.

C. LA NÉCESSITÉ DU PASSAGE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE EN MATIÈRE FISCALE

En outre, **la coopération en matière fiscale est insuffisante.**

1. La nécessité du passage à la majorité qualifiée

Comme le soulignent la France et l'Allemagne dans leurs propositions communes du 20 décembre 2002, « *le maintien d'un système de prise de décision à l'unanimité serait un sérieux obstacle à toute avancée* » en matière fiscale. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne ont réitéré la position commune présentée en 2000 lors du Conseil Européen de Nice en faveur d'un plus large recours au vote à la majorité qualifiée pour les questions fiscales directement liées au marché intérieur, comme :

- l'élimination des obstacles directs à la libre circulation des biens, des personnes, des services ou des capitaux et, en particulier, la prévention de situations de discrimination, de double imposition ou de double exonération ;

- certaines dispositions portant sur l'harmonisation des taxes sur les chiffres d'affaires et des droits d'accises et la coopération entre les autorités fiscales ;

- l'élimination de la concurrence fiscale dommageable.

Ce texte estime par ailleurs que « *l'approche à moyen terme la plus pragmatique et la plus efficace à privilégier pour la création d'une Europe unifiée est de fixer un objectif de convergence concentrant les efforts sur quelques questions fiscales clés* ».

2. L'absence de véritable avancée dans le projet de traité constitutionnel

Le projet de traité constitutionnel ne prévoit pourtant pas de passage à l'unanimité dans le cas de la fiscalité.

La seule exception concerne les mesures relatives à la coopération administrative, à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale illégale, lorsqu'elles sont relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, et à l'impôt sur les sociétés.

Cette absence d'ambition est d'autant plus dommageable que l'évolution naturelle conduit entre Etats à une compétition fiscale croissante dont les effets sur l'emploi, dans certains territoires de l'Union, peuvent s'avérer très graves.

D. QUEL RÔLE POUR LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ?

1. Quelle stratégie pour la Banque centrale européenne ?

a) La réforme du 8 mai 2003

La BCE mène actuellement une politique reposant sur deux « piliers » : l'analyse monétaire d'une part, l'analyse économique d'autre part.

Le 8 mai 2003, la BCE a infléchi sa stratégie sur deux points essentiels :

- les **taux d'inflation** doivent être « *proches de 2 % à moyen terme* » (et non « *inférieurs à 2 %* »), ce qui exprime la volonté de la BCE de lutter contre un éventuel risque de déflation ;

- **l'analyse monétaire** n'est plus considérée que comme apportant « *principalement un élément de recoupement, dans une perspective à moyen et à long terme, des indications à court et à moyen terme ressortant de l'analyse économique* ».

Le tableau de la page suivante synthétise la stratégie de la BCE avant et après cette réforme.

Cette réforme de la stratégie de la BCE faisait suite aux critiques de nombreux économistes.

Tout d'abord, de nombreux économistes s'interrogeaient sur la pertinence de sa **cible d'inflation**, alors que la situation de certains États européens, l'Allemagne en particulier, faisait craindre un risque de déflation. Ainsi, dans une étude publiée peu avant cette réforme⁸⁴, le FMI estime que « *sous des régimes à cible d'inflation* » (ce qui est le cas de la zone euro), « *les décideurs publics ne devraient pas définir une cible d'inflation trop basse, mais plutôt indiquer une « zone tampon* ». De même, M. Jean-Paul Betbéze, dans une étude du Cercle des économistes⁸⁵, avait suggéré qu'elle retienne comme bas de sa « fourchette » d'inflation un taux de 1 %. On remarquera par ailleurs que les règles de politique monétaire de la Banque d'Angleterre visent à maintenir la dérive des prix dans un « tunnel » susceptible de prémunir l'économie contre les tendances inflationnistes ou déflationnistes, de manière symétrique.

