

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## 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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME I

**LE BUDGET DE 2002**

**ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>CHAPITRE PREMIER :</b> <b>UNE CROISSANCE MENACÉE PAR LE RALENTISSEMENT AMERICAIN ?</b>	
<b>I. À LA RECHERCHE DE LA CROISSANCE PERDUE</b> .....	10
A. UNE CROISSANCE SOUTENUE DE 1998 À 2000 .....	10
1. Une croissance forte tirée par la demande intérieure .....	10
2. Une croissance déjà vulnérable aux aléas extérieurs .....	12
B. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉJÀ DÉGRADÉ AVANT LE 11 SEPTEMBRE 2001 .....	12
1. Une dégradation de l'environnement international depuis la fin de l'année 2000 .....	12
2. Un ralentissement très significatif de l'économie française depuis le début de l'année 2001 .....	14
C. DES PRÉVISIONS POUR 2002 DONT L'IMPRUDENCE A ÉTÉ AGGRAVÉE DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001 .....	16
1. Avant le 11 septembre 2001 : des prévisions gouvernementales compatibles avec celles des principaux organismes .....	16
2. Des prévisions aujourd'hui trop « volontaristes », voire irréalistes ? .....	17
3. Une croissance française évaluée par les conjoncturistes à 1,8 % en l'an 2002 .....	21
<b>II. L'INCAPACITÉ DU GOUVERNEMENT À FAIRE FACE À UN     RALENTISSEMENT</b> .....	22
A. UNE POLITIQUE INAPPROPRIÉE FACE À UN RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE .....	22
1. Une politique longtemps trop procyclique .....	23
2. L'impossibilité de laisser le déficit public s'aggraver .....	25
B. UNE SITUATION COMPARABLE À CELLE DU DÉBUT DES ANNÉES 1990 ? .....	26
1. De forts aléas sur le niveau de la croissance .....	26
2. De lourdes incertitudes sur le solde public .....	27
C. UNE POLITIQUE NÉGLIGENTE À L'ÉGARD DES ENTREPRISES .....	28
1. L'insuffisance des mesures fiscales en faveur de la compétitivité économique de la France .....	28
2. L'impact très défavorable des 35 heures sur l'emploi et l'investissement .....	29
<b>CHAPITRE II :</b> <b>UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TOUT POINT CRITIQUABLE</b>	
<b>I. LES DIFFÉRENTES PRÉSENTATIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE</b> .....	31
1. La présentation de l'article d'équilibre .....	32
2. La présentation synthétique .....	32
3. Le chiffrage des dépenses réelles .....	33

<b>II. LE RETOUR DU LAXISME EN MATIÈRE DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>35</b>
A. L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES D'ICI 2004 EST-IL ENCORE TENABLE ?.....	36
1. <i>Un programme de stabilité 2002-2004 déjà dépassé ?</i> .....	36
2. <i>Pour la première fois depuis 1996 le déficit budgétaire augmente en loi de finances initiale</i> .....	37
3. <i>Aucune amélioration du besoin de financement de l'Etat entre 1999 et 2002</i> .....	39
B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE POUR 2001 GRAVEMENT COMPROMISE EN EXÉCUTION .....	41
1. <i>Un retour sur l'exécution 2000 : les « occasions manquées »</i> .....	42
2. <i>2001 : pour la première fois depuis 1997, le déficit budgétaire s'est accru en exécution</i> .....	42
C. FAUTE DE RÉFORMES STRUCTURELLES, LA RÉDUCTION DES DÉFICITS BUTE SUR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE.....	44
1. <i>Un déficit de fonctionnement qui s'accroît à 4,81 milliards d'euros en 2002</i> .....	44
2. <i>Les deux tiers de l'amélioration relative des déficits publics entre 1997 et 2002 sont dus à la conjoncture</i> .....	47
3. <i>L'Etat reste toujours la seule collectivité publique déficitaire</i> .....	49
D. UNE DETTE DE L'ÉTAT TOUJOURS EN PROGRESSION.....	50
1. <i>Le solde primaire de l'Etat se dégrade en 2002 de 1,7 milliard d'euros</i> .....	52
2. <i>La dette négociable de l'Etat augmente de 171,2 milliards d'euros sur 1997-2002</i> .....	54
<b>III. LE RELÂCHEMENT DE LA CONTRAINTE SUR LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>57</b>
A. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE L'OBJECTIF DE DÉPENSES PUBLIQUES.....	57
1. <i>Une progression de 4,5 % en volume sur 2002-2004</i> .....	57
2. <i>Une dérive au fil des ans</i> .....	58
B. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB COMPROMISE.....	58
1. <i>Les doutes de votre commission des finances</i> .....	58
2. <i>Des comparaisons internationales défavorables à la France</i> .....	59
<b>IV. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002 PREND ACTE DE L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>60</b>
A. UNE NORME DE PROGRESSION DES DÉPENSES POUR 2002 PEU CRÉDIBLE.....	61
1. <i>Un objectif d'évolution des dépenses de l'Etat plus lâche en 2002</i> .....	61
2. <i>De fortes interrogations quant au respect de cette norme de progression des dépenses</i> .....	67
B. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT : DES AFFICHAGES POLITIQUES À RELATIVISER.....	69
1. <i>La priorité donnée aux budgets civils</i> .....	69
2. <i>Une impasse lourde sur la défense</i> .....	71
3. <i>Le sacrifice de l'aide au développement</i> .....	78
C. DES CHOIX « BUDGÉTIVORES ».....	80
1. <i>La fonction publique, véritable priorité du gouvernement tout au long de la législature</i> .....	80
2. <i>Le prix de l'insuffisante réduction des déficits</i> .....	92

D. DE NOMBREUSES « BOMBES À RETARDEMENT » BUDGÉTAIRES.....	93
1. <i>L'explosion programmée du coût des pensions</i> .....	93
2. <i>Les 35 heures : un coût exorbitant ; un piège dans la fonction publique</i> .....	95
3. <i>Les emplois-jeunes : un dossier laissé au prochain gouvernement</i> .....	97
<b>V. DES ÉVALUATIONS DE RECETTES DICTÉES PAR LA NÉCESSITÉ DE « BOUCLER » LE BUDGET</b> .....	100
A. LES RECETTES SURÉVALUÉES DU BUDGET 2001 CONDUISENT À L'ANNONCE D'UNE MOINS-VALUE DE 3,85 MILLIARDS D'EUROS.....	100
1. <i>L'impact du ralentissement économique dès avant le 11 septembre 2001</i> .....	100
2. <i>Les révisions de recettes 2001 associées au projet de loi de finances pour 2002</i> .....	102
B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2002 ÉTROITEMENT DÉPENDANTES DE CELLES DE 2001 .....	103
1. <i>Une hausse des recettes fiscales pour 2002 témoignant d'un grand optimisme</i> .....	103
2. <i>Le pari d'une croissance « volontariste » du PIB</i> .....	107
3. <i>Des recettes non fiscales à un niveau jamais atteint : la nécessité de « boucler le budget »</i> ..	108
4. <i>L'accroissement des recettes non fiscales malgré tout insuffisant pour faire face à de nouvelles charges</i> .....	114
5. <i>Des interrogations sur l'ouverture du capital d'ASF</i> .....	114
<b>VI. L'IMPASSE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FISCALE</b> .....	116
A. LE CHOIX TARDIF ET MAL ASSUMÉ DES BAISSÉS D'IMPÔTS .....	116
1. <i>Une conversion contrainte par l'envolée des prélèvements fiscaux</i> .....	116
2. <i>Un programme fiscal sans orientation claire</i> .....	118
B. LE BUDGET 2002 ENTRE « IMMOBILISME FISCAL » ET « NON-RÉFORME » .....	119
1. <i>Une série de mesures hétéroclites</i> .....	119
2. <i>Des allègements sur le travail en trompe l'oeil</i> .....	120
3. <i>Aucune forme d'allègement pour les entreprises</i> .....	122
4. <i>Aucune mesure n'a été prise pour améliorer l'attractivité fiscale de la France</i> .....	124
C. LE RÉSULTAT : UNE PRESSIION FISCALE TOUJOURS ÉLEVÉE.....	126
1. <i>Un prochain retour au taux de prélèvements obligatoires de 1997</i> .....	126
2. <i>Les prélèvements ne pourront se réduire en l'absence de maîtrise de la dépense</i> .....	127

**CHAPITRE III :**  
**L'APPRÉCIATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES :**  
**L'ÉTAT DE LA FRANCE SE DÉGRADE**

<b>I. LA FRANCE, TOUJOURS MAUVAIS ÉLÈVE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	128
A. DES DÉFICITS PUBLICS SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DE LA ZONE EURO ET À CELLE DES PAYS DE L'OCDE.....	128
1. <i>Un déficit structurel toujours supérieur à la moyenne de la zone euro</i> .....	130
2. <i>Des déficits publics à nouveau parmi les plus élevés d'Europe</i> .....	131
3. <i>Un décalage encore plus net s'agissant des seules administrations centrales</i> .....	134
B. UNE SITUATION EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE BEAUCOUP MOINS FAVORABLE QUE PAR LE PASSÉ .....	135
1. <i>Une situation correcte seulement en apparence</i> .....	135
2. <i>Une dégradation très nette par rapport à la moyenne de nos partenaires en Europe</i> .....	136

<b>II. DES LIENS ENTRE LE PLF 2002 ET LE PLFSS 2002 TOUJOURS PLUS COMPLEXES</b> .....	138
A. UN ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE COMMUN AU PLF ET AU PLFSS .....	138
1. <i>L'importance des hypothèses</i> .....	138
2. <i>Les finances sociales, partie intégrante des engagements européens de la France</i> .....	140
B. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES ORGANISMES DU CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	141
1. <i>56,2 milliards d'euros de charge nette pour l'Etat</i> .....	141
2. <i>L'Etat employeur, l'Etat puissance publique</i> .....	141
C. LES TRANSFERTS DE RECETTES ET DE DÉPENSES ENTRE LES DEUX TEXTES .....	142
1. <i>Les transferts de recettes de l'État vers le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale</i> .....	143
2. <i>Un transfert de recettes de la Sécurité sociale vers l'Etat</i> .....	144
3. <i>Les transferts de dépenses de l'État vers le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale</i> .....	144
D. LES ESPOIRS NÉS DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE DU 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2001 .....	146
1. <i>Des améliorations possibles dès l'exercice 2003</i> .....	146
2. <i>Des intentions aux faits !</i> .....	147
<b>III. LE CONTRASTE ENTRE LA GESTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES</b> .....	147
A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES DEVRAIENT ENCORE DÉGAGER UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE EN 2002.....	147
1. <i>De bonnes performances unanimement saluées</i> .....	147
2. <i>Une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes</i> .....	149
B. LA SUPPRESSION DES IMPÔTS LOCAUX ENTRAÎNE UNE RIGIDIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....	151
1. <i>D'importants transferts de charges vers le contribuable national, qui n'allègent pas la pression fiscale globale</i> .....	151
2. <i>Depuis 1998, 85 % de l'augmentation des concours pour financer les compensations</i> .....	152
<b>CHAPITRE IV :</b> <b>AMÉLIORER LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU BUDGET : LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES</b>	
<b>I. FAIRE VIVRE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	155
A. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE .....	155
1. <i>L'horizon : la loi de finances pour 2006</i> .....	155
2. <i>2002, an I de la réforme budgétaire</i> .....	156
B. UN LOURD TRAVAIL PRÉPARATOIRE POUR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT .....	157
1. <i>Un immense chantier pour l'administration</i> .....	157
2. <i>L'indispensable réforme comptable et patrimoniale</i> .....	158

C. DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES POUR LES TRAVAUX DU PARLEMENT .....	159
1. De nouveaux droits, notamment au profit des commissions des finances .....	159
2. Ériger le contrôle en « seconde nature » du Parlement .....	159
<b>II. RÉDUIRE LA DETTE PUBLIQUE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ .....</b>	<b>160</b>
A. LES ENSEIGNEMENTS DES BUDGETS 1991 À 1993 À MÉDITER .....	161
1. Une explosion du déficit et de l'endettement publics du fait du ralentissement brutal de la croissance .....	161
2. Dès lors, des perspectives toujours lointaines de résorption significative de la dette publique .....	163
B. MIEUX GÉRER LES ACTIFS PUBLICS : LE CONTRE-EXEMPLE DE L'UMTS .....	165
1. L'importance des sommes initialement en jeu : un double dividende de 1,1 point de PIB .....	165
2. En moins d'un an, le scénario initial du gouvernement emporté par la tourmente .....	165
C. CHIFFRER INTÉGRALEMENT LES ENGAGEMENTS « HORS-BILAN » .....	167
1. Des louables efforts pour mieux en cerner les contours .....	167
2. Une lacune majeure : le coût exact de l'impasse des retraites dans la fonction publique (entre 595 et 685 milliards d'euros) .....	169
D. L'INQUIÉTUDE CROISSANTE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR « L'EXCEPTION FRANÇAISE » .....	169
1. Les conclusions du Sommet de Stockholm des 23-24 mars 2001 .....	169
2. La recommandation de la Commission européenne : « dégager des marges pour accélérer la réduction du déficit » .....	170
3. L'avis du Conseil européen sur le programme de stabilité français : « la situation budgétaire en 2000 aurait pu être améliorée encore davantage » .....	172
4. La Banque centrale européenne inquiète des conséquences d'une croissance plus faible sur l'évolution du budget .....	172
<b>III. FAVORISER DAVANTAGE L'EMPLOI ET L'INITIATIVE : LES PROPOSITIONS FISCALES .....</b>	<b>173</b>
A. FAIRE AUTREMENT POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI .....	173
1. Baisser les cotisations sociales des employeurs plutôt que la TVA .....	173
2. Réduire les dépenses publiques pour baisser les prélèvements obligatoires .....	174
B. DEVELOPPER LA COMPÉTITIVITÉ FISCALE DE NOTRE PAYS .....	175
1. La France en mauvaise position au sein de l'Union européenne .....	175
2. Le rapport du Sénat sur l'expatriation des compétences et des capitaux .....	176
C. COMMENT RÉORIENTER LA FISCALITÉ VERS L'INITIATIVE ET L'EMPLOI ? .....	177
1. Rendre l'emploi attractif : alléger les cotisations sociales employeurs et réformer progressivement la taxe sur les salaires .....	177
2. Simplifier notre système fiscal .....	178
3. Relancer l'initiative et l'investissement des entreprises .....	180
4. Accroître la stabilité de notre système fiscal : encadrer la rétroactivité .....	182

<b>IV. MAÎTRISER LA DÉPENSE PUBLIQUE : QUELQUES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES EXPÉRIENCES PORTUGAISE ET ESPAGNOLE</b> .....	183
<b>A. UNE NOUVELLE MÉTHODOLOGIE BUDGÉTAIRE ET DES OBJECTIFS AMBITIEUX</b> .....	184
1. <i>Contenir la dépense, un défi nécessaire mais difficile pour le gouvernement portugais</i> .....	184
2. <i>Une politique drastique de réduction de la dépense mise en œuvre par le gouvernement espagnol depuis 1996</i> .....	187
<b>B. DES RÉSULTATS QUI S' APPRÉCIENT DANS LA DURÉE</b> .....	188
1. <i>Le gouvernement portugais souhaite adopter des mesures « réalistes » de baisse des dépenses</i> .....	188
2. <i>Les efforts très significatifs accomplis par le gouvernement espagnol depuis 1996</i> .....	190
<b>C. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉFORMES STRUCTURELLES DE GRANDE AMPLEUR</b> .....	194
1. <i>Les préalables indispensables à une réduction durable du poids de la fonction publique au Portugal</i> .....	194
2. <i>Les mesures structurelles de libéralisation des différents secteurs de l'économie espagnole</i> .....	195
<b>V. DÉCENTRALISER DAVANTAGE : POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE</b> .....	196
<b>A. DE LA RÉFLEXION À L'EXPÉRIMENTATION : LE GOUVERNEMENT REFUSE L'OBSTACLE ?</b> .....	196
1. <i>Les contributions à la réflexion sont nombreuses</i> .....	196
2. <i>Le gouvernement a pris des libertés avec l'esprit de la décentralisation</i> .....	197
<b>B. AUTONOMIE FISCALE ET PÉRÉQUATION : DEUX OBJECTIFS À CONCILIER</b> .....	199
1. <i>L'autonomie fiscale des collectivités locales ne doit plus reposer sur des impôts archaïques</i> .....	199
2. <i>La simplification des impôts locaux</i> .....	200
3. <i>Le développement de la péréquation</i> .....	201
<b>C. REPENSER L'ARCHITECTURE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	201
1. <i>Maintenir une enveloppe normée, gage de stabilité et de prévisibilité pour les exécutifs locaux</i> .....	201
2. <i>Simplifier les concours de l'État aux collectivités locales</i> .....	201
<b>D. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE</b> .....	202
1. <i>Maintenir un lien entre la DGF des communes et celle des EPCI dont elles sont membres</i> .....	202
2. <i>Améliorer les mécanismes de péréquation au sein de la DGF</i> .....	203
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	205
<b>I. MERCREDI 7 NOVEMBRE 2001 : EXAMEN DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ÉQUILIBRE</b> .....	205
<b>II. JEUDI 8 NOVEMBRE 2001 : AUDITION DE MME FLORENCE PARLY, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET</b> .....	212

## INTRODUCTION

### LE BUDGET DE 2002 : « LA GRANDE ILLUSION »

Le premier budget en euros présenté par le gouvernement ne sera probablement pas exécuté jusqu'à son terme et augure mal, à ce titre, de la fin de l'actuelle législature.

#### **Il cumule les handicaps.**

Il repose tout d'abord sur une prévision de croissance initiale pour 2002 peu fiable depuis la révision à la baisse par l'INSEE de son estimation de la croissance pour 2001, prévision qui est devenue depuis les dramatiques attentats du 11 septembre 2001, clairement irréaliste, sous le vocable pudique de « volontariste ».

**Sur le fond, le gouvernement semble renouer avec de vieux démons** : il a recours à des expédients, des ressources non fiscales qui culminent à un niveau jamais atteint, pour « boucler » la loi de finances ; il renonce de fait, volontairement, à l'objectif de maîtrise de la dépense publique, procédant à des créations massives d'emplois publics aux dépens de l'investissement, notamment militaire, tout en s'obstinant à appliquer une législation sur les 35 heures aux effets économiques aussi incertains que précaires et au coût budgétaire « pharaonique ».

Dès lors, on ne saurait s'étonner d'un retour au laxisme en matière de déficit budgétaire : pour la première fois depuis 1997, le déficit budgétaire figurant en loi de finances s'accroît par rapport à l'année précédente, de même que le déficit de fonctionnement. Le solde primaire pour sa part se rétracte singulièrement. Au total, la dette de l'Etat, c'est-à-dire les impôts de demain, va d'autant plus continuer à progresser que la procédure d'attribution des licences UMTS initialement prévue pour contribuer au désendettement public a désormais pris l'allure d'une erreur majeure de politique économique et budgétaire, le tout au mépris du droit élémentaire du Parlement à l'information.

**Ainsi, ce budget, qui n'est déjà plus en phase avec les orientations contenues dans le programme pluriannuel 2002-2004, semble faire écho, dix années après, aux sombres périodes budgétaires 1991-1993 où la révision à la baisse des prévisions de croissance avait entraîné une très forte et très rapide dégradation du solde budgétaire et de la capacité de financement des administrations publiques. Ceci est d'autant moins admissible qu'en 4 ans d'embellie économique, le gouvernement a eu largement la possibilité de reconstituer des marges de manœuvre. Bien qu'il ait affirmé en avoir l'intention, il a gaspillé immédiatement ces surplus disponibles.**

**Au terme de l'actuelle législature, n'allons-nous pas, après les budgets des occasions manquées, passer à l'ère des budgets des illusions perdues ?**

Cette situation est d'autant plus sérieuse que notre pays est confronté à de graves défis.

Rien n'a été fait pour accroître notre compétitivité par rapport à nos principaux partenaires européens avec lesquels nous partageons désormais une monnaie commune, l'euro. Rien n'a été fait non plus pour affronter les chocs de l'avenir : réforme des retraites, réforme de l'Etat et de la fonction publique. **A l'évidence, une politique budgétaire plus responsable s'impose, nécessitant d'autres choix, d'autres priorités et surtout plus de courage politique.**

Le présent rapport, s'appuyant notamment sur les travaux menés depuis plusieurs années par votre commission des finances, entend pleinement contribuer au débat et propose à ce titre autant de pistes d'action.

On s'y efforcera, tout en présentant les données prévisionnelles de 2002, de les remettre en perspective par rapport à l'ensemble des budgets exécutés par le gouvernement de M. Lionel Jospin depuis 1997. Le lecteur trouvera donc ici l'esquisse d'un bilan économique et budgétaire de la gestion de l'Etat au cours de la législature qui s'achève. Votre rapporteur général souhaite que ces données, et les appréciations portées, permettent au futur débat national de se dérouler en toute clarté. Depuis quatre ans et demi, votre commission a souvent « clamé dans le désert »... Le moment des prises de conscience approche sans doute : l'opinion publique comprendra qu'à vivre à crédit en période de prospérité, on risque de connaître des lendemains particulièrement difficiles !

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **UNE CROISSANCE MENACÉE PAR LE RALENTISSEMENT AMERICAIN ?**

Depuis les attentats perpétrés aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, les conjoncturistes ont revu à la baisse leurs prévisions de croissance pour l'économie française en 2002. Celles-ci sont désormais de l'ordre de 1,8 %. Pourtant, le gouvernement a maintenu inchangée sa prévision de croissance pour l'année 2002, à 2,5 % (avec une fourchette de 2,25 % à 2,75 %). Cette divergence conduit votre rapporteur général à s'interroger quant à la pertinence de la prévision de croissance présentée dans le présent projet de loi de finances.

#### **I. À LA RECHERCHE DE LA CROISSANCE PERDUE**

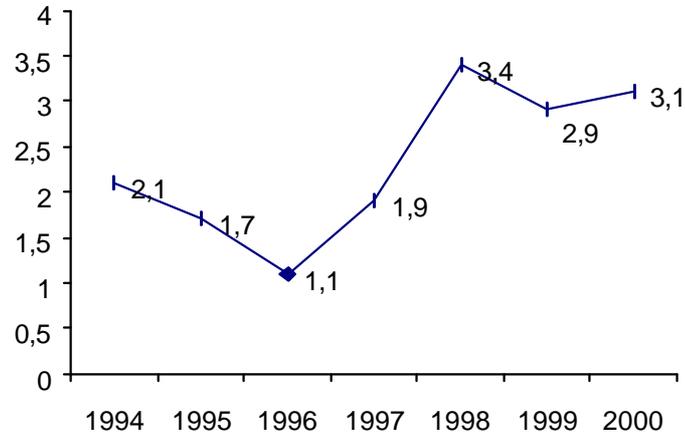
##### ***A. UNE CROISSANCE SOUTENUE DE 1998 À 2000***

###### **1. Une croissance forte tirée par la demande intérieure**

L'économie française a connu de 1998 à 2000 une croissance soutenue, supérieure à son potentiel (qu'on estime généralement compris entre 2 % et 2,5 % en volume), comme l'indique le graphique ci-après.

