



N°74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 2005

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.



SOMMAIRE -

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 2005	
I. RETOUR SUR UNE PRÉVISION POUR 2004 TRÈS PRUDENTE	11
A. UNE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE DE PRÈS DE 1 POINT AUX PRÉVISIONS	11
1. <i>L'art difficile de la prévision économique</i>	11
2. <i>Un dynamisme inattendu de la demande intérieure</i>	12
B. UN DÉFICIT PUBLIC CONFORME AUX PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT, GRÂCE À CETTE CROISSANCE PLUS FORTE QUE PRÉVU	13
II. DES CHIFFRES POUR 2005 PLUS VOLONTARISTES	14
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE À CELLE DU CONSENSUS	14
B. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT ÉGALE À CELLE DU CONSENSUS UNE FOIS PRISE EN COMPTE LA « SOULTE » D'EDF.....	15
C. DES ALÉAS IMPORTANTS, À LA HAUSSE COMME À LA BAISSSE	16
1. <i>Le principal aléa à la hausse : l'évolution du taux d'épargne des ménages</i>	16
2. <i>Plusieurs aléas à la baisse : dollar, pétrole et croissance mondiale</i>	17
CHAPITRE II : LA STABILISATION DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT, PREMIÈRE ETAPE D'UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	
A. QUELLES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR L'ÉTAT EN 2005 ?	22
1. <i>La poursuite d'un effort en faveur de l'investissement</i>	22
2. <i>Le nécessaire mais difficile respect des lois d'orientation et de programme</i>	23
3. <i>Quels sont les budgets prioritaires ?</i>	23
B. UNE NORME DE DÉPENSE RENDUE CRÉDIBLE PAR LES DEUX DERNIERS EXERCICES.....	27
1. <i>Des changements de périmètre limités</i>	27
2. <i>Les deux exercices budgétaires précédents : des facteurs encourageants</i>	28
3. <i>La persistance de pressions inflationnistes</i>	29
C. UNE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE SANS VRAIES MESURES STRUCTURELLES ?	32
1. <i>L'objectif d'un remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas atteint</i>	32
2. <i>La forte baisse des crédits d'intervention aboutit à un paradoxe</i>	37
3. <i>Les dépenses informatiques, instrument de la réforme de l'Etat</i>	37

D. UNE MAÎTRISE GLOBALE DES DÉPENSES PUBLIQUES ENCORE PROBLÉMATIQUE	38
1. Les enjeux : quitter le sentier de croissance des dépenses publiques.....	38
2. La programmation des dépenses publiques 2006-2008	43
3. Le lien entre croissance des dépenses et endettement public	44

**CHAPITRE III :
ENCORE DES INCERTITUDES DANS LES PERSPECTIVES DE RECETTES**

I. LE REBOND DES RECETTES FISCALES	45
A. UN SURCROÎT DE RECETTES FISCALES SUPÉRIEUR À 6 MILLIARDS D'EUROS EN 2004 ?	45
1. Le « surplus » de 5 milliards d'euros annoncé par le gouvernement, simple prévision	45
2. Une légère sous-estimation du surplus de recettes fiscales en 2004 ?	46
B. UNE AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES DE 2,6 % EN 2005 ?	48
1. La croissance spontanée des recettes fiscales	48
2. Les mesures nouvelles	51
II. DES RECETTES NON FISCALES À GÉOMÉTRIE VARIABLE	53
A. EN 2004, UN NIVEAU PLUS FAIBLE QUE PRÉVU DE 1,2 MILLIARD D'EUROS HORS REVERSEMENT D'EDF.	54
B. EN 2005, UNE LÉGÈRE DIMINUTION, HORS RÉDUCTION DE PÉRIMÈTRE	56
III. DES PROBLÈMES RÉCURRENTS DE LISIBILITÉ	59
A. LA MULTIPLICATION DES DÉPENSES FISCALES VOTÉES HORS BUDGET.....	61
1. 30 % des mesures nouvelles d'une année donnée ne proviennent pas d'une loi de finances	61
2. Dans le cas des lois votées en 2004, 20 % des mesures nouvelles proviendraient d'autres lois que de lois de finances	61
3. En 2005, seulement un tiers des mesures nouvelles proviendraient du présent projet de loi de finances	61
B. UN CAS TYPE DE MESURE EXCEPTIONNELLE : LA SOULTE D'EDF.....	62
1. Rappels juridiques	62
2. La « soulte » proposée pour 2005	63
3. La réduction du déficit public par la soulte : une pratique conforme aux principes d'Eurostat.....	63

**CHAPITRE IV :
DÉFICIT ET DETTE : LES DÉSÉQUILIBRES JUMEAUX**

I. UN DÉFICIT QUI NE DEVRAIT PLUS ÊTRE EXCESSIF AU SENS DU PACTE DE STABILITÉ	69
A. UN RENVERSEMENT DE TENDANCE PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU	69
1. Les « bonnes surprises » de 2004.....	69
2. La barre des 45 milliards d'euros : un objectif modérément ambitieux	70
3. Le solde des administrations publiques	72
4. Des perspectives à moyen terme d'évolution du solde reposant sur la maîtrise de la dépense	73

B. LA PERSISTANCE DE DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS	76
1. <i>Le risque de banalisation des déficits courants par suite de la focalisation du débat sur le solde structurel</i>	76
2. <i>Le recours aux mesures exceptionnelles</i>	79
3. <i>La spirale de la dette alimentée par des déficits primaires chroniques et les déficits de fonctionnement</i>	80
4. <i>La tentation des allègements fiscaux en période haute du cycle</i>	85
II. UN FARDEAU DE LA DETTE TOUJOURS PLUS LOURD	86
A. L'ÉTAT CONTINUE DE VIVRE À CRÉDIT	86
1. <i>Un recours à l'emprunt qui reste historiquement élevé</i>	86
2. <i>Une charge nette de la dette en augmentation</i>	88
B. LE STOCK DE DETTE AUGMENTE	88
1. <i>Une dette de l'Etat qui s'approche des 900 milliards d'euros</i>	88
2. <i>Plus de 1.100 milliards d'euros de dette publique</i>	89

**CHAPITRE V :
VERS LA CONSÉCRATION ORGANIQUE D'UN CODE DE BONNE CONDUITE
BUDGÉTAIRE**

I. PRÉVOIR À L'AVANCE L'AFFECTATION D'ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES NON ANTICIPÉS	93
A. LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE GOUVERNEMENT	93
B. UN PROJET EN LIGNE AVEC LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	94
II. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES CATÉGORIELLES	95
A. EVITER LES TENTATIONS DE DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT	95
B. PRÉSERVER UNE CAPACITÉ DE PILOTAGE « MANUEL » DU SOLDE BUDGÉTAIRE	96
EXAMEN EN COMMISSION	99

INTRODUCTION

A la lumière de l'exécution des budgets 2003 et 2004, on ne peut aborder le projet de loi de finances pour 2005 qu'avec circonspection.

Ces deux années ont été caractérisées par de telles **erreurs collectives de prévision**, qu'il s'agisse de la croissance ou des équilibres budgétaires associés, qu'il convient de rester prudent. Nombreux d'ailleurs étaient ceux qui, encore il y a peu, se montraient sceptiques sur la capacité du gouvernement à tenir ses engagements en matière de déficit budgétaire.

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est en passe de gagner son pari. Il va réaliser son objectif de contenir le déficit budgétaire à 3,6 % du PIB en 2004 et paraît bien parti pour atteindre celui de 2,9 % en 2005, tout en relançant l'activité économique. La France est désormais relativement mieux placée que ses principaux partenaires et notamment l'Allemagne et l'Italie. Il y a dans ce résultat l'effet d'une stratégie audacieuse, de mesures astucieuses, et, pourquoi ne pas le dire, d'une certaine dose de chance, mais cela fait partie du jeu et **vient récompenser une politique volontariste** qu'il n'était pas évident d'oser.

Un tel succès doit être salué et ce, d'autant plus, que les marges de manœuvre budgétaires étaient particulièrement étroites.

Continuant sur sa lancée, **le gouvernement s'efforce, avec le projet de budget pour 2005, de prolonger la réussite qu'il a connue en 2004.**

Le projet de budget pour 2005 répond dans ses grandes lignes aux objectifs que fixait la commission des finances dans son rapport d'orientation budgétaire de juin dernier lorsqu'elle appelait de ses vœux un budget de stabilisation et de croissance.

Un budget de stabilisation et de croissance

Autour du **thème de la stabilisation** on insistera surtout sur la poursuite de la **maîtrise de la dépense** qui reste, malgré ses insuffisances et ses limites, l'**outil par excellence de la politique budgétaire.**

Il est bien que, pour la deuxième année consécutive, le gouvernement stabilise la dépense publique en volume, car cela assoit la **crédibilité** d'une telle politique et montre à toutes les parties concernées, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur public, que l'on est entré dans une phase où il faut cesser de demander « toujours plus » pour s'efforcer de **redéployer les moyens existants.**

En outre, sur le **plan de la croissance**, on ne peut qu'être satisfait des **mesures** du projet de loi de finances pour 2005 **destinées à améliorer la compétitivité** de notre économie. A côté de la première étape de la suppression de la surtaxe à l'impôt sur les sociétés, ce projet de budget comporte **une série de mesures « anti-délocalisation »**, dont on ne peut que se féliciter dès lors qu'elles **révèlent une réelle prise de conscience par le gouvernement de la gravité du phénomène**.

Même si l'efficacité de ces mesures est sujette à caution, il faut y voir un **signal positif** adressé à tous ceux qui veulent investir dans notre pays. Participent ainsi de cette même inspiration, même si cela ne figure pas dans le projet de loi initial, **les aménagements nécessaires en matière d'impôt de solidarité sur la fortune**, dont le régime actuel est tout à fait **préjudiciable à l'attractivité du territoire**.

Mais cette appréciation positive doit être nuancée. Même s'il va dans la bonne direction, le projet de budget pour 2005 repose sur des hypothèses sans doute trop volontaristes pour rassurer pleinement tous ceux qui font de la réduction de l'endettement public un impératif catégorique et ne comporte que **peu de mesures** amorçant véritablement les réformes de nature à éliminer les **freins à la croissance française**.

D'une part, les prévisions de croissance pour 2005 sont affectées d'une **série d'aléas – prix du pétrole, cours de l'euro et niveau de la croissance mondiale – qui font paraître quelque peu risqué le choix, pour le gouvernement, de situer au niveau des anticipations les plus optimistes des prévisionnistes du consensus**.

Votre commission des finances aurait sans aucun doute préféré que l'on appliquât un « principe de précaution budgétaire » en se fondant sur des perspectives de recettes encore plus prudentes, quitte à affecter les éventuels surplus en loi de finances rectificative dans le cas où la croissance serait effectivement aussi élevée que ce qu'attend le gouvernement. **Avec un tel scénario de croissance anticipé pour 2005, nul doute que l'on a moins de chances d'avoir de bonnes surprises que de mauvaises...**

Une série de réformes de structure encore à engager

D'autre part, malgré les **progrès** qui ont été faits par ailleurs **avec la réforme des retraites et celle de l'assurance-maladie**, s'il est un plan sur lequel, **le présent budget ne va pas assez loin**, c'est bien celui des **réformes structurelles**.

Cela est vrai, d'abord, pour la **fiscalité**. Manifestement, le gouvernement préfère prendre des mesures ciblées, visibles, plutôt que d'entreprendre un réaménagement des barèmes. Tel est le cas des aménagements de **droits de succession** qui constituent **un allègement aussi**

attendu que bien venu mais pas une réforme d'ensemble. En matière d'impôt sur le revenu, non seulement on ne touche pas au barème, mais encore on laisse intactes les niches fiscales, sans entreprendre la réduction de leur nombre ou de leur ampleur, ce qui accroîtrait pourtant la lisibilité de notre système fiscal.

Ensuite, reste également au milieu du gué, la **modernisation de l'Etat**, comme en témoigne la **relative modestie des réductions d'effectifs**.

Priorité absolue à la réduction de la dette et des déficits

Enfin, on n'insiste sans doute pas encore assez sur **l'enjeu majeur à moyen terme qu'est la dette**. Toute « douce insouciance » à ce sujet pourrait déboucher sur de graves désillusions. Si le service de la dette paraît aujourd'hui stabilisé en dépit de l'accroissement de ce qu'elle représente en proportion du PIB, cela est dû au niveau historiquement bas des taux d'intérêts. Il y a là une sorte « d'épée de Damoclès », qui pourrait, si la tendance des marchés s'inversait, déséquilibrer les comptes publics et rendre encore plus difficilement soluble l'équation budgétaire.

Parce que les déficits jumeaux que sont la dette et les déficits budgétaires, s'alimentent mutuellement, les déséquilibres structurels de nos finances publiques persistent, comme le déficit structurel *stricto sensu* – qui ne diminue apparemment que par la prise en compte de la soule de EDF GDF.

En dépit d'une diminution historique du solde budgétaire de 10 milliards d'euros de loi de finances initiale à loi de finances initiale et du retour de notre pays dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance, le budget de l'Etat pour 2005 continue de **dégager un solde primaire négatif de quelque 2,6 milliards d'euros** – ce qui veut dire qu'il emprunte pour financer les intérêts de sa dette – et que, si l'Etat était soumis aux mêmes règles que les collectivités territoriales, l'on verrait que son budget de fonctionnement accuse un déficit de près d'une quinzaine de milliards d'euros.

Il ne faut pas oublier que **le solde stabilisant**, c'est-à-dire celui à partir duquel la dette de l'Etat cesse d'augmenter, qui dépend des taux de croissance et d'inflation anticipés, **reste**, en tendance, **au niveau de – 2,5 % du PIB**.

Depuis trente ans, la France n'a pas connu une seule année d'équilibre budgétaire, au point qu'il est devenu, sinon normal, du moins tacitement admis que l'on puisse présenter, année après année, quelle que soit la conjoncture, un budget dont les dépenses excèdent de 15 à 20 % les recettes.

La conviction de votre commission des finances est que la persistance de tels déséquilibres ne pourra pas durer indéfiniment.

Une France peu réactive face au danger, car sous « anesthésie »

Certes pour l'instant tout se passe comme si l'hémorragie de nos finances publiques était aussi indolore que bénigne pour l'économie française.

Mais cette innocuité apparente des déficits est trompeuse et masque un état de crise latente, qui est d'autant plus difficile à éradiquer que notre pays semble, **aujourd'hui, à l'abri des crises.**

Jusqu'à la moitié du vingtième siècle et même un peu au-delà, les gouvernements se savaient menacés de crises financières sévères, qui n'étaient que la version moderne des banqueroutes d'autrefois. Ils sont restés, ensuite, vulnérables face à des crises de change, qui venaient sanctionner la mauvaise gestion ou tout simplement, l'incapacité d'une économie à restaurer ses grands équilibres.

Aujourd'hui, avec l'avènement de l'euro, tout se passe comme si l'on était protégé de la pression, parfois irrationnelle, des marchés, et c'est un progrès.

Mais la médaille a son revers. Si notre pays est parvenu, pour ainsi dire, à s'immuniser contre la « douleur économique », à force notamment d'injections répétées de dépenses publiques, il **est devenu moins réactif** : de même que, pour un organisme vivant, la souffrance a pour vertu de l'alerter du danger et de l'inciter à réagir, une économie sans crise aiguë a tendance à différer des ajustements dont elle ne perçoit pas la nécessité.

Rien d'étonnant alors à ce que la France « décroche sous anesthésie » pour reprendre la formule du rapport Camdessus. Le sentiment d'impuissance évoqué par ce rapport, vient de ce que l'opinion a du mal à admettre **les limites, voire la faillite, des stratégies menées depuis 30 ans** : l'augmentation des transferts sociaux, d'une part, la croissance de l'emploi public, et plus récemment le partage du travail, d'autre part.

En dépit du confort relatif que nous apporte l'euro, il faudra bien prendre acte sinon de l'échec du moins des limites **de cette politique de neutralisation des effets des chocs externes et de la concurrence internationale sur notre économie.**

La leçon de volonté des pays qui ont su remettre en cause leur modèle économique pour sauvegarder leur modèle social

Mais il n'y a là aucune fatalité. Il est des expériences qui nous donnent des raisons d'espérer : sans doute parce qu'ils avaient « le dos au mur », certains Etats ont su réagir et trouver en eux-mêmes l'énergie nécessaire pour changer de système.

Il n'y a pas de raisons que la France n'en fasse pas autant et ne s'inspire pas des leçons de volonté qu'ont pu nous donner des pays, certes en général de petite taille, qui n'ont pas hésité à remettre en cause leur modèle économique et notamment budgétaire et fiscal pour préserver l'essentiel de leur modèle social.

Dans l'immédiat, il faut bien se contenter d'ajustement à la marge, mais, à moyen terme, la structure de nos prélèvements obligatoires mérite une **réflexion d'ensemble, à la lumière des changements induits par la globalisation**. Votre commission des finances invitera à poursuivre un tel débat, qui porte nécessairement sur l'ensemble des dépenses de la sphère publique et leur financement. Seule une approche globale permettra de réorganiser la politique des finances publiques en vue de **faire face aux menaces toujours plus graves de délocalisations des capitaux et de l'emploi**.

Il conviendra de ne pas hésiter à sortir des sentiers battus et de montrer que l'on sait prendre ses distances par rapport à une certaine pensée unique aussi stérile que déstabilisante pour le lien social et source de pessimisme sur l'avenir.

C'est en vertu de cette approche sans *a priori* que votre commission a voulu **relancer le débat sur la TVA sociale**, qui, même si elle ne constitue pas la panacée, a le mérite de poser la question en termes généraux, **sans faire dépendre la recherche de la compétitivité fiscale de nouvelles mesures discriminatoires** venant accroître encore la complexité de notre système fiscal.

Si la reprise de la croissance, à l'évidence fragile, nous donne donc des **marges de manœuvre budgétaires**, il faut être attentif à **ne pas les gaspiller pour des mesures dont l'effet ne serait pas durable et qui ne s'inscriraient pas dans un schéma cohérent à moyen et long termes**.

Seule l'accélération des réformes de structure serait de nature à **offrir aux agents économiques la visibilité dont ils ont besoin**, les uns pour investir et innover, les autres pour emprunter et consommer, confortant ainsi la confiance que le gouvernement a su restaurer.

CHAPITRE PREMIER :

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 2005

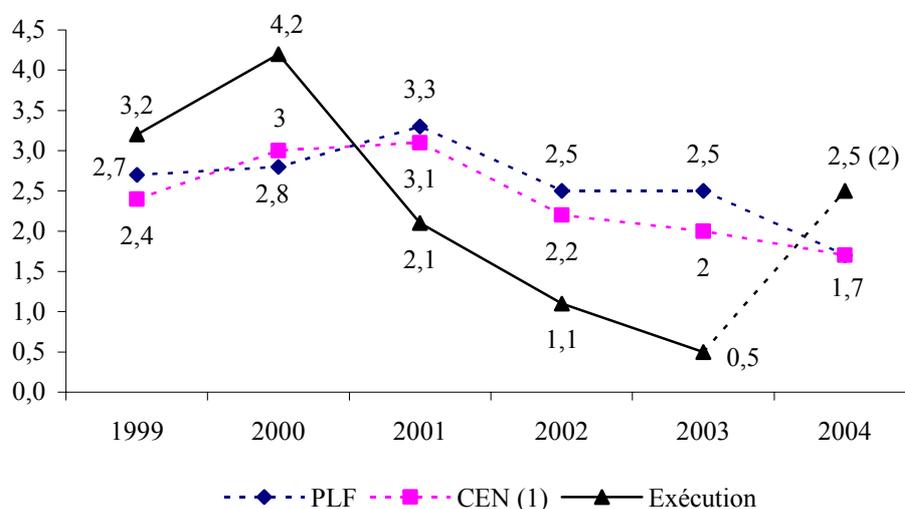
I. RETOUR SUR UNE PRÉVISION POUR 2004 TRÈS PRUDENTE

A. UNE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE DE PRÈS DE 1 POINT AUX PRÉVISIONS

1. L'art difficile de la prévision économique

Depuis 1999, la croissance du PIB s'est écartée chaque année d'environ 1 point du consensus des conjoncturistes et de la prévision du gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB de l'économie française : prévision et croissance effective
(en points de PIB)



(1) Commission économique de la Nation (en 1999, commission des comptes économiques de la Nation).

(2) Consensus des conjoncturistes (commission économique de la Nation, 1^{er} octobre 2004).

Sources : projets de lois de finances ; commission économique de la Nation ; Insee

En comparaison, l'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes semble négligeable.

Ce phénomène provient de la difficulté des économistes à anticiper les **retournements de conjoncture**, et de leur tendance à privilégier les scénarios où la croissance s'écarte peu de son taux potentiel. Ainsi, la croissance du PIB en 2003 a été nettement plus faible que ce que laissaient penser les indicateurs conjoncturels à l'été 2002, ce qui s'explique en particulier par l'appréciation de l'euro et l'impact du conflit irakien – largement sous-estimé par tous les prévisionnistes, malgré de très nombreuses mises en garde...

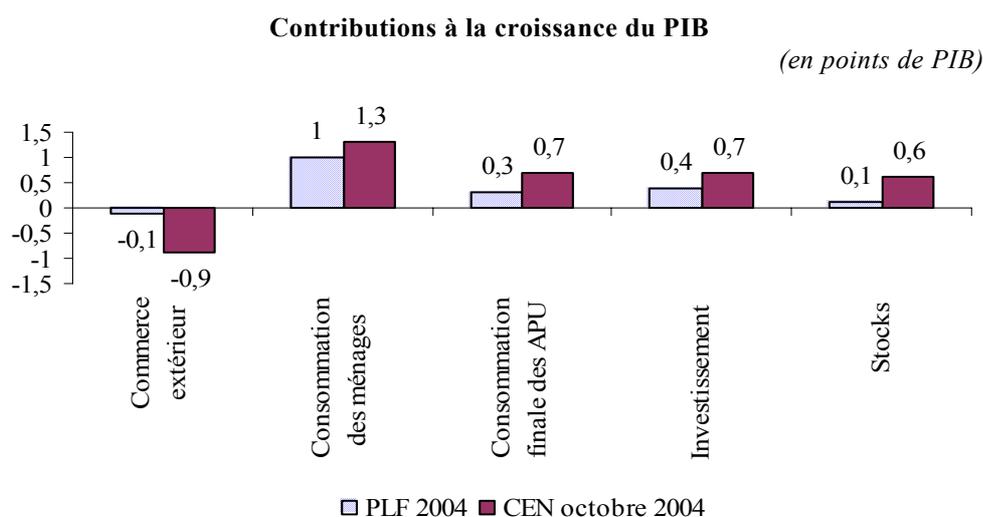
2. Un dynamisme inattendu de la demande intérieure

En **2004**, la croissance du PIB serait de **2,5 %** selon les prévisions du gouvernement et le consensus des conjoncturistes, contre **1,7 %** selon le projet de loi de finances initiale pour 2004.

Certaines prévisions de la croissance en 2004 sont plus élevées. Ainsi, le **FMI** prévoit une croissance de l'économie française de **2,6 %** en 2004.

Lors du **débat d'orientation budgétaire** pour 2005, le gouvernement a maintenu sa prévision de croissance inchangée, à 1,7 %, alors que le consensus des conjoncturistes était alors de 2,1 %. Ce n'est que dans le cadre du présent projet de loi de finances qu'il présente une prévision de croissance révisée.

La demande intérieure a surpris par son dynamisme, toutes ses composantes ayant une contribution à la croissance plus forte que celle anticipée, ce qui a permis de contrebalancer l'impact fortement négatif de la contribution du commerce extérieur, comme l'indique le graphique ci-après.



Sources : projet de loi de finances pour 2004 ; commission économique de la Nation, octobre 2004

Le dynamisme de la demande intérieure s'explique en particulier par les mesures de **soutien de la consommation**¹ prises en grande partie par la loi éponyme². Selon les estimations présentées par votre commission à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2005³, ces mesures pourraient susciter une augmentation à court terme (en 2004 et 2005) de la consommation des ménages comprise entre **0,25** et **0,6** point de PIB.

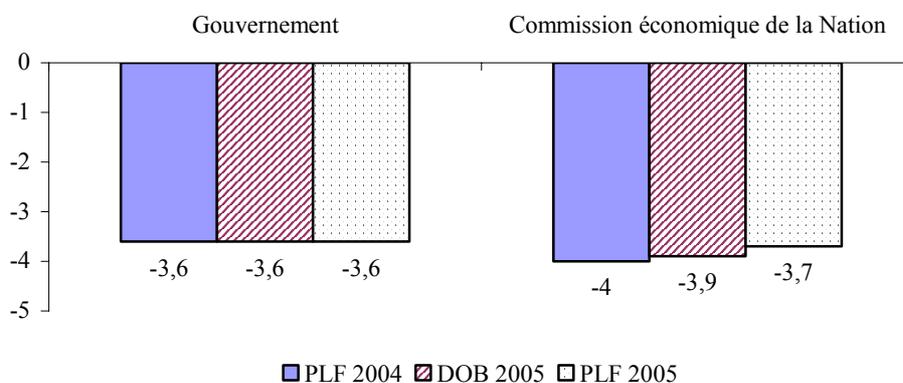
B. UN DÉFICIT PUBLIC CONFORME AUX PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT, GRÂCE À CETTE CROISSANCE PLUS FORTE QUE PRÉVU

En conséquence de la forte croissance du PIB observée en 2004, le **solde public** serait en **2004** de **- 3,6 %** du PIB selon le gouvernement et **- 3,7 %** du PIB selon la commission économique de la Nation du 1^{er} octobre 2004.

Ce solde est **nettement plus favorable que le consensus des conjoncturistes** de l'automne 2003, et même du printemps 2004, comme l'indique le graphique ci-après.

La prévision de solde public en 2004

(en points de PIB)



Sources : projets de loi de finances pour 2004 et 2005, rapport déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, commission économique de la Nation

¹ Exonération des intérêts des crédits à la consommation ; transfert de l'épargne vers les jeunes générations ; déblocage anticipé sur les réserves de participation ; diminution des prix dans la grande distribution.

² Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

³ Estimations s'appuyant en particulier sur celles du gouvernement et de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Ainsi, il apparaît rétrospectivement que **le gouvernement a eu « raison d’avoir tort »** : si sa prévision de croissance du PIB de 1,7 % pouvait sembler **peu compatible** avec sa prévision de solde public de - 3,6 % du PIB, **la croissance du PIB effectivement observée, de l’ordre de 2,5 %, explique mécaniquement que l’on semble actuellement s’orienter vers un tel solde en 2004**. En effet, en retenant, par convention, l’hypothèse d’une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1, une croissance du PIB supérieure de 0,8 point améliore le solde public de 0,4 point. En tout état de cause, on ne pouvait critiquer un excès de prudence dans l’appréciation prévisionnelle de la croissance...