Les économistes s'interrogeaient en outre sur la pertinence de la **prééminence accordée aux indicateurs monétaires**, qui constituaient le « premier pilier » de la stratégie de la BCE. En effet, comme le souligne le Conseil d'analyse économique dans un rapport publié en octobre 2002⁸⁶, « *les agrégats monétaires ne constituent plus des indicateurs avancés de l'inflation* », du fait d'une dépendance accrue vis-à-vis des choix de portefeuille des agents privés, source d'instabilité.

La réforme réalisée le 8 mai 2003 présente donc une **incontestable pertinence**.

⁸⁴ Fonds monétaire international, « *Deflation : Determinants, Risks, and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force* », 30 avril 2003.

⁸⁵ Jean-Paul Betbéze, Michel Aglietta, Patrick Artus, « *Déflation : quels dangers ? Quelle protection ?* », Cercle des économistes, cahier n° 1, mars 2003.

⁸⁶ Patrick Artus, Charles Wyplosz, « *La banque centrale européenne* », rapport du Conseil d'analyse économique, 23 octobre 2002.

La stratégie de la Banque centrale européenne

	Stratégie définie le 13 octobre 1998	Adaptations apportées le 8 mai 2003
Objectif de stabilité des prix	« La stabilité des prix est définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. La stabilité des prix doit être maintenue à moyen terme ».	« Le Conseil des gouverneurs (...) visera à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme . Cette clarification souligne l'engagement de la BCE à aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation . »
Premier pilier	<p>« Un rôle de premier plan assigné à la monnaie dans le cadre de l'évaluation des risques pesant sur la stabilité des prix. »</p> <p>Cette analyse prend en compte « l'évolution d'une large gamme d'indicateurs monétaires, comprenant notamment M3, ses composantes et ses contreparties, en particulier le crédit, ainsi que diverses mesures de l'excédent de liquidité ».</p> <p>Une « valeur de référence » d'évolution de M3 (actuellement fixé à 4,5 % sur un an).</p>	<p>Le Conseil des gouverneurs a décidé de « ne plus procéder à un réexamen annuel de la valeur de référence. »</p> <p>Il est précisé que « l'analyse monétaire apporte principalement un élément de recoupement, dans une perspective à moyen et à long terme, des indications à court et à moyen terme ressortant de l'analyse économique ».</p>
Second pilier	« une évaluation des perspectives d'évolution des prix reposant sur une large gamme d'indicateurs. »	

Source : Banque centrale européenne, « La stratégie de politique monétaire de la BCE », communiqué de presse du 8 mai 2003

b) *Faut-il aller plus loin ?*

On pourrait envisager **d'aller plus loin**.

Tout d'abord, la limite **supérieure** de la cible d'inflation devrait semble-t-il être augmentée. Ainsi, selon le rapport précité du Conseil d'analyse économique⁸⁷, la BCE devrait se fixer comme limite supérieure de sa « fourchette » d'inflation un taux de 4 % ou 4,5 %. En effet, « *une fourchette aussi étroite [que la fourchette actuelle] a exposé la BCE à un dépassement prolongé du plafond de 2 %. Ce dépassement affecte sa crédibilité et complique considérablement son action tout en perturbant sa communication* ». Ce point de vue est confirmé par M. Joseph Stiglitz, qui, dans l'article précité⁸⁸, écrit : « *La vérité est **qu'en dessous d'un seuil critique (un seuil bien au-delà des niveaux d'inflation qui règnent en ce moment en Europe et en Amérique du Nord), rien ne prouve l'existence d'effets secondaires significatifs résultant de l'inflation. A l'inverse, des études récentes menées par George Akerlof, le prix Nobel d'économie 2002, et ses collègues suggèrent que vouloir réprimer l'inflation à des niveaux trop bas peut ralentir la croissance et que le seuil critique est plus élevé pour les pays, tels que les économies de transition postcommunistes, engagés dans de vastes changements de structure*** ».