### Croissance du PIB en France

(en points de PIB)



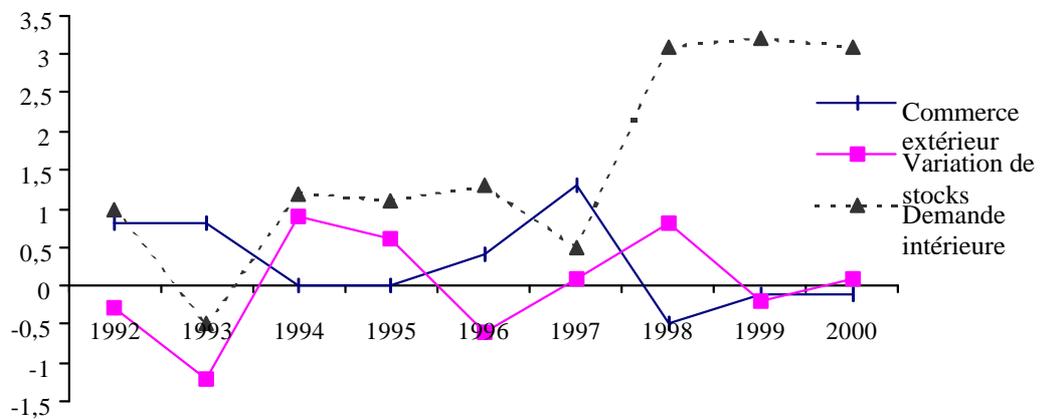
Source : Insee

Cette croissance a été rendue possible par l'assainissement budgétaire effectué par les gouvernements précédents à partir de la récession de 1993 et par le desserrement de la politique monétaire à partir de 1995.

Elle s'est appuyée sur une demande intérieure dynamique. Celle-ci a en effet pris le relais de la demande extérieure, à l'origine de la reprise de l'année 1997. Le graphique ci-après permet de mettre en évidence cette évolution.

#### Contributions à la croissance : le dynamisme de la demande intérieure

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2002

## 2. Une croissance déjà vulnérable aux aléas extérieurs

Ainsi que votre rapporteur général le soulignait il y a un an, cette croissance était vulnérable aux aléas extérieurs. Elle pouvait diminuer, notamment, du fait d'un ralentissement de l'économie américaine ou européenne. En particulier, le risque d'une accélération de l'inflation dans certains pays de la zone euro, avec ses conséquences sur la politique monétaire et sur la consommation des ménages, ne pouvait pas être écarté.

Cependant, le gouvernement ne semblait pas tenir compte de ces incertitudes et continuait à exprimer un optimisme de commande.

### ***B. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉJÀ DÉGRADÉ AVANT LE 11 SEPTEMBRE 2001***

Les craintes de votre rapporteur général sur une éventuelle dégradation de l'environnement international se sont malheureusement révélées fondées.

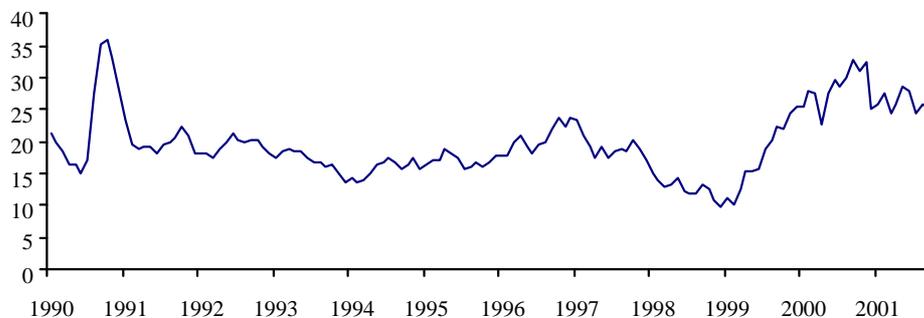
## 1. Une dégradation de l'environnement international depuis la fin de l'année 2000

### *a) L'augmentation du prix du pétrole*

Tout d'abord, le prix du pétrole a atteint en septembre de l'année 2000 son maximum depuis 1991, comme l'indique le graphique ci-après :

**Cours du pétrole**

*(prix du baril de Brent en dollars)*



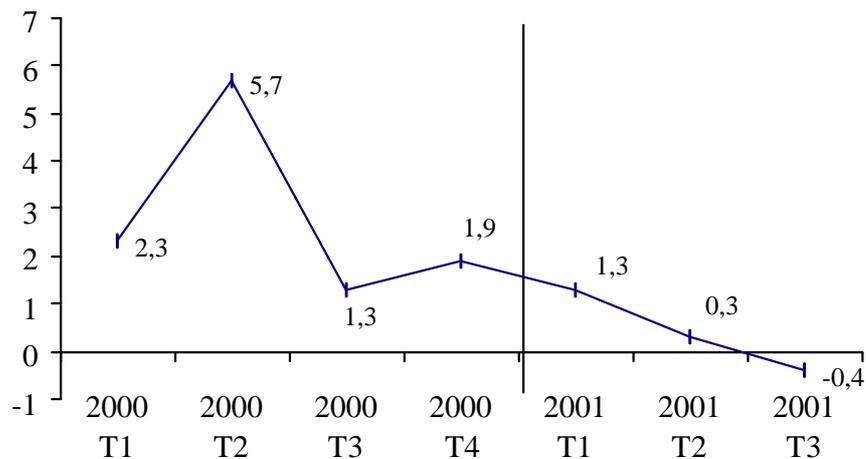
Source : FERI

*b) Le ralentissement de l'économie américaine*

Ensuite, l'économie américaine connaît un net ralentissement depuis le dernier trimestre de l'année 2000, que le graphique ci-après permet de mettre en évidence.

**Croissance du PIB aux Etats-Unis**

(en % rythme annualisé)



Source : Bureau of Economic Analysis

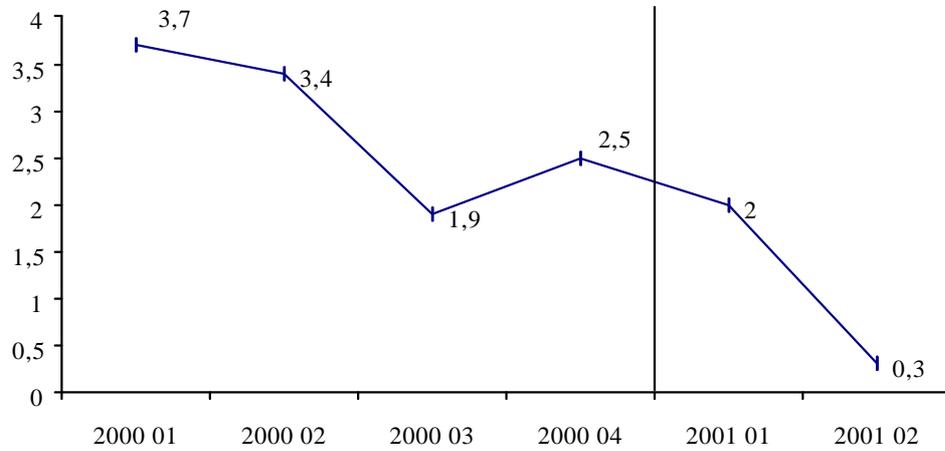
Depuis le troisième trimestre de l'année 2000, la croissance trimestrielle de l'économie américaine a chuté, en rupture avec le rythme, de l'ordre de 5 %, observé auparavant. **Ainsi, au troisième trimestre de l'année 2001, la croissance a été de - 0,4 %.**

*c) Le ralentissement de la zone euro*

Enfin, en partie à cause de ces deux phénomènes, la croissance de la zone euro a connu un ralentissement marqué au cours de l'année 2000, avant de devenir presque nulle au deuxième trimestre de l'année 2001, comme l'indique le graphique ci-après.

### Croissance du PIB dans la zone euro

(en % rythme annualisé)



Source : Eurostat

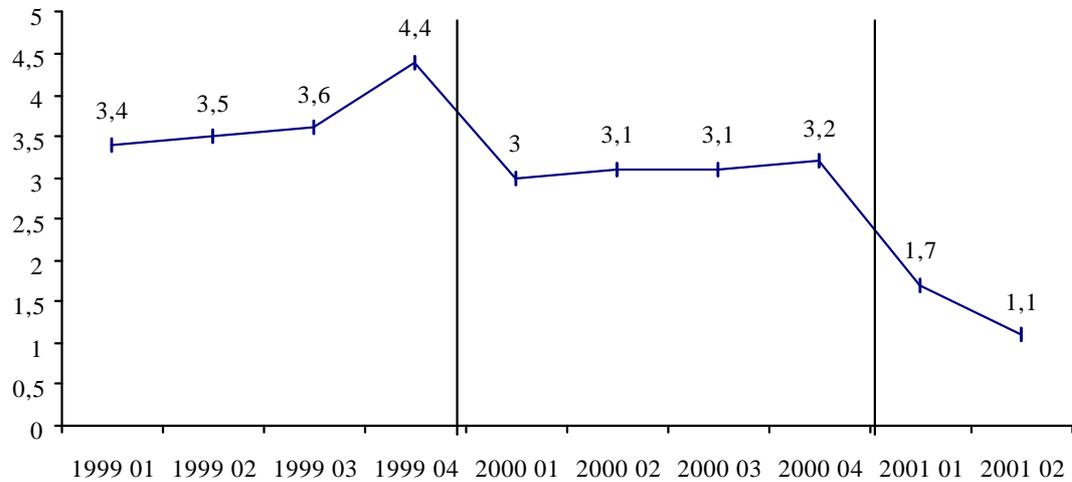
En effet, l'atterrissage de l'économie des Etats-Unis a surpris par son ampleur et sa rapidité. Par ailleurs, une inflation plus forte qu'anticipé au sein de la zone euro érode le pouvoir d'achat des ménages, tout en réduisant la probabilité d'un assouplissement de la politique monétaire.

## **2. Un ralentissement très significatif de l'économie française depuis le début de l'année 2001**

En conséquence de ces phénomènes, la croissance trimestrielle de l'économie française a été plus faible en l'an 2000 qu'en 1999, avant de s'effondrer en 2001, comme le montre le graphique ci-après.

### Croissance du PIB en France

(en % rythme annualisé)



Source : Insee

*a) Un ralentissement de l'économie française en l'an 2000, résultant de l'augmentation du prix du pétrole*

En effet, des taux de croissance quasiment identiques du PIB français en 1999 et en 2000 (respectivement 2,9 % et 3,1 %) ne doivent pas dissimuler un ralentissement de la croissance en l'an 2000, que traduit son rythme d'évolution infra-annuelle.

Alors que la croissance, mesurée de trimestre à trimestre, est passée au cours de l'année 1999 de 3,4 % à 4,4 % en rythme annuel, elle a ensuite été inférieure à ces taux.

Cette inflexion en l'an 2000 semble s'expliquer principalement par le renchérissement des produits pétroliers. En effet, celui-ci a affecté le pouvoir d'achat des ménages tout en les incitant à épargner davantage.

*b) Une diminution de la croissance française en 2001*

La croissance de l'économie française a encore diminué aux premier et deuxième trimestres de l'année 2001, pour atteindre un taux, en rythme annualisé, de respectivement 1,7 % et 1,1 %.