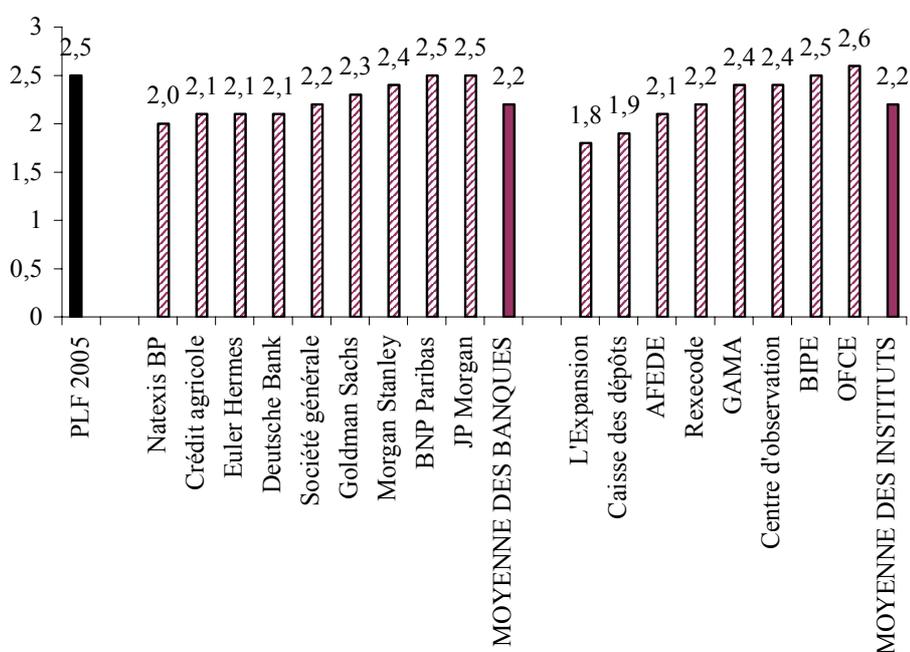
II. DES CHIFFRES POUR 2005 PLUS VOLONTARISTES

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE À CELLE DU CONSENSUS

La prévision de croissance présentée par le gouvernement pour l’année **2005** est **légèrement supérieure** à celle du consensus des conjoncturistes. Elle est en effet de **2,5 %**, contre **2,2 %** pour le consensus, comme l’indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2005

(en points de PIB)



■ Gouvernement □ Organismes de la commission économique de la Nation

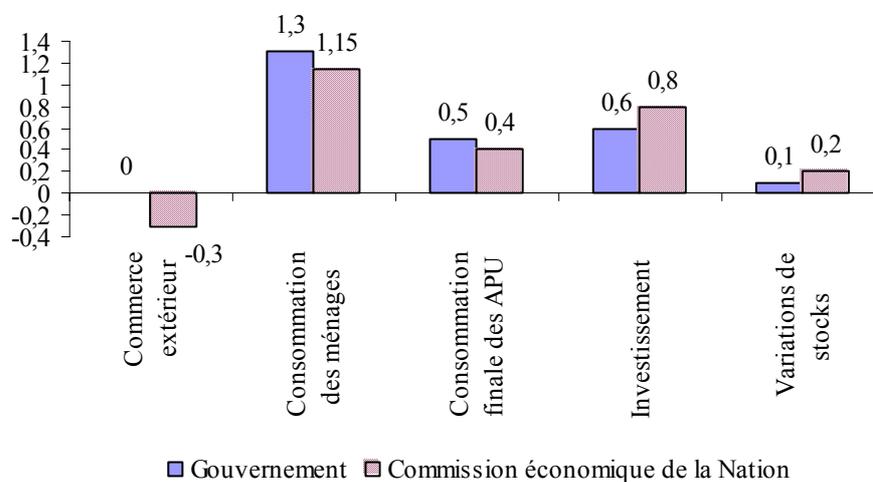
Source : commission économique de la Nation, 1^{er} octobre 2004

Les prévisions les moins optimistes sont celles de *L'Expansion* (1,8 %), de la Caisse des dépôts (1,9 %) et de Natexis (2 %), la plus optimiste celle de l'OFCE (2,6 %).

L'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes provient essentiellement d'un **relatif optimisme** en matière de contribution du **commerce extérieur** à la croissance, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de contribution à la croissance du PIB pour 2005

(en points de PIB)



Source : commission économique de la Nation, 1^{er} octobre 2004

Ainsi, la contribution du **commerce extérieur** à la croissance, nulle selon le gouvernement, serait de - 0,3 point de PIB selon le consensus des conjoncturistes. Il est à noter que seuls *L'Expansion* et JP Morgan prévoient une contribution égale à celle du gouvernement. Tous les autres prévoient une contribution négative du commerce extérieur (jusqu'à - 0,6 point selon le BIPE).

B. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT ÉGALE À CELLE DU CONSENSUS UNE FOIS PRISE EN COMPTE LA « SOULTE » D'EDF

Le déficit des administrations publiques en 2004 serait de l'ordre de 3 % du PIB : le **gouvernement** prévoit un déficit de **2,9 %** du PIB, et le **consensus** des conjoncturistes représentés au sein de la commission économique de la Nation un déficit de **3,1 %**.

Il faut cependant noter que cette moyenne de 3,1 % concerne des prévisions qui **ne prennent pas toutes en compte la « soulte » EDF**, de l'ordre de **0,4 point de PIB**. Si l'on réduit de 0,4 point de PIB la prévision de déficit dans le cas des organismes ne prenant pas en compte cette « soulte », on obtient une moyenne de **2,9 %**, soit **identique** à la prévision du gouvernement.

Le présent projet de loi de finances présente donc la particularité, comme le projet de loi de finances pour 2004, de prévoir un solde des administrations publiques et une croissance du PIB **difficilement compatibles** avec le consensus des conjoncturistes :

- dans le cas de l'année **2004**, le gouvernement prévoyait un déficit public de 3,6 % du PIB, contre 4 % du PIB selon le consensus, pour une croissance du PIB égale à celle du consensus, soit 1,7 % ;

- le **présent projet de loi de finances** prévoit, pour l'année **2005**, un déficit public de 2,9 % du PIB, comme le consensus, la différence provenant cette fois-ci de la prévision de croissance du PIB, de 2,5 % selon le gouvernement et 2,2 % selon le consensus.

Compte tenu de sa prévision de croissance du PIB, le gouvernement semble donc faire preuve d'une certaine **prudence** en matière de **prévision du déficit public pour 2005**. En effet, sa prévision de croissance du PIB, supérieure de 0,3 point au consensus, devrait susciter, en retenant l'hypothèse d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1, un déficit public inférieur de 0,1 ou 0,2 point au consensus. Or, tel n'est pas le cas, une fois ce dernier corrigé afin de prendre en compte la « soulte » d'EDF.

C. DES ALÉAS IMPORTANTS, À LA HAUSSE COMME À LA BAISSSE

Comme les années précédentes, l'enjeu semble moins être le léger écart de prévision entre le gouvernement et le consensus des conjoncturistes, que les phénomènes qui pourraient remettre en cause le « scénario central » retenu par les conjoncturistes.

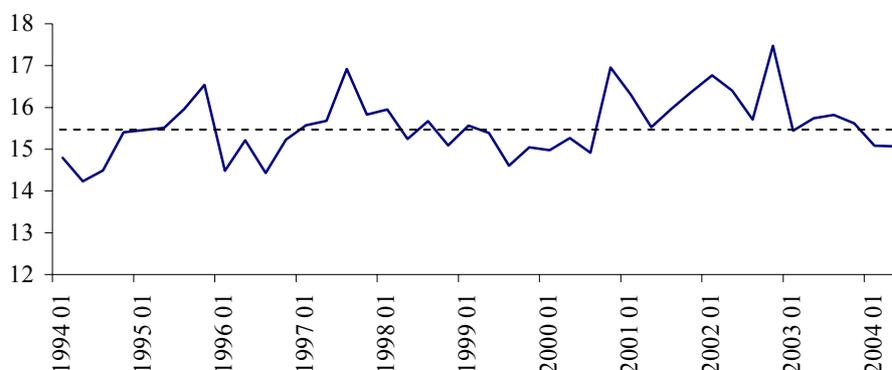
1. Le principal aléa à la hausse : l'évolution du taux d'épargne des ménages

Le principal aléa à la hausse concerne l'évolution du taux d'épargne des ménages.

Le taux d'épargne des ménages, actuellement de l'ordre de 15 %, est récemment passé en dessous de sa moyenne des dix dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

Le taux d'épargne des ménages en France

(en % du revenu disponible brut)



Source : Insee

Les gouvernements, tout comme les prévisionnistes réunis au sein de la commission économique de la Nation, estiment que ce taux devrait se maintenir autour de **15 %** en 2005¹.

Il est cependant possible que le taux d'épargne soit **plus faible que prévu** en 2005. En ce cas, la croissance pourrait s'en trouver **accrue de plusieurs dixièmes de points**. Votre rapporteur général est très sceptique sur cette éventualité.

2. Plusieurs aléas à la baisse : dollar, pétrole et croissance mondiale

Comme les années précédentes, la croissance semble soumise à **plusieurs aléas à la baisse**. On peut citer en particulier :

- le taux de change de l'euro ;
- le cours du pétrole ;
- une possible dégradation de la croissance mondiale.

a) Le taux de change de l'euro

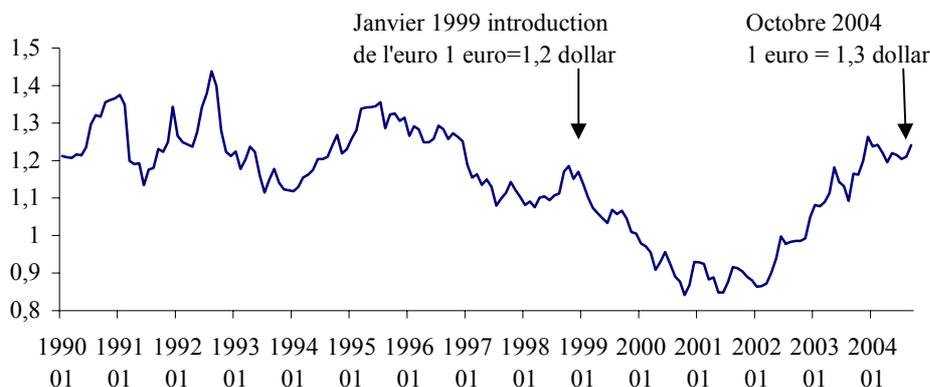
L'euro s'apprécie face au dollar depuis le début de l'année 2002, comme l'indique le graphique ci-après. Ainsi, alors qu'un euro valait 1 dollar

¹ Le gouvernement prévoit un taux d'épargne de 15,1 % en 2004 et 14,9 % en 2005 ; les organismes représentés au sein de la commission économique de la Nation, des taux de respectivement 15 % et 14,8 %.

à la fin de l'année 2002, il en vaut désormais 1,3, ce qui correspond au taux de change lors de l'introduction de l'euro.

Taux de change euro/dollar

(valeur d'1 euro en dollars, en fin de mois)



Source : Banque centrale européenne

Le gouvernement retient, par convention, l'hypothèse d'un taux de change de 1 euro pour 1,22 dollar en 2005, ce qui est analogue à la prévision du consensus des conjoncturistes réunis au sein de la commission économique de la Nation.

L'appréciation de l'euro pourrait se poursuivre, à cause en particulier de l'important déficit courant des Etats-Unis. De l'ordre de 5,5 % du PIB en 2004, celui-ci est le plus élevé de l'histoire des Etats-Unis. Un retournement des mouvements de capitaux entraînerait une forte baisse du dollar, des tensions sur les monnaies asiatiques et, vraisemblablement, une hausse plus rapide des taux d'intérêt aux Etats-Unis.

On peut indiquer à cet égard que, selon les estimations courantes, une appréciation de l'euro de 10 % sur une année réduit le PIB de la France et de la zone euro de **0,5 point** environ.

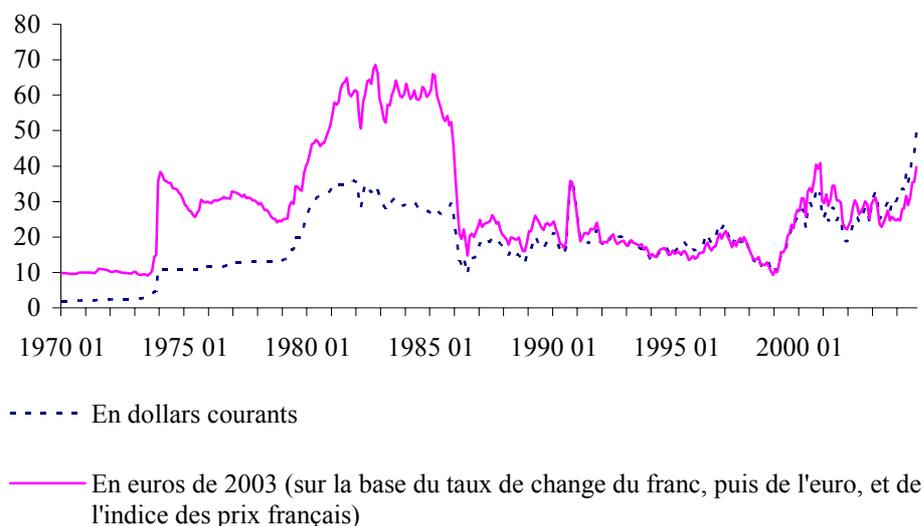
b) Le prix du pétrole

L'évolution du prix du pétrole constitue également un aléa important.

Le prix du baril de Brent était en octobre 2004 de l'ordre de 50 dollars, ce qui correspond à un niveau historiquement élevé, mais ne correspond à celui du second choc pétrolier que si l'on raisonne en dollars courants, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution du prix du baril de Brent depuis 1970

(valeur mensuelle moyenne,
en dollars)



Sources : International Petroleum Exchange, Insee, banque centrale européenne

La prévision du **gouvernement** repose sur l'hypothèse d'un prix du baril de Brent de **36,5 dollars** en 2005, ce qui est proche de la moyenne des hypothèses retenues par les organismes représentés au sein de la commission économique de la Nation (35 dollars).

Il ne semble cependant pas possible de prévoir, dès à présent, ce que sera le cours du pétrole en 2005. Ainsi, les prévisions vont de 25 dollars (AFEDE) à 46 dollars (caisse des dépôts et consignations).

Selon les estimations courantes, une augmentation du prix du baril de Brent de 10 dollars sur une année réduit le PIB de la France et de la zone euro de **0,5 point** environ. Ainsi, si ce prix était de **46 dollars** en 2005, soit un niveau supérieur de 10 dollars aux prévisions, selon les estimations usuelles, **la croissance du PIB en serait réduite d'environ 0,5 point.**

c) Le risque d'un ralentissement plus fort que prévu de la croissance mondiale

Comme l'a souligné le **ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, dans sa conférence de presse du 22 septembre 2004, « **la croissance de 2004 aura été l'une plus fortes des trente dernières années, avec un taux de progression de 4,5 %, une hausse de l'ordre de 4 % aux États-Unis, et des chiffres un peu supérieurs en Asie. Il faut s'attendre à**

un ralentissement de la croissance mondiale en 2005, sous l'effet de « l'atterrissage » de l'économie chinoise, du resserrement en cours des politiques monétaires aux États-Unis et au Royaume-Uni, et de l'accentuation récente des tensions sur le prix du pétrole. Mais cette croissance reste forte puisqu'elle devrait se situer à près de 4 % en 2005 – dont environ 3 % aux États-Unis ».

Cette vision des choses correspond à celle du **consensus** des conjoncturistes.

Cependant, indépendamment des craintes relatives au cours du pétrole, on peut s'interroger sur **l'ampleur** du ralentissement de l'économie mondiale en 2005.

On peut en particulier s'interroger sur l'évolution de la croissance aux États-Unis. La reprise de l'économie des États-Unis semble atypique. En particulier, elle est modeste par rapport aux reprises précédentes, et ce malgré une politique budgétaire et monétaire particulièrement expansionniste, et s'est peu traduite par des créations d'emplois, ce qui complique la tâche du prévisionniste.

On peut rappeler à cet égard que, selon la direction de la prévision, une croissance des États-Unis inférieure de 1 point réduirait la croissance de la zone euro de **0,5 point** environ.

Au total, la croissance pour 2005 est donc soumise à **d'importants aléas**, à la hausse comme à la baisse.

CHAPITRE II :

LA STABILISATION DE LA DÉPENSE DE L'ETAT, PREMIÈRE ETAPE D'UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Pour la troisième année consécutive, le gouvernement prévoit une **stabilisation en volume des dépenses de l'Etat**. Cet objectif est rendu **crédible** par les deux exercices précédents au cours desquels la norme de dépense fixée par le Parlement a été respectée. Pour autant, des **tensions inflationnistes** subsistent dans certains ministères, comme celui du ministère de la défense, avec la question, toujours non réglée, de la prise en charge budgétaire des OPEX : elles rendront l'exercice de régulation des crédits en cours d'exécution aussi difficile que les années précédentes.

Si la stabilisation en 2005 des dépenses de l'Etat peut raisonnablement être atteinte, son corollaire, **la modernisation de la gestion publique, reste au milieu du gué. Le principe fixé par le Premier Ministre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas respecté**, malgré la poursuite d'un réel effort de réduction des effectifs publics. **Une réduction d'effectifs substantielle ne sera rendue possible que par la réalisation d'importants gains de productivité**. Or les coupes claires dans certains crédits, notamment ceux d'intervention, mais aussi d'informatique, s'ils suppléent les gains de productivité lorsqu'il s'agit de satisfaire à l'objectif quantitatif de maîtrise des dépenses, ne peuvent tenir lieu d'une réforme de l'Etat, nécessairement plus qualitative.

De manière plus globale, la France ne s'écartera pas complètement en 2005 du sentier de croissance de la dépense publique emprunté depuis plus de 25 ans. Le poids des dépenses publiques dans le PIB atteindra 53,6 %, soit un retour au niveau de l'année 2002. La progression des dépenses autres que celles de l'Etat se poursuit en effet.

Néanmoins, il convient de mettre au crédit du présent gouvernement un réel succès : malgré le creux conjoncturel enregistré à compter de 2002, le niveau des dépenses publiques n'est jamais repassé au-dessus de la courbe de tendance ou « trend » de long terme. Si la discipline budgétaire se maintient, le retour de la croissance pourrait donner lieu au cours des prochaines années à une inflexion durable du niveau des dépenses publiques.

A. QUELLES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR L'ÉTAT EN 2005 ?

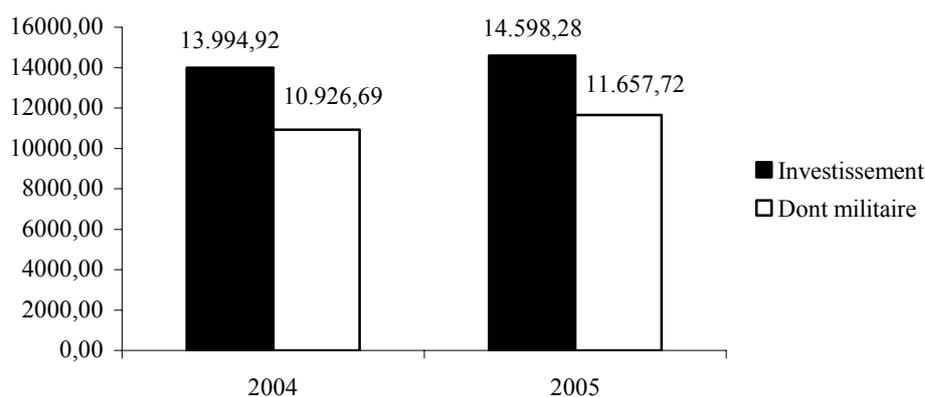
1. La poursuite d'un effort en faveur de l'investissement

Le projet de loi de finances pour 2005 est le dernier à être présenté selon les principes de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Compte tenu d'expérimentations nombreuses visant à globaliser certains chapitres de fonctionnement, d'intervention et d'investissement selon les principes définis par la LOLF, la lecture du projet de loi de finances pour 2005 est difficile. Sa lisibilité, compte tenu des habitudes héritées de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, s'en trouve perturbée. Il en est ainsi des crédits d'investissement dont l'évolution à structure courante n'est pas significative. Seule la présentation des crédits d'investissement selon la nouvelle nomenclature (titre 5) offre quelques éclaircissements.

Selon ce nouveau référentiel, qui n'est pas totalement stabilisé, les dépenses d'investissement passeraient de 13,99 milliards d'euros en 2004 à 14,6 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation de 4,3 %. Au sein de ces crédits, les dépenses d'investissement militaire progresseraient de 6,7 %. Les dépenses d'investissement civils baisseraient en parallèle, à structure courante, de 4,16 %.

Dépenses d'investissement 2004 et 2005

(en milliards d'euros)



2. Le nécessaire mais difficile respect des lois d'orientation et de programme

Le projet de loi de finances pour 2005, comme c'était le cas de la loi de finances initiale 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).

Selon le dossier de presse réalisé à l'occasion de la présentation du budget, les crédits inscrits sur le budget de la défense permettent de se conformer à la loi de programmation et d'atteindre en cinq ans l'enveloppe de 15,2 milliards d'euros prévue pour les crédits d'équipement.

En ce qui concerne la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la loi de finances pour 2005 prévoit la création de 1.000 postes de policiers et de 700 postes de gendarmes.

Enfin, l'enveloppe budgétaire prévue par la loi d'orientation pour la justice pour cinq ans sera consommée en 2005, trois ans après l'intervention de la loi, à hauteur de 83 %. 1.100 emplois seraient créés.

Néanmoins, il conviendra de veiller, en 2005 comme en 2004, aux conditions d'exécution des crédits inscrits au titre de ces lois d'orientation et de programmation. Au ministre de la défense, le taux de consommation des crédits inscrits au titre III dans le cadre de la loi de programmation apparaît singulièrement élevé dès les premiers mois de l'année, ce qui pourrait être interprété comme le signe d'une sous-estimation initiale des besoins du ministère de la défense.

3. Quels sont les budgets prioritaires ?

La présentation des crédits par ministère pour 2005 rend l'analyse des évolutions de crédits difficile compte tenu des importants transferts entre fascicules. Les pourcentages d'évolution ne peuvent être considérés « tels quels » sans un retraitement budgétaire que la commission des finances ne peut pour l'heure pas encore réaliser compte tenu du manque d'informations disponibles.

Les grandes tendances, à la hausse ou à la baisse, paraissent néanmoins exactes hormis pour quelques budgets « mineurs » comme la jeunesse et les sports.

Aux priorités liées aux missions régaliennes de l'Etat – justice, intérieur et défense – qui connaissent en 2005 comme en 2004 et 2003 une progression sensible de leurs crédits, vient s'ajouter un nombre substantiel de priorités destinées à apaiser des tensions apparues ici ou là. Les budgets des affaires étrangères, de la culture, de la recherche et dans une moindre mesure de l'enseignement supérieur, connaissent une hausse très sensible de leurs crédits. L'évolution des dotations relative à ces priorités est récapitulée dans le tableau suivant :

Les principaux budgets prioritaires dans le projet de loi de finances pour 2005

(en millions d'euros en en %)

Dotation ou ministère Dépenses ordinaires + crédits de paiement	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Aide publique au développement	2.585	2.681	+ 3,7 %
Police (fonctionnement et équipement)	1.057	1.185	+ 12,1 %
Justice	5.283	5.461	+ 3,4 %
Gendarmerie (fonctionnement)	779	858	+ 10,1 %
Équipement militaire	14.819	15.165	+ 2,3 %
Budget civil de la recherche et du développement (BCRD)	8.928	9.271	+ 3,8 %

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

A l'inverse, ce sont les mêmes ministères (hormis les affaires étrangères – vertueux en 2004 et moins en 2005) qui enregistrent les économies les plus substantielles : écologie, économie, finances et industrie, emploi, transports, logement enregistrent en valeur absolue une diminution de leurs crédits, compte non tenu d'éventuels changements de périmètre, sans doute mineurs en l'espèce.

Il convient d'observer en outre que, malgré l'intervention, dès 2005, du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, les fascicules budgétaire sous l'autorité du ministre de la cohésion sociale connaissent tous une diminution de leurs crédits à l'exception de celui de la ville, dont l'importance en masse budgétaire reste néanmoins modérée. **Malgré un milliard d'euros prévu en 2005, le projet de loi de programmation susmentionné n'aurait pas d'effets inflationniste, même s'il convient d'en apprécier les effets également en termes de dépense fiscale.**

Evolution des crédits des ministères entre 2004 et 2005

(en millions d'euros et en pourcentage)

Ministère	LFI 2004	PLF 2005 à périmètre constant 2004	Evolution en %
Affaires étrangères	4.224	4.409	4,4
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	4.976	4.888	-1,8
Anciens combattants	3.390	3.395	0,1
Charges communes	53.457	55.158	3,2
Culture et communication	2.639	2.794	5,9
Ecologie et développement durable	856	825	-3,6
Economie, finances et industrie	14.892	14.816	-1,1
Education nationale, enseignement supérieur et recherche :			
I. Enseignement scolaire	55.536	56.604	1,9
II. Enseignement supérieur	9.087	9.362	3
III. Recherche	6.242	6.535	4,7
Equipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer :			
I. Services communs et urbanisme	4.277	4.276	-
II. Transports et sécurité routière	9.208	9.090	-1,3
III. Aménagement du territoire	273	265	-2,8
IV. Tourisme	71	73	2,9
V. Mer	1.094	1.142	4,4
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	13.204	13.498	2,2
Jeunesse, sports et vie associative	399	527	32,1
Justice	5.283	5.461	3,4
Outre-mer	1.123	1.676	49,3
Services du Premier ministre			
I. Services généraux	1.157	830	-28,3
II. Secrétariat général de la défense nationale	50	56	12,4
III. Conseil économique et social	33	33	0,5
IV. Plan	25	18	-25,1
Travail, santé et cohésion sociale :			
I. Emploi	32.332	32.225	-0,3
II. Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale	1.1182	1.1441	2,3
III. Ville et rénovation urbaine	344	423	22,7
IV. Logement	6.681	6.603	-1,2
Total pour les budgets civils	242.125	246.423	1,8
Défense	41.564	42.424	2,1
Total pour le budget général	283.690	288.847	1,8
Solde des comptes spéciaux	-313	-571	n.s.
Total des charges nettes	283.377	288.276	1,7

La structuration du budget 2005 au sens de la LOLF, qui comporte encore des biais méthodologiques, permet de mettre en avant les priorités budgétaires suivantes :

Budget 2004 et 2005 par missions

(en millions d'euros)

	LFI pour 2004	PLF pour 2005	
Missions	Crédits de paiements	Crédits de paiement	%
Action extérieure de l'Etat	2.277	2.284	0,31%
Administration générale et territoriale de l'Etat	2.421	2.337	-3,47%
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3.103	2.982	-3,90%
Aide publique au développement	2.769	2.874	3,79%
Conseil économique et social	33	33	0,00%
Culture	2.519	2.665	5,80%
Défense	35.019	35.640	1,77%
Développement et régulation économiques	3.578	3.494	-2,35%
Direction de l'action du Gouvernement	690	677	-1,88%
Ecologie et développement durable	607	574	-5,44%
Engagements financiers de l'Etat	44.365	46.351	4,48%
Enseignement scolaire	55.105	56.204	1,99%
Gestion et contrôle des Finances Publiques	8.930	9.045	1,29%
Justice	5.279	5.458	3,39%
Médias	564	249	-55,85%
Mémoire et liens avec la nation	3.694	3.712	0,49%
Outre-mer	2.001	1.915	-4,30%
Politique des territoires	1.892	1.899	0,37%
Pouvoirs publics	831	844	1,56%
Provisions	291	240	-17,53%
Recherche et enseignement supérieur	19.062	19.782	3,78%
Régimes sociaux et de retraite	4.198	4.271	1,74%
Relations avec les collectivités territoriales	2.722	2.792	2,57%
Remboursements et dégrèvements	64.214	68.325	6,40%
Santé	651	587	-9,83%
Sécurité	13.722	14.184	3,37%
Sécurité civile	385	456	18,44%
Sécurité sanitaire	585	619	5,81%
Solidarité et intégration	11.446	11.576	1,14%
Sport, jeunesse et vie associative	549	527	-4,01%
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	769	755	-1,82%
Transports	9.246	8.787	-4,96%
Travail	30.305	30.745	1,45%
Ville et logement	7.402	7.451	0,66%
Total dépenses brutes du budget général	341.224	350.337	2,67%
Charges de pensions financées hors budget général	9.083	8.947	-1,50%
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-64.214	-68.325	6,40%
Recettes en atténuation des charges de la dette	-2.404	-2.508	4,33%
Dépenses nettes du budget général	283.690	288.451	1,68%

B. UNE NORME DE DÉPENSE RENDUE CRÉDIBLE PAR LES DEUX DERNIERS EXERCICES

Les dépenses nettes du budget général atteindraient en 2005 288,45 milliards d'euros, soit une progression de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. A structure constante, compte tenu de changements de périmètre détaillés ci-après, le budget 2005 fixerait le plafond des dépenses à 288,85 milliards d'euros, soit une hausse de 1,8 %, équivalente à l'hypothèse d'inflation retenue pour l'élaboration de la présente loi de finances. En volume, les dépenses de l'Etat resteraient stables.