De même, il pourrait être utile d'intégrer les **prix des actifs** dans la panoplie des indicateurs à suivre pour déterminer l'orientation de la politique monétaire. En effet, comme le souligne le Conseil d'analyse économique, « *les prix des actifs ont un impact sur l'économie réelle (sur l'investissement par le biais du q de Tobin⁸⁹, sur les ménages par le biais des effets de richesse et de bilan) et donc in fine sur l'inflation. En outre, au-delà de ces effets par temps calme, les désajustements des prix d'actifs par rapport à leur valeur fondamentale peuvent amplifier considérablement les cycles économiques, et même déstabiliser durablement les économies, comme l'illustre l'exemple japonais. Aussi, même s'il est toujours difficile d'évaluer la valeur « fondamentale » des actifs financiers, les autorités monétaires se doivent de réagir lorsque des bulles sont manifestement en train de se constituer. Si elles ne le font pas, elles risquent d'être contraintes de toute façon de le faire lorsque l'inéluctable effondrement des cours menacera la stabilité de l'économie* ». La BCE devrait en particulier être vigilante vis-à-vis de l'évolution des marchés immobiliers de nombreux pays de la zone euro (Espagne, Irlande, voire France).

⁸⁷ Patrick Artus, Charles Wyplosz, « La banque centrale européenne », rapport du Conseil d'analyse économique, 23 octobre 2002.

⁸⁸ Joseph Stiglitz, « Le Pacte, une fausse promesse », in *Les Echos*, 19 mai 2003.

⁸⁹ Le Q de Tobin est le rapport entre la valeur boursière d'une entreprise et la valeur de ses équipements. Il s'agit d'un déterminant de l'investissement.

2. Instaurer un véritable dialogue entre la Banque centrale européenne et les États membres

Il semble nécessaire **d'instaurer un véritable dialogue entre la Banque centrale européenne (BCE) et les États membres.**

En effet, faute d'un tel dialogue, la BCE comme les États membres sont incités, respectivement, à pratiquer des taux d'intérêt élevés, et à mener des politiques budgétaires insuffisamment rigoureuses.

Or, force est de constater que ce dialogue est insuffisant. Un rapport précité du Conseil d'analyse économique⁹⁰ souligne que des consultations « *ont lieu entre le Président de la BCE et le Président en exercice du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances, mais dans le cadre très formel de l'Eurogroupe* ».

A l'inverse, au Royaume-Uni ce dialogue est intense, grâce à la présence d'un représentant de la *Treasury* aux réunions du comité de la politique monétaire, pour éclairer en cas de besoin ce dernier sur les orientations de la politique budgétaire du gouvernement.

Si ce dialogue pourrait être amélioré, il ne se heurte pas moins à une difficulté structurelle, qui est le faible pouvoir de décision du Conseil en matière de politique économique.

a) Une BCE trop « frileuse » en matière de communication ?

Selon une première approche, on pourrait considérer que ce phénomène provient **d'un refus de communication de la BCE.**

Ainsi, le Conseil d'analyse économique écrit : « *Une première raison [de ce manque de communication] pourrait être le principe de **rotation biannuelle** de la présidence européenne. Dans la mesure où l'alchimie personnelle joue un rôle dans les contacts, il est clair qu'il est malaisé de recommencer à bâtir des relations de travail tous les six mois, ce qui est le cas si le président du Conseil Ecofin assure la représentation gouvernementale. Mais il apparaît que la BCE ne souhaite pas développer de tels contacts, même informels. La raison est que la BCE tient à préserver son indépendance, qu'elle tient de l'article 108 du Traité⁹¹* ».

⁹⁰ Patrick Artus, Charles Wyplosz, « La banque centrale européenne », rapport du Conseil d'analyse économique, 23 octobre 2002.

⁹¹ « Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le présent traité et les statuts du SEBC, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions et organes communautaires ainsi que

Comme le souligne le Conseil d'analyse économique, « *refuser des contacts réguliers avec les gouvernements, ou leurs représentants, représente une interprétation restrictive et quelque peu frileuse du traité. Une banque centrale peut d'autant mieux conduire un dialogue suivi et ouvert avec son ou ses gouvernements qu'elle est indépendante. C'est là le minimum et le maximum de ce qui peut être fait* ».