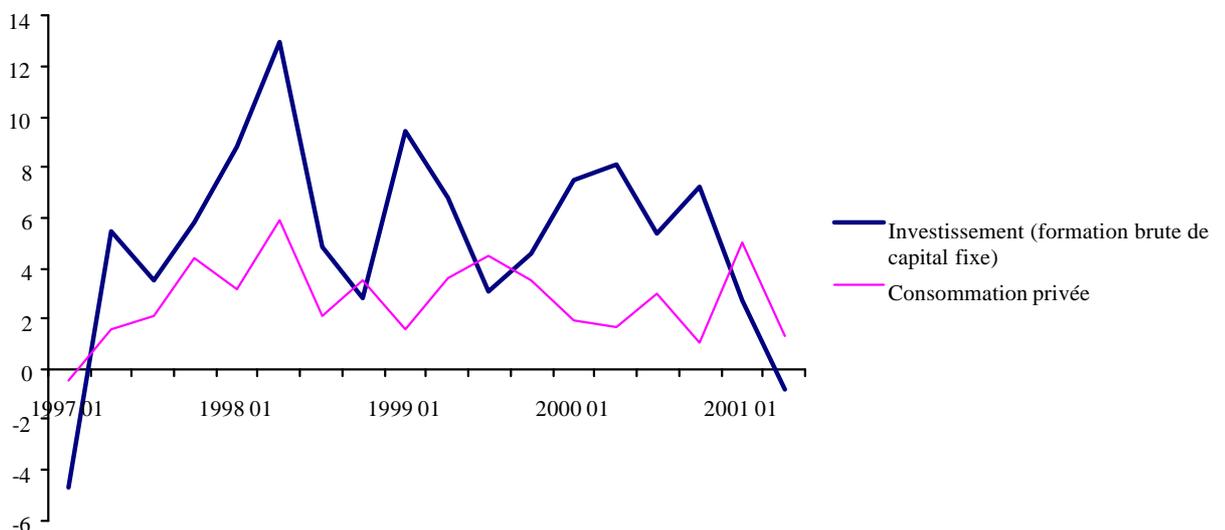
Si la croissance se maintenait en l'an 2001 au rythme du deuxième trimestre, ce qui ne semble pas improbable, elle serait cette année de 2,1 %. Telle est la dernière prévision de croissance avancée par l'INSEE. On peut rappeler que l'objectif du projet de loi de finances pour 2001 était de 3,3 %.

Ce ralentissement s'explique par une dégradation du contexte international plus marquée que prévu. Celle-ci a notamment résulté en un recul de l'investissement au deuxième trimestre de l'année 2001, de 0,8 % en rythme annualisé.

La consommation des ménages demeure cependant soutenue, comme l'indique le graphique ci-après.

### Investissement et consommation privée en France

(croissance trimestrielle, annualisée en %)



Source : Insee

### **C. DES PRÉVISIONS POUR 2002 DONT L'IMPRUDENCE A ÉTÉ AGGRAVÉE DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001**

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la pertinence de la prévision de croissance du gouvernement pour l'année 2002, de 2,5 %.

#### **1. Avant le 11 septembre 2001 : des prévisions gouvernementales compatibles avec celles des principaux organismes**

Ces prévisions pouvaient sembler plausibles jusqu'au 11 septembre 2001.

En effet, une prévision de 2,5 % pour l'année 2002 pouvait s'appuyer sur l'hypothèse d'une amélioration de l'environnement international.

Le tableau ci-après montre que les prévisions actuelles du gouvernement étaient conformes à celles des principaux organismes indépendants jusqu'au 11 septembre 2001 <sup>1</sup>.

**Prévisions de croissance antérieures au 11 septembre 2001**

(prévisions de croissance du PIB en %)

	2001	2002
<b>Gouvernement (PLF 2002)</b>	<b>2,3 (1)</b>	<b>2,5</b>
Pour mémoire :		
- objectif de la loi de finances pour 2001	3,3 (3,0 / 3,6)	-
- objectif de la programmation pluriannuelle des finances publiques à l'horizon 2004	3,0	
- DOB pour 2002	2,9 (2,7 / 3,1) <sup>(1)</sup>	3,0 (2,8 / 3,2)
<b>Prévisions des principaux organismes indépendants</b>		
<i>Juillet 2001</i>		
BIPE	2,5	2,8
OCDE	2,6	2,7
Rexecode	2,4	2,2
Insee	2,3	-
<i>Septembre 2001</i>		
BIPE (11 septembre)	2,3	2,5

(1) Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré 21 octobre 2001 que « Nous devrions être autour de 2,1% ».

**2. Des prévisions aujourd'hui trop « volontaristes », voire irréalistes ?**

Ces prévisions ne semblent plus d'actualité en raison de l'appréciation récente de la conjoncture intérieure de l'année 2001, et de la montée incontestable des périls extérieurs.

a) *La révision à la baisse des estimations de l'Insee pour la croissance française des premier et deuxième trimestres de l'année 2001*

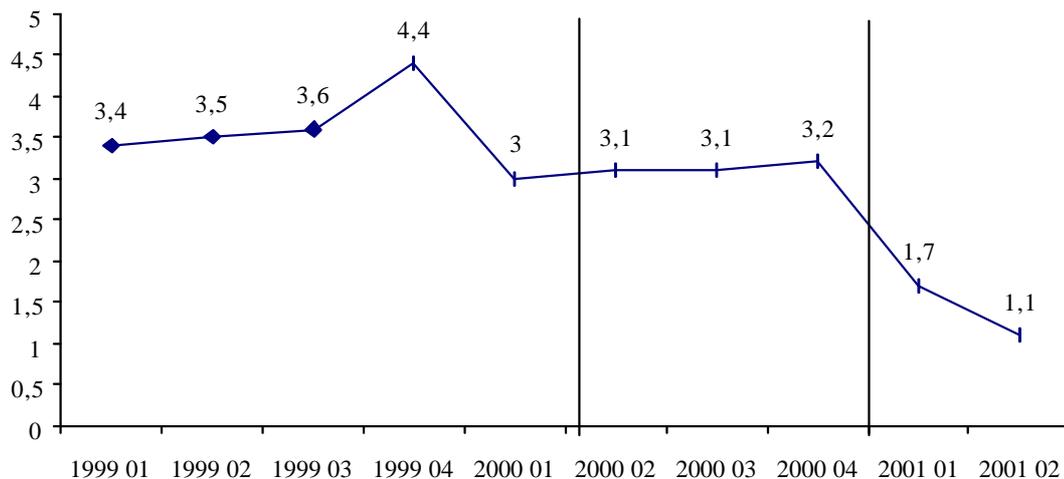
Tout d'abord, l'Insee a alors revu à la baisse son estimation de la croissance du PIB de l'économie française au premier et au deuxième trimestres de cette année.

<sup>1</sup> *Le pessimisme de Rexecode pour l'année 2002 s'expliquant par la prévision d'un recul (- 0,3 %) de l'investissement des entreprises.*

Les estimations, de respectivement 0,5 % et 0,4 %, ont été ramenées à 0,4 % et 0,3 %, soit 1,7 % et 1,1 % en rythme annualisé.

### Croissance du PIB en France

(en % rythme annualisé)



Source : Insee

**L'économie française connaît donc depuis le début de l'année 2001 un ralentissement important.**

#### *b) La nette dégradation de l'environnement international*

(1) Les attentats commis aux Etats-Unis

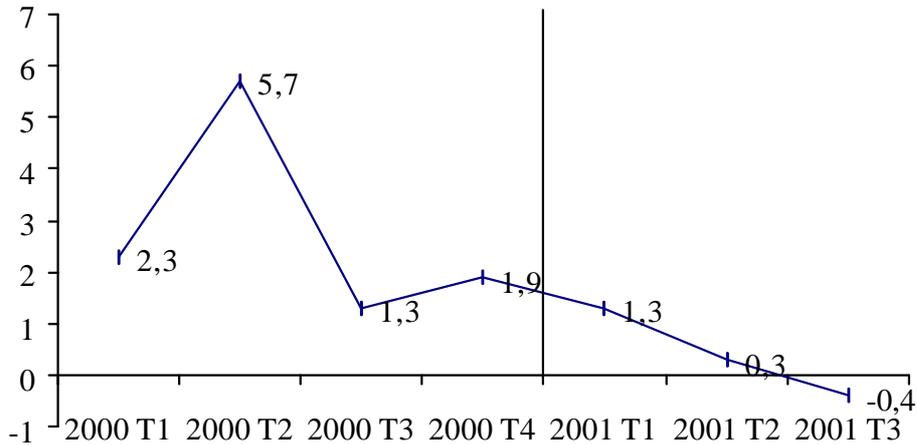
Ensuite, les attentats commis aux Etats-Unis le 11 septembre 2001 pourraient avoir un impact négatif sur l'économie mondiale, du fait notamment d'une dégradation de la confiance des ménages, en particulier américains.

Les prévisions présentées ci-avant reposent donc sur des hypothèses de croissance de l'économie des Etats-Unis en l'an 2002 que l'on peut considérer comme optimistes. Ainsi, le gouvernement prévoit une croissance de l'économie des Etats-Unis de 1,9 % en l'an 2002.

**Or, l'économie des Etats-Unis ralentit depuis le dernier trimestre de l'année 2000, et a reculé de 0,4 % au troisième trimestre de l'année 2001.**

### Croissance du PIB aux Etats-Unis

(en % rythme annualisé)



Source : Bureau of Economic Analysis

La reprise anticipée par le gouvernement n'allait pas de soi avant les attentats, du fait notamment des incertitudes sur l'évolution du comportement des ménages américains. Compte tenu, notamment, de l'impact vraisemblable des attentats sur la confiance de ces derniers, les principaux prévisionnistes sont moins optimistes sur la croissance de l'économie des Etats-Unis en 2002. Ils estiment que les Etats-Unis ne connaîtront pas de reprise avant le deuxième trimestre de l'année 2002. Leurs prévisions de croissance pour l'année 2002 sont donc généralement comprises entre environ 1 % et 1,5 %, comme l'indique le tableau ci-après.

#### Prévisions récentes de croissance de l'économie américaine (octobre 2001)

Organisme	Prévision de croissance en 2002 (en % du PIB)
Morgan Stanley	1
Economist Intelligence Unit (EIU)	1,4
Conference Board	0,9
AIECE (1)	1,7
OCDE (2)	1,3

(1) Organisme regroupant des instituts de conjoncture européens. Plusieurs instituts n'avaient pas encore actualisé leurs prévisions depuis le 11 septembre.

(2) Projet de rapport récemment transmis aux Etats membres en prévision de la publication des prochaines « Perspectives économiques de l'OCDE ».

Le gouvernement n'exclut pas un tel scénario. Ainsi, il estime<sup>1</sup> que « les attentats des Etats-Unis pourraient déprimer la croissance européenne et française de l'ordre de 0,5 point à l'horizon 2002 », comme l'indique le tableau ci-après.

**Impact des attentats sur la croissance (2002)**

En points de PIB	PIB de l'Union européenne	PIB des Etats-Unis
Prévision de croissance retenue dans le PLF 2002 (1)	2,3	1,9
Impact possible des attentats (2)	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
Impact de la baisse de confiance aux Etats-Unis	0,35	0,65
Impact de la baisse de confiance en Europe	0,15	0,05
<b>(1) – (2)</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>

Source : ministère de l'économie

Les derniers chiffres relatifs à l'économie des Etats-Unis rendent ce scénario crédible. Ainsi, le 30 octobre 2001 l'indice de confiance des consommateurs américains était à son niveau le plus bas depuis février 1994. Par ailleurs, au troisième trimestre de l'année 2001, la croissance du PIB a été de - 0,4 %. On peut dès lors se demander si les prévisions de croissance du gouvernement ne devraient pas être revues à la baisse, tant pour l'économie américaine que pour l'économie française.