1. Des changements de périmètre limités

Les changements de périmètre prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 sont limités. Par rapport aux contours de la loi de finances initiale pour 2004 l'incidence des mesures de périmètre est de **- 359,7 millions d'euros**. Elles recouvrent les opérations suivantes :

- la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » et les crédits affectés au financement des retraites anticipées de Charbonnages de France supportés précédemment par le compte 902-24 représentent une variation du budget général de + 241,2 millions d'euros ;

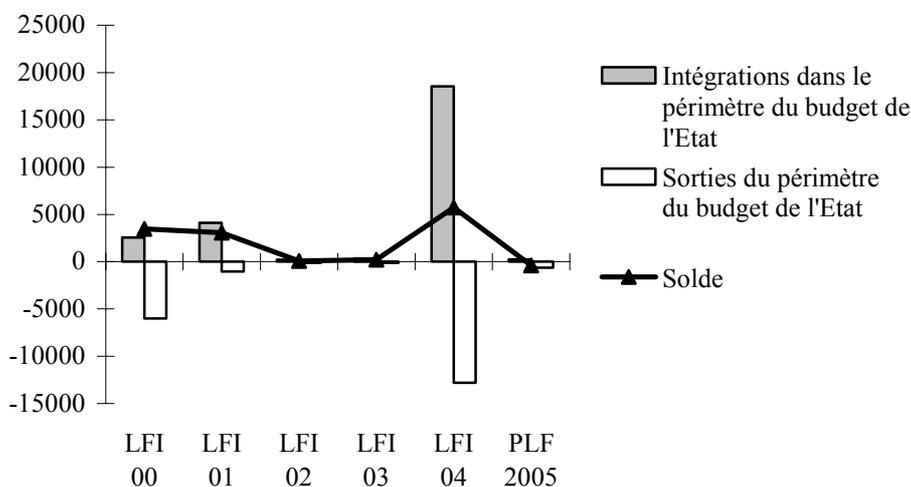
- la suppression de différents fonds de concours pour une incidence de - 5 millions d'euros ;

- la compensation par la TIPP et la taxe sur les conventions d'assurance du transfert de compétences aux collectivités locales en application de la loi n° 2004 - 809 relative aux débats et responsabilités locales dont l'impact sur le budget général est de - 346,3 millions d'euros ;

- le transfert enfin à l'agence de financement des infrastructures des transports (AFIT) du financement des infrastructures de transport qui réduit le périmètre du budget général à hauteur de - 285,5 millions d'euros.

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

(en millions d'euros)



2. Les deux exercices budgétaires précédents : des facteurs encourageants

Après le dérapage constaté en 2002 (+ 3,6 % en valeur et + 1,9 % en valeur), les dépenses de l'Etat ont été stabilisées dans le courant de l'exécution 2003. Le plafond de dépense fixé par le Parlement a été respecté à l'euro près grâce aux gels de 4 milliards d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale et de 6,7 milliards d'euros de crédits de reports, suivis d'annulations de crédits à hauteur de 4,2 milliards d'euros. Cet effort de régulation très important permet d'afficher une faible progression des crédits en valeur en loi de règlement 2003, et un **recul significatif en volume**. C'est par cette action énergique que la dégradation des déficits publics a pu être limitée. **Elle témoigne également d'un possible : celui d'une stabilité des dépenses, non plus en volume, mais en valeur. Cette performance a en effet été obtenue dans un contexte de dégradation de la conjoncture.**

Progression à structure constante des dépenses du budget général en valeur

2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
+ 3,6 %	+ 0,2 %	+ 1,5 %	+ 1,8 %

L'exécution 2004 est également marquée par le souci de tenir la dépense. A cette fin, une réserve de précaution de 7 milliards d'euros a été constituée en début d'exercice, dont 1 milliard d'euros a été transformée en annulations de crédit.

Le gouvernement a donc fait la preuve de sa capacité à respecter la norme de dépense fixée par le Parlement dans le creux du cycle.

Si l'on considère comme acquis le principe d'une affectation des surplus de recettes à la réduction des déficits publics, avec l'adoption en Conseil des ministres du 5 octobre 2004 d'un projet de loi organique portant obligation d'inscription en loi de finances d'une règle d'utilisation des éventuels excédents de recettes fiscales de l'année, il n'y a pas lieu de mettre en doute la prévision de dépense de la loi de finances 2005, à laquelle est associée une hypothèse de croissance favorable.

3. La persistance de pressions inflationnistes

A structure courante, la marge de manoeuvre liée à la prévision d'inflation dont bénéficie le volet dépenses du budget 2005 s'élève à 5,1 milliards d'euros. Cette marge de manoeuvre doit être mise en perspective avec l'évolution des dépenses « obligatoires » pour 2005, qui recouvrent ainsi notamment les crédits liés à la progression de la masse salariale, des retraites, et de la charge de la dette.

Evolution de la charge de la dette et de la masse salariale depuis 1997

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Charges de la dette	35,5	35,8	36,2	35,8	36,6	36,8	38,3	38,6	39,8
Fonction publique	99,1	102,4	106,5	109,3	111,0	116,3	117,5	119,7	122,5
Rémunérations et charges sociales	72,9	75,2	78,3	80,0	80,8	84,4	84,4	84,9	85,7
Pensions	26,2	27,2	28,2	29,3	30,2	31,9	33,1	34,9	36,8

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

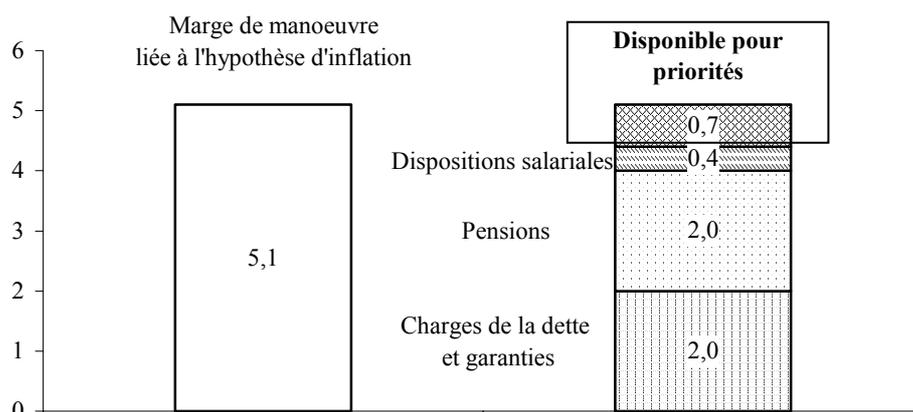
La charge nette de la dette passerait en 2005 à 39,85 milliards d'euros contre 38,59 milliards d'euros en 2004, soit **+ 1,3 milliard d'euros en raison de l'atténuation de l'effet-taux favorable rencontré en 2002 et 2003**. A titre d'information, les « engagements financiers de l'Etat », mission regroupant la charge de la dette, les appels en garantie de l'Etat, les engagements liés aux primes d'épargne et aux majorations de rente progresseraient de près de deux milliards d'euros selon la première maquette des crédits du budget général présentée en annexe du projet de loi de finances pour 2005.

Par ailleurs, selon le dossier de presse réalisé à l'occasion de la présentation du budget, les dépenses de pensions civiles et militaires, indexées désormais sur l'indice des prix, connaîtraient en 2005 une progression de 2 milliards d'euros.

Enfin, selon le même dossier de presse, le montant global des mesures catégorielles et indemnitaires provisionnées est d'environ 400 millions d'euros en 2005.

La marge de manœuvre liée à l'inflation préemptée par les « dépenses obligatoires »

(en milliards d'euros)



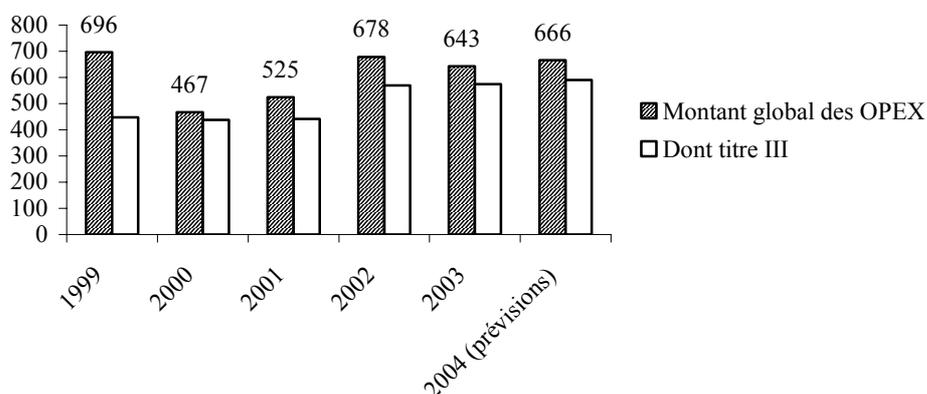
Au total, la quasi totalité de la marge de manœuvre que se laisse le gouvernement en préférant une stabilité de la dépense en volume à une stabilité en volume est préemptée par des « dépenses obligatoires ». Le financement des priorités gouvernementales et le respect des lois d'orientation et de programme ne peuvent donc qu'être assuré par des redéploiements.

De plus, certaines dépenses, en dotation initiale, apparaissent sous-évaluées. Il en est évidemment ainsi des crédits liés aux OPEX.

En 2004, les crédits nécessaires pour assurer le financement des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la défense atteindraient 666 millions d'euros.

Evolution des OPEX (dont titre III) depuis 1999

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Or, chaque année depuis 1999, sont provisionnés en loi de finances initiale seulement 24,39 millions d'euros au titre des OPEX sur les crédits du ministère de la défense. La Cour des comptes a dès lors relevé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 2003 : « la Cour relève, une nouvelle fois, que le chapitre 31-31 « personnels militaires des armées et de la gendarmerie nationale – rémunérations principales » du budget de la défense a été doté en loi de finances initiale sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures et qu'il a donné lieu à une ouverture de crédits de 365 millions d'euros par décret d'avance ».

En 2005, une provision de 100 millions d'euros a été inscrite au budget du ministère de la défense pour prendre en charge les OPEX. Naturellement, ce montant sera très insuffisant pour financer les engagements de la France à l'étranger. L'exercice 2005 sera donc placé comme les exercices précédents sous l'épée de Damoclès des OPEX. Les tensions inflationnistes liées à l'absence de provision adéquate des OPEX risquent, soit d'engendrer un « dérapage » de la dépense, soit de remettre en cause les engagements liés à la loi de programmation militaire.

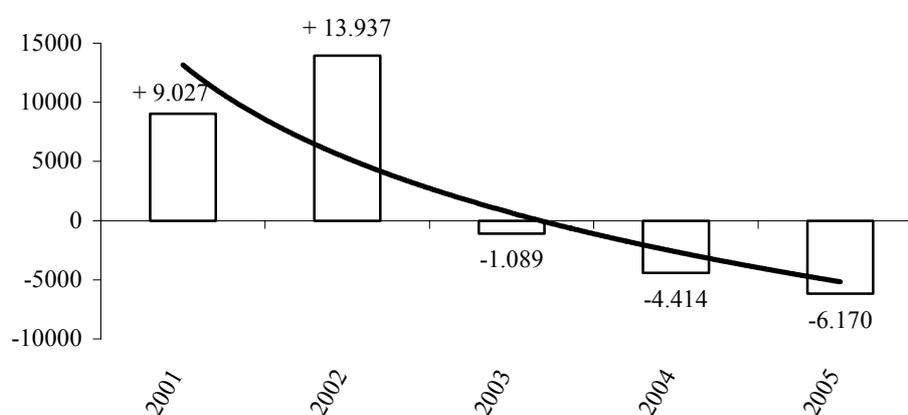
C. UNE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE SANS VRAIES MESURES STRUCTURELLES ?

1. L'objectif d'un remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas atteint

Dans sa lettre de cadrage pour le budget 2005 en date du 20 mai 2004, le Premier Ministre écrivait : « *le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les singularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence* ».

Les effectifs autorisés devraient diminuer en 2005 de 7.188 emplois, compte non tenu du solde relatif aux mesures d'ordre (+ 341). Ce chiffre, s'il ne représente que 0,3 % des emplois inscrits au budget 2004, marque néanmoins **une amplification des efforts de réduction des effectifs publics depuis deux ans**, même s'il ne permet pas de compenser les quelques 22.000 emplois créés au cours des deux dernières années de la précédente législature.

Évolution nette des emplois budgétaires civils (hors mesures d'ordre)



Rapporté au nombre de départs à la retraite des agents civils prévus en 2005, ce chiffre représente 10,4 % des départs. **89,6 % des départs à la retraite des agents civils de l'État seront donc remplacés en 2005.**

Ceci ne permettra pas de maîtriser la dépense de l'Etat liée à la fonction publique et aux pensions. Les économies sur crédits de rémunération engendrées par la suppression des 7.188 emplois budgétaires ne compensent pas l'accroissement tendanciel des charges de pension : les coûts de personnel continuent à dériver, même s'ils sont très légèrement freinés.

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	59.100	60.100	62.067	65.333	62.767	61.833

Le taux de remplacement des départs à la retraite varie très fortement selon les ministères. Seuls les ministères des affaires étrangères, de la culture, de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'équipement respectent peu ou prou le principe du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux fixé par le Premier Ministre.

Taux de remplacement des départs à la retraite en 2005 par ministère

(en %)

Ministère	Nombre de départs à la retraite prévus en 2005 ¹	Evolution des effectifs en 2005	Taux de remplacement des départs à la retraite
Affaires étrangères	200	- 100	50,0%
Agriculture	900	- 303	36,3%
Culture	200	- 90	55,0%
Economie Finances Industrie	4.800	- 2.210	54,0%
Enseignement scolaire	36.600	- 4.816	86,8%
Enseignement supérieur et recherche	3.800	+ 1.000	Non significatif (accroissement des effectifs)
Emploi	600	- 164	72,7 %
Santé			
Equipement	2.300	- 1.401	39,1 %
Intérieur	6.900	+ 737	Non significatif (accroissement des effectifs)
Justice	1.600	+ 1.069	Non significatif (accroissement des effectifs)
SGPM, Outre mer, Mer	100	- 17	73,1 %
Défense (agents civils)	1.100	n.c.	n.c.
Total agents civils hors PTT	59.100	- 6.170	89,6 %

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

¹ Les prévisions de départs en retraite indiquées ci-dessous ont été estimées au vu des mesures prises par la loi portant réforme des retraites. Cependant, les comportements des agents étant difficilement prévisibles, ils doivent être utilisés avec toutes les réserves nécessaires. L'impact relatif aux mesures d'abaissement d'âge pour les agents ayant commencé à travailler jeune et ayant eu une longue carrière n'est pas inclus car la ventilation par ministère n'est pas possible à ce stade.

Il convient pourtant de rappeler l'impact budgétaire qui peut être attendu d'une démarche de non-remplacement partiel des départs à la retraite des fonctionnaires.

Les tableaux ci-dessous précisent les économies¹, en millions d'euros, à attendre du remplacement de 95 %, 75 %, 50 % et 0% des départs par rapport à une stabilisation des effectifs.

Remplacement de 95 % des départs à la retraite

(économies en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	67.435	72.944	76.487	77.199	77.165	76.145
Economie sur l'année	90	97	102	103	103	101
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	90	189	294	403	513	625

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

Remplacement de 75 % des départs à la retraite

(économies en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	53.238	57.587	60.385	60.947	60.920	60.115
Economie sur l'année	448	485	509	513	513	506
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	448	943	1.470	2.013	2.566	3.124

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

¹ Le coût unitaire utilisé est le coût marginal de création des emplois, différencié par ministère. L'économie du non remplacement de l'agent partant étant égale au coût de son remplaçant, les rémunérations moyennes des agents recrutés par ministère ont été estimées à partir des fichiers de paie. Les coûts utilisés sont des coûts en année pleine, ils ne prennent donc en compte ni les dates des départs et ni celles des recrutements. Les coûts unitaires ont été calculés hors évolution du point fonction publique et hors mesures catégorielles. En revanche, l'économie dégagée par le non remplacement des agents est revalorisée chaque année du GVT positif (2 %/an). On a considéré que les primes variaient proportionnellement aux rémunérations principales. Enfin, les coûts tiennent compte des charges de l'Etat employeur. Les flux de départs considérés sont les départs à la retraite (civils + militaires) estimés par le comité d'orientation des retraites (avant réforme des retraites et avant prise en compte de l'effet "départ anticipé pour carrière longue").

Remplacement de 50 % des départs à la retraite

(économies en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	35.492	38.391	40.257	40.631	40.613	40.076
Economie sur l'année	897	970	1.017	1.027	1.026	1.013
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	897	1.885	2.940	4.026	5.133	6.248

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

Aucun départ à la retraite remplacé

(économies en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	0	0	0	0	0	0
Economie sur l'année	1.794	1.940	2.035	2.054	2.053	2.026
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	1.794	3.770	5.880	8.052	10.266	12.497

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

Par ailleurs, le tableau ci-dessous permet de mesurer d'une autre manière les efforts respectifs des différents ministères. Si en volume, quatre ministères (défense, économie, finances et industrie, enseignement scolaire et équipement) principalement contribuent à l'effort de réduction net des effectifs, une analyse en pourcentage souligne les efforts de trois grands ministères.

Les ministères des affaires étrangères de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'équipement connaîtront ainsi une réduction de leurs effectifs supérieure à 1 %, dans la continuité des efforts accomplis en 2004.

Evolution des effectifs des ministères en volume et en pourcentage 2004/2005

	Evolution des effectifs 2004/2005	Effectifs 2005	Evolution en pourcentage
Plan	-4	196	-2,00%
Equipement (services communs)	-1.401	95.843	-1,44%
Economie, finances et industrie	-2.210	175.454	-1,24%
Jeunesse et sports	-80	6.477	-1,22%
Affaires étrangères	-100	9141	-1,08%
Agriculture	-303	30.594	-0,98%
Santé	-129	14.829	-0,86%
Aménagement du territoire	-1	120	-0,83%
Culture	-90	13.613	-0,66%
Tourisme	-2	315	-0,63%
Enseignement scolaire	-4.816	1.001.382	-0,48%
Mer	-10	2.547	-0,39%
Travail	-35	10.502	-0,33%
Défense	-1.018	454.009	-0,22%
Ecologie	-5	3.650	-0,14%
Outre-mer	-6	4.807	-0,12%
SGPM	-1	1.824	-0,05%
Intérieur	737	174.312	0,42%
Enseignement supérieur	1.000	132.127	0,76%
Justice	1.069	72.460	1,50%
Budgets annexes	204	12.837	1,61%
SGDN	13	353	3,82%

En revanche, **le ministère de l'éducation nationale, qui représentera en 2005, 51 % des effectifs de l'Etat, fournit un effort de réduction de ses effectifs très minime en pourcentage.** C'est pour l'essentiel ce ministère, qui, faute de réforme structurelle de son organisation et de ses missions, en remplaçant la quasi-intégralité de ses départs à la retraite, ne permet pas d'atteindre l'objectif d'un remplacement d'un départ à la retraite sur deux. **C'est évidemment la réforme de ce ministère qui conditionne la réduction de la dépense de fonction publique.**

Les ministères régaliens – intérieur et justice – connaîtront eux une progression nette de leurs effectifs conformément aux engagements du gouvernement.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat estime que les 500 mesures prises au titre des stratégies ministérielles de réforme se traduiront par un gain de 10.000 emplois équivalent temps plein à l'horizon 2007, ce qui reste faible par rapport aux enjeux d'une réelle maîtrise de la dépense publique.

2. La forte baisse des crédits d'intervention aboutit à un paradoxe

Les crédits du titre IV connaîtraient dans le projet de loi de finances pour 2005 une diminution de 4,56 %, qui s'explique en majeure partie par les expériences de globalisation des crédits menés dans le cadre de la préparation de l'application de la LOLF. Cette évolution n'est donc pas significative.

En application de l'article 66-1 de la LOLF, le gouvernement a fourni en annexe au projet de loi de finances pour 2005, à titre indicatif, une présentation des crédits selon la nomenclature qui deviendra applicable à compter de 2006. Selon cette nomenclature, hors remboursements et dégrèvements, les dépenses d'intervention (désormais titre 6) passeraient de 81,84 milliards d'euros en 2004 à 82,9 milliards d'euros en 2005, soit une hausse de 1,3 % en valeur, et une diminution sensible en volume. Ceci poursuit la tendance observée en 2003 d'une maîtrise des dépenses d'intervention.

En cours d'exécution, les mesures de régulation budgétaire nécessaires au respect de la norme de dépense conduisent à des annulations, dans des proportions non négligeables. La norme de dépense votée par le Parlement est en effet un plafond qui n'entraîne pas pour autant obligation de dépenser.

Dès lors, on aboutit à une situation paradoxale où des fonctionnaires de l'Etat, dont les effectifs restent relativement stables, gèrent des crédits d'intervention en forte diminution, d'où une sous-activité qui, en toute logique, devrait se traduire par des baisses d'effectifs...

3. Les dépenses informatiques, instrument de la réforme de l'Etat

Le rapport d'information de votre commission des finances du Sénat relatif aux dépenses d'informatisation de l'Etat « *Pour un Etat en ligne au service des citoyens* »¹ recommande de porter le niveau des dépenses informatiques à 1 % des dépenses du budget général afin d'engendrer les gains de productivité nécessaires à une reformatage des administrations d'Etat. Il préconise également de sanctuariser, et donc de préserver de la régulation budgétaire, les crédits informatiques dont le retour sur investissement est prouvé, afin de préserver la capacité de l'Etat à se réformer.

¹ Rapport d'information n° 422 (2003-2004) de notre collègue Jean Arthuis.

Si aucun d'engagement n'est possible à ce stade sur le second point, un effort en termes de dépenses informatiques aurait pu être évoqué à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2005. Rien ne permet d'indiquer à ce stade que ces dépenses porteuses d'avenir ont été réévaluées à un niveau suffisant, et comparable à celui des organisations privées.

D. UNE MAÎTRISE GLOBALE DES DÉPENSES PUBLIQUES ENCORE PROBLÉMATIQUE

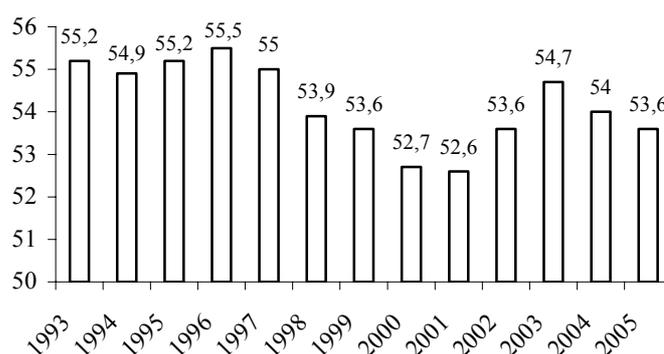
Au-delà de l'Etat, dont la progression des dépenses est stoppée, doit être posée la question des dépenses publiques dans son ensemble et les relations qu'elle entretient avec la dette. Malgré les réformes engagées par le gouvernement en matière de retraites et de dépenses de santé, la maîtrise des dépenses publiques n'est toujours pas assurée en 2005.

1. Les enjeux : quitter le sentier de croissance des dépenses publiques

Si les exercices récents n'ont pas atteint les records des années quatre-vingt dix, le maintien à un aussi haut niveau de la dépense publique en 2005 est assurément critiquable.

Dépenses publiques de 1993 à 2005

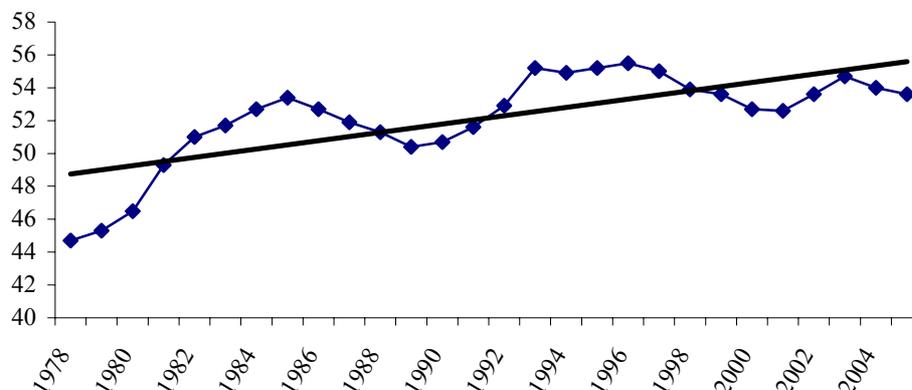
(en points de PIB)



Il convient de garder en mémoire en effet la forte progression des dépenses publiques depuis plus de 25 ans. Aucun gouvernement ne s'est durablement écarté de cette tendance de long terme dès lors que sont neutralisés les effets de la conjoncture, très nets sur le graphique ci-dessous.

Evolution de la dépense publique depuis 1978 et courbe de tendance

(en points de PIB)



Entre 1978 et 2003, la dépense publique aura ainsi progressé de 10 points de PIB, répartis ainsi entre les différentes catégories d'administrations publiques. L'Etat affiche une modération apparente, avec une augmentation de 0,7 point de PIB depuis 1978. Ce chiffre modeste ne doit néanmoins pas faire illusion : il convient de prendre en compte également la progression de la dépense des ODAC, qui constituent dans un certain nombre de cas des « bras armés » de l'Etat.

Par ailleurs, l'augmentation sensible des dépenses des collectivités territoriales, de 2,9 points de PIB, doit être comprise dans le cadre des progrès de la décentralisation.

Ce sont surtout les dépenses de sécurité sociale qui ont fortement augmenté sur la période. Elles ont contribué à plus de 60 % de l'inflation des dépenses publiques. Leur maîtrise reste particulièrement difficile.

Les organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes de statut juridique varié – souvent des établissements publics à caractère administratif –, en général dotés de la personnalité juridique, auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national. Ils sont financés à plus de 50 % par des subventions de l'Etat ou des contributions obligatoires. Il existe près de 800 organismes de ce type, certains existants dans chaque académie (universités) ou chaque région. Les ODAC peuvent être regroupés par grandes fonctions suivantes : action économique, culture, enseignement-recherche, interventions sociales, logement, santé et transports. On trouvera ci-dessous la liste des principaux ODAC classés selon ces grandes fonctions.

L'action économique

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),
- l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA),
- l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA),
- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA),
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT),
- l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR),
- l'Association française de la normalisation (AFNOR),
- Charbonnages de France (CDF),
- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA),
- le Consortium de réalisation (CDR),
- l'Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD),
- l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR),
- la Société de gestion de garantie et de participations (SGGP),
- la Commission des opérations de bourse (COB),
- l'Institut géographique national (IGN),
- l'Institut national de la propriété industrielle (INPI),
- l'Office des migrations internationales (OMI),
- l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC),
- l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes horticulture (ONIFLHOR),
- l'Office national interprofessionnel des laits et produits laitiers (ONILAIT),
- l'Office national interprofessionnel des viandes (OFIVAL),
- l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS),
- le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM),
- l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (AMIFOM),
- le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA),
- le Fonds de garantie contre les actes de terrorisme (FGCAT).