Sur un autre aspect, il pourrait être envisagé que la BCE publie le résultat des votes au sein du Conseil des gouverneurs, au besoin en gardant l'anonymat des votants, afin d'améliorer la lisibilité de sa politique et de permettre d'anticiper d'éventuelles inflexions dans tel ou tel sens.

b) Le Conseil constitue-t-il un interlocuteur crédible ?

L'insuffisance du dialogue entre la BCE et le Conseil **ne provient pourtant pas de la seule BCE.**

En effet, un élément essentiel du problème est que **celle-ci ne dispose pas d'un interlocuteur unique ayant la faculté de décider de la politique budgétaire menée par l'ensemble de la zone euro.** Dans ces conditions, la coopération entre les deux institutions ne peut être que limitée.

Ce phénomène apparaît nettement en matière de taux de change. Selon l'article 111 (ex-article 109) du traité instaurant la Communauté européenne, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, soit sur recommandation de la BCE, peut formuler les orientations générales de politique de change vis-à-vis de ces monnaies. Ces orientations générales n'affectent pas l'objectif principal du SEBC, à savoir le maintien de la stabilité des prix* ». Le Conseil n'a jamais utilisé cette faculté, malgré le rôle essentiel que peut jouer la politique de change dans la régulation conjoncturelle.

Il pourrait sembler séduisant que ce soit le Conseil, c'est-à-dire le pouvoir politique, qui fixe la **cible d'inflation** de la BCE. Ainsi, au Royaume-Uni, cette cible est fixée par le gouvernement. Cependant, l'inaction du Conseil en matière de politique de change incite à s'interroger sur la faculté qu'il aurait de jouer effectivement ce rôle. Pour le lui permettre, il faudrait à tout le moins que l'initiative puisse provenir d'un Etat membre, et non de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne exclusivement, comme c'est le cas selon l'article 111 précité. Il serait souhaitable que ce point soit abordé lors de la conférence intergouvernementale.

les gouvernements des Etats membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission des finances a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2004, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

Procédant à l'aide d'un vidéo-projection, **M. Philippe Marini** a indiqué que le projet de loi de finances pour 2004 reposait sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,7 % en 2004, qui était conforme aux prévisions du consensus des conjoncturistes. Il a précisé que la faible croissance prévue pour 2003, à peine supérieure à 0 %, concernait l'ensemble de l'Union européenne, d'autres pays, tels l'Allemagne et l'Italie, ayant, comme la France, une croissance nulle ou quasiment nulle.

Il a expliqué qu'en conséquence de cette faible croissance, les recettes de l'Etat avaient diminué de 2,8 % en 2002 et devaient baisser de 2,3 % en 2003, la prévision de recettes pour 2003 étant de 218,2 milliards d'euros. Il a ajouté que les moins-values de recettes de l'Etat seraient en 2003, d'au moins 10 milliards d'euros, dont les trois quarts correspondant à des moins-values fiscales. Il a rappelé qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du printemps, le gouvernement avait estimé ces moins-values à environ 5 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2004 serait, selon le gouvernement, de 2 %, du fait d'une croissance du PIB nominal de 3,4 % et d'une élasticité des recettes fiscales au PIB nominal de 0,6. Il a déclaré que les baisses d'impôts nettes prévues par le présent projet de loi de finances représentaient près de 3 milliards d'euros, correspondant essentiellement à la baisse de l'impôt sur le revenu et aux allègements de charges sociales. Il a précisé que le périmètre des recettes de l'Etat connaîtrait d'importantes modifications, du fait de la budgétisation du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), de l'affectation aux départements d'une partie des recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), de l'intégration, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de divers concours de l'Etat aux collectivités territoriales, de la suppression de deux comptes d'affectation spéciale et de celle de taxes parafiscales. Il a ajouté que, globalement, les prélèvements obligatoires seraient de 43,6 % du PIB en 2004, contre 43,8 % en 2003.