(2) Une croissance allemande de l'ordre de 1,3 % en 2002 ?

De même, les six principaux instituts de conjoncture allemands ont récemment revu à la baisse leurs perspectives de croissance de l'économie allemande pour l'année 2002. En effet, celle-ci n'est plus que de 1,3 % de croissance, contre 2,2 % dans leur rapport précédent. A titre de comparaison, le gouvernement retient l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % de l'économie allemande.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé au gouvernement par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances.

### 3. Une croissance française évaluée par les conjoncturistes à 1,8 % en l'an 2002

Tous ces facteurs font que les conjoncturistes tendent à retenir des prévisions de croissance de l'économie française moins optimistes que celle avancée par le gouvernement.

Ainsi, la croissance de l'investissement des entreprises serait de seulement 2,8 % selon les instituts réunis au sein de la Conférence économique de la nation (contre 3,8 % selon le gouvernement).

Cette faible confiance s'expliquerait, notamment, par les incertitudes quant à la consommation des ménages. Du fait notamment de l'augmentation du taux de chômage prévue pour l'année 2002, la croissance de la consommation des ménages serait de seulement 2,2 % selon les instituts réunis au sein de la Conférence économique de la nation (contre 2,7 % selon le gouvernement).

**Ainsi, les prévisions de croissance de l'économie française pour l'année 2002 sont aujourd'hui de l'ordre de 1,8 %, comme l'indique le tableau ci-après.**

Les principales prévisions de croissance de l'économie française pour l'année 2002

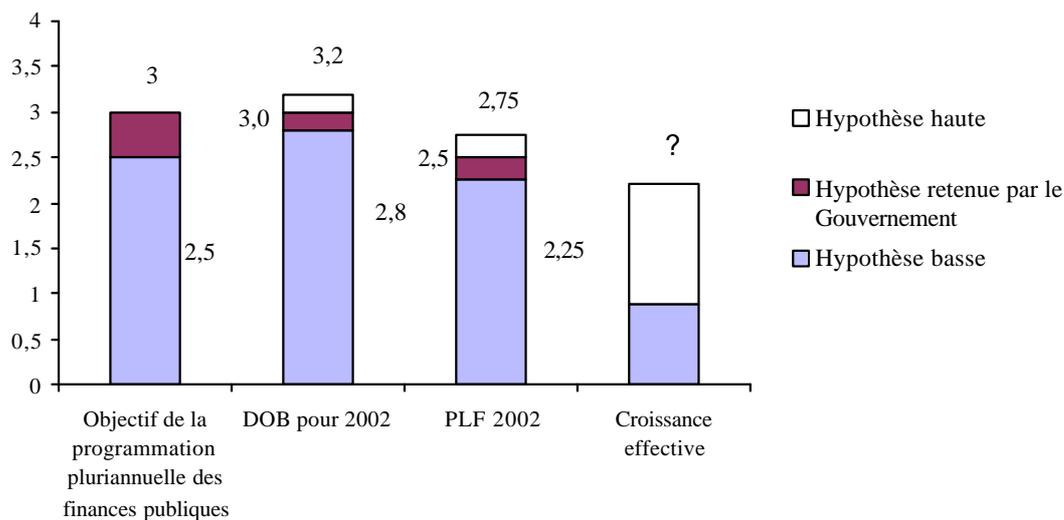
Organisme	Prévision de croissance (en % du PIB)
Gouvernement	2,5 (2,25/2,75)
<i>Principaux panels de conjoncturistes</i>	
Conférence économique de la nation (15 octobre)	2,1 (instituts)/2,2 (privés)
<i>Consensus Forecasts</i> (20 octobre)	1,8
Enquête trimestrielle réalisée par Reuters auprès de vingt économistes (25 octobre)	1,8
<i>Principaux instituts français</i>	
BIPE (septembre, prévisions actualisées après les attentats)	1,3-1,8
Rexecode (septembre, prévisions actualisées après les attentats)	1,5
OFCE (octobre)	2,2
OCDE (rapport provisoire, octobre)	1,6

Il faut souligner que la croissance pourrait être encore plus faible que ce que suggèrent ces prévisions si le ralentissement s'accompagnait d'une crise financière aux Etats-Unis ou d'une augmentation du prix du pétrole, ou si les ménages français réduisaient leur consommation, comme ils l'ont fait pendant la guerre du Golfe.

Dans tous les cas, la croissance serait donc vraisemblablement inférieure aux prévisions successives faites par le gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

### La croissance en 2002 : évolution des prévisions du gouvernement

(en points de PIB)



## II. L'INCAPACITÉ DU GOUVERNEMENT À FAIRE FACE À UN RALENTISSEMENT

### A. UNE POLITIQUE INAPPROPRIÉE FACE À UN RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE

La politique budgétaire française se trouve aujourd'hui face à un dilemme : laisser s'accroître les déficits publics et espérer réduire ainsi, à court terme, le ralentissement de la croissance ; ou, au contraire, mener une politique rigoureuse visant à respecter les engagements de réduction du déficit public pris par la France dans le cadre de l'Union européenne.

## 1. Une politique longtemps trop procyclique

Comme l'a souligné la Banque de France dans une étude publiée l'année dernière<sup>1</sup>, « *le bon fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance implique une orientation clairement contra-cyclique<sup>2</sup> des politiques budgétaires nationales, dans la mesure où il leur revient d'accommoder les éventuels chocs asymétriques, tout en respectant l'objectif d'équilibre de la situation budgétaire sur l'ensemble du cycle. Pourtant, la politique budgétaire française semble actuellement [avant le ralentissement économique observé au début de l'année 2001] pouvoir être davantage qualifiée de pro-cyclique, avec une réduction substantielle de la pression fiscale intervenant dans un contexte de hausse déjà conséquente du revenu des ménages* ».

Le caractère insuffisamment contracyclique, voire procyclique, de la politique budgétaire menée ces dernières années, provient de plusieurs phénomènes.

### *a) Un objectif de croissance des dépenses sans cesse revu à la hausse*

Tout d'abord, les dépenses publiques ne sont pas suffisamment maîtrisées.

Après avoir été sans cesse revu à la hausse par les programmations pluriannuelles des finances publiques successives, l'objectif de croissance annuelle des dépenses publiques (1,5 %) est devenu légèrement supérieur au taux observé depuis 1994 (1,4 %), comme l'indique le graphique ci-après.

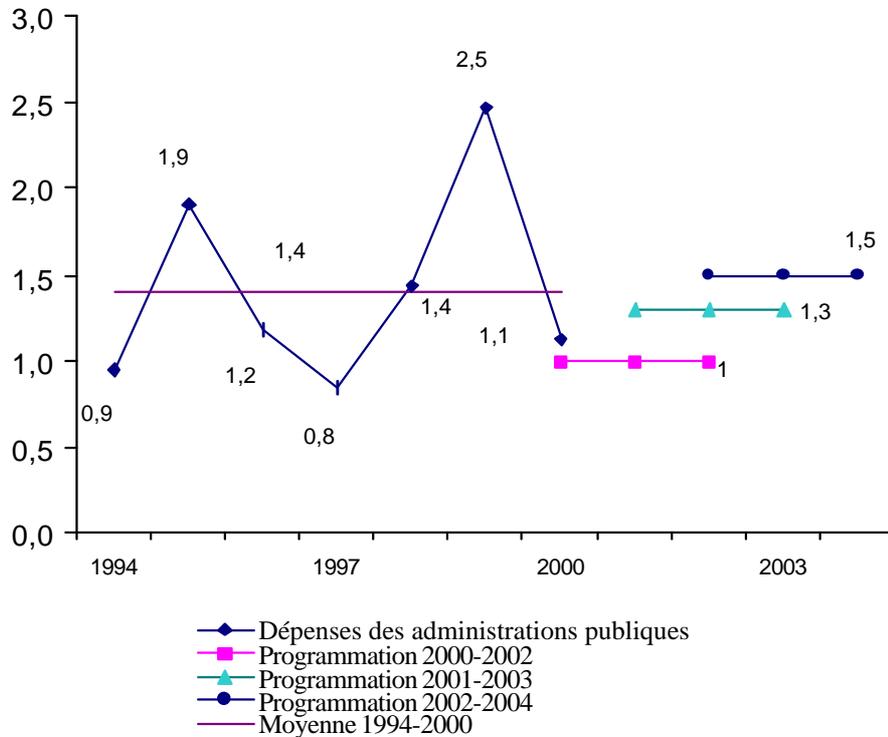
---

<sup>1</sup> « Une évaluation de l'orientation conjoncturelle des finances publiques en France depuis les années quatre-vingt », Bulletin de la Banque de France, n° 80, août 2000.

<sup>2</sup> Une politique contracyclique est une politique qui atténue le cycle économique (par exemple par des mesures d'allègements fiscaux dans une période de croissance faible). Une politique procyclique accentue le cycle économique (par exemple par des mesures d'allègements fiscaux dans une période de croissance forte).

### La maîtrise des dépenses publiques : un objectif de moins en moins ambitieux

(en %)



Sources : comptes nationaux, ministère de l'économie

La politique de « maîtrise » des dépenses publiques affichée par le gouvernement semble donc avoir pour objectif la stabilisation toute relative, et non la diminution, de leur croissance.

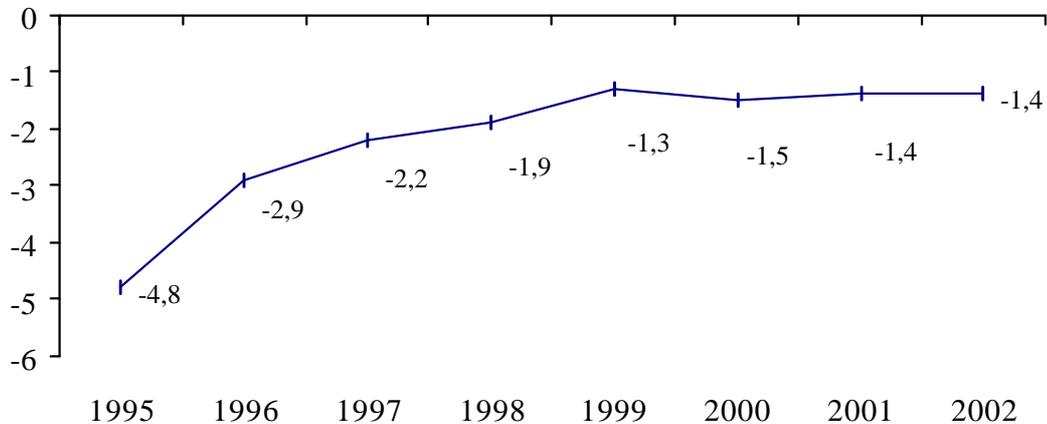
#### *b) Des réductions d'impôts non financées de façon pérenne*

Ainsi, la maîtrise des dépenses paraît insuffisante. Elle ne permet pas de « financer » de façon pérenne les réductions d'impôts consenties par le gouvernement.

En effet, la politique de réduction, très significative, du déficit structurel menée à partir de 1995 semble interrompue depuis 1999 : on constate ainsi qu'aucun effort de réduction de cette composante structurelle de notre solde public n'a été mis en œuvre sur la période 1999-2002 et même que ce dernier tend à augmenter de 0,1 point de PIB.

### Déficit structurel des administrations publiques françaises

(en points de PIB)



Sources : rapport du gouvernement préparatoire au DOB 2002, rapport économique, social et financier pour 2002

Aussi, comme l'indique le gouvernement dans le rapport d'orientation budgétaire, l'amélioration du solde public prévue entre 1997 et 2002 serait imputable pour un peu moins des deux tiers au regain de croissance économique, et pour seulement un peu plus d'un tiers à la réduction du déficit structurel. Elle est donc excessivement dépendante de la conjoncture.