La culture

- les musées nationaux (musée du Louvre, Cité des sciences et de l'industrie,...),
- les théâtres nationaux (théâtre national de l'Opéra, ...),
- les bibliothèques nationales,
- les Centres d'information et de documentation de la jeunesse (CIDJ).

L'enseignement et la recherche

- l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA),
- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ),
- le Centre national d'enseignement à distance (CNED),
- les écoles nationales (ENA, ENM, ENSP, ...),
- l'enseignement supérieur (enseignement artistique, enseignement supérieur agricole, ...),



- la formation des adultes (formation des personnels enseignants),
- les universités,
- les Centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP),
- les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM),
- les écoles d'architecture,
- les écoles d'infirmières,
- le Centre national d'études spatiales (CNES),
- le Centre national de la recherche scientifique (CNRS),
- l'Établissement public Météo France (METEO),
- le Collège de France,
- les instituts d'études et de recherche (Institut national des études démographiques, Institut de recherche pour le développement, ...).

Les interventions sociales

- l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE),
- le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA),
- le Fonds action sociale pour les travailleurs immigrés (FAST),
- le Fonds de financement de l'aide personnalisée à l'autonomie (FAPA),
- le Fonds de réserve des retraites (FRR),
- le Fonds de solidarité (FS),
- l'Office national des anciens combattants (ONAC),
- le Fonds spécial d'invalidité (FSI),
- la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Le logement

- l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH),
- le Fonds national de l'habitation (FNH),
- le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

La santé

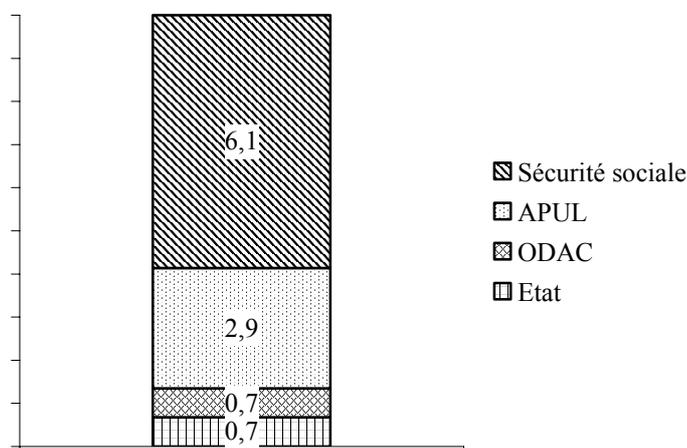
- l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES),
- l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS),
- l'Agence nationale de recherches sur le sida (ANRS),
- les Agences régionales d'hospitalisation (ARH),
- l'Établissement français des greffes (EFG),
- le Fonds de financement de la Couverture maladie universelle (CMU),
- l'Institut de veille sanitaire (IVS),
- l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS),
- l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM),
- l'Office de protection contre les rayons ionisants (OPRI).

Les transports

- l'Institut du transport aérien (ITA),
- la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM),
- les Voies navigables de France (VNF).

Evolution des dépenses publiques 1978 -2003 : + 10 points de PIB répartis entre Etat, administrations de sécurité sociale, ODAC et collectivités territoriales

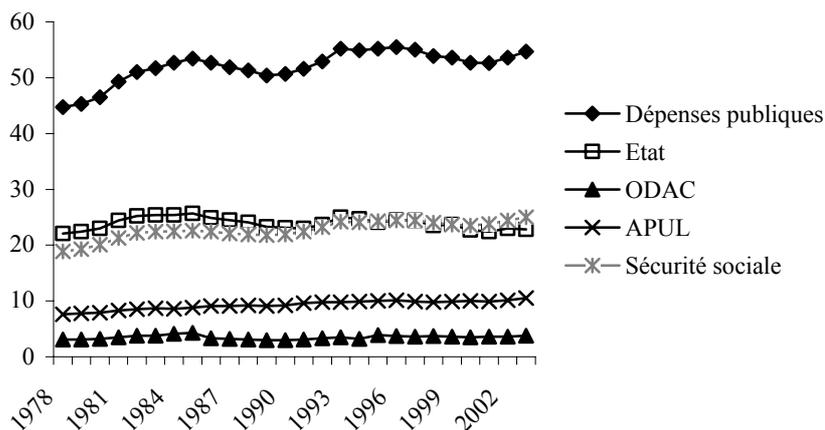
(en points de PIB)



Les dépenses de sécurité sociale, en pourcentage du PIB, sont aujourd'hui supérieures à celles de l'Etat.

Evolution des dépenses publiques par catégorie d'administration publique

(en points de PIB)



Les évolutions prévues pour 2004 et 2005 sont les suivantes et témoignent de la forte pression à la hausse des dépenses d'assurance maladie dont la réforme ne portera ses fruits qu'à moyen terme :

Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)¹

	Evolution en volume 2004	Evolution en volume 2005
Dépenses publiques dont	1,6 %	1,6 %
Etat	0 %	0 %
Administrations de sécurité sociale dont :	2,3 %	1,8 %
Assurance Maladie (ONDAM)	5,2 %	3,2
Collectivités locales	5,5 %	2,9 %

Source : rapport économique, social et financier

2. La programmation des dépenses publiques 2006-2008

La programmation pluriannuelle des finances publiques 2006-2008 prévoit une progression des dépenses publiques de 1,2 % en volume par an. Cet objectif est très ambitieux lorsque l'on prend la mesure des performances atteintes en 2004 et prévues pour 2005 (1,6 % en volume). Néanmoins, le graphique du 1. (évolution de la dépense publique depuis 1978 et courbe de tendance) montre que, pour la première fois depuis 1978, le niveau de la dépense publique est passé pour 2004 et 2005, soit pendant une période de creux de cycle économique, en dessous de la tendance de long terme. Ceci offre des perspectives prometteuses pour le retour de la croissance si ne se reproduit pas le phénomène constaté sous les gouvernements de Michel Rocard et de Lionel Jospin, d'un débat autour du partage des « fruits de la croissance » et donc du maintien à haut niveau de la dépense structurelle.

En ce qui concerne la dépense de l'Etat, la stabilité des dépenses en volume doit encore être assurée pendant trois années supplémentaires. La dépense d'assurance maladie ne devrait plus progresser en volume que de 2,1 % par an. Les dépenses des collectivités territoriales augmenteraient de 1,8 % par an en volume.

A ces conditions, drastiques, compte tenu des expériences passées, la dépense des administrations publiques s'établirait à 51,7 % du PIB en 2008.

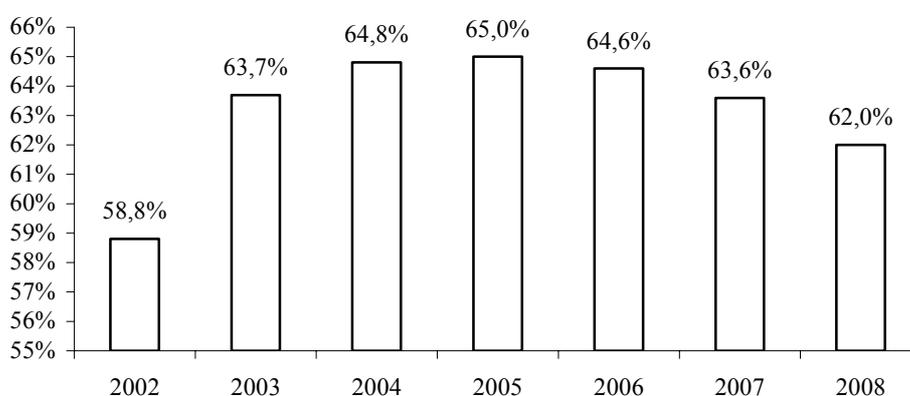
¹ Pour les différents catégories d'administrations publiques, la progression est calculée à structure courante alors que d'importants transferts interviennent entre ces catégories (transfert du RMI aux départements, rebudgétisation du FOREC). Le chiffre global est lui consolidé. Ne figurent pas par ailleurs dans le tableau les ODAC qui reçoivent en 2005 d'importants transferts des administrations de sécurité sociale vers la CADES.

3. Le lien entre croissance des dépenses et endettement public

La dette des administrations publiques s'établirait en 2005 à 65 % du PIB, à comparer avec les 58,8 % de 2002. La progression de l'endettement public a été particulièrement forte et rapide. Son retour en-dessous des 60 % du PIB ne peut être envisagé en 2008, malgré les réformes en matière de dépense publique engagées par le présent gouvernement.

Evolution de la dette publique

(en points de PIB)



Plus fondamentalement, il convient de comparer la relation dépense – dette dans le cas des collectivités territoriales et dans le cas de l'Etat. Si les dépenses des collectivités territoriales progressent sensiblement depuis plusieurs années, leur endettement baisse régulièrement. Il représentait 6,8 % du PIB en 2003, contre 8,5 % en 1997. Compte tenu des règles budgétaires qui leur sont applicables et du comportement des élus locaux, le financement de la dépense n'est pas reporté sur les générations futures. A l'inverse, la dépense de l'Etat est soumise à une discipline forte mais l'endettement augmente fortement, de 44,2 % du PIB en 1997 à 51,3 % du PIB en 2003.

On aboutit dès lors au paradoxe suivant. La dette de l'Etat représentait, en 2003, 80 % de la dette des administrations publiques et 15 % de la formation brute de capital fixe publique. L'investissement des collectivités territoriales représentait les deux tiers de la formation brute de capital fixe publique, et seulement 10 % de la dette.

L'Etat s'endette mais n'investit pas. Les collectivités territoriales investissent mais ne s'endettent pas.

CHAPITRE III :

ENCORE DES INCERTITUDES DANS LES PERSPECTIVES DE RECETTES

I. LE REBOND DES RECETTES FISCALES

A. UN SURCROÎT DE RECETTES FISCALES SUPÉRIEUR À 6 MILLIARDS D'EUROS EN 2004 ?

1. Le « surplus » de 5 milliards d'euros annoncé par le gouvernement, simple prévision

Un communiqué de presse en date du 8 septembre 2004 du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et du secrétaire d'Etat au budget indique que « *par rapport aux prévisions associées à la loi de finances initiale pour 2004, les résultats à fin juillet conduisent à réviser à la hausse de l'ordre de 5 milliards d'euros le montant total des recettes fiscales attendues pour l'ensemble de l'année et une réduction du déficit budgétaire du même ordre de grandeur* ».

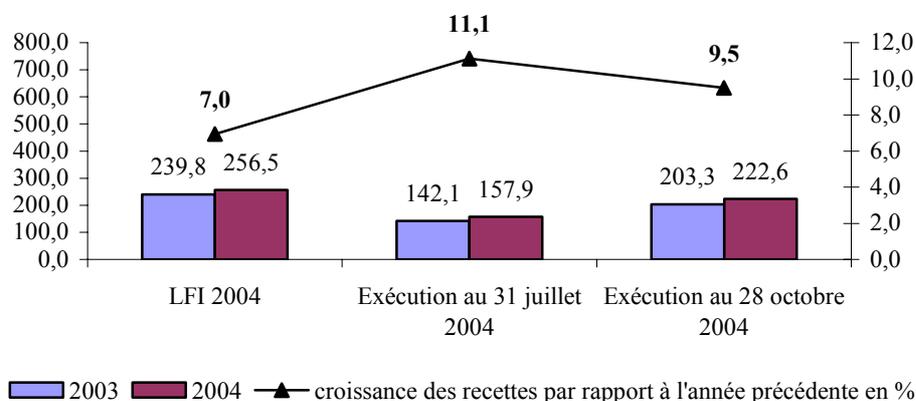
De même, le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances estime que « *la vigueur de la reprise en 2004, entretenue notamment par les dispositions de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, conduit à prévoir 5 milliards d'euros de recettes fiscales nettes supplémentaires* ».

Ce chiffre correspond à une prévision, et non au surplus actuellement enregistré.

L'analyse du gouvernement semble confirmée par l'évolution récente des recettes fiscales, si l'on extrapole à l'ensemble de l'année la croissance des recettes fiscales par rapport à l'année dernière à la même date, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes fiscales : comparaisons par rapport à l'exécution 2003

(en milliards d'euros)



Sources : situation du budget de l'Etat au 31 juillet 2004 ; situation hebdomadaire, budgétaire et financière du 28 octobre 2004

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2004 prévoit une croissance des recettes fiscales de 7 % par rapport à l'exécution 2003. Au 31 juillet 2004, date à laquelle se réfère le communiqué de presse précité, les recettes fiscales avaient augmenté de 11,1 % par rapport à l'année précédente à la même date, ce qui était nettement supérieur à ce que prévoyait la loi de finances initiale pour l'année entière. De même, au 28 octobre 2004 les recettes fiscales étaient supérieures de 9,5 % à celles de l'année dernière à la même date, ce qui correspond à un ordre de grandeur analogue.

2. Une légère sous-estimation du surplus de recettes fiscales en 2004 ?

On peut malgré tout s'interroger sur une **possible sous-estimation** du surplus de recettes fiscales en 2004.

La prévision d'élasticité des recettes fiscales au PIB associée au projet de loi de finances pour 2004 était de **0,6**, ce qui était cohérent avec la prévision de croissance du PIB réel de **1,7 %**.

Comme le consensus des conjoncturistes, le gouvernement prévoit une croissance du **PIB réel** de **2,5 %** en 2004. Il retient également l'hypothèse d'une élasticité des recettes fiscales au PIB de **1,2** en 2004, ce qui est vraisemblable. Comme par ailleurs il prévoit une inflation de 2 % en 2004, le PIB nominal augmenterait en 2004 de **4,5 %**, ce qui conduit à prévoir une croissance des **recettes fiscales** de **5,5 %**, à législation inchangée par rapport à 2003.

Une fois pris en compte les allègements fiscaux de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, il devrait en découler un **surplus** de recettes fiscales de l'ordre de **6,3 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après, **ce qui est supérieur à la prévision du gouvernement (5 milliards d'euros)**.

Le surplus de recettes fiscales annoncé par le gouvernement est donc légèrement inférieur au montant découlant des hypothèses sur lesquelles est construit le présent projet de loi de finances.

Les recettes fiscales nettes suscitées par le supplément de croissance selon le gouvernement

(en milliards d'euros)

	Recettes fiscales 2003	Croissance du PIB nominal	Croissance du PIB réel	Elasticité des recettes fiscales au PIB	Croissance « spontanée » des recettes fiscales 2004	Recettes fiscales 2004 « spontanées »
		%	%	%	%	
LFI 2004 (1)	241,3	3,4	1,7	0,6	2,0	246,1 (2)
Présent projet de loi de finances (3)	239,8	4,5	2,5	1,2	5,5	253,0 (4)
Surplus de recettes fiscales						6,9
Loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (5)						-0,6
Surplus de recettes fiscales, avec modifications législatives 2004						6,3

(1) Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, sauf dans le cas des recettes fiscales 2003 (présentation générale du projet de loi de finances pour 2004).

(2) Chiffre calculé à partir des données précédentes.

(3) Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

(4) Chiffre calculé à partir des données précédentes.

(5) Réponse du gouvernement à une question posée par votre commission des finances dans le cadre de la préparation du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

Les données indiquées correspondent aux recettes fiscales nettes.

Il ne s'agit là que du surplus de recettes fiscales provenant des hypothèses sur lesquelles repose le présent projet de loi de finances.

En maintenant les autres hypothèses inchangées, si l'on supposait que la croissance du PIB en 2004 était de **2,6 %**, comme le prévoit l'OCDE, et que l'élasticité des recettes demeure de 1,2, le surplus de recettes fiscales pour 2004 serait de **6,5 milliards d'euros**.

B. UNE AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES DE 2,6 % EN 2005 ?

1. La croissance spontanée des recettes fiscales

Les prévisions de recettes fiscales pour 2005 reposent sur l'hypothèse d'une élasticité des recettes fiscales au PIB de **1,4**.

a) Rappels méthodologiques

Comme le gouvernement le rappelle chaque année dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances, la prévision des recettes fiscales est un **exercice complexe**, qui implique la prise en compte d'un **grand nombre de facteurs** : bénéfice fiscal des entreprises, « indicateur d'emplois taxables » calculé à partir de la consommation des ménages, salaires, pensions, revenus mobiliers ou immobiliers.

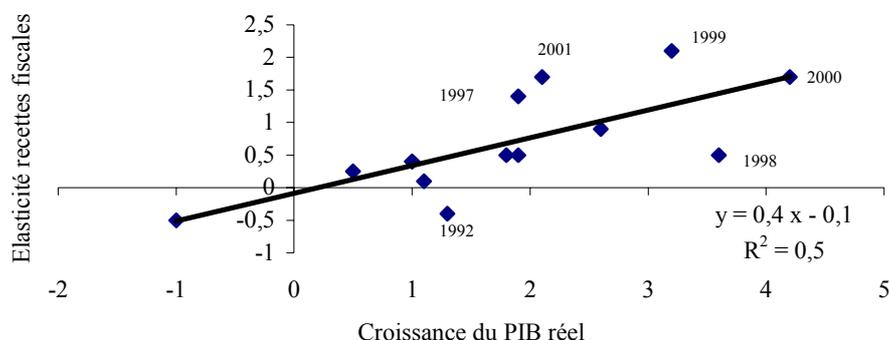
Il s'agit en effet de prévoir l'augmentation des recettes de chaque impôt, et d'en déduire le taux d'augmentation globale des recettes fiscales.

En pratique cependant, la croissance globale des recettes fiscales peut être évaluée avec une **assez bonne précision** grâce à l'**élasticité des recettes fiscales au PIB nominal** de l'année considérée, cette élasticité variant quant à elle en fonction du **PIB réel** de l'année considérée.

Schématiquement, **l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal est à peu près égale à la croissance du PIB réel multipliée par 0,4**, comme l'indique le graphique ci-après¹.

¹ La prise en compte de la croissance de l'année précédente, pondérée en fonction de la part dans le PIB des impôts directs, ne permet pas d'améliorer significativement la prévision de l'élasticité, avec une corrélation (R^2) de 0,6 (au lieu de 0,5).

Croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB



Sources : Insee ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le fait que l'élasticité augmente avec la croissance s'explique en particulier par le caractère progressif de l'impôt sur le revenu, dont l'élasticité marginale est supérieure à l'unité.

Les années récentes, de 1997 à 2001, se sont traduites par un écart non négligeable (de l'ordre de 1 point) par rapport à cette tendance, tantôt dans un sens (1998), tantôt dans l'autre (1997, 1999, 2001).

Cependant cela ne remet pas en cause la pertinence de l'analyse. Le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2002 suggère que ces anomalies s'expliqueraient par la récession de 1993, la faible élasticité alors observable ayant été suivie d'une phase de « rattrapage »¹. Elles seraient donc temporaires.

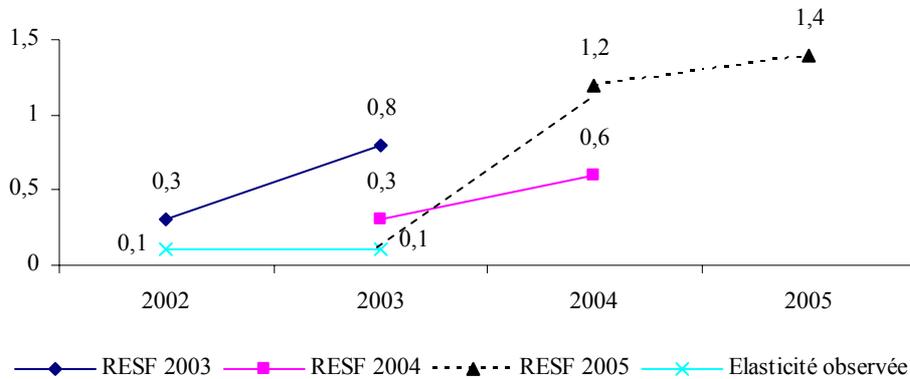
De fait, l'élasticité des recettes fiscales au PIB réel semble avoir renoué avec ses déterminants habituels depuis 2002.

b) Une prévision d'élasticité pour 2005 optimiste ?

L'élasticité des recettes fiscales au PIB prévue par le gouvernement, de **1,4**, correspondrait à une **forte augmentation** par rapport à l'élasticité constatée en 2002 et 2003, et même par rapport aux prévisions relatives aux années 2002 et 2003, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Le niveau historiquement élevé constaté en 1999 et 2000 « s'analyse sans doute comme un rattrapage à la suite d'une période au cours de laquelle la progression des recettes fiscales s'est révélée très atone. Globalement, la récession de 1993 et les années de croissance faible (1993-1997) qui l'ont suivie ont durablement pesé sur les recettes fiscales : modération salariale, atonie de l'emploi et incidence sur les recettes d'impôt sur les sociétés des déficits apparus sur la période sont quelques facteurs que l'on peut citer parmi d'autres ».

L'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal : prévision et exécution

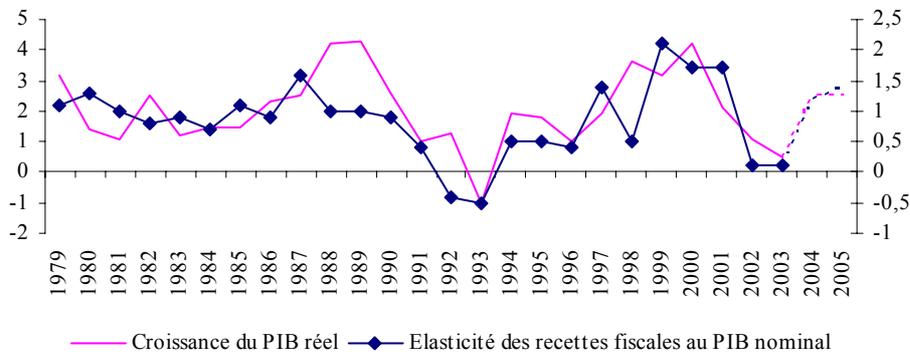


Source : rapports économiques, sociaux et financiers

Une élasticité de 1,4 serait historiquement élevée. Une telle élasticité n'a été atteinte qu'en 1987, en 1997 et sur la période 1999-2001, comme l'indique le graphique ci-après.

Elasticité des recettes fiscales au PIB nominal et croissance du PIB réel

(croissance du PIB réel en moyenne annuelle, en %)



Sources : Insee ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

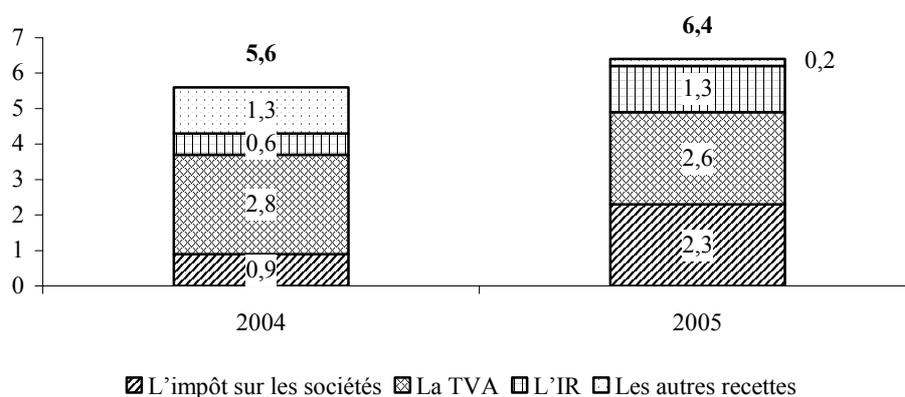
Par ailleurs, la relation entre croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB nominal indiquée ci-avant suggère une élasticité de l'ordre de l'unité.

Compte tenu des incertitudes qui affectent le taux de croissance du PIB, votre rapporteur général regrette que le gouvernement ait choisi un coefficient optimiste, et aurait préféré que l'on s'en tienne à 1,2 au maximum.

Bien que globalement analogue à celle de l'année 2004, l'évolution spontanée des recettes fiscales de l'année 2005 serait de nature différente. En effet, en 2005 les trois « grands impôts » contribueraient à la quasi-totalité de cette croissance, alors que les recettes de l'impôt sur les sociétés augmenteraient fortement, comme l'indique le graphique ci-après.

Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales

(en points de croissance par rapport à l'année précédente)



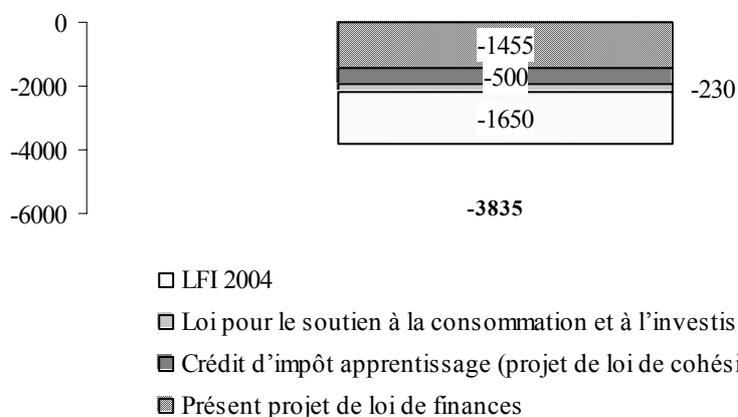
Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances

2. Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles pour 2005 devraient s'élever à 3,84 milliards d'euros d'allègement fiscal net, comme l'indique le graphique ci-après.

Les incidences fiscales nouvelles en 2005

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances pour 2005

Sur ces 3,84 milliards d'euros de dépenses fiscales supplémentaires, **seulement 1,46 milliard, soit moins de la moitié, proviendrait du présent projet de loi de finances.**

En effet, **la loi de finances initiale pour 2004 entraînera davantage d'incidences fiscales nouvelles en 2005 (- 1,65 milliard d'euros) que le présent projet de loi de finances.** Concrètement, les principales incidences fiscales nouvelles en 2005 provenant de la loi de finances initiale pour 2004 sont :

- la réforme du régime fiscal de distribution (IS et précompte), pour 900 millions d'euros ;
- la réforme des plus-values immobilières des particuliers, pour 450 millions d'euros ;
- le crédit d'impôt recherche, pour 235 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, votée en 2004, et le projet de loi relatif à la cohésion sociale, actuellement en cours de discussion, réduiraient les recettes fiscales en 2005 de respectivement 230 millions d'euros et 500 millions d'euros.

Le graphique ci-après détaille l'impact en 2005 des différentes mesures fiscales prévues par le présent projet de loi de finances.

Les incidences fiscales nouvelles en 2005 prévues par le présent projet de loi de finances
(en millions d'euros)

Mesure fiscale	Incidence fiscale
Modification du régime de provisions exceptionnelles pour hausse des prix	250
Exonération d'IR des indemnités versées aux victimes de l'amiante	-10
Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	-10
Réduction d'impôt pour télédéclaration	-15
Pôles de compétitivité (crédit d'IS)	-30
Indexation de la PPE au-delà de 1,7 %	-230
Mesures « anti-délocalisation » sur la taxe professionnelle	-330
Suppression en deux ans de la majoration de 3 % sur l'IS	-450
Abattement sur les droits de succession	-630
Total	-1.455

Source : projet de loi de finances pour 2005

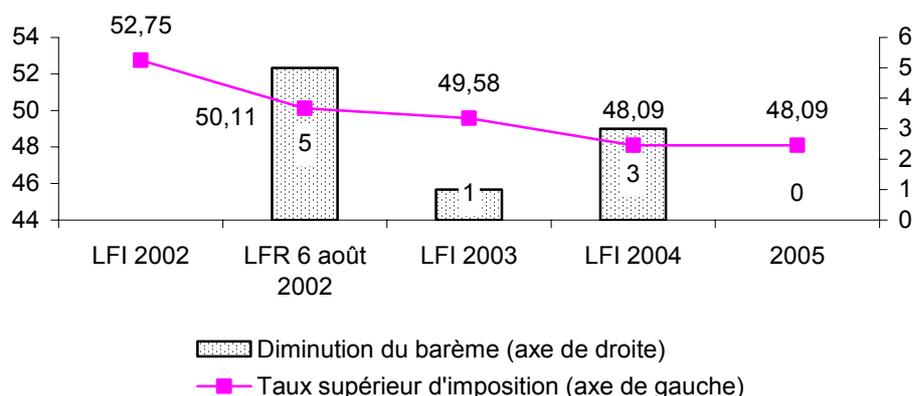
Au total, les recettes fiscales nettes totales seraient de 261,5 milliards d'euros en 2004 (estimation révisée) et de 272,1 milliards d'euros en 2005, ce qui représente une augmentation de 2,6 %.