Il a indiqué que les dépenses de l'Etat devraient connaître une croissance nulle en volume, passant ainsi de 54,3 % du PIB en 2003 à 53,9 %

du PIB en 2004. Il a ajouté que cette norme de progression devait être maintenue à l'horizon de l'année 2007. Il a estimé que l'exercice 2004 serait « favorisé » par les efforts de régulation budgétaire réalisés en 2003, année au cours de laquelle 1 % des crédits ouverts, soit 2,7 milliards d'euros, avaient été annulés. Il a précisé que les reports de crédits de l'année 2002 vers l'année 2003 avaient été inférieurs à ceux effectués les trois années précédentes. Il a considéré que les marges de manœuvre, de 5 milliards d'euros du fait de l'inflation et de dépenses non reconduites, seraient majoritairement, soit à hauteur de 3 milliards d'euros, consacrées à des dépenses inéluctables. Il a indiqué que 13 départements ministériels connaissaient une hausse de leurs crédits supérieure à 1,5 %, soit le taux d'inflation prévu pour 2004, dont ceux de l'intérieur, de la culture et de la justice, alors que 13 enregistraient une baisse, en volume, de leurs crédits, dont ceux du logement et de la ville. Il a affirmé qu'à périmètre constant, les crédits de paiement consacrés à l'investissement augmentaient de 4,1 %, ce qui provenait notamment d'une croissance de 8,2 % de ceux du ministère de la défense. Il a indiqué que deux budgets, celui des services généraux du Premier ministre et celui des affaires étrangères, satisfaisaient à l'objectif de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux. Evoquant les perspectives en matière de modernisation des dépenses publiques, il a cité l'externalisation des missions non régaliennes de l'Etat, le renouveau des partenariats public-privé (PPP) et la généralisation de « bonnes pratiques », comme les contrats de performance. Il a évalué le coût budgétaire direct, en 2002, de la réduction du temps de travail à 11,3 milliards d'euros, dont 7,9 milliards d'euros correspondant aux réductions de charges sociales et 3,4 milliards d'euros correspondant aux recrutements publics rendus nécessaires.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que le déficit public serait en 2004 de 55,5 milliards d'euros, soit un montant quasiment identique au déficit prévu pour 2003, de 54,5 milliards d'euros. Il a ajouté qu'il en découlait un recours accru à l'emprunt, les ressources d'emprunt de l'Etat évaluées en loi de finances initiale s'élevant à 126,5 milliards d'euros. Il a déploré que 20 % des emprunts nouveaux doivent servir à financer des dépenses de fonctionnement. Il a déclaré que le stock de la dette négociable augmenterait, pour atteindre 841,1 milliards d'euros en 2004. Il a considéré que la précédente législature avait pratiqué une « fuite en avant », laissant le déficit structurel augmenter, alors que la croissance du PIB était élevée, ce qui expliquait les difficultés rencontrées actuellement par le gouvernement en matière de solde public. Il a indiqué que le programme de stabilité 2005-2007 prévoyait le retour à un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2005, mais un niveau de dette encore supérieur à 60 % du PIB en 2007. Il a estimé que, depuis 1990, la politique budgétaire avait été économiquement plus rationnelle au Royaume-Uni qu'en France et qu'en Allemagne, le Royaume-Uni ayant connu un excédent budgétaire en période de croissance forte. Il a déploré que la France, qui figurait en 1996 parmi les trois Etats de l'Union européenne dont la dette était la plus faible, soit aujourd'hui « classée » au dixième rang.

Evoquant la spirale dette-déficit, il a considéré que si toute augmentation du déficit public se répercutait immédiatement sur la dette, l'impact d'une réduction du déficit public sur cette dernière était, elle, longue à se faire sentir.

Il a indiqué que les règles budgétaires s'appliquant en France étaient, essentiellement, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et le pacte de stabilité et de croissance. Sur le premier point, il a expliqué que la LOLF permettait au Parlement de jouer un « rôle actif » en matière de définition des missions, programmes et indicateurs, et rendait possible, dans le cas des dépenses, un « véritable rendez-vous budgétaire de printemps », le gouvernement devant présenter, dès le débat d'orientation budgétaire, l'architecture des missions et des programmes pour l'année à venir.