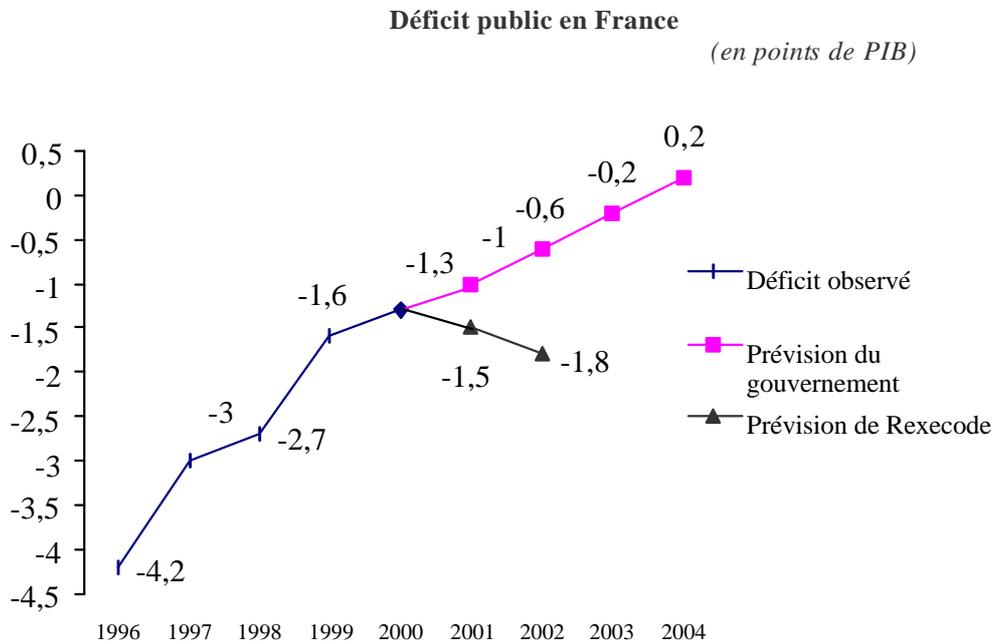
Faute de maîtrise suffisante des dépenses, la réduction des prélèvements obligatoires effectuée par le gouvernement en l'an 2000 peut s'analyser comme un simple relâchement de la politique de réduction du déficit public (et non comme une politique structurelle de baisse des prélèvements obligatoires). Il s'agit donc d'une politique budgétaire expansionniste venant à contre-temps.

Le gouvernement n'a pas suffisamment profité du niveau élevé de la croissance entre 1998 et l'an 2000 pour réduire le déficit structurel, menant même une politique procyclique en l'an 2000. Le retour à l'équilibre des finances publiques en est rendu d'autant plus difficile, comme on s'en rend compte aujourd'hui, alors que la conjoncture est devenue moins favorable.

## 2. L'impossibilité de laisser le déficit public s'aggraver

Du fait du caractère insuffisamment contracyclique de la politique budgétaire menée ces dernières années, la situation des finances publiques en France et en Europe n'est pas aujourd'hui suffisamment saine pour que la politique budgétaire puisse être utilisée pour soutenir la demande.

Les perspectives d'évolution au cours des prochaines années sont en effet préoccupantes, comme le montre le graphique ci-après.



Sources : Insee, ministère de l'économie, Rexecode

La situation française et européenne se démarque de celle des Etats-Unis. Ceux-ci connaissent en effet un excédent budgétaire, de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2001. Ils peuvent donc mener une politique budgétaire expansionniste, qui, selon les prévisionnistes, devrait contribuer à la reprise de leur économie au cours de l'année 2002.

## ***B. UNE SITUATION COMPARABLE À CELLE DU DÉBUT DES ANNÉES 1990 ?***

### **1. De forts aléas sur le niveau de la croissance**

La situation actuelle évoque fortement celle du début des années 1990. On rappelle qu'en 1993 la croissance française a été négative, de - 0,9 %, pour la première fois depuis 1975 (année où la croissance avait été de - 0,3 %). En effet, de fortes incertitudes pèsent sur la croissance à court terme.

A titre d'illustration, on peut citer une récente étude des experts de Goldman Sachs. Selon cette étude, il y aurait 94 % de risques pour que le PIB européen se contracte au cours des prochains trimestres (contre 25 % au mois de juin dernier). La détérioration de cet indicateur est aussi rapide qu'en 1992, lorsqu'il était passé de 17 % au mois d'avril à 95 % au mois de mars.

Certes, plusieurs facteurs sont moins défavorables qu'il y a dix ans. Tout d'abord, les banques centrales (notamment la banque centrale américaine) ont réagi plus rapidement. Ensuite, l'inflation devrait se tasser sous l'effet du ralentissement économique.

Cependant, l'éventualité d'une croissance faible pendant plusieurs années ne semble pouvoir être exclue. Ainsi, l'institut Rexecode n'écarte pas l'éventualité d'une croissance plus faible que celle retenue dans ses prévisions (de 1,5 % en l'an 2002). Selon les dernières prévisions de cet institut, *« le scénario alternatif de ralentissement marqué, auquel nous avons attribué en juin dernier environ une chance sur deux, a encore gagné en probabilité, et cela avant même les attentats du 11 septembre. Il est facile d'imaginer le mécanisme d'un ralentissement plus marqué et plus long : 1) Les excédents de capacité productive et la baisse des profits conduisent à un recul un peu prolongé de l'investissement. 2) La baisse de l'emploi (et, notamment pour les Etats-Unis, un redressement du taux d'épargne des ménages) entraîne une pause de la consommation privée. 3) La croissance économique perd alors en 2002 encore un point, amenant ainsi les Etats-Unis à une récession (taux de croissance annuel du PIB négatif), et l'Europe et la France à un taux de croissance de l'ordre de 1 % ».*

## **2. De lourdes incertitudes sur le solde public**

L'hypothèse d'une forte dégradation du solde public ne peut donc être exclue. Une croissance de l'économie française inférieure de 1 point susciterait, selon l'OFCE, un déficit budgétaire supérieur de 2 milliards d'euros, pour un déficit public supérieur de 6 milliards d'euros (soit 0,4 point de PIB).

Il existe donc un risque de renouveler les erreurs de prévision du début des années 1990. Celles-ci avaient été importantes, comme l'indique le tableau ci-après.

**Bref retour sur les finances publiques : prévision et exécution (1990-1993)**

	1990	1991	1992	1993
<b>Croissance (% PIB)</b>				
- prévision (1)	3	2,7	2,2	2,6
- exécution (2)	2,6	1,1	1,2	- 0,9
<b>Solde budgétaire</b>				
- prévision (1)				
en milliards d'euros	- 13,74	- 12,23	- 13,71	- 25,22
en % PIB	- 1,4	- 1,2	- 1,3	- 2,2
- exécution (hors FMI et FSC)				
(2)				
en milliards d'euros	- 14,24	- 20,68	- 34,5	- 48,11
en % PIB	- 1,5	- 2,0	- 3,3	- 4,2
<b>Capacité de financement des APU (% du PIB)</b>				
- prévision (1)	- 1,1	- 1,2	- 1,5	- 2,4
- exécution (3)	- 1,6	- 2,2	- 3,8	- 5,8

Sources :

(1) rapport économique et financier du projet de loi de finances pour l'année concernée

(2) Cour des comptes

(3) Insee

**C. UNE POLITIQUE NÉGLIGENTE À L'ÉGARD DES ENTREPRISES**

Les perspectives de croissance à court terme sont d'autant plus incertaines que la politique actuelle, en particulier le passage aux 35 heures, prend insuffisamment en compte la situation des entreprises.

**1. L'insuffisance des mesures fiscales en faveur de la compétitivité économique de la France**

Tout d'abord, le présent projet de loi de finances semble peu soucieux de favoriser l'investissement. Comme on l'a vu, c'est ce dernier, et non la consommation des ménages, qui tend actuellement à diminuer.

En particulier, le présent projet de loi de finances ne comporte aucune disposition destinée à renforcer l'attractivité de notre pays. Les recommandations du rapport de nos collègues Denis Badré et André Ferrand et de notre collègue député Michel Charzat n'ont donc pas été suivies, à l'exception, notable, du régime des fusions. Et cela alors qu'il existe un consensus général quant à l'urgence d'instaurer de telles mesures, au risque de pénaliser gravement la compétitivité de notre pays.

## **2. L'impact très défavorable des 35 heures sur l'emploi et l'investissement**

Ensuite, on peut s'interroger sur les effets de la réduction du temps de travail.

Il est possible que les 35 heures aient, sur le court terme, accéléré la diminution du chômage, en rendant plus rapide celle du chômage conjoncturel. Personne n'est d'ailleurs en mesure de livrer une appréciation chiffrée et vérifiable des effets de cette politique sur l'emploi, alors que son coût (16,5 milliards d'euros par an pour les seules entreprises privées) est prohibitif pour l'économie nationale.

Cependant, sur le long terme, l'enjeu est double. Il s'agit en effet de réduire le taux de chômage structurel, et de favoriser les investissements sur le territoire français.

Or, les 35 heures ne vont pas en ce sens, bien au contraire. En effet, le salaire horaire s'accélère depuis l'année dernière, du fait notamment des 35 heures : alors que sa croissance a été de 2,7 % en 1997, 2,1 % en 1998 et 2,5 % en 1999, elle s'est élevée à 5,2 % en l'an 2000. Ainsi, en moyenne, alors qu'en l'an 2000 le coût salarial horaire français était inférieur de 19 % au coût salarial horaire allemand, sur les huit premiers mois de l'année 2001 cet écart n'était plus que de 15,7 %.

Le durcissement progressif de la loi sur les 35 heures risque donc d'éroder davantage la compétitivité du site de production français, tout en augmentant le taux de chômage structurel.