La « pause d'un an » dans la baisse de l'impôt sur le revenu

Le président de la République a annoncé, le 14 juillet 2004, que compte tenu des « moyens » budgétaires actuels, qui n'étaient « pas très grands », il était nécessaire de faire « une pause d'un an dans la baisse de l'impôt sur le revenu ». Il a précisé que « le principe de la baisse et la poursuite de la baisse à partir de l'année prochaine » n'étaient « pas en cause ».

L'évolution du barème de l'impôt sur le revenu

(en %)



Source : lois de finances ; projet de loi de finances pour 2005

II. DES RECETTES NON FISCALES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Le présent projet de loi de finances prévoit des **recettes non fiscales de 35,63 milliards d'euros**, soit un montant analogue à celui de la loi de finances initiale pour 2004 et des évaluations révisées pour 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes non fiscales de l'Etat

(en millions d'euros)

	Evaluations initiales pour 2004	Evaluations révisées pour 2004	Evaluations proposées pour 2005
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	4,05	3,99	3,51
Produits et revenus du domaine de l'Etat	0,99	0,61	1,12
Taxes, redevances et recettes assimilées	8,44	8,58	8,87
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	0,88	0,91	0,73
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	9,63	9,72	9,88
Recettes provenant de l'extérieur	0,51	0,50	0,52
Opérations entre administrations et services publics	0,08	0,08	0,08
Divers	11,19	11,61	10,91
Total	35,77	36,01	35,63

Source : présent projet de loi de finances pour 2005

A. EN 2004, UN NIVEAU PLUS FAIBLE QUE PRÉVU DE 1,2 MILLIARD D'EUROS HORS REVERSEMENT D'EDF

Le faible écart global entre les recettes non fiscales prévues par la loi de finances initiale pour 2004 et leurs estimations révisées correspond à d'importantes différences, qui se compensent mutuellement.

Ainsi, les recettes non fiscales auraient été bien moindres que prévu sans le reversement d'EDF, de 1,2 milliard d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes non fiscales de l'Etat en 2004 : écart entre la LFI et la prévision révisée

(en millions d'euros)

	Ecart par rapport à la LFI
Dividendes des entreprises financières (ligne 110)	-418
Produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat (ligne 211)	-400
Prélèvements sur la COFACE (ligne 812)	-400
Reversement du fonds de roulement du FOREC (ligne 899)	-324
Produit des amendes et des condamnations pécuniaires (lignes 312 et 313)	+150
Contribution de la CDC représentative de l'IS (ligne 111)	+170
Autres	+191
Reversement EDF (ligne 899)	+1.224
Total	+193

Source : présent projet de loi de finances pour 2005

Certaines recettes ont été moins importantes que prévu :

- dividendes des entreprises financières ;
- produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat ;
- prélèvements sur la COFACE ;
- reversement du fonds de roulement du FOREC.

Il faut souligner que si le versement d'EDF est pris en compte par la comptabilité publique au titre de l'année 2004, il l'a été au titre de l'année 2003 par la comptabilité nationale. **Il n'a donc aucun impact en 2004 sur le déficit public au sens du pacte de stabilité.**

Le versement d'EDF à l'Etat

A la suite d'une décision de la Commission européenne du **16 décembre 2003**, EDF a versé à l'Etat, le **16 février 2004**, une somme de **1,2 milliard d'euros**. Cette somme correspond au montant de l'impôt sur les sociétés qu'EDF n'a pas payé en 1997, du fait de la constitution de provisions pour le renouvellement du réseau de transport d'électricité. La Commission européenne considère en effet qu'il s'agit d'une aide d'Etat.

Cette somme est prise en compte dans le déficit public **2003** au sens du **pacte de stabilité**, c'est-à-dire de la comptabilité nationale. Cela vient du fait que le « fait générateur », c'est-à-dire la décision de la Commission européenne, a eu lieu en 2003. Ainsi, le déficit public a été en 2003 de 4,06 % au lieu de 4,14 %.

En revanche, le versement d'EDF n'est pris en compte par la **comptabilité publique** qu'au titre de l'année **2004**, parce qu'il n'a eu lieu qu'en février 2004.

Dans un communiqué de presse conjoint daté du 16 décembre 2003, M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Mme Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, ont indiqué qu'ils allaient étudier « *les options permettant de faire valoir le point de vue de l'Etat, y compris un recours devant la Cour européenne de justice* ».

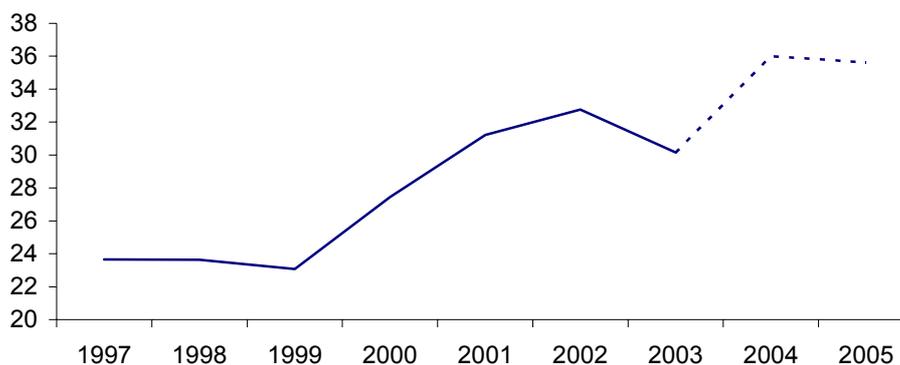
Un tel recours a été intenté par EDF le 29 avril 2004.

B. EN 2005, UNE LÉGÈRE DIMINUTION, HORS RÉDUCTION DE PÉRIMÈTRE

En 2005, les recettes non fiscales diminueraient de 443 millions d'euros.

Les recettes non fiscales

(en milliards d'euros)

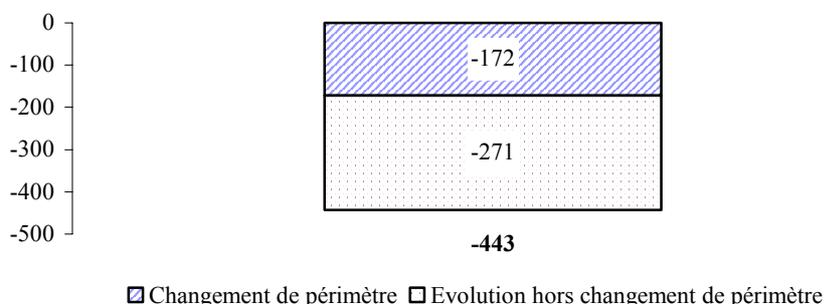


Sources : lois de finances, projet de loi de finances pour 2005

Ces 443 millions d'euros ne sont plus que 271 millions d'euros hors changement de périmètre, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution des recettes non fiscales de l'Etat en 2005

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances pour 2005

Le **changement de périmètre**, de 172 millions d'euros, correspond à :

- une augmentation de 114 millions d'euros, du fait de la rebudgétisation partielle de la taxe d'aviation civile (suppression du compte d'affectation spéciale 902-25) ;
- une diminution de 285 millions d'euros, résultant de la création de l'agence de financement des infrastructures de transport.

La diminution des recettes non fiscales prévue pour 2005 **hors changement de périmètre**, de **271 millions d'euros**, retrace des évolutions contrastées, comme l'indique le tableau ci-après.

L'évolution des recettes non fiscales de l'Etat en 2005, hors changement de périmètre (par rapport à l'estimation révisée pour 2004)

(en millions d'euros)

	Evolution
Cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État (ligne 211)	+ 600
Culot d'émission de billets privés de cours légal (ligne 805)	+ 400
Hausse des prélèvements sur la COFACE (ligne 812)	+ 400
Frais d'assiette et de recouvrement (impôts locaux) (ligne 309)	+ 125
Contribution de la CDC représentative de l'IS (ligne 111)	-140
Intérêts des prêts du Trésor (ligne 409)	-173
Dividendes des entreprises financières (ligne 110)	-339
Prélèvement sur fonds d'épargne (ligne 813 à 815)	-417
Autres (dont recettes ponctuelles de 2004 absentes en 2005)	-727
Evolution hors changement de périmètre	-271

Source : projet de loi de finances pour 2005

D'un côté, certaines recettes **diminueraient** :

- rubrique « autres », du fait des recettes ponctuelles enregistrées en 2004, et non présentes en 2005, en particulier le reversement EDF ;
- prélèvement sur fonds d'épargne (ligne 813 à 815) ;
- dividendes des entreprises financières (ligne 110)¹ ;
- intérêts des prêts du Trésor (ligne 409) ;
- contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (ligne 111).

Les recettes en **augmentation** seraient :

- les frais d'assiette et de recouvrement (impôts locaux) (ligne 309) ;
- le culot d'émission de billets privés de cours légal (ligne 805) ;
- la hausse des prélèvements sur la COFACE (ligne 812) ;
- la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat (ligne 211).

On a vu qu'en 2004 la prévision du produit de **cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat** a été diminuée de 400 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances, ce qui conduit à **s'interroger sur la fiabilité** de l'augmentation proposée pour 2005.

Le gouvernement a **renoncé** à utiliser la vente des stocks d'or de la **Banque de France** pour réduire le déficit public. Celle-ci serait néanmoins **fortement mise à contribution**, à hauteur de **500 millions d'euros** :

- la ligne « *culot d'émission de billets privés de cours légal* » correspond à un versement **exceptionnel** de la Banque de France, à hauteur de **400 millions d'euros** ;
- la diminution globale des dividendes des entreprises financières ne doit pas dissimuler le fait que, contrairement à ce qui a été le cas en 2004, la **Banque de France** verserait un dividende en 2005, de **100 millions d'euros**.

¹ La majeure partie de cette diminution proviendrait de la baisse des versements de la caisse des dépôts et consignations (dividende et contribution représentative de l'impôt sur les sociétés en baisse de 578 millions d'euros). En revanche, contrairement à 2004, il est prévu que la Banque de France verse un dividende en 2005 (100 millions d'euros).

III. DES PROBLÈMES RÉCURRENTS DE LISIBILITÉ

Les lois autres que les lois de finances ont souvent un impact important sur l'évolution du solde budgétaire.

D'un point de vue agrégé, on peut considérer qu'elles n'ont pas d'impact sur les **dépenses** de l'Etat, celles-ci évoluant à un taux global fixé de manière indépendante : les dépenses nouvelles doivent ainsi être financées par de moindres dépenses.

En revanche, ces lois ont un impact important sur les **recettes** de l'Etat.

Votre commission des finances n'a pas pu, à ce stade, faire d'analyse détaillée de l'impact des différentes lois. Il est cependant possible de s'appuyer sur les rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution (dits « rapports PO ») pour 2004 et 2005, afin de disposer de quelques ordres de grandeur.

Le graphique ci-après synthétise les données disponibles, relatives aux décisions prises par **l'actuelle législature**.

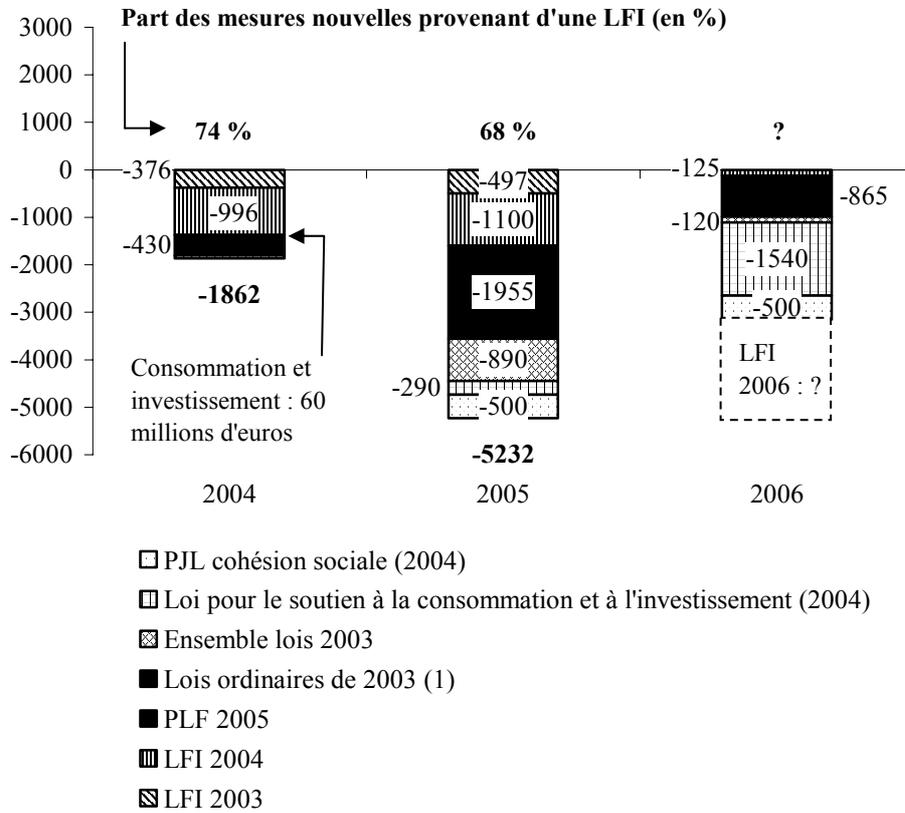
Ces chiffres doivent être considérés avec **prudence**, le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2005¹ n'effectuant pas d'analyse rétrospective pour l'année 2004, ce qui amène à se contenter des données du projet de loi de finances pour 2004, et donc à compléter de manière indépendante l'estimation de l'impact en 2004 des lois ordinaires votées en 2004.

Par ailleurs, ces données ne permettent pas d'individualiser l'impact de la **loi de finances rectificative** pour 2003. En outre, par convention, on a retenu pour le projet de loi de **cohésion sociale** un impact 2006 égal à l'impact 2005.

¹ Rapport d'information n° 52 (2004-2005).

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires de l'Etat prises par l'actuelle législature

(en millions d'euros)



(1) Loi pour l'initiative économique, loi d'orientation pour l'outre-mer, loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme et à l'habitat, loi pour le mécénat, loi sur la rénovation urbaine

Sources : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2004 et 2005 ; impact de la loi consommation et investissement : réponse du gouvernement à une question posée par votre commission des finances dans le cadre de la préparation du débat d'orientation budgétaire pour 2005 ; impact du PJJ cohésion sociale / projet de loi de finances pour 2005

A. LA MULTIPLICATION DES DÉPENSES FISCALES VOTÉES HORS BUDGET

1. 30 % des mesures nouvelles d'une année donnée ne proviennent pas d'une loi de finances

En 2004 et 2005, seulement 70 % des mesures nouvelles – en l'occurrence, des diminutions nettes de prélèvements obligatoires – votées par l'actuelle législature proviendraient d'une loi de finances initiale. Comme on l'a indiqué, les rapports PO ne permettent pas cependant d'identifier l'impact, pour l'année 2004, des lois votées en 2004. Le graphique ci-avant ne prend en compte que la loi relative à la relance de la consommation et de l'investissement, dont le coût budgétaire pour 2004 a été évalué à 60 millions d'euros par le gouvernement¹.

Dans le cas de l'année 2006, si la loi de finances initiale pour 2006 comprenait des réductions d'impôt identiques à celles figurant dans le présent projet de loi de finances, le total des mesures nouvelles en 2006 serait analogue à celui prévu pour 2005.

2. Dans le cas des lois votées en 2004, 20 % des mesures nouvelles proviendraient d'autres lois que de lois de finances

Si l'on prend en compte les seules lois votées en 2004, en dehors de la prochaine loi de finances rectificative, les mesures nouvelles relatives à l'année 2005 s'élèvent à 2 milliards d'euros pour le présent projet de loi de finances, contre 790 millions d'euros, soit plus du tiers de cette somme, pour la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement précitée et le projet de loi relatif à la cohésion sociale.

Pour l'année 2005, plus de 20 % des mesures nouvelles votées en 2004 l'auront donc été en dehors d'une loi de finances.

3. En 2005, seulement un tiers des mesures nouvelles proviendraient du présent projet de loi de finances

Dans le cas de l'année 2005, le présent projet de loi de finances propose de réduire les prélèvements obligatoires de l'Etat d'environ 2 milliards d'euros. Cela est légèrement supérieur à la réduction découlant des

¹ Réponse au questionnaire adressé par votre commission des finances en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

lois de finances initiales antérieures (1,6 milliard d'euros), ainsi que de celles provenant des **autres lois (1,7 milliard d'euros)**.

Ainsi, en 2005, seulement un tiers des mesures nouvelles proviendront du présent projet de loi de finances.

Ce double phénomène – mesures votées en-dehors d'une loi de finances, mesures votées dans une loi de finances mais entraînant des mesures nouvelles pour les exercices ultérieurs – ne favorise pas la lisibilité des finances de l'Etat.

B. UN CAS TYPE DE MESURE EXCEPTIONNELLE : LA SOULTE D'EDF

1. Rappels juridiques

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques précise les conditions de la garantie du maintien des avantages sociaux des salariés des industries électriques et gazières (IEG), dans ses articles 16 à 23.

A compter du 1^{er} janvier 2005, le fonctionnement du régime d'assurance vieillesse, invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles des IEG, actuellement prévu par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz¹, est assuré par la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Il est prévu de préserver les « droits spécifiques » du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG, c'est-à-dire les prestations de ce régime non couvertes par le régime général de sécurité sociale et les régimes de retraite complémentaire.

Afin de compenser le coût de ces droits spécifiques pour la caisse nationale d'assurance vieillesse, l'article 19 de la loi précitée prévoit que « *des conventions financières* » déterminent « *les conditions et les modalités selon lesquelles la CNIEG verse, le cas échéant, conformément au principe de stricte neutralité financière, à la CNAVTS (...) des **contributions exceptionnelles, forfaitaires et libératoires** destinées à couvrir les charges de trésorerie et les charges permanentes résultant de la situation démographique, financière et économique respective [de la CNAVTS] et du régime des industries électriques et gazières ainsi que du niveau et de la structure des rémunérations respectifs de leurs affiliés* ».

¹ Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Le montant de ces contributions exceptionnelles et le calendrier de versement sont déterminés, pour la CNAVTS, « *par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale* ».

2. La « soulte » proposée pour 2005

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances repose sur l'hypothèse d'une soulte de **6,9 milliards d'euros**. Cependant, le 14 octobre 2004, le gouvernement et la CNAVTS ont convenu de porter ce montant à **7,7 milliards d'euros**. Dans les deux cas, la soulte est de l'ordre de **0,4 point de PIB**. Il s'agit là de la seule soulte au titre de la CNAVTS. Aucune soulte n'a été inscrite au titre de l'AGIRC-ARRCO.

L'article 28 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 fixe les modalités de versement de cette soulte. Celle-ci serait versée non par EDF à la CNAVTS, mais par la **CNIEG**, récemment créée, au **fonds de réserve pour les retraites (FRR)**, mis en place au sein du fonds de solidarité vieillesse (FSV)¹ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et transformé en **établissement public administratif de l'Etat** par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

3. La réduction du déficit public par la soulte : une pratique conforme aux principes d'Eurostat

a) Le gouvernement considère la soulte comme une recette des ODAC

La soulte étant versée au FSV, qui est un établissement public administratif de l'Etat, le gouvernement la considère comme une recette des **organismes divers d'administration centrale (ODAC)**.

Cette soulte **ne constitue pas un prélèvement obligatoire**, contrairement aux cotisations désormais versées au titre du régime de retraite d'EDF.

¹ Le FSV a été créé par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, afin de financer les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale. Ses réserves devraient s'élever 19,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2004.

Les cotisations versées au titre du régime de retraite d'EDF constituent des prélèvements obligatoires

Les **cotisations** versées au titre du régime de retraite d'EDF sont désormais versées à une administration publique, la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, et entrent donc dans le champ des prélèvements obligatoires. Selon le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2005, ces cotisations augmenteront les prélèvements obligatoires de **700 millions d'euros** en 2005.

b) Une pratique conforme aux principes d'Eurostat, qui servent de base à la procédure de déficit excessif

Le fait de considérer la soulte comme une recette des administrations publiques, réduisant le déficit public à due concurrence, est **conforme aux principes d'Eurostat**. Ainsi, **la France devrait cesser au début de l'année 2006 de faire l'objet d'une procédure de déficit excessif**.

Comme la Banque de France le rappelle dans un récent *Bulletin*¹, il s'agit d'une pratique déjà ancienne dans l'Union européenne. Six Etats membres y ont déjà eu recours, les principaux cas étant ceux de France Télécom en 1997 (0,45 % du PIB français) et de Belgacom en 2003 (1,2 % du PIB belge). Eurostat considère que de telles opérations réduisent le déficit des administrations publiques².

Ainsi, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi de finances indique que la prise en compte de la soulte du régime de retraites d'EDF est conforme aux « *principes adoptés par Eurostat pour des opérations équivalentes* ».

Le RESF précise qu'il s'agit d'un **transfert en capital**, « *reçu par les administrations publiques au moment du transfert des obligations de pension, quel que soit le moment où les versements seront effectivement opérés* ».

c) Une amélioration ponctuelle du solde structurel des administrations publiques

D'un point de vue économique, la « soulte » d'EDF contribue à l'amélioration du solde structurel. En effet, le solde structurel se définit comme celui qui serait observé si le PIB était égal à son niveau potentiel.

Ainsi, **le gouvernement estime qu'« en 2005, le solde structurel s'améliorerait de 0,6 point de PIB »**, le versement de la soulte EDF induisant en 2005 « *une amélioration ponctuelle du solde structurel de 0,4 point de PIB* ».

¹ *Bulletin de la Banque de France, n° 128, août 2004.*

² *Décisions du 21 octobre 2003 et du 25 février 2004.*

d) L'interprétation des organes communautaires

Contrairement au gouvernement, la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'Union européenne risquent de considérer que **la soulte d'EDF ne réduit pas le déficit structurel.**

En effet, comme le souligne la Banque de France dans le *Bulletin* précité, **les mesures budgétaires exceptionnelles ne sont pas systématiquement considérées comme réduisant le déficit public structurel.** Selon la Banque de France, le problème de l'imputation des mesures budgétaires exceptionnelles est particulièrement « *d'actualité depuis la décision de l'Eurogroupe d'octobre 2002 demandant aux pays en déficit de réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an au minimum leur déficit ajusté du cycle. Afin d'éviter de respecter nominalement cet objectif par le recours à des mesures budgétaires exceptionnelles, la Commission européenne a proposé d'exclure systématiquement les opérations budgétaires exceptionnelles du calcul de la partie structurelle du déficit. Cette proposition a été, en partie, validée par le Conseil européen de Bruxelles du 21 mars 2003, qui appelle à une appréciation des mesures exceptionnelles dans l'examen de la situation budgétaire des pays membres « au cas par cas et selon leur mérite »* ».

La soulte du régime de retraite d'EDF étant la contrepartie d'un changement du régime juridique de cette entreprise, et donc d'une réforme tout à fait substantielle, elle devrait être considérée comme réduisant le déficit public structurel.

e) La France respectera-t-elle en 2005 l'engagement pris le 25 novembre 2003 en matière de réduction du déficit structurel ?

Si l'année 2006 devrait être celle de la fin de la procédure de déficit excessif contre la France, du fait du retour en 2005 du déficit public en dessous de la limite de 3 % du PIB, **la France pourrait ne pas respecter en 2005 l'engagement pris le 25 novembre 2003 en matière de réduction du déficit structurel.** Cette interprétation dépendra totalement de l'interprétation qui prévaudra en ce qui concerne la soulte EDF. Il est vrai que ce non-respect n'est pas passible de sanctions.

Les « conclusions » du Conseil « Ecofin » du 25 novembre 2003 recommandent en effet à la France « de réaliser en 2005 une réduction de son déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,6 point de pourcentage du PIB ou d'un montant plus élevé de manière à ce que le déficit des administrations publiques soit ramené en dessous de 3 % du PIB ».

Par ailleurs, à l'occasion de la réunion précitée de l'Eurogroupe du 7 octobre 2002, la France s'est engagée à réduire son déficit structurel de **0,5 point de PIB par an** à partir de l'année 2004 et à atteindre l'équilibre

budgétaire en 2007¹. Cet objectif de réduction annuelle **a été respecté par les programmes de stabilité ultérieurs de la France**, présentés à la fin des années 2003 (réduction du déficit structurel de **0,5 point par an** sur la période 2004-2006) et 2004 (réduction du déficit structurel de **0,6 point par an** sur la période 2005-2007), et du programme pluriannuel des finances publiques présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances (réduction du déficit structurel de **0,5 point par an** sur la période 2006-2008).

Or, **la réduction du déficit structurel prévue pour 2005**, de 0,6 point de PIB si l'on prend en compte la soultte, n'est plus que de **0,2 point de PIB** si l'on considère que celle-ci n'améliore pas le solde structurel.

Certes, **les conclusions précitées n'ont pas de valeur juridique, la Cour de justice des Communautés européennes les ayant annulées dans son arrêt du 13 juillet 2004**. Cette annulation vient du fait que les conclusions du Conseil européen modifiaient implicitement les recommandations qu'il avait lui-même précédemment adoptées (le 21 janvier 2003 dans le cas de l'Allemagne et le 3 juin 2003 dans celui de la France), sur la base de l'article 104 alinéa 7 du traité CE, demandant à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif « *dès que possible* » dans le cas de l'Allemagne, et « *au plus tard pour l'exercice 2004* » dans le cas de la France. Or, **le Conseil européen n'avait pas le droit de modifier ces recommandations sans une nouvelle proposition de la Commission européenne**².

D'un point de vue juridique, dans le cas de la France la seule obligation demeurant en vigueur est la recommandation lui demandant de mettre fin à son déficit excessif « ***au plus tard pour l'exercice 2004*** ». Bien entendu, cette dernière échéance n'est aujourd'hui **plus d'actualité**³.

La réduction structurelle du déficit public pour l'année 2005 n'en est pas moins insuffisante, par rapport aux engagements « politiques » du 25 novembre 2003.

¹ L'Allemagne, l'Italie et le Portugal – les autres pays actuellement en déficit – s'étant engagés à mener une telle politique dès l'année 2003, et à atteindre l'équilibre budgétaire en 2006.

² Par ailleurs, les « conclusions » ont été adoptées selon les modalités de vote prévues pour une décision de mise en demeure (la majorité qualifiée des douze Etats membres de la zone euro), qui sont différentes de celles prévues pour l'adoption de recommandations pour la correction du déficit excessif (majorité qualifiée des quinze Etats alors membres de l'Union européenne).

³ Selon certains juristes, une voie de sortie consisterait pour la Commission européenne à reformuler des recommandations sur la base de cet article 104 alinéa 7, qui fixerait pour la France l'année 2005 comme celle de fin de la situation de déficit excessif. Cette solution est d'ailleurs implicitement suggérée par l'arrêt de la Cour de justice, qui reproche au Conseil européen d'avoir modifié selon une procédure illégale les recommandations prises sur la base de l'alinéa précité.

Il est vrai que, compte tenu du récent affaiblissement politique de la Commission européenne en matière de mise en œuvre du pacte de stabilité, ces engagements passeront probablement au second plan, l'essentiel aux yeux de la Commission européenne étant le respect du plafond de 3 % du PIB.