S'inspirant notamment des règles budgétaires britanniques, il a considéré que la future réforme du pacte de stabilité et de croissance devrait répondre à six exigences : prise en compte du seul solde structurel ; application de la « règle d'or » de manière cumulée sur ce cycle, selon laquelle le déficit ne devait pas servir à financer des dépenses de fonctionnement ; « symétrie » de la règle de déficit public maximal, afin d'inciter les Etats à dégager des excédents en période de croissance forte ; prise en compte de l'inflation, qui influait sur les taux d'intérêt au même titre que le déficit public ; prise en compte de la dette publique ; expertise économique pluraliste et transparente. Il a indiqué que, si la France et l'Allemagne avaient en 2003 un déficit public supérieur à 3 % du PIB, ces pays avaient une inflation relativement faible, contrairement à l'Irlande et aux pays d'Europe du Sud. Il a ajouté que trois pays avaient une dette publique supérieure à 100 % du PIB (la Belgique, la Grèce et l'Italie), trois autres pays ayant une dette publique inférieure à 40 % du PIB (le Royaume-Uni, le Luxembourg et l'Irlande). Il a estimé que, si l'on prenait en compte l'ensemble de ces critères, peu d'Etats se trouvaient dans une situation favorable, et que globalement la France n'était pas particulièrement « mal placée ».

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2004.

Un large débat s'est alors ouvert.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut félicité le rapporteur général pour la qualité et la clarté de sa présentation, **M. Marc Massion** et M. Gérard Miquel ont estimé que le coût de la réduction du temps de travail pour les finances publiques, une fois pris en compte les effets bénéfiques de l'augmentation du nombre d'emplois, était moindre que l'avait affirmé le rapporteur général. **M. Yves Fréville** s'est interrogé sur la notion d'effort structurel, utilisée par le gouvernement. **M. Michel Moreigne** s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le maintien de la TVA à taux réduit sur le

logement et les services à domicile n'était pas comptabilisé parmi les baisses d'impôt. **M. Marc Massion** a considéré que la réduction des crédits des budgets de la ville et du logement était en contradiction avec la politique affichée par le gouvernement. **M. Denis Badré** a déclaré que la réduction des crédits des fonds structurels européens, de 6 milliards d'euros, permettrait à la France de réduire son prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de près d'un milliard d'euros en 2004. **M. Aymeri de Montesquiou** s'est interrogé sur les règles communautaires d'encadrement du taux de TVA.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que la prise en compte de l'ensemble des effets indirects de la réduction du temps de travail, comme son effet négatif sur l'efficacité de certains services publics, ne modifierait pas sensiblement le coût qu'il avait indiqué. Il a expliqué que l'effort structurel correspondait à l'évolution du solde public provenant des décisions des administrations publiques, alors que le solde public structurel correspondait au solde public corrigé de la seule conjoncture, que son évolution découle, ou non, d'une décision politique. Il a déclaré que le fait que le maintien de la TVA à taux réduit sur le logement et les services à domicile ne soit pas comptabilisé parmi les baisses d'impôt venait de ce qu'il ne s'agissait pas d'une mesure nouvelle. Il a précisé que la réduction des crédits du logement provenait essentiellement de la diminution de la rémunération du livret A suite au changement de son mode de calcul. Il a enfin rendu hommage à la perspicacité de M. Denis Badré en matière de finances publiques communautaires et s'est félicité de l'économie qui serait ainsi réalisée en termes de moindre prélèvement sur recettes.

MM. Jean Arthuis, président, Philippe Marini, rapporteur général, et Denis Badré, ont rappelé le contenu et la portée des règles communautaires en matière d'encadrement de la TVA. Ils ont, en particulier, indiqué que la liste des produits susceptibles de bénéficier du taux réduit figurait dans l'annexe à une directive communautaire, ne pouvant, elle, être modifiée qu'à l'unanimité du Conseil.

Enfin, **MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général**, ont estimé que les partenariats public-privé devaient être utilisés avec prudence, et en particulier faire l'objet d'analyses de risque approfondies.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au rapporteur général de sa communication.