## **CHAPITRE II :**

### **UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TOUT POINT CRITIQUABLE**

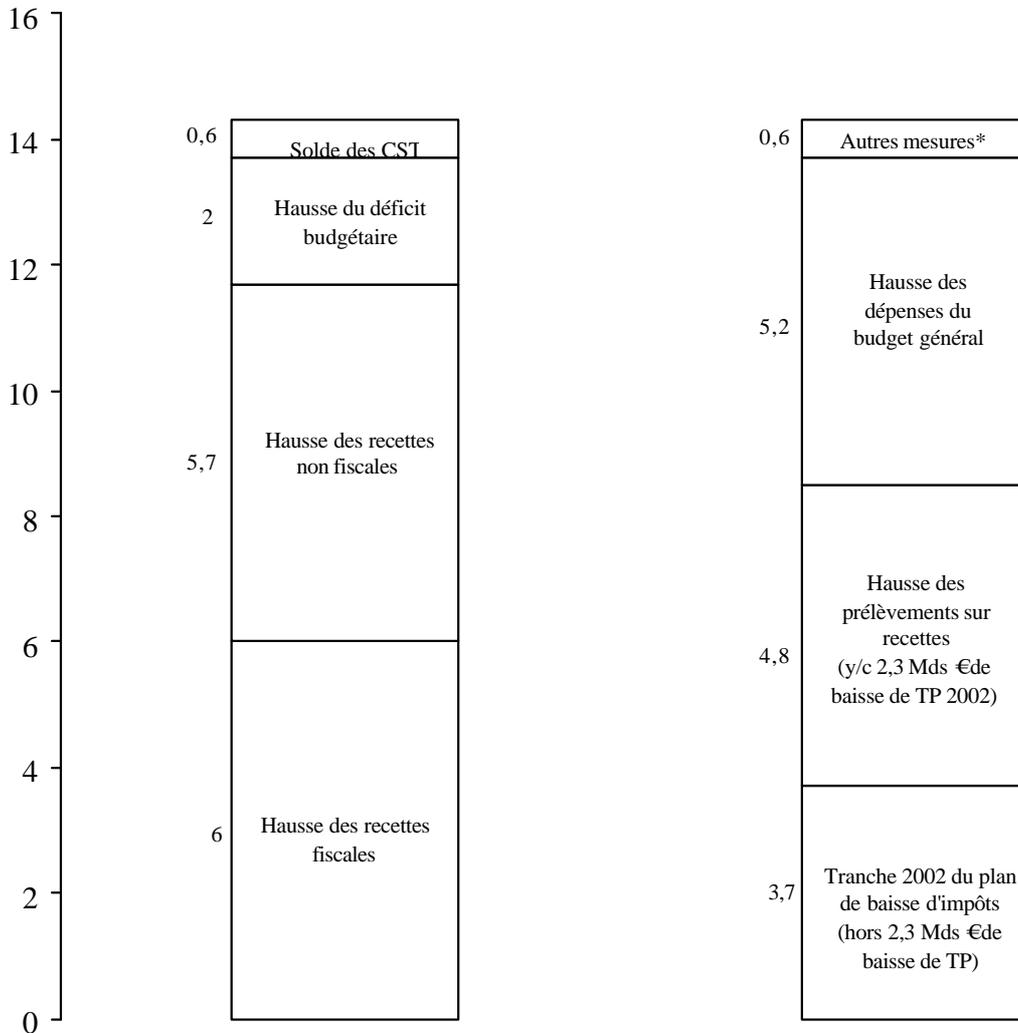
La croissance spontanée des recettes fiscales et non fiscales devrait être en 2002, de seulement 11,7 milliards d'euros (76,75 milliards de francs). Elle se répartirait comme suit :

- 5,2 milliards d'euros (34,11 milliards de francs) de hausse des dépenses du budget général (soit 44,4 % du total) ;
- 3,7 milliards d'euros (24,27 milliards de francs) de baisse des impôts (soit 31,6 % du total) ;
- 4,8 milliards d'euros (31,49 milliards de francs) d'accroissement des prélèvements sur recettes (soit 41 % du total).

**Aussi, afin de pouvoir financer l'ensemble des priorités affichées par le gouvernement, pour la première fois depuis 1995, le niveau du déficit budgétaire est-il accru en loi de finances initiale de 2 milliards d'euros** (13,12 milliards de francs) par rapport à la précédente loi de finances initiale. Il passe ainsi de 28,4 à 30,4 milliards d'euros (soit de 186,6 milliards de francs à 199,6 milliards de francs).

**La « marge de manœuvre » en 2002 et sa répartition  
(par rapport à la loi de finances initiale pour 2001)**

(en milliards d'euros)



\* Variation de périmètre

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

## **I. LES DIFFÉRENTES PRÉSENTATIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE**

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

## 1. La présentation de l'article d'équilibre

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

(en millions d'euros)

	Ressources brutes	Dépenses brutes ou plafonds de charges	Solde
Budget général	298.368	331.395	
(hors remboursements et dégrèvements)	(236.308)	(268.733)	
Comptes d'affectation spéciale (CAS)	9.977	9.970	
Budgets annexes	17.158	17.158	
Total opérations définitives	263.443	295.863	
<b>Solde opérations définitives (A)</b>			<b>- 32.420</b>
Total opérations temporaires (CST)	56.910	54.928	
<b>Solde opérations temporaires (B)</b>			<b>1.982</b>
<b>Total général</b>	<b>320.353</b>	<b>350.791</b>	
<b>Solde général (A + B)</b>			<b>- 30.438</b>

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

L'intérêt de cette présentation est de montrer le volume total des flux transitant par l'Etat, que ce soit de façon temporaire (opérations d'une durée infra-annuelle et prêts) ou définitive. **Ainsi l'Etat encaissera 320,353 milliards d'euros en 2002, et décaissera 350,791 milliards d'euros.**

## 2. La présentation synthétique

Cette présentation révèle trois différences essentielles avec la précédente :

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

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

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

**Cette présentation fait apparaître, une progression des dépenses du budget général de 1,96 %<sup>1</sup>.**

(en milliards d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Variation en %
<b>A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre</b>	<b>37,0</b>	<b>37,2</b>	<b>+ 0,54</b>
<b>B. Budgets civils</b>			
Titre II. Pouvoirs publics	0,8	0,8	+ 3,07
Titre III. Fonctionnement des services	98,4	103,5	+ 5,08
Titre IV. Interventions de l'Etat	75,2	74,9	- 0,30
Titres V et VI. Investissements	12,2	12,0	- 1,64
<b>Sous-total B</b>	<b>186,6</b>	<b>191,2</b>	<b>+ 2,48</b>
<b>C. Défense</b>			
Titre III. Fonctionnement	24,6	25,2	+ 2,52
Titres V et VI. Investissements	12,7	12,4	- 2,53
<b>Sous-total C</b>	<b>37,3</b>	<b>37,6</b>	<b>+ 0,80</b>
<b>D. Total des dépenses du budget général</b>	<b>260,9</b>	<b>266,0</b>	<b>+ 1,96</b>
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 1,4	- 2,0	
<b>F. Total des charges</b>	<b>259,5</b>	<b>264,0</b>	<b>+ 1,74</b>
<b>G. Recettes nettes</b>	<b>231,1</b>	<b>233,6</b>	
<b>H. Solde général (G-F)</b>	<b>- 28,4</b>	<b>- 30,4</b>	<b>+ 7,02</b>

Source : ministère de l'économie

### 3. Le chiffrage des dépenses réelles

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

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

<sup>1</sup> A structure constante cette progression est de 1,95 %, les changements de périmètres opérés en 2002 portant sur 99,3 millions d'euros de dépenses des budgets civils.

Charges budgétaires avant correction des changements de périmètre - Les agrégats et leur taux d'évolution (en milliards d'euros)

	LFI 1997	Exécution 1997 (a)	LFI 1998	Exécution 1998 (a)	LFI 1999	Exécution 1999 (a)	LFI 2000	Exécution 2000 (a)	LFI 2001	LFI 2001/2000	PLF 2002	PLF 2002/LFI 2001
<b>1. Dépenses nettes du budget général</b>	241,17	242,54	243,99	245,14	257,11	263,24	256,42	262,29	263,72	2,85 %	268,74	1,90 %
2. Pour mémoire : don dépenses d'ordre relatives à la dette, mais hors remboursements et dégrèvements d'impôts	2,74	2,65	2,11	3,38	2,44	2,59	2,62	3,04	2,82		2,72	
<b>Opérations définitives des comptes d'affectation spéciale :</b>												
3. Dépenses	8,12	13,31	9,30	12,75	7,11	9,36	6,55	5,54	12,49		9,97	
4. Charge nette	- 0,53	- 0,30	0,01	- 0,55	- 0,52	- 0,49	0,00	- 0,33	- 0,01		- 0,01	
<b>5. Total des charges définitives (= 1+ 3)</b>	<b>249,29</b>	<b>244,57</b>	<b>253,29</b>	<b>257,89</b>	<b>264,22</b>	<b>264,67</b>	<b>262,97</b>	<b>267,83</b>	<b>276,21</b>	<b>5,03%</b>	<b>278,70</b>	<b>0,90%</b>
6. Charge nette des opérations temporaires	0,42	- 0,05	0,70	- 0,13	0,05	- 0,92	- 0,46	- 0,17	- 1,39		- 1,98	
Charges du budget de l'Etat :												
Présentation du tableau d'équilibre :												
A. Budget général + solde des comptes spéciaux du Trésor (= 1+ 4 +6)	241,06	242,49	244,70	244,46	256,64	263,03	255,96	261,79	262,32	2,48 %	266,75	1,69 %
B. Charges définitives + solde temporaire (= 1 + 3 + 6)	249,71	244,56	253,99	257,76	264,27	264,53	262,51	267,66	274,82	4,69 %	276,72	0,69 %
Charges du budget de l'Etat en termes de dette nette :												
C. Budget général- dépenses d'ordre + solde des comptes spéciaux du Trésor ( 1 - 2 + 4 + 6) (Présentation du PLF)	238,32	242,08	242,59	241,08	254,20	262,63	253,34	258,75	259,50	2,43 %	264,03	1,75 %
<b>D. Charges définitives - dépenses d'ordre + solde temporaire (= 1 - 2 + 3 + 6)</b>	<b>246,97</b>	<b>244,16</b>	<b>251,88</b>	<b>254,38</b>	<b>261,83</b>	<b>264,13</b>	<b>259,89</b>	<b>264,62</b>	<b>272,00</b>	<b>4,66%</b>	<b>274,01</b>	<b>0,74%</b>

(a) Hors FMI, FSC et y compris fonds de concours (égaux à 6,887 milliards d'euros en 1999 et 5,948 milliards d'euros en 2000).

## II. LE RETOUR DU LAXISME EN MATIÈRE DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE

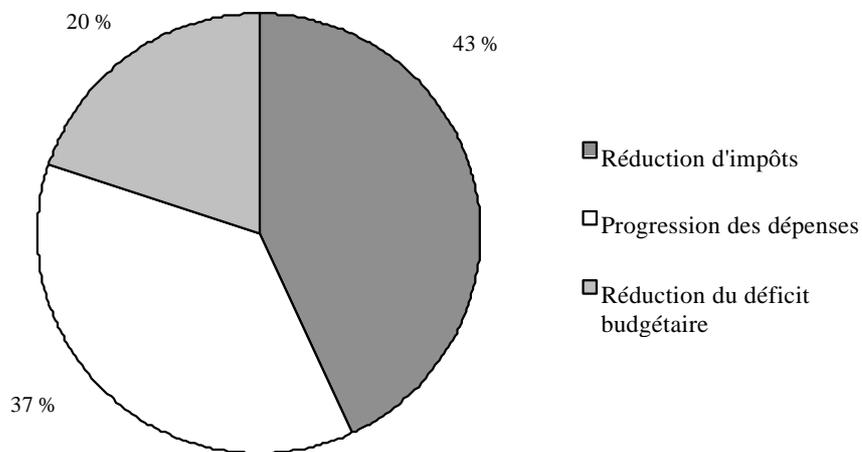
### La réduction du déficit, « les impôts de demain », parent pauvre de la politique budgétaire depuis 1997

Bénéficiant entre 1997 et 2002 d'une croissance exceptionnelle, le gouvernement français n'en a pas pour autant profité pour réduire le déficit budgétaire, lui préférant une politique « procyclique ».

Ainsi, selon les propres chiffres du gouvernement tels qu'ils figurent à la page 113 du rapport économique, social et financier pour 2002, « *la marge de manœuvre procurée par la croissance des recettes fiscales et non fiscales entre 1997 et 2002 (71,8 milliards d'euros)* » a été répartie de la façon suivante :

- 43 % pour les réductions d'impôts ;
- 37 % pour la progression des dépenses ;
- 20 % pour la réduction du déficit budgétaire.

### L'affectation des fruits de la croissance entre 1997 et 2002



## **A. L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES D'ICI 2004 EST-IL ENCORE TENABLE ?**

### **1. Un programme de stabilité 2002-2004 déjà dépassé ?**

Depuis la loi de finances pour 1999, ont été instaurées de nouvelles normes relatives aux politiques des finances publiques.

Les pays membres de la zone euro doivent respecter un programme de stabilité qui fixe des objectifs en terme de besoin ou de capacité de financement des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, des régimes de sécurité sociale, des collectivités locales ou des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Conformément au Pacte de stabilité et de croissance, les pays-membres de l'Union européenne doivent en effet, à terme, tendre vers un équilibre de leurs finances publiques, voire être en excédent. Cet objectif doit permettre aux Etats-membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles.