CHAPITRE IV :

DÉFICIT ET DETTE : LES DÉSÉQUILIBRES JUMEAUX

I. UN DÉFICIT QUI NE DEVRAIT PLUS ÊTRE EXCESSIF AU SENS DU PACTE DE STABILITÉ

Du fait de la reprise économique de 2004, la France devrait rentrer dans le droit chemin financier européen : en 2005, elle ne devrait plus se trouver en « état de déficit excessif », juridiquement du moins, car économiquement, c'est une autre affaire...

Cette mise en conformité avec les critères du pacte de stabilité en matière de déficits publics pourrait bien rester plus formelle que réelle dans la mesure où les déséquilibres fondamentaux persistent et dès lors que la dette continue d'augmenter tant en valeur absolue qu'en pourcentage du PIB.

A. UN RENVERSEMENT DE TENDANCE PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU

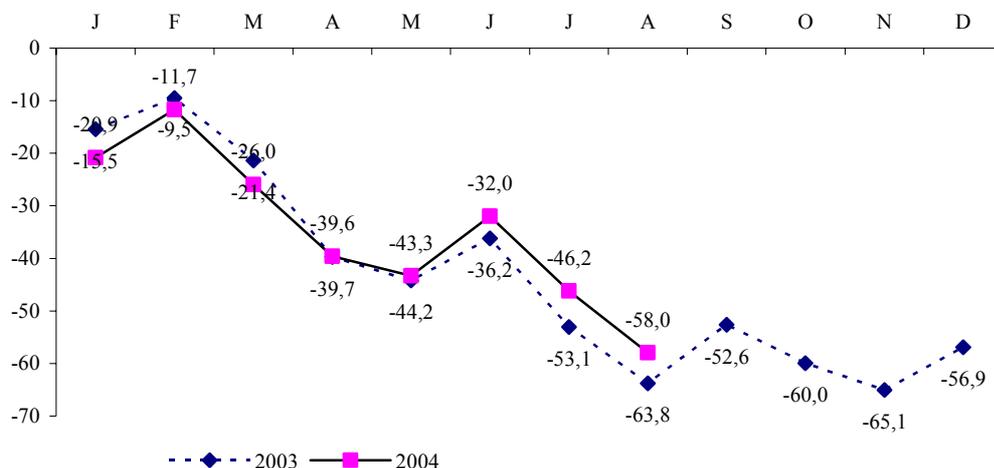
1. Les « bonnes surprises » de 2004

Pour ce qui concerne les recettes, les années se suivent et ne se ressemblent pas. L'année dernière, le gouvernement annonçait une moins-value d'environ 5 milliards d'euros à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2004 ; cette année c'est une plus-value de même montant qu'il vient d'évoquer ; on ne serait guère étonné que ce chiffre passe à 6 milliards d'euros en fin d'année.

En dépenses, en revanche, comme l'année dernière, 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.

Profil du solde d'exécution en 2004

(en milliards d'euros)



Source : situations mensuelles budgétaires

2. La barre des 45 milliards d'euros : un objectif modérément ambitieux

Pour la première fois depuis 4 ans, le déficit fixé dans le projet de loi de finances est inférieur à celui inscrit dans la loi de finances pour l'année précédente. Mais **on ne fait ainsi qu'effacer la contre-performance de 2003.**

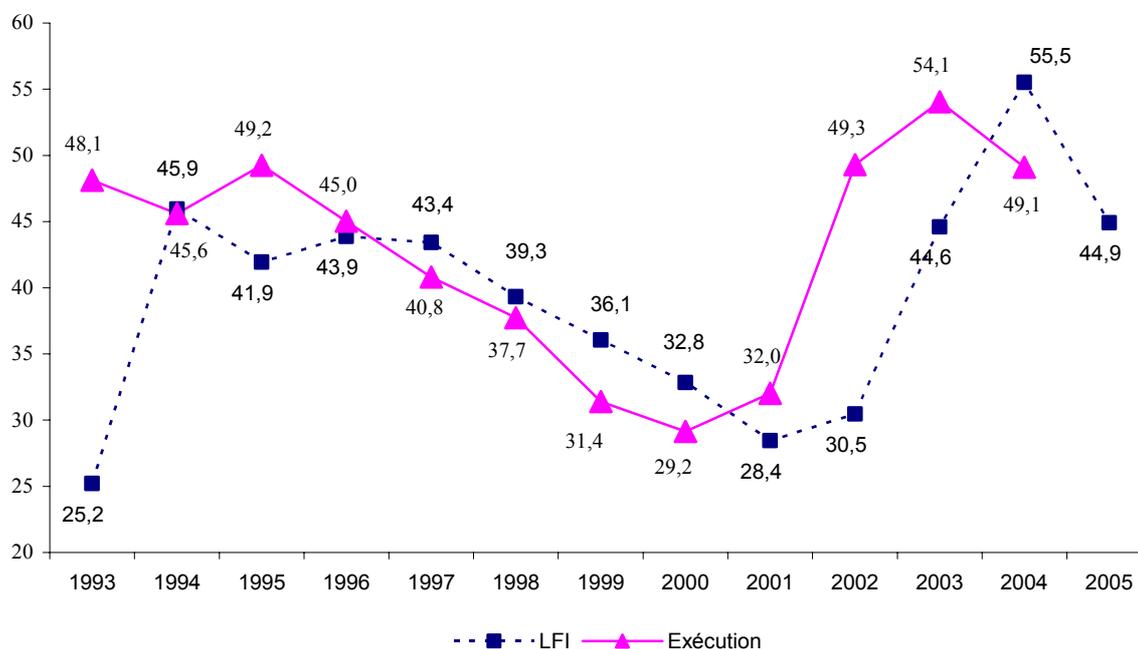
Le projet de loi de finances **pour 2005 retient un déficit de 44,93 milliards d'euros contre 55,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004** et 44,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003.

Par comparaison avec les budgets exécutés, les ambitions restent toutes relatives : on se situe certes à quelque 10 milliards d'euros au-dessous de 2003 mais seulement à 4 milliards d'euros au-dessous de l'exécution 2002 et des prévisions 2004, qui se montent respectivement à 49,1 milliards d'euros et 49,3 milliards d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **le montant des dépenses reste supérieur de 18,7 % à celui des recettes.** C'est mieux que l'année dernière pour laquelle ce pourcentage était de 24,3 %, tout en restant insoutenable à long terme.

Evolution du déficit budgétaire en LFI et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances

Le projet de loi de finances pour 2005 ne comporte qu'un nombre limité de **mesures de périmètre**, tant sur les dépenses que sur les recettes : 0,24 milliard d'euros sont intégrés dans le champ des dépenses du budget général, tandis que 0,64 milliard d'euros en sortent. Ces mesures ont une incidence de - 0,4 milliard d'euros sur les recettes fiscales et non fiscales.

En dépenses, sont désormais retracées dans le budget général les dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien », pour un montant de 0,11 milliard d'euros, et le financement des retraites anticipées de Charbonnages de France, pour un montant de 0,12 milliard d'euros.

Ces mouvements correspondent notamment à des transferts de compétence opérés en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales : ainsi, un montant de 0,35 milliard d'euros, en dépenses et recettes, n'est plus pris en compte dans le budget général, la compensation de ces charges aux collectivités locales s'effectuant par affectation d'une fraction de la TIPP ainsi que de la taxe sur les conventions d'assurances.

Le déficit 2005 calculé à structure constante serait supérieur de 0,12 milliard d'euros pour atteindre 45,05 milliards d'euros.

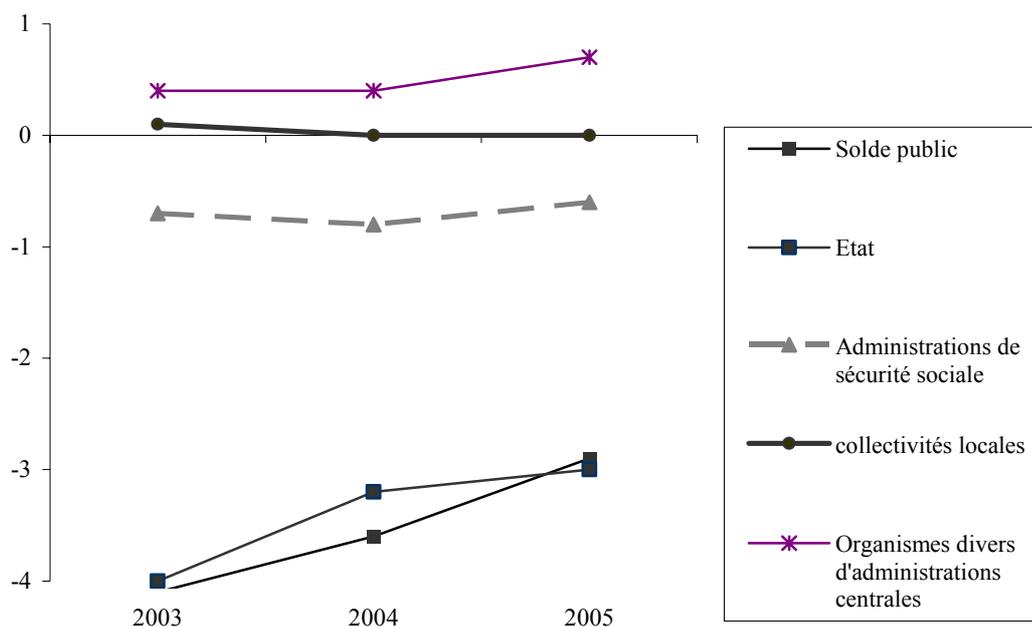
Par rapport aux années précédentes, la **prévision de solde des opérations temporaires retenue dans le présent projet de loi de finances, soit 569 millions d'euros**, semble un peu plus optimiste que celle de 2004, année pour laquelle elle était de 311 millions d'euros. Ceci est à mettre en perspective avec les résultats de l'année 2003 pour laquelle la prévision d'un excédent de 1.069 millions d'euros s'est transformée en un déficit de 406 millions d'euros.

3. Le solde des administrations publiques

Le tableau ci-dessous met en perspective le rééquilibrage des comptes publics depuis 2003. Globalement, le solde public s'améliore de 1,2 point pour passer de $-4,1\%$ du PIB en 2003 à $-2,9\%$ pour 2005. L'effort de redressement a tendance à se ralentir : la diminution de 0,8 point entre 2003 et 2004 laisse la place à une réduction de 0,2 point seulement entre 2004 et 2005.

Solde public (2003-2005)

(en points de PIB)



Source : projet de loi de finances pour 2005

Au total, **la variation annuelle du solde structurel de 0,6 point de PIB annoncée pour 2005 serait constituée pour les deux-tiers de l'accroissement de l'excédent des organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui comporte, à concurrence de 0,4 point de PIB, l'effet de la prise en compte de la soulte d'EDF-GDF. Ainsi, ce sont les deux-tiers de l'amélioration qui procèdent d'une mesure non reductible, à savoir ladite soulte !**

L'objectif de réduction du déficit structurel peut à première vue sembler modeste. Mais, on doit souligner que, selon les chiffres fournis par le gouvernement, l'année 2005 serait caractérisée par l'évolution défavorable des composantes non discrétionnaires, qui augmenteraient le déficit structurel de 0,2 % de PIB, en raison d'un niveau moins élevé de recettes hors prélèvements obligatoires, notamment du fait de la diminution des recettes non fiscales pour 2005.

Ainsi hors soulte EDF, la réduction discrétionnaire du solde structurel en 2005 serait de 0,4 point de PIB et proviendrait pour les trois-quarts, c'est-à-dire à concurrence de 0,3 point, de la croissance réelle des dépenses inférieure à celle du PIB.

Evolution des finances publiques, 2004-2005

(en point de PIB, sauf indication contraire)

	2003	2004	2005
Solde public	-4,1	-3,6	-2,9
dont,			
Etat	-4,0	-3,2	-3,0
Administrations de sécurité sociale	-0,7	-0,8	-0,6
Collectivités locales	0,1	0	0
Organismes divers d'administrations centrales ¹	0,4	0,4	0,7
Solde structurel, variation annuelle	0,1	0,5	0,6

¹ Y compris le versement en 2005 d'une soulte de 0,4 point de PIB au Fonds de réserve des retraites pour l'adossment du régime de retraite d'EDF au régime général.

² Taux de croissance annuel, déflaté par l'inflation hors tabac.

Source : projet de loi de finances pour 2005

4. Des perspectives à moyen terme d'évolution du solde reposant sur la maîtrise de la dépense

Selon la programmation pluriannuelle des finances publiques, **le déficit public passerait de 2,9 % du PIB en 2005 à 0,9 % en 2008.**

Cette projection a été faite en prenant comme **hypothèse** une **croissance du PIB de 2,5 % l'an.**

On se situe donc **un peu au dessus de la croissance potentielle de l'économie française, estimée à 2,25 %**, ce qui se justifie, selon le gouvernement, par une amélioration de nature « structurelle » notamment en matière de productivité, mais qui pourrait tenir aussi à un phénomène de rattrapage.

La croissance des prélèvements obligatoires serait certes un peu plus rapide en début de période que la progression du PIB, du fait des effets décalés sur les recettes du retour de la croissance, mais pour l'essentiel la projection retient une progression tendancielle des recettes, retraçant des mesures déjà annoncées (jour férié, réforme de l'assurance maladie, relèvement de cotisations au titre de la réforme des retraites, ...) et une progression de la masse salariale (donc des cotisations sociales spontanées) parallèle à celle du PIB.

Perspectives d'évolution du déficit public (2005-2008)

(en points de PIB)

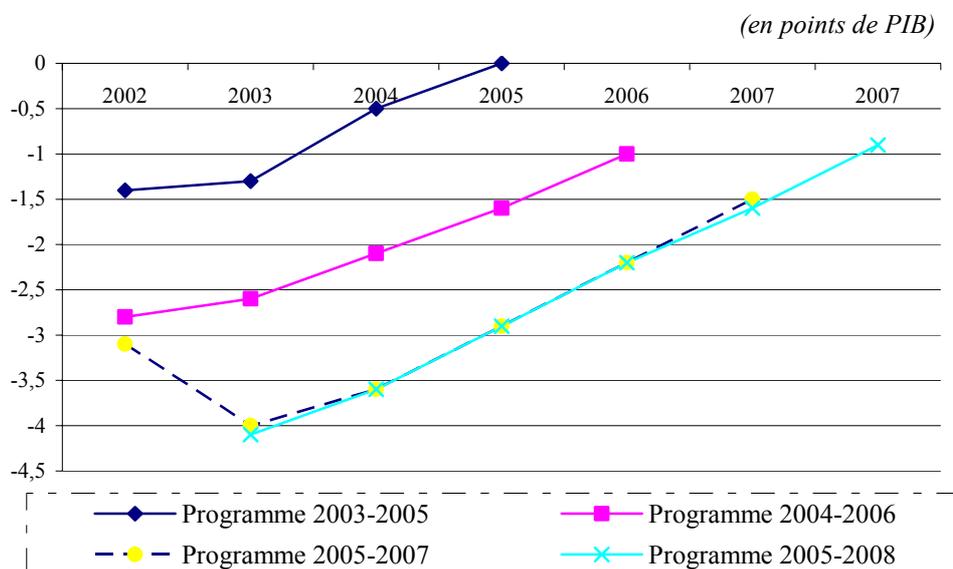
	2005	2006	2007	2008
Déficit public	- 2,9 %	- 2,2 %	- 1,6 %	- 0,9 %
Variation du solde structurel par rapport à l'année précédente	+ 0,6 %	+ 0,5 %	+ 0,5 %	+ 0,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2005

Hors effet du cycle économique, le déficit structurel diminuerait toutefois de 0,6 point de PIB en 2005, étant noté que le versement de la soulte d'EDF-GDF compterait pour 0,4 point dans ce résultat.

In fine, **dans le schéma prévu par le gouvernement, la France retrouverait « un quasi-équilibre structurel en 2008 ».**

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



Source : projet de loi de finances pour 2005

C'est la maîtrise de la dépense qui explique l'essentiel de la réduction programmée du déficit. En particulier, la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat représente à elle seule un effort structurel de l'ordre de 0,4 point de PIB par an¹.

Il ressort clairement du rapport économique, social et financier², que **la réduction du déficit structurel repose essentiellement sur la maîtrise de la dépense.**

Cette analyse est confirmée par le fait que l'amélioration du solde structurel, c'est-à-dire du solde des administrations publiques corrigé des effets du cycle économique, peut être chiffrée à 0,5 % de PIB par an pour la période 2006-2008, tandis que **c'est la stabilité du volume des dépenses budgétaires**, à comparer à la croissance potentielle du PIB de 2,25 % par an, **qui est à l'origine de 0,4 point de PIB par an, soit les quatre-cinquièmes de l'effort de rééquilibrage.**

Il peut être fait **plusieurs interprétations**, d'ailleurs pas nécessairement incompatibles, **de ces perspectives** à court et moyen termes **relativement modérées** :

¹ Sachant que les dépenses de l'Etat représentent environ 20 % du PIB, leur stabilisation en volume au niveau de la croissance potentielle soit 2,25 %, correspond à un effort structurel de 0,5 %.

² Page 64 tome I.

1°) On peut y voir d'abord sinon **l'effet de la prudence, du moins celui du réalisme du gouvernement** qui, instruit par l'expérience récente de la régression des recettes budgétaires, a voulu se prémunir contre toute mauvaise surprise dans un contexte marqué par d'importants aléas conjoncturels liés notamment à l'évolution du prix du pétrole ;

2°) Mais il est une autre lecture de cette trajectoire de retour très graduel à l'équilibre de nos finances publiques et des arguments qui la justifient : faire de la maîtrise de la dépense le levier essentiel de la politique budgétaire au point d'en reléguer le volet recettes à l'arrière-plan, montre bien que **la fiscalité n'est plus la variable clé du rétablissement de l'équilibre budgétaire.**

B. LA PERSISTANCE DE DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS

1. Le risque de banalisation des déficits courants par suite de la focalisation du débat sur le solde structurel

Les documents budgétaires relatifs au déficit et à son évolution placent au cœur de leur analyse la notion de solde structurel. Qu'il s'agisse du rapport économique, social et financier ou du rapport sur les comptes de la nation 2003, il est d'emblée rappelé que le solde des administrations publiques est affecté par la position de l'économie dans le cycle.

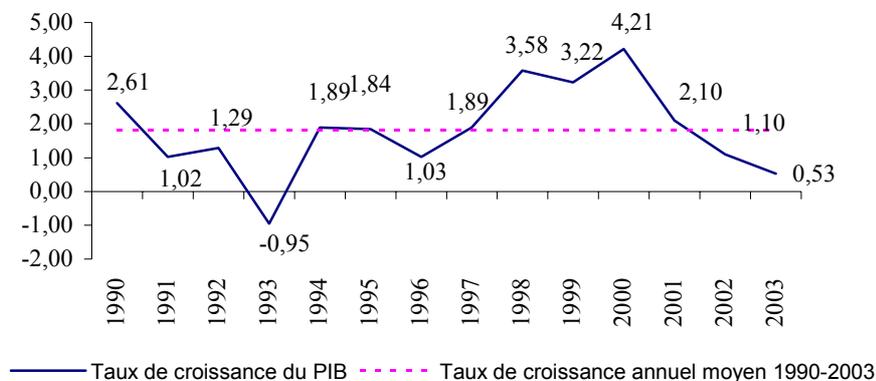
Les développements qui suivent sur les différentes méthodes pour corriger le solde effectif des variations conjoncturelles ont pour conséquence de **déplacer le débat du concept comptable de déficit budgétaire à celui, économique, de solde structurel.**

Si l'on reconnaît volontiers le bien-fondé de la dissociation du solde budgétaire effectif entre une composante structurelle et une composante conjoncturelle -s'agissant d'une méthode retenue par la plupart des grandes instances économiques internationales-, il faut bien admettre que cela **détourne l'attention des questions de financement.**

Le calcul du solde structurel dépend du taux de croissance potentiel retenu pour l'économie française. Doit-on prendre 2,25 %, comme le fait le gouvernement, pourquoi pas un peu plus ou un peu moins ? Il y a là une question, à première vue technique, dont dépend l'appréciation de la performance du gouvernement en matière budgétaire.

Taux de croissance de l'économie française depuis 1990

(en % aux prix de 1995)



Source : Eurostat

Le tableau ci-dessus montre que, depuis 1990, le taux de croissance moyen de l'économie française est proche de 1,9 % et en tous cas inférieur à 2 %, ce qui veut dire que, en prenant pour référence comme taux de croissance potentiel de 2,25 %, on se situe à 0,35 % au dessus de la croissance réellement observée. Il en résulte une surestimation de la part conjoncturelle du déficit et corrélativement une sous-estimation de la part structurelle du déficit. Ainsi, à l'aune des déficits structurels, la gravité de la situation de l'économie française apparaît-elle systématiquement sous-estimée.

Cela est d'autant plus important qu'il résulte implicitement des analyses développées dans les deux documents précités, que **seul le solde structurel dépend du gouvernement** et que **la composante conjoncturelle est pour ainsi dire une donnée exogène**, qui n'entre pas dans l'appréciation de la performance gouvernementale.

Aussi justifiée soit-elle, cette attitude **accrédite l'idée que le solde structurel est la seule mesure de la réussite et de l'échec d'un gouvernement**, au point que l'on en oublie qu'un déficit, quels que soient sa nature ou son origine, doit être financé.

Peut-on juger une politique uniquement à l'aune d'un taux de croissance potentiel ne tenant pas compte des aléas de l'économie réelle ? S'en contenter, c'est **faire de l'économie virtuelle** dans la mesure où les chocs aléatoires qui viendront freiner la croissance sont inévitables. **Se référer à un schéma idéal « zéro aléa » pour définir sa politique budgétaire est à cet égard peu conforme au principe de précaution prôné par votre commission des finances.**

Sans doute cette attitude s'explique-t-elle par le fait que la croissance de référence annoncée par le gouvernement influe sur la croissance réelle de

l'économie. Mais cela n'en reste pas moins discutable : pour prendre une image, c'est un peu comme si pour calculer la durée de voyage d'un véhicule, on se calait sur la vitesse théorique indépendamment des conditions de circulation. Certes, celles-ci ne dépendent pas du conducteur, mais c'est aussi à lui de s'y adapter. Légitimer la prise en compte du taux de croissance potentiel par rapport à un taux de croissance tendanciel au motif qu'il ne faut pas faire d'effets d'annonce négatifs, paraît relever de la « méthode Coué ».

Décomposition du solde structurel

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005
Solde effectif	-4,1	-3,6	-2,9
Solde structurel : niveau	-2,9	-2,4	-1,8
Solde structurel : variation annuelle	0,1	0,5	0,6
variation discrétionnaire du solde structurel	0,2	0,8	0,8
gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB potentiel	0	0,5	0,3
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires*	0,2	0,1	0,1
Soulte IEG			0,4
Composants non discrétionnaire	-0,1	0	-0,2
Effet d'évolution spontanée des PO (toutes APU) différente du PIB	-0,1	-0,1	0
Recettes hors prélèvements obligatoires (hors soulte)	0	0,1	-0,2

* Il s'agit de l'ensemble des mesures nouvelles, y compris celles résultant de décisions des collectivités locales et des partenaires sociaux, et celles résultant de décisions antérieures à l'année couverte,

Source : projet de loi de finances pour 2005

Certes, en dépit de ces limites, **la notion de solde structurel conserve une signification en tendance** : sa réduction reste une amélioration, sauf si elle intègre des mesures exceptionnelles.

La **notion d'effort structurel** que le gouvernement s'est efforcé d'introduire pour le projet de loi de finances pour 2004 est, elle aussi, **non dénuée d'un certain arbitraire**.

Chercher à isoler ce qui, dans la dépense publique, est sous le contrôle ou non des autorités budgétaires, débouche sur des distinctions subtiles d'où il résulte qu'à la limite, on ne peut juger de la performance d'un gouvernement que par rapport aux dépenses qu'il maîtrise, ce qui prête à des interprétations diverses. C'est ce que fait le gouvernement lorsqu'il estime, comme dans le tableau ci-dessus, que la variation constatée du solde structurel est la résultante de mouvements de sens inverse : des mesures nouvelles de prélèvements, d'une part, et des évolutions spontanées défavorables d'autre part, qui viennent en atténuer les effets.

Toutes ces subtilités théoriques montrent qu'il est **difficile de mesurer objectivement la performance des autorités budgétaires**, ce qui est paradoxal au moment où, avec la LOLF, on passe d'une logique de moyens à une logique de résultats. Enfin des discours aussi technocratiques semblent contredire la volonté de transparence proclamée par la loi organique.

2. Le recours aux mesures exceptionnelles

Le bulletin de la Banque de France d'août 2004 insiste sur l'impact des mesures budgétaires exceptionnelles sur la lisibilité des déficits publics. **La multiplication de ces mesures dites « one-off » est un effet pervers des règles du Pacte de stabilité et de croissance.** La tentation est forte en effet de chercher des moyens de respecter nominalement les règles du pacte quitte à en trahir l'esprit.

L'Italie a ouvert la voie en 1997 lorsqu'elle a décidé de créer une « eurotaxe » pour se qualifier pour l'euro. En 2000, quatre pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie, ont également eu recours à ce type de recettes non récurrentes avec la commercialisation des licences UMTS.

En 2003, les recettes budgétaires exceptionnelles de l'Italie ont atteint 2,2 points de PIB, ce qui a permis de limiter le déficit à 2,4 % du PIB. Le Portugal a pu contenir son déficit public à 2,8 % du PIB par suite de la mise en œuvre de mesures exceptionnelles représentant environ 2 points de PIB.

Tout se passe donc comme si le procédé avait tendance à se répandre en Europe pour permettre aux pays membres de l'Union européenne et de la zone euro de respecter formellement les seuils de déficit prévus au titre du pacte de stabilité.

La France ne fait pas exception à la règle puisque le changement de statut d'EDF et de GDF devrait conduire au versement d'une soulte d'au moins 7 milliards d'euros, en contrepartie de la reprise des engagements du personnel salarié de ces deux entreprises.

Ce genre de recettes ponctuelles ne résout en rien les déséquilibres structurels. D'une façon générale, il s'agit de **mesures « cosmétiques »**, qui **faussent les comparaisons dans le temps ou entre les pays et empêchent de juger de la situation financière réelle des Etats.**

Ainsi, le projet de budget 2005 du gouvernement de M. Silvio Berlusconi devrait-il, en principe, permettre de maintenir le déficit des comptes publics au-dessous des 3 % du PIB, à 2,7 % du PIB, sur la base d'une croissance de 1,2 % en 2004 et de 2,1 % en 2005.

Le gouverneur de la Banque d'Italie, M. Antonio Fazio, s'est inquiété à la mi-octobre 2004 de la situation des comptes publics italiens et a attiré l'attention sur le risque de dérive dans les années à venir si des mesures correctrices ne sont pas prises. Selon les informations que celui-ci aurait communiquées au Parlement, **le déficit public italien représente 3,5 % du PIB au premier semestre, contre 1,7 % un an plus tôt** : « *La situation des comptes publics à la moitié de l'année est grave* », a-t-il déclaré. « *Si nous ne réagissons pas, le déficit du secteur public atteindrait 6 % du PIB* ». On note qu'il s'est félicité de ce que le gouvernement italien ait fixé à 2 % le plafond de la croissance des dépenses courantes, hors santé et retraites, de l'Etat en 2005, estimant d'ailleurs que le respect de cette règle devrait être soumis à un pilotage mensuel, de préférence par une autorité indépendante. Selon lui, la règle des 2 % « *peut être un instrument efficace pour l'équilibre des finances publiques* ».

Le cas de l'Italie témoigne des **limites d'un pilotage du solde au moyen de mesures exceptionnelles**. Certaines de ces mesures peuvent avoir par ailleurs un impact favorable sur les finances publiques d'un point de vue structurel. Les privatisations¹, qui procèdent d'un recentrage de l'action des administrations sur leur vocation fondamentale, l'optimisation du patrimoine public et notamment du patrimoine immobilier, s'inscrivent dans des politiques de modernisation de l'Etat. Il n'en reste pas moins qu'elles **n'affectent pas les données sous-jacentes de l'équilibre budgétaire**.

Plus grave encore est sans doute le fait que certaines de ces mesures peuvent avoir une **contrepartie différée** consistant en des dépenses supplémentaires ou des moins-values de recettes. La puissance publique doit arbitrer entre le bénéfice de la perception de recettes immédiates et un flux de recettes ou de dépenses supplémentaires futures.

Nul doute qu'une partie de ces opérations peut aboutir à constituer une forme de passif hors bilan de l'Etat. Les soultes perçues par l'Etat pour la reprise des obligations de régime de retraite rentrent à l'évidence dans ces catégories.

3. La spirale de la dette alimentée par des déficits primaires chroniques et les déficits de fonctionnement

En revanche, il est un indicateur sur lequel on communique peu en dépit de sa signification très concrète, c'est le solde primaire du budget de l'Etat.

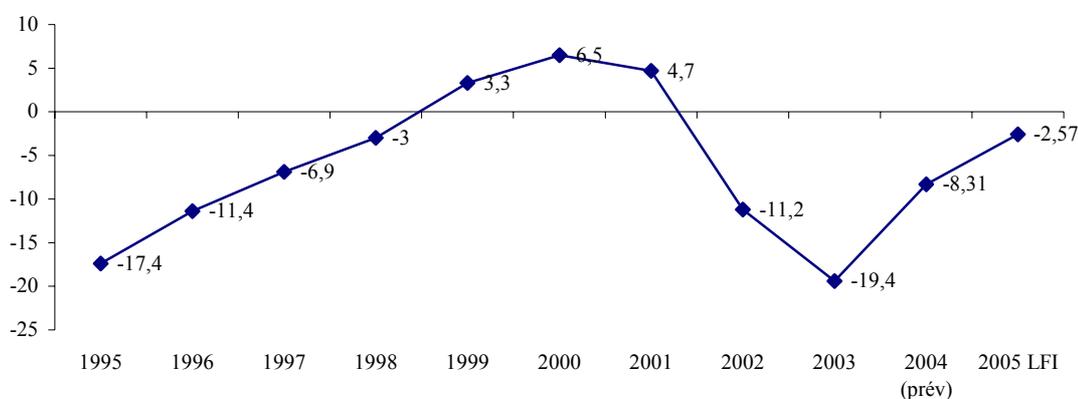
¹ On note que, du point de vue de la mesure du déficit budgétaire, le produit de la vente de titres ne saurait être considéré comme une recette publique ayant un impact sur le solde. Le transfert du produit de la cession n'a pas d'effet direct sur le déficit mais seulement indirect en ce qu'il réduit la dette et la charge d'intérêts qui en résultent.

Quand il y a déficit primaire, cela veut dire que la totalité des charges d'intérêts de l'année, mais aussi une partie des autres dépenses ordinaires, doivent être financées par l'emprunt. Un pays qui emprunte pour rembourser ses dettes n'est pas sur le chemin de l'assainissement financier.

Le tableau ci-dessous montre que sur dix ans nous n'avons connu que trois années de solde primaire positif. On note d'ailleurs que les excédents primaires dégagés en 1999, 2000 et 2001, soit une quinzaine de milliards d'euros, sont beaucoup plus faibles que les déficits primaires cumulés des autres années qui se montent à 80 milliards d'euros.

Solde primaire du budget en exécution 1995-2005

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes - commission des finances

Au déficit historique de 2003 de - 19 milliards d'euros a succédé une **nette amélioration en 2004** où, compte tenu des annonces faites par le gouvernement, et en supposant que la charge de la dette soit à peu près conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, **le déficit primaire devrait se monter à environ 8 milliards d'euros.**

Toutes choses égales par ailleurs, on devrait voir se poursuivre cette tendance favorable **en 2005**, puisque le déficit primaire devrait, sur la base des chiffres du projet de loi de finances initial, **être de l'ordre de 2,6 milliards d'euros.**

Le rétablissement de l'équilibre primaire doit être une priorité, à court terme, de la politique gouvernementale. A défaut, la progression de l'endettement devient autoentretenu.

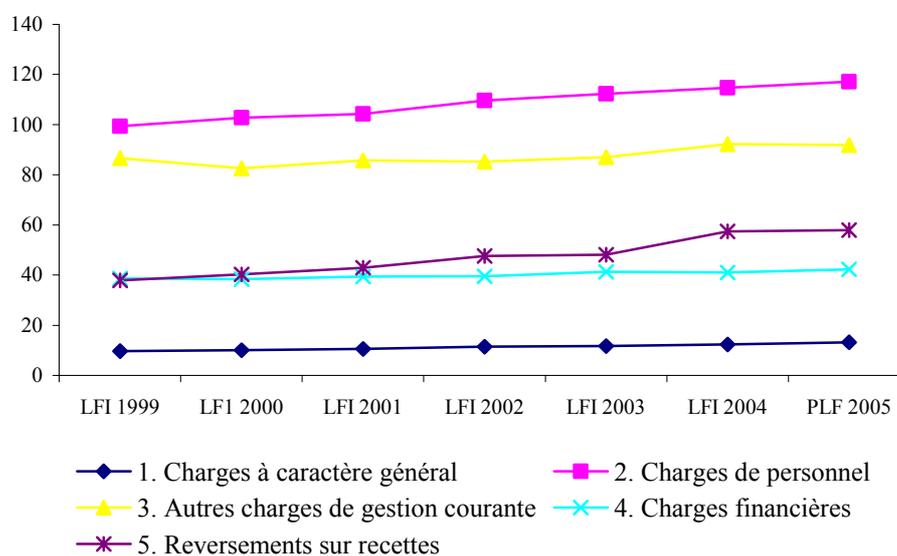
PLF 2005 : PRÉSENTATION EN SECTION DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Dépenses de la section de fonctionnement en loi de finances initiale (1999-2005)

(en milliards d'euros)

	LFI 1999	LF1 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
1. Charges à caractère général	9,65	10,07	10,58	11,49	11,73	12,36	13,15
Matériels et fonctionnement civils	6,59	7,04	7,56	8,25	8,28	8,78	9,50
Fonctionnement des armées	3,06	3,04	3,02	3,24	3,45	3,58	3,66
2. Charges de personnel	99,41	102,78	104,33	109,66	112,33	114,66	117,11
3. Autres charges de gestion courante	86,61	82,56	85,79	85,28	87,08	92,20	91,88
4. Charges financières	38,61	38,40	39,36	39,56	41,28	40,99	42,36
5. Reversements sur recettes	37,92	40,27	42,94	47,69	48,14	57,42	57,95
TOTAL	272,21	274,08	282,99	293,67	300,56	317,63	322,44

Evolution de la décomposition des dépenses de la section de fonctionnement en loi de finances initiale (1999-2005)



Evolution de la décomposition des dépenses de la section d'investissement en loi de finances initiale (1999-2005)

(en milliards d'euros)

	Dépenses						
	LFI 1999	LF1 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
1. Dépenses d'investissement	25,69	25,71	26,17	25,67	27,42	29,71	30,22
- Equipement civil	12,58	13,07	13,45	13,40	13,78	14,81	15,02
- Equipement militaire	13,11	12,65	12,72	12,27	13,64	14,90	15,20
2. Dépenses opérations financières	45,87	64,63	66,09	67,53	76,90	70,50	77,10
TOTAL	71,56	90,34	92,26	93,20	104,32	100,21	107,32

Evolution de la décomposition des recettes de la section d'investissement en loi de finances initiale (1999-2005)

(en milliards d'euros)

	Recettes						
	LFI 1999	LF1 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Déficit section de fonctionnement	- 10,28	- 7,03	- 2,27	- 5,42	- 17,17	- 25,37	- 14,68
Cession d'immobilisations financières	2,67	2,58	4,04	5,43	8,00	4,00	4,00
Ressources d'emprunt	79,17	94,79	90,49	93,19	113,50	121,58	118,00
TOTAL	70,56	90,34	92,26	93,20	104,32	100,21	107,32

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

Comme le rappelle le rapport économique, social et financier, il existe un **solde stabilisant de la dette des administrations publiques** : lorsque le taux de croissance nominale du PIB est inférieur au taux d'intérêt apparent de la dette, l'endettement des administrations publiques tend à augmenter par suite d'un effet boule de neige. En d'autres termes, plus la différence entre le taux de croissance de l'économie et le taux d'intérêt apparent de la dette est élevé, plus le solde primaire stabilisant est faible.

En 2003, il aurait fallu un déficit égal à 1,3 point de PIB pour que le solde primaire ne se détériore pas, à comparer au déficit effectif de 4,1 points de PIB accusé cette même année. Compte tenu de la croissance relativement élevée prévue pour 2004 et 2005, il ne serait plus que **de 2,8 points de PIB**, ce qui reste légèrement inférieur au solde effectif prévu pour la même année.

En tendance, sur la base d'une croissance potentielle du PIB de 2,5 %, d'une inflation de 1,5 % et d'une dette publique de l'ordre de 65 points de PIB, **le solde stabilisant tendanciel s'établirait à 2,5 % du PIB**. On voit donc qu'avec 2,9 % l'année prochaine par l'effet d'une mesure exceptionnelle, il ne sera pas facile de parvenir à une simple stabilisation de notre dette.

La situation est d'autant plus préoccupante que l'économie mondiale pourrait bien connaître une remontée des taux d'intérêt qui ferait alors sentir ses effets sur une charge de la dette masquée ces dernières années par la faiblesse du loyer de l'argent.

Les déficits primaires sont alimentés par des déficits de fonctionnement. Après avoir triplé entre la loi de finances pour 2002 et la loi de finances pour 2003 et avoir encore crû de près de 50 % entre 2003 et 2004, le déficit de fonctionnement devrait refluer en 2005 pour s'établir à **14,7 milliards d'euros**, soit le cinquième du recours à l'emprunt prévu en 2004 (la plus forte proportion depuis 1998).

Il faut noter que **l'on ne dispose pas, comme la fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport préliminaire sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2003, de décomposition du budget de l'Etat en section de fonctionnement et d'investissement au stade de la loi de règlement**. Or, il peut y avoir un écart important entre la prévision et l'exécution : ainsi, a-t-elle calculé que déficit pour 2003 estimé à 17,2 milliards d'euros en loi de finances initiale atteindrait 28,1 milliards, soit une différence de l'ordre de dix milliards d'euros.

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	LFI 2004	PLF 2005
Déficit de fonctionnement	15,0	10,3	7,0	2,3	5,4	17,2	27,2*	25,4	14,7
Nouveaux emprunts	92,7	79,2	94,8	90,5	93,2	113,5	119,5	121,6	118
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	12,5

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

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

4. La tentation des allègements fiscaux en période haute du cycle

Comme l'indique le rapport économique, social et financier page 118 (tome I), « les baisses d'impôt engagées en phase haute du dernier cycle ont posé deux types de problèmes. Elles ont d'abord entravé le jeu des stabilisateurs automatiques, conférant ainsi à la politique budgétaire un caractère pro-cyclique. En recyclant des surplus conjoncturels de recettes, par nature temporaires, en dépenses ou en baisses d'impôts pérennes, cette démarche contribue à dégrader structurellement la situation de nos finances publiques ».

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on voit que la phase de haute conjoncture que nous traversons actuellement va autoriser des allègements fiscaux durables. Certes, une part non négligeable du contenu de la loi n° 2004-804 pour le soutien à la consommation et à l'investissement du 9 octobre 2004 consiste en des mesures temporaires. Force est de reconnaître que tel n'est pas le cas du présent projet loi de finances. Il y a là matière à critiquer une attitude trop peu prudente, selon votre rapporteur général.

Les quelque 15 milliards d'euros de surplus qui devraient découler pour 2005 du retour de la croissance en 2004 vont, en définitive, se traduire par une augmentation des ressources de l'ordre de 10 milliards d'euros, dès lors que l'on tient compte de l'effet des mesures fiscales nouvelles, soit - 2 milliards d'euros, et de l'impact des transferts de recettes à la sécurité sociale aux départements pour 2,5 milliards d'euros.

C'est la raison pour laquelle la contribution de l'augmentation des ressources au rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques apparaît en définitive relativement modérée.

II. UN FARDEAU DE LA DETTE TOUJOURS PLUS LOURD

Le creusement brutal des déficits consécutif au retournement de conjoncture de 2002 et à la quasi-stagnation de 2003, va avoir des conséquences d'autant plus négatives sur la dette que le précédent gouvernement n'avait pas profité de la phase de haute conjoncture pour assainir en profondeur la situation des finances publiques de la France.

A. L'ÉTAT CONTINUE DE VIVRE À CRÉDIT

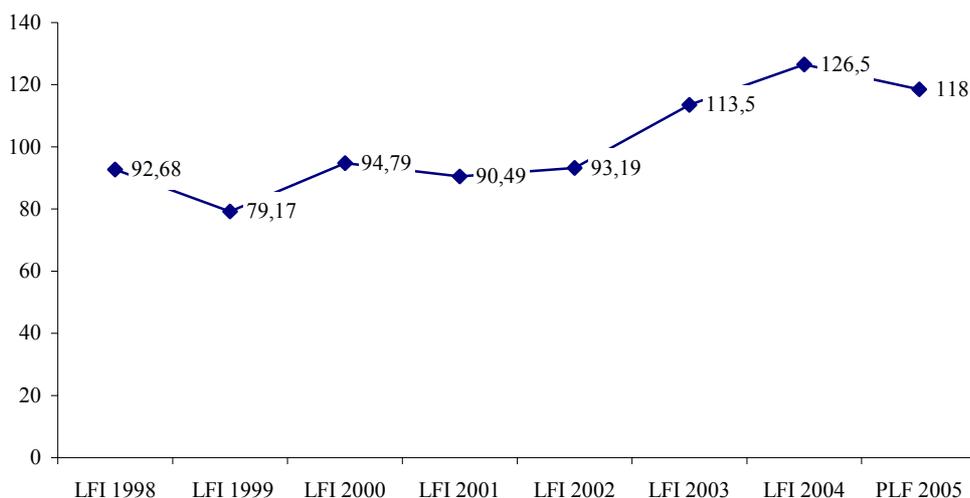
1. Un recours à l'emprunt qui reste historiquement élevé

Le « bouclage » du budget proposé dans le projet de loi de finances pour 2005 repose sur un recours à l'emprunt sur les marchés financiers à hauteur de **118 milliards d'euros**.

Pour mémoire, en 2004, l'appel au marché financier était prévu à hauteur de 126,5 milliards d'euros par la loi de finances initiale. Le fascicule des charges communes annexé au projet de loi de finances pour 2005 fait état d'une prévision d'exécution pour 2004 de 115,6 milliards d'euros.

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

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2005

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	2004	PLF 2005
Charge brute 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	42.360
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	290.962
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	14,56

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

Source : commission des finances

2. Une charge nette de la dette en augmentation

Dans le PLF 2005, la charge brute et la charge nette de la dette connaissent une évolution de même sens avec le même taux de croissance de 3,3 %.

Avec 14,56 %, la part de la charge brute de la dette dans le total du budget général diminue en 2004, ce qui nous place au niveau relativement bas de 1995, étant rappelé que le niveau des taux d'intérêt était alors substantiellement plus élevé.

La charge nette de la dette s'établit à 39,85 milliards d'euros dans le PLF 2005, soit 1,26 milliard d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2004 où elle était de 38,59 milliards d'euros.

Cette reprise de la croissance de la charge de la dette après une année de faible croissance témoigne des premiers effets de l'accroissement du stock de la dette qui n'est plus compensé par l'effet-taux.

B. LE STOCK DE DETTE AUGMENTE

1. Une dette de l'Etat qui s'approche des 900 milliards d'euros

L'annexe du projet de loi de finances 2005 relative aux charges communes ne fournit plus de prévision de l'évolution de la **dette** négociable et non négociable **de l'Etat**. A ce stade, on en est réduit à utiliser les situations hebdomadaires.

Evolution de la dette totale de l'Etat

(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 23/09
Dette négociable	270,85	325,11	378,13	430,77	474,33	514,82	561,08	583,92	616,28	653,30	717,21	790,1	839,66
Dette non négociable	51,02	50,03	64,66	64,89	65,56	62,72	52,95	70,44	67,18	70,53	56,16	52,66	53,05
Dette totale de l'Etat*	321,87	375,14	442,79	495,65	539,89	577,53	614,03	654,36	683,46	723,83	773,37	842,76	892,71

* Hors intérêts courus non échus (ICNE)

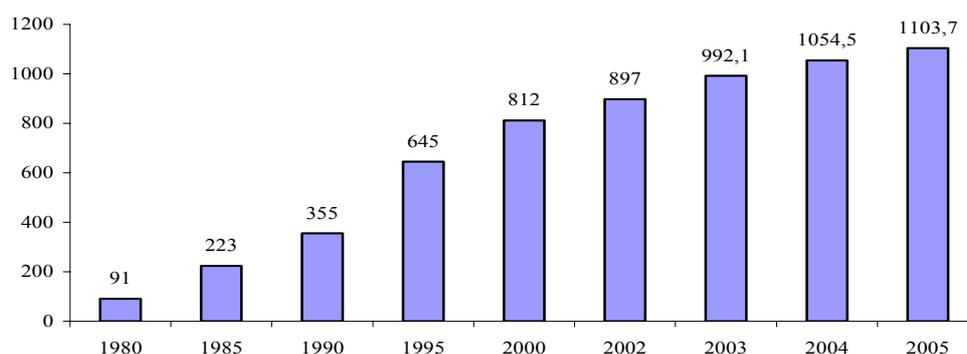
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. Plus de 1.100 milliards d'euros de dette publique

Pour retracer l'évolution de la dette publique, ne disposant pas de sources dans les documents officiels, on est amené à calculer par déduction en appliquant aux PIB prévu pour 2005 un ratio dette/PIB.

Evolution du stock de la dette des administrations publiques

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

En 2003, dernière année pour laquelle la répartition du stock de dette entre les catégories d'administrations publiques est connue, **la dette de l'Etat représentait 80,5 % de la dette totale.**

Evolution de la dette des administrations publiques

(en milliards d'euros)

	Au 31/12/2000		Au 31/12/2001		Au 31/12/2002		Au 31/12/2003	
		% du PIB						
Etat	642,2	45,2	670,6	45,4	732,8	48,2	799	51,3
Organismes divers d'administration centrale	51,7	3,6	49,2	3,3	44,9	3,0	56,3	3,6
Administrations locales	105,7	7,4	105,8	7,2	104,1	6,9	105,3	6,8
Administrations de sécurité sociale	12,5	0,9	13,1	0,9	14,8	1,0	31,4	2,0
Total administrations publiques	812,1	57,2	838,7	56,8	896,6	59,0	992,1	63,7

* au sens du traité de Maastricht

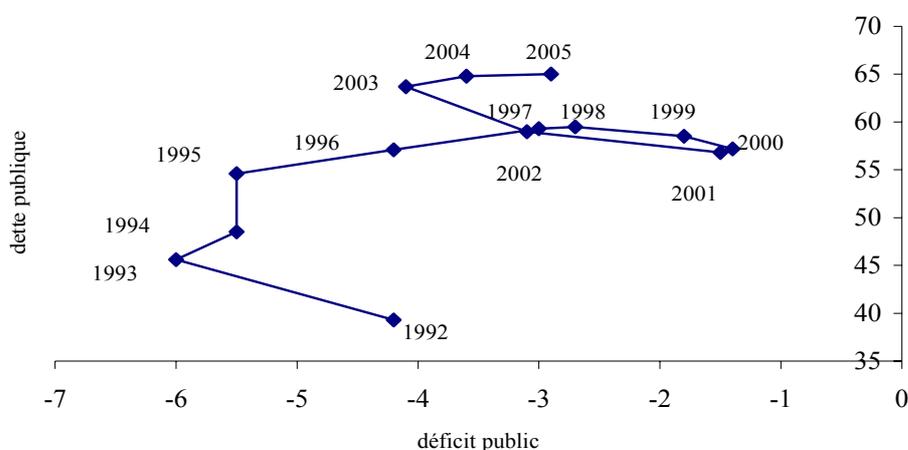
Source : INSEE Première, n° 895 et 961

Pour la première fois en 2003, la dette des administrations publiques a dépassé le seuil de 60 % du PIB, pour s'établir à 63,7 % du PIB. En 2004, ce taux devrait atteindre 64,8 %.

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 que s'esquisse une **spirale ascendante** autour d'un axe vertical correspondant à un déficit compris désormais entre 2 % et 3 %, ce qui témoigne d'un évident **effet de cliquet** à la baisse.

Evolution du déficit public et de la dette publique entre 1992 et 2005

(en % du PIB)



Source : commission des finances

La variation du ratio d'endettement au PIB résulte de trois contributions : un effet « dénominateur », issu de la croissance du PIB nominal et un effet « numérateur » qui correspond à la variation de la dette nominale et qui recouvre lui-même deux facteurs, le déficit public de l'année qu'il faut financer et le solde des flux de créances qui résultent des acquisitions et des ventes d'actifs.

Evolution du déficit public et de la dette publique entre 2002 et 2004

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005
Ratio d'endettement	58,5	63,7	64,8	65
Variation du ration d'endettement (1)	2,0	5	1,1	0,2
dont effet PIB	-1,9	-1,1	-2,7	-2,7
dont effet déficit	3,3	4,1	3,6	2,9
dont effet flux de créances	0,7	2	0,2	0

Source : projet de loi de finances pour 2005

Il ressort de ce tableau que, très logiquement, la reprise de la croissance en 2003 et 2004 va avoir un impact favorable sur le ratio dette/PIB en faisant augmenter le dénominateur, ce qui tend à compenser l'accroissement du stock de dettes sous l'effet de l'accumulation des déficits.

Perspective d'évolution de la dette publique 2002-2008

(en points de PIB)

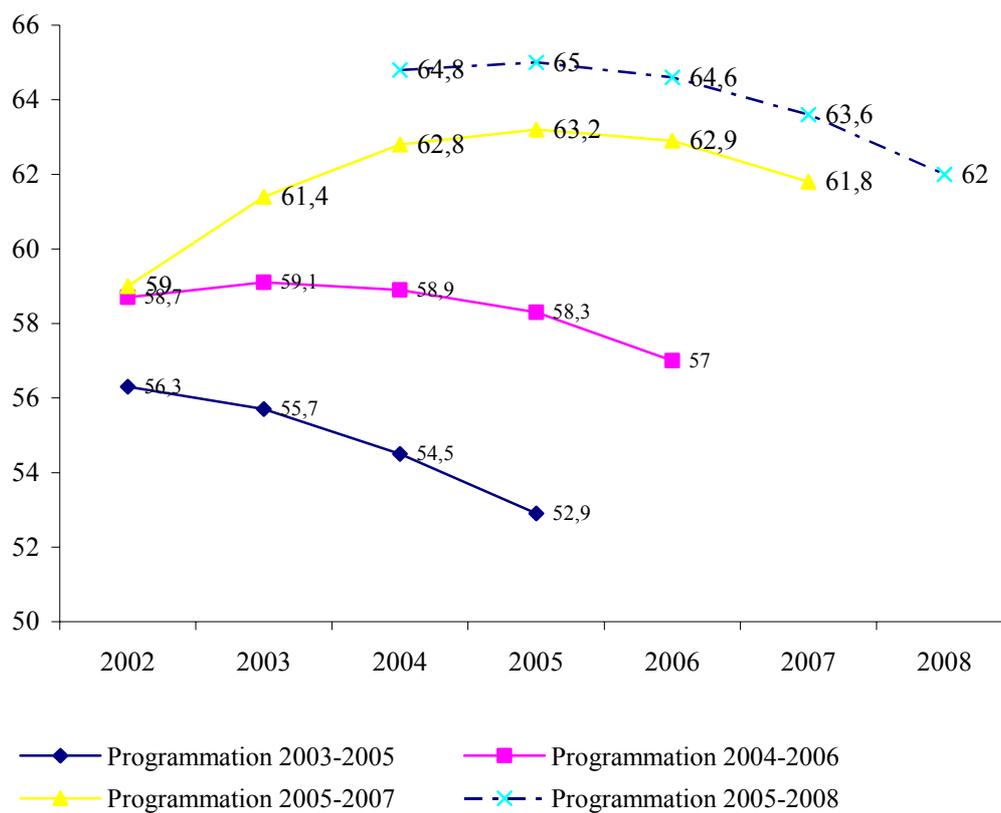
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dette publique	58,8 %	63,7 %	64,8 %	65,0 %	64,6 %	63,6 %	62,0 %

Source : projet de loi de finances pour 2005

Les perspectives pour les prochaines années laissent espérer selon le gouvernement une régression du ratio à partir de 2006 sous l'effet du rétablissement des grands équilibres ainsi que de cessions de titres, dont l'apport pourrait ne pas être négligeable.

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

(en points de PIB)



Source : projet de loi de finances pour 2005

CHAPITRE V :

VERS LA CONSÉCRATION ORGANIQUE D'UN CODE DE BONNE CONDUITE BUDGÉTAIRE

I. PRÉVOIR À L'AVANCE L'AFFECTATION D'ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES NON ANTICIPÉS

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé au début du mois de mai 2004 qu'il prendrait une initiative tendant à définir une **norme de comportement budgétaire vertueuse en cas de surplus non anticipés de recettes**. C'est chose faite avec le dépôt d'un projet de loi modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, n° 1833, XII^{ème} législature déposé le 5 octobre 2004 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver le principe d'une initiative qui tend à poser de façon solennelle des principes de bonne gestion budgétaire à partir **du constat très juste de l'asymétrie de la politique budgétaire française** : lorsque les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, il est effectivement rare qu'une loi de finances cherche à compenser les moindres rentrées par de nouvelles économies ou une hausse des prélèvements obligatoires ; en revanche, il est vrai qu'en cas de recettes imprévues, des allègements fiscaux de grande ampleur sont fréquemment adoptés.

Dans la situation d'urgence financière dans laquelle se trouve notre pays malgré une embellie économique, au demeurant fragile, il est important de faire de la maîtrise des déficits et de la réduction de la dette une priorité et d'en tirer les conséquences au niveau de la procédure de discussion et de présentation du budget.

A. LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Un projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a été déposé par le gouvernement le 5 octobre 2004 à l'Assemblée nationale. Il vise à inscrire en loi de finances initiale une règle d'affectation des surplus temporaires de recettes fiscales pour, d'après l'exposé des motifs du projet de loi organique, « *permettre un meilleur pilotage budgétaire, tout en assurant une meilleure information du Parlement* ». Il ne s'agit donc pas de revenir sur le contenu de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont l'ensemble des

dispositions entre en vigueur au 1^{er} janvier 2005¹, mais bien de la compléter, sur un point particulier, l'affectation des surplus de recettes fiscales.

Le dispositif proposé par le projet de loi organique susmentionné insère un alinéa unique au sein du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui détaille le contenu de la première partie de la loi de finances de l'année. Il prévoit ainsi que cette première partie « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisées les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'Etat* ».

L'exposé des motifs rappelle que « *L'évaluation des recettes fiscales dans la loi de finances initiale est incertaine par nature. (...) Depuis plusieurs décennies, la politique budgétaire française, comme celle d'autres pays, réagit de manière asymétrique à ces inévitables erreurs d'anticipation : lorsque les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, il est rare que de nouvelles économies ou une hausse des prélèvements obligatoires cherchent à compenser cette mauvaise surprise. En effet, cette situation se produit généralement en période de faible croissance ; des mesures de redressement sont alors écartées car elles pourraient nuire à la reprise.*

« *En revanche, lorsque les recettes fiscales sont plus élevées qu'anticipé en loi de finances initiale, des allègements fiscaux de grande ampleur sont plus fréquemment adoptés, de telle sorte que la part du surcroît des recettes fiscales affectée à la réduction du déficit est faible. Les périodes de forte croissance ne comportent souvent que des efforts limités de consolidation budgétaire et même amplifient la dégradation du bas de cycle suivant* ».

B. UN PROJET EN LIGNE AVEC LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les questions relatives à l'affectation des surplus de recettes sont familières à votre commission des finances. Elle avait en effet, à l'automne 1999, affirmé qu'existait un surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1999, ce que le gouvernement avait longtemps contesté, avant de déposer, lors de la discussion de l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, le 20 décembre 1999, un amendement qui, selon les termes du ministre, tendait à « *corriger l'équilibre de ce collectif budgétaire* » et, en particulier, « *relever le niveau des recettes de 11,3 milliards de francs, soit 0,7 % des recettes fiscales*

¹ Toutefois, l'article 67 de la LOLF prévoit que les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 « demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures ».

nettes, ce afin de tenir compte des informations les plus récentes ». Cet épisode, qui avait été qualifié indûment « d'affaire de la cagnotte budgétaire » par la presse, laissant ainsi penser qu'existaient des excédents alors que le budget connaissait alors un important déficit, avait constitué un moment de tension entre le Sénat et le gouvernement.

Quelques mois plus tard, le 29 mars 2000, le Sénat avait décidé, à l'unanimité, de conférer à votre commission des finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances. Un rapport d'information avait été publié six mois plus tard¹. Il soulignait que « *pendant près de six mois, le gouvernement a non seulement nié l'ampleur de l'amélioration de la situation budgétaire mais également son principe même, au mépris de la nécessaire et légitime information de la représentation nationale* »².

En conclusion du rapport d'information précité, votre commission des finances rappelait que l'enquête qu'elle avait menée avait « *d'ores et déjà contribué à faire mûrir le débat sur les finances publiques de notre pays. La presse s'intéresse à l'évolution de la situation mensuelle budgétaire. Le gouvernement n'hésite plus à revoir régulièrement ses prévisions et à tenir informée la représentation nationale sur l'exécution budgétaire. Les commissions des finances des deux assemblées sont maintenant destinataires chaque semaine des situations hebdomadaires financières et budgétaires de l'Etat, leur permettant de suivre de très près la situation des recettes et des dépenses* »³.

II. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES CATÉGORIELLES

A. EVITER LES TENTATIONS DE DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT

Votre commission des finances avait donc contraint le gouvernement à être davantage transparent vis-à-vis de la représentation nationale et des citoyens quant à l'évolution de ses recettes. Le projet de loi organique déposé par le gouvernement vise désormais à franchir une nouvelle étape, en définissant chaque année à l'avance l'usage pouvant être fait des surplus de recettes fiscales. Cette initiative tend, en limitant voire en supprimant les chances d'aboutir des demandes qui sont inévitablement amenées à s'exprimer en cas de recettes fiscales excédentaires par rapport aux prévisions de la loi de

¹ « *En finir avec le mensonge budgétaire – enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat* ». Alain Lambert, président, et Philippe Marini, rapporteur général, Sénat, rapport n° 485 (1999-2000).

² *Op. cit.*, p. 73.

³ *Op. cit.*, p. 153.

finances initiale, à prémunir le gouvernement contre les risques de dérapage des dépenses de l'Etat. Chacun sait que des recettes imprévues suscitent toujours l'expression de revendications particulières, auxquelles il n'est pas toujours facile pour le gouvernement de s'opposer, s'agissant en particulier de mesures dont il ne conteste pas le bien-fondé, mais dont il considère qu'il ne dispose pas des moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre. Des recettes non prévues en loi de finances apparaissent, aux yeux des défenseurs d'intérêts catégoriels, comme une manne qui ne saurait être soumise aux mêmes contraintes que le budget initial, dès lors que leur affectation ne dégrade pas le solde budgétaire affiché par l'Etat.

Le dispositif proposé par le gouvernement confère, compte tenu de ces observations, une plus grande crédibilité à la stratégie de maîtrise des finances publiques. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi susmentionné devrait « *éviter le report excessif de charges sur les générations futures pour financer les dépenses d'aujourd'hui* ».

Sur le fond, le projet de loi organique susmentionné rejoint la position constante de votre commission des finances, pour laquelle le remboursement de la dette est une priorité compte tenu du niveau actuel d'endettement de notre pays, comme elle l'avait d'ailleurs rappelé à la fin de l'année 1999.

Votre commission des finances considère que, compte tenu de la situation dégradée des finances publiques, les deux-tiers des surplus de recettes doivent être affectés à la réduction de la dette, le complément ne pouvant être affecté qu'à des dépenses ou à des diminutions de recettes à caractère exceptionnel. En effet, elle estime que, malgré leurs évidentes limites, les critères de Maastricht restent, sur le moyen terme, des références raisonnables.

B. PRÉSERVER UNE CAPACITÉ DE PILOTAGE « MANUEL » DU SOLDE BUDGÉTAIRE

Il reviendra chaque année au législateur de fixer la part des surplus de recettes fiscales pouvant donner lieu à des ouvertures de crédits : le projet de loi organique ne fixe pas de règle particulière en la matière, ce qui favorise le débat au Parlement sur les évaluations de recettes fiscales et sur l'affectation des éventuels surplus constatés au cours de l'exercice.

On rappellera toutefois, s'agissant des prévisions de recettes, que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose, dans son article 32, que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

La capacité du gouvernement à fixer le solde budgétaire ne sera pas limitée par les dispositions du projet de loi organique. En effet, la qualité de la prévision des recettes fiscales détermine pour partie l'ampleur des éventuels surplus de recettes fiscales. Selon que l'on aura été optimiste ou prudent dans le choix d'un taux de croissance de référence, indépendamment des questions plus techniques liées à des hypothèses d'élasticité¹, l'on se retrouvera avec un surplus plus ou moins substantiel. Une prévision trop optimiste rend ainsi très improbable l'apparition de surplus de recettes. On notera ainsi que, pour l'exercice budgétaire en cours, des surplus de recettes importants pourraient être constatés par rapport aux prévisions, car le budget 2004 a été assis sur une prévision de croissance « pessimiste » de 1,7 %, alors que la croissance constatée pourrait être proche de 2,5 %. Pour l'année 2005, le gouvernement semble en revanche plutôt « optimiste » aux yeux des économistes, avec une prévision de croissance de 2,5 %. On relève d'ailleurs que ce taux de croissance prévisionnel est déjà contesté, compte tenu de l'impact escompté de la hausse des cours du pétrole².

Le gouvernement, s'il tient compte des prévisions de croissance du « consensus des économistes », a aujourd'hui une latitude complète pour estimer le taux de croissance de référence, et donc, pour favoriser l'apparition d'un éventuel surplus ou l'éviter. Seule la fixation d'une règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collège d'économistes *ad hoc*, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année N-1, permettrait d'éviter cet arbitraire et d'éliminer toute possibilité de manipulation.

Le projet de loi organique ne conduira pas le gouvernement à affecter *ex ante* les excédents au niveau de la loi de finances initiale, comme le prévoyait la « norme Zalm » appliquée par les Pays-Bas jusqu'à la fin des années 1990³.

On notera toutefois que le choix d'un taux de croissance systématiquement inférieur à celui du consensus des économistes ainsi que la fixation de règles strictes pour l'utilisation des surplus de recettes reviendrait toutefois à appliquer une sorte de **principe de précaution budgétaire** comme c'était le cas aux Pays-Bas dans le cadre de l'application de la « norme Zalm » précitée. Il est regrettable que l'on s'en écarte dans la présente loi de finances.

¹ L'écart peut résulter d'une mauvaise évaluation de l'impact de la croissance sur chaque catégorie de recettes et sur des hypothèses d'élasticité erronées, étant noté que le sérieux de celles-ci est fréquemment mis en doute à l'occasion de l'examen des lois de finances.

² On rappellera que le gouvernement a retenu l'hypothèse d'un prix moyen du baril de 36,5 dollars sur l'ensemble de l'année 2005, alors que ce prix est actuellement supérieur à 50 dollars.

³ Selon celle-ci, si le déficit budgétaire est supérieur à 0,75 % du PIB, les trois-quarts des recettes budgétaires complémentaires seront affectées à la réduction du déficit budgétaire et le solde à un allègement de charges. Si le déficit est inférieur à 0,75 % du PIB, alors les recettes supplémentaires seront affectées pour moitié à la réduction du déficit et pour moitié à un allègement de charges.

Enfin, le projet de loi organique présenté par le gouvernement ne traite que des recettes fiscales, et ne prend pas en compte les recettes non fiscales, dont votre commission soulignait dans son rapport précité que leurs règles de perception « *sont pour le moins « fantaisistes » (...). Le caractère volatil des recettes non fiscales n'est dû qu'à la volonté politique d'en faire une variable d'ajustement du budget de l'Etat. (...) Conséquence de règles de perception à géométrie variable, les prévisions de recettes non fiscales n'ont cessé de fluctuer au cours de l'année 1999* »¹.

Votre commission des finances constate donc que seule une partie des surplus de recettes est concernée par les dispositions du projet de loi précité, qui n'empêcheront pas le gouvernement de piloter le solde budgétaire de fin d'année. Toutefois, ce texte est un outil pédagogique utile, quelles que soient ses ambiguïtés ou ses insuffisances. Une telle norme ne saurait se substituer à une volonté politique insuffisante. Mais elle peut servir un gouvernement courageux.

¹ In rapport d'information précité, page 99.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2004, 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 2005, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a commencé sa présentation en faisant valoir que le projet de loi de finances pour 2005 reposait sur des hypothèses peut-être trop volontaristes en matière. Il a indiqué que le projet de loi de finances proposait diverses mesures favorables à la compétitivité et à l'emploi : suppression sur deux ans de la majoration de 10 % de l'impôt sur les sociétés, réformes « anti-délocalisations » de la taxe professionnelle, aide à l'emploi à domicile et allègement des droits de succession.

Il a souhaité que la discussion du projet de loi de finances pour 2005 permette un débat utile sur la fiscalité du patrimoine, tout en considérant que le projet de loi de finances ne proposait pas suffisamment de réformes structurelles. Pour clore son introduction, il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 était le dernier projet de loi de finances initiale discuté avant l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Evoquant en premier lieu le cadrage macroéconomique pour 2004, il s'est félicité de la prudence de la prévision de croissance du PIB associée au projet de loi de finances pour 2004, de 1,7 %, alors que le consensus des conjoncturistes prévoyait désormais une croissance du PIB de 2,5 % en 2004. Il a indiqué que cette croissance supérieure aux prévisions s'expliquait par un dynamisme inattendu de la demande intérieure, relevant que, selon le consensus des conjoncturistes, la contribution du commerce extérieur à la croissance devait être de moins 0,9 point du PIB. Il a souligné que, du fait de cette croissance supérieure aux prévisions, le déficit public serait, selon le gouvernement, de 3,6 % du PIB en 2004, ce qui était proche de la prévision du consensus des conjoncturistes (3,7 % du PIB), dont il a souligné qu'elle était, à l'automne 2004, de 4 % du PIB. Il a considéré que l'hypothèse de croissance du PIB associée au projet de loi de finances pour 2005, de 2,5 %, était optimiste, alors que, selon le consensus des conjoncturistes, cette croissance devait être de seulement 2,2 %. Il a précisé que cet écart de prévision s'expliquait, en particulier, par le fait que le consensus des conjoncturistes était moins optimiste en ce qui concerne la contribution à la croissance du commerce extérieur et de la consommation des ménages.

Il a indiqué que, si la prévision moyenne de déficit public pour 2005, de 3,1 % du PIB, était légèrement supérieure à celle du gouvernement, de 2,9 % du PIB, cet écart disparaissait une fois que l'on prenait en considération le fait que certains prévisionnistes ne tenaient pas compte de la « soulte » devant être versée par la caisse nationale des industries de l'électricité et du gaz (CNIEG) au Fonds de réserve des retraites (FRR) : cette « soulte », qui devait s'élever à 7,7 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB, devrait, selon les règles d'Eurostat, réduire à due concurrence le déficit des administrations publiques en 2005, dans la mesure où le FRR faisait partie du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui était un établissement public administratif de l'Etat, et faisait donc partie des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Il a, en outre, souligné le caractère exceptionnel de cette recette, qui devait être prise en compte l'année du transfert des obligations de pension, quel que soit le moment où les versements seraient effectivement opérés. Il a insisté sur les aléas affectant les prévisions de croissance, estimant que si une diminution du taux d'épargne des ménages pouvait susciter une croissance du PIB plus forte que prévu en 2005, une appréciation de l'euro, une augmentation des cours du pétrole ou une croissance de l'économie mondiale inférieure aux prévisions étaient susceptibles de réduire la croissance du PIB. Il a indiqué, à cet égard, que, selon les estimations usuelles, une augmentation de 10 dollars du prix du baril de Brent pendant un an réduirait la croissance du PIB de la France et de la zone euro de 0,5 point de PIB.

Pour **M. Philippe Marini, rapporteur général**, le projet de loi de finances pour 2005 se caractérisait par le maintien, pour la deuxième année consécutive, de la norme de stabilisation des dépenses de l'Etat en volume : les dépenses nettes du budget général se montaient à 289 milliards d'euros en 2005, contre 284 milliards d'euros en 2004, ce qui représente une augmentation, limitée à la prévision d'augmentation des prix hors tabac, de 1,8 %.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également souligné que les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2005 étaient conformes aux engagements de la loi de programmation militaire, de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et de la loi d'orientation pour la justice. Il a noté que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004, ne prévoyait pas d'augmentation globale des crédits de l'Etat, les dépenses correspondantes devant être financées par des redéploiements. Cette remarque a suscité un bref débat au cours duquel sont intervenus Mme Nicole Bricq, MM. Michel Mercier, Yann Gaillard et Michel Charasse.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que, sur les 5,1 milliards d'euros de « marge de manœuvre » fournis par les augmentations de recettes prévues pour 2005 du fait de l'inflation, seulement 0,7 milliard d'euros étaient disponibles pour le financement des priorités du gouvernement, par suite en particulier de l'augmentation de la charge de la dette et des pensions.

Il a jugé que le financement des dépenses nouvelles par des redéploiements correspondait à une saine discipline budgétaire. Il a souligné que les diminutions du nombre d'emplois budgétaires civils prévues de 2003 à 2005, de 11.673 emplois, étaient inférieures à leur augmentation pour la seule année 2002, soit 13.937 emplois. Présentant le taux de remplacement des départs à la retraite proposé en 2005 pour les principaux ministères, il a souligné que, si celui-ci était de seulement 39,1 % pour le ministère de l'équipement et de 50 % pour le ministère des affaires étrangères, il était de 86,8 % pour l'enseignement scolaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également souligné que, sur les 3.835 millions d'euros d'allègements fiscaux devant entrer en vigueur en 2005, seulement 1.455 millions proviendraient du projet de loi de finances pour 2005, le reste trouvant son origine dans d'autres textes : 1.650 millions au titre de la loi de finances initiale pour 2004, 230 millions au titre de la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement et 500 millions d'euros au titre du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale.

Présentant les incidences fiscales des différentes mesures proposées par le projet de loi de finances pour 2005, il a indiqué que l'indexation de la prime pour l'emploi coûterait 230 millions d'euros, les réformes « anti-délocalisations » de la taxe professionnelle 330 millions d'euros, la suppression sur deux ans de la majoration de 3 % de l'impôt sur les sociétés 450 millions d'euros, et l'abattement sur les droits de succession 630 millions d'euros, rappelant que cette dernière mesure consistait en la mise en œuvre partielle d'une réforme préconisée par la commission.

Puis il a exprimé des réserves quant à l'efficacité de la prime pour l'emploi comme instrument de lutte contre le chômage, point de vue que Mme Nicole Bricq a déclaré ne pas partager.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la prévision d'élasticité des recettes fiscales au PIB pour l'année 2005, de 1,4, était optimiste, notant que cette prévision, jointe à celle de croissance du PIB, rendait peu probable en 2005 un surplus de recettes par rapport aux prévisions. Après avoir rappelé que le gouvernement avait décidé d'effectuer une pause d'un an dans la baisse de l'impôt sur le revenu, il a indiqué que les prévisions de recettes non fiscales, en diminution de 271 millions d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2004, étaient peut-être surévaluées, du fait en

particulier d'une prévision optimiste en matière de cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat.

Evoquant la question de l'équilibre budgétaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la prévision de déficit pour 2005, de 44,9 milliards d'euros, était inférieure de 10,6 milliards d'euros au déficit prévu par la loi de finances initiale pour 2004, mais de seulement 4,2 milliards d'euros à la prévision révisée pour 2004. Il a rappelé que le solde primaire du budget de l'Etat, positif de 1999 à 2001, avait atteint moins 19,4 milliards d'euros en 2003, et devait être encore de moins 2,57 milliards d'euros en 2005. Il a déploré que l'Etat doive encore emprunter, en 2005, 118 milliards d'euros supplémentaires, et a souligné que son déficit de fonctionnement devait encore être de 14,7 milliards d'euros en 2005, de sorte que 12,5 % des nouveaux emprunts devaient servir à financer des dépenses de fonctionnement.

Il a regretté que si le déficit des administrations publiques devait repasser en dessous de 3 % du PIB en 2005, ce soit grâce à la « soule » versée par la caisse nationale des industries de l'électricité et du gaz (CNIEG) au Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Il a enfin remarqué que la programmation pluriannuelle 2006-2008 des finances publiques prévoyait, pour les années 2006 à 2007, une évolution du déficit public quasiment identique à celle prévue par la programmation 2005-2007, ce qu'il a jugé encourageant.

Abordant le lancinant problème de l'endettement, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé que la charge nette de la dette s'établissait à 39,85 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit 1,26 milliard d'euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2004. Il a indiqué que la dette de l'Etat approcherait en 2005 les 900 milliards d'euros, dont 840 milliards d'euros de dette négociable, soulignant les menaces que faisait peser sur les finances publiques une éventuelle remontée des taux d'intérêt. Il s'est inquiété de ce que la dette publique atteigne 63,7 % du PIB au 31 décembre 2003, ce qu'il a jugé excessivement élevé. Il a précisé que la dette de l'ensemble des administrations publiques devait être de 1.054 milliards d'euros en 2004 et de 1.104 milliards d'euros en 2005, attirant l'attention sur le fait que, si le déficit public en part du PIB diminuait en période de forte croissance du PIB, tel n'était pas le cas de la dette publique, ce qui suscitait une « spirale de la dette publique ». Il a enfin souligné que, si la dette de l'Etat représentait, en 2003, 80 % de la dette des administrations publiques et 15 % de leur formation brute de capital fixe, l'investissement des collectivités territoriales représentait les deux tiers de leur formation brute de capital fixe, et leur dette seulement 10 % du total de la dette publique.

Pour conclure sa présentation, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que l'idée d'amener le Parlement à se prononcer sur l'affectation de l'Etat des surplus de recettes fiscales non anticipés, proposée par le projet de loi organique adopté par le Conseil des ministres le 5 octobre

2004, était bonne mais que la maîtrise des dépenses publiques passait, avant tout, par l'affirmation d'une réelle volonté politique de réduire le poids de l'Etat et des administrations publiques dans le PIB. Il a considéré, pour sa part, que les deux tiers des éventuels surplus de recettes fiscales devaient être affectés à la réduction de la dette, le complément ne pouvant qu'être affecté à des dépenses ou à des diminutions de recettes de caractère exceptionnel.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité au préalable de constater que les commissaires des finances étaient nombreux à participer à cette séance de commission, moment essentiel de la discussion budgétaire.

M. François Trucy a observé que les dispositions du projet de loi de finances pour 2005 constituaient une entorse aux engagements de la loi de programmation militaire concernant les effectifs du ministère de la défense. Il a montré que le caractère précaire des contrats des personnels du ministère de la défense faisait de ces derniers une variable d'ajustement budgétaire alors que l'armée de terre était en sous-effectif chronique. Il a souligné, à propos des gendarmes, que les avantages sociaux obtenus, en raison d'un mouvement social, il y a quelques années, avaient été compensés sur le plan budgétaire par une action à la baisse sur les effectifs. **M. Michel Mercier**, après s'être félicité de la qualité de la présentation faite, a souhaité savoir s'il y avait des dépenses de fonctionnement non couvertes en loi de finances pour 2005, s'interrogeant par exemple sur la présence dans le budget d'une dotation pour revalorisation des rémunérations des fonctionnaires ou de crédits destinés à financer les opérations extérieures (OPEX) du ministère de la défense. **M. Roland du Luart** s'est montré inquiet du déficit de fonctionnement de l'Etat, de sa dérive en cours d'exécution budgétaire, et préoccupé de l'évolution de la dette de l'Etat, notamment au cas où une hausse des taux interviendrait dans le courant des prochains mois. Il a regretté que le gouvernement n'ait pas accentué les efforts de réduction des effectifs de la fonction publique.

Mme Nicole Bricq a souligné la qualité de la présentation faite par le rapporteur général, et noté les incertitudes pesant sur la croissance en raison notamment de l'augmentation des prix du baril de pétrole. Elle a noté que l'exercice budgétaire 2004 avait bénéficié de conditions économiques favorables, mais que les marges de manœuvre résultant d'une « cagnotte » liée à un surplus de recettes avaient été négligées par le gouvernement, en l'absence de cap économique clair. Elle a relevé un certain scepticisme du rapporteur général s'agissant des mesures « anti-délocalisations » prévues par le projet de loi de finances pour 2005 et une lassitude à déplorer l'absence de réforme fiscale. Elle a observé que le « fétichisme de la majorité gouvernementale », qui l'incitait à réduire le taux de prélèvements obligatoires, sans utiliser le levier de la dépense publique, conduisait à un essoufflement de la consommation des ménages et à une montée du taux

d'épargne peu productive sur le plan économique. Elle a souhaité savoir si la loi d'orientation sur la justice serait respectée en 2005.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur la réalité de l'amélioration du déficit structurel et, de ce point de vue, d'un retour pérenne des soldes publics dans les limites du pacte de stabilité, alors qu'il avait davantage le sentiment d'une amélioration du solde conjoncturel liée au retour de la croissance.

M. Serge Dassault s'est montré inquiet pour l'évolution de la croissance en 2005, en raison principalement de la baisse du dollar par rapport à l'euro. Il a souhaité savoir quel serait l'impact d'une croissance de 1,5 %, sur les recettes de l'Etat. Il s'est étonné que l'Etat continue à « dépenser de l'argent qu'il n'avait pas » et a souhaité, à ce sujet, que la vérité soit davantage expliquée aux Français.

M. Joël Bourdin a jugé excellente la présentation ainsi faite et déclaré que les hypothèses d'élasticité des recettes fiscales, évaluées à 1,4 dans le projet de loi de finances pour 2005, lui paraissaient très optimistes. Il a appelé à la constitution d'une batterie d'indicateurs permettant, à partir de différentes hypothèses, de prendre en compte l'impact de certains chocs externes sur le budget de l'Etat.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a apporté les précisions suivantes.

En réponse à **M. François Trucy**, il a indiqué que les effectifs des personnels civils du ministère de la défense baisseraient de 759 unités en 2005 et que la baisse globale des effectifs de ce ministère s'établissait à 879. Il a rappelé, à cette occasion, la difficulté de cerner avec précision la notion d'effectifs budgétaires en raison, notamment, de l'absence de prise en compte des emplois des établissements publics financés par l'Etat.

En complément, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé la pratique du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) ayant consisté pendant longtemps à mettre à disposition du personnel auprès des services déconcentrés de l'Etat, ainsi qu'un récent rapport d'information de la commission l'avait souligné.

En réponse à **M. Michel Mercier, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a montré que certains progrès avaient été réalisés dans la prise en compte de dépenses habituellement seulement financées en loi de finances rectificative. S'agissant des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la défense, il a montré que 100 millions d'euros avaient été budgétés au titre de 2005, pour une dépense qui serait certes sans doute six fois supérieure, mais que c'était la première fois que de tels crédits étaient inscrits à ce titre en loi de finances initiale.

En complément, M. Jean Arthuis a souligné que Mme Michèle Alliot-Marie s'était engagée devant la commission des finances, l'année dernière, à inscrire l'intégralité des crédits des OPEX en loi de finances initiale.

En ce qui concernait les crédits destinés à provisionner une éventuelle hausse des rémunérations des fonctionnaires en 2005, M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que 400 millions d'euros étaient inscrits, dans cette perspective, en loi de finances.

En réponse à **M. Roland du Luart**, il a observé qu'en loi de finances initiale pour 2003, la part des dépenses de fonctionnement financées par l'emprunt représentait 15,1 % du total, contre 22,8 % en loi de finances rectificative. En loi de finances initiale pour 2004, il a indiqué que ce pourcentage avait atteint 20,5 %, mais qu'il espérait que le chiffre en loi de finances rectificative pour 2004 pourrait être meilleur en raison d'une réduction du déficit. Il a déclaré partager l'inquiétude de M. Roland du Luart au sujet de l'alourdissement de l'endettement public. A propos de l'évolution des effectifs de fonctionnaires, il a expliqué que seuls deux ministères respectaient le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'équipement.

Plusieurs intervenants, parmi lesquels Mmes Marie-France Beaufils, Nicole Bricq, ainsi que MM. Jean-Claude Frécon et Michel Mercier, ont observé que la diminution des effectifs du ministère de l'équipement avait été obtenue par transfert des charges et obligations de ce ministère aux collectivités territoriales, qui se trouvaient, pour certaines, dans l'obligation de recruter.

Poursuivant ses réponses aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé à Mme Nicole Bricq que le terme de « cagnotte » ne lui paraissait pas adapté au regard des montants du déficit public et de la dette. En ce qui concernait les mesures anti-délocalisations proposées par le gouvernement, il a fait remarquer que si le dispositif n'avait pas la taille critique suffisante pour « s'attaquer » au phénomène, il avait du moins le mérite de révéler une prise de conscience bienvenue du problème. S'agissant de l'évolution des prélèvements obligatoires, il a montré que la hausse inéluctable des dépenses de sécurité sociale devait être compensée par une baisse des dépenses de l'Etat et par une baisse de la part « Etat » des prélèvements obligatoires. Il s'est déclaré en désaccord avec une vision négative de l'épargne, car celle-ci était indispensable au financement de l'économie, mais a souligné qu'il fallait agir sur la structure de celle-ci et mieux l'orienter vers les secteurs productifs. Il a indiqué que les chiffres récents, obtenus du ministère de la justice, montraient que les objectifs de la loi d'orientation devraient être respectés en 2005.

Répondant à **M. Yves Fréville**, il a expliqué que les chiffres relatifs au déficit structurel provenaient du rapport économique, social et financier pour 2005, mais que ces chiffres avaient été élaborés selon une méthodologie qu'il convenait de prendre en compte avec prudence car intégrant, au titre de l'amélioration du solde structurel, l'impact de la soulte versée par EDF.

En réponse à **MM. Serge Dassault et Joël Bourdin**, il a indiqué que le taux de croissance et le coefficient d'élasticité des recettes fiscales lui paraissaient pour la loi de finances pour 2005 quelque peu optimistes et qu'il n'attendait pas pour cet exercice budgétaire de surplus de recettes fiscales, ce qui retarderait l'application des dispositions de la loi organique relatives aux principes d'affectation des surplus de recettes fiscales. Il a ajouté, de plus que, toutes choses égales par ailleurs, la baisse de la croissance d'un point de PIB entraînerait une dégradation du déficit budgétaire de 0,5 point.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné la difficulté à concilier dans un projet de loi de finances sincérité budgétaire et volontarisme politique.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au rapporteur général de sa communication.