Les objectifs actuellement fixés par le programme 2002-2004 et transmis aux autorités communautaires sont retracés dans le tableau suivant.

**Evolution de la capacité de financement des administrations publiques d'ici 2004**  
**Scénario de croissance à 3 %**

*(en points de PIB)*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Administrations publiques</b>	- 2,7	- 1,8	- 1,4	- 1	- 0,6	- 0,4	0,2
<b>Etat</b>	- 3	- 2,5	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 1,6	- 1,1
<b>Organismes divers d'administration centrale</b>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
<b>Administrations publiques locales</b>	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	- 0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8

*Source : ministère de l'économie*

## 2. Pour la première fois depuis 1996 le déficit budgétaire augmente en loi de finances initiale

### Evolution du déficit budgétaire en prévision et en exécution

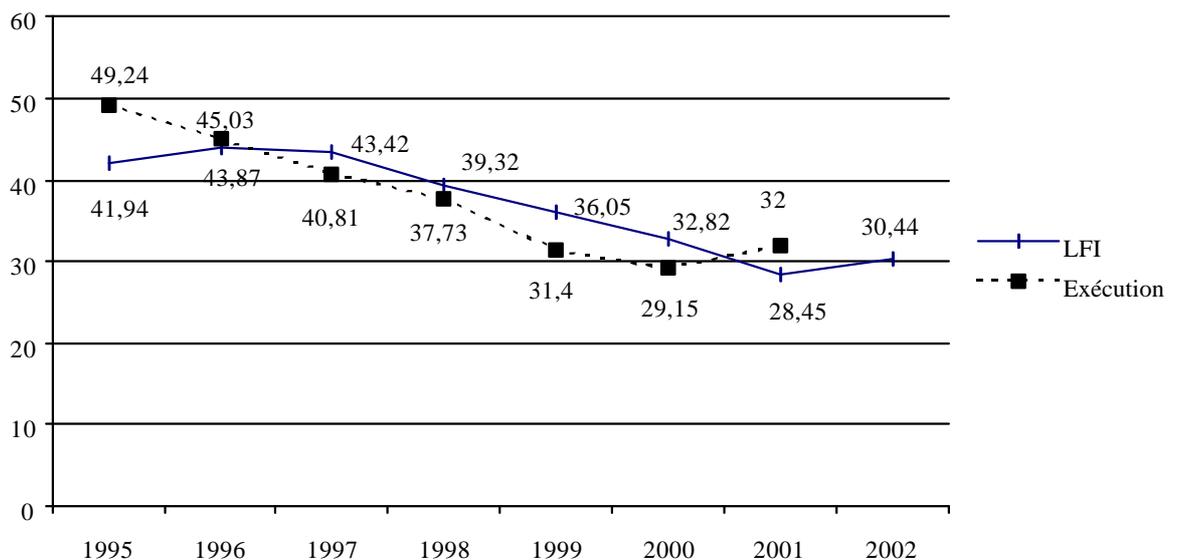
(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	41,94	43,87	43,42	39,32	36,05	32,82	28,45	30,44
Exécution	49,24	45,03	40,81	37,73	31,4	29,15	32*	?
Différence	+ 7,30	+ 1,16	- 2,61	- 1,59	- 4,65	- 3,67	+ 3,55	

\* Prévisions du MINEFI

### Evolution du déficit budgétaire depuis 1995

(en milliards d'euros)



Cette situation traduit une dégradation très notable : **mesuré de loi de finances initiale à loi de finances initiale**, le déficit prévu s'accroîtra l'année prochaine pour la première fois depuis 1996. L'augmentation est de 2 milliards d'euros (13,1 milliards de francs) dans le projet de loi de finances 2002 par rapport à la loi de finances 2001, alors que celle-ci bénéficie à nouveau d'une amélioration notable du solde des comptes spéciaux du Trésor (+ 592 millions d'euros) soit une progression de 42,6 % par rapport à 2001 qui vient diminuer d'autant le niveau global du déficit.

**Un nouvel accroissement du solde des opérations temporaires qui vient opportunément réduire le niveau du déficit global**

Dans le projet de loi de finances pour 2002, le solde des opérations définitives devrait se dégrader de 2.589 millions d'euros par rapport à 2001, tandis que le solde des opérations temporaires connaît, à nouveau, une progression très significative de + 42,6 % passant de 1.390 millions d'euros à 1.982 millions d'euros. Comme pour l'exercice budgétaire précédent, cette amélioration résulte notamment de l'excédent prévu du compte d'avances sur le montant des impositions locales qui passe de 594,5 millions d'euros en 2001 à 900 millions d'euros en 2000.

**En l'espace de 4 années, entre la loi de finances initiale pour 1998 et le présent projet de loi de finances, le solde des opérations temporaires sera passé de - 695,3 millions d'euros à + 1.982 millions d'euros. Il aura ainsi contribué pour 2.677,3 millions d'euros, soit 17.561,9 millions de francs, à la réduction du déficit budgétaire.**

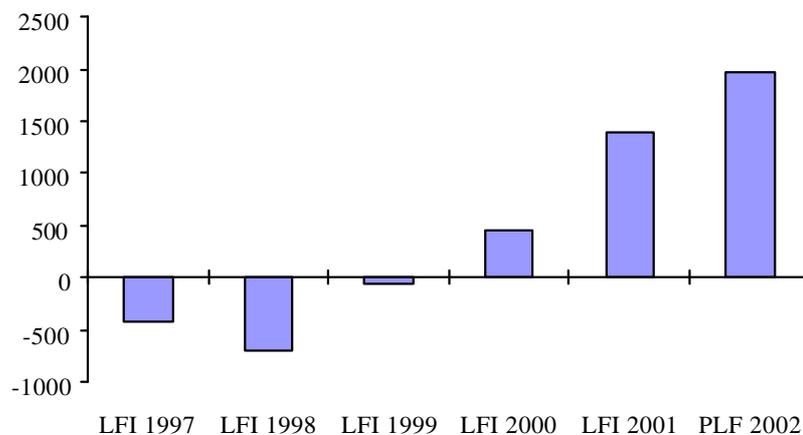
**Evolution du solde des opérations temporaires**

*(En millions d'euros)*

LFI 1997	- 421,8
LFI 1998	- 695,3
LFI 1999	- 50,2
LFI 2000	+ 457
LFI 2001	+ 1.390
PLF 2002	+ 1.982

**L'amélioration très significative du solde des opérations temporaires**

*(en millions d'euros)*



**L'amélioration du solde des opérations temporaires se justifie sur moyenne période** par la réduction de l'activité, et donc des charges de comptes de prêts, la contribution positive du nouveau compte de commerce de gestion active de la dette et l'inflexion très nette du compte d'avances aux collectivités locales qui connaît depuis 1996 des excédents croissants. Ces excédents s'expliquent essentiellement par l'amélioration du taux de recouvrement des impôts locaux, en raison de la compensation des dégrèvements, d'une plus grande efficacité du service de l'impôt, et surtout par le changement du mode de calcul de ce taux de recouvrement, évalué non plus de manière forfaitaire mais chiffré sur des bases réelles.

Plus ponctuellement, certains comptes bénéficient de petites « cagnottes » qui accroissent nettement l'excédent des opérations temporaires. **Il en sera ainsi en 2002 avec le compte n°906-04 d'émission des monnaies métalliques qui enregistrera à l'occasion du passage à l'euro un bénéfice de 533 millions d'euros.**

### **3. Aucune amélioration du besoin de financement de l'Etat entre 1999 et 2002**

Mieux que l'évolution en valeur absolue du déficit, dont la juste appréciation est « perturbée » par le changement de référentiel dû au passage à l'euro, on constate que le besoin de financement de l'Etat n'a presque pas varié entre 1999 et 2002, passant de - 2,5 à - 2,4 points de PIB (le niveau reste d'ailleurs inchangé sur 2000-2001-2002). Ce laxisme budgétaire de l'Etat emporte deux conséquences :

**- d'une part, le besoin de financement de l'ensemble du secteur public ne diminue que très faiblement :** sur la période 1999-2002 : il ne baisse que de 0,2 point, passant de - 1,6 à - 1,4 point de PIB ;

#### **Décomposition du besoin de financement des comptes publics entre les administrations**

*(en points de PIB)*

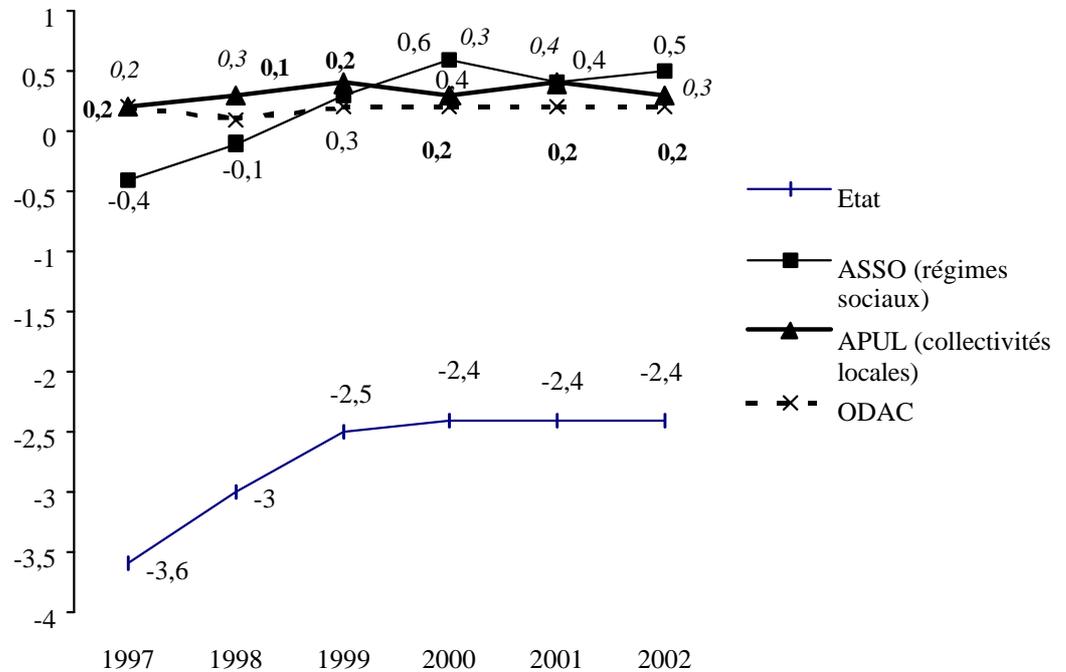
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Ensemble des administrations	- 3,5**	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4*	- 1,4
Etat	- 3,6	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,4	- 2,4
ASSO (régimes sociaux)	- 0,4	- 0,1	0,3	0,6	0,4	0,5
APUL (collectivités locales)	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
ODAC	0,2**	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

\*\* hors soultte France Telecom

\* hors recettes UMTS (0,6 point de PIB en 2001)

**Le laxisme budgétaire de l'Etat de plus en plus patent  
(évolution des besoins ou/capacités de financement)**

(en points de PIB)



- d'autre part, le scénario retenu dans le programme pluriannuel des finances publiques 2002-2004 (publié en janvier 2001 et fondé sur une hypothèse de croissance de 3 %) qui visait à un retour à un excédent du secteur public d'ici 2004 apparaît obsolète. Le décalage est d'ores et déjà très significatif : le besoin de financement public était estimé à - 0,6 point de PIB pour 2002 : il est prévu à - 1,4 point par le projet de loi de finances pour 2002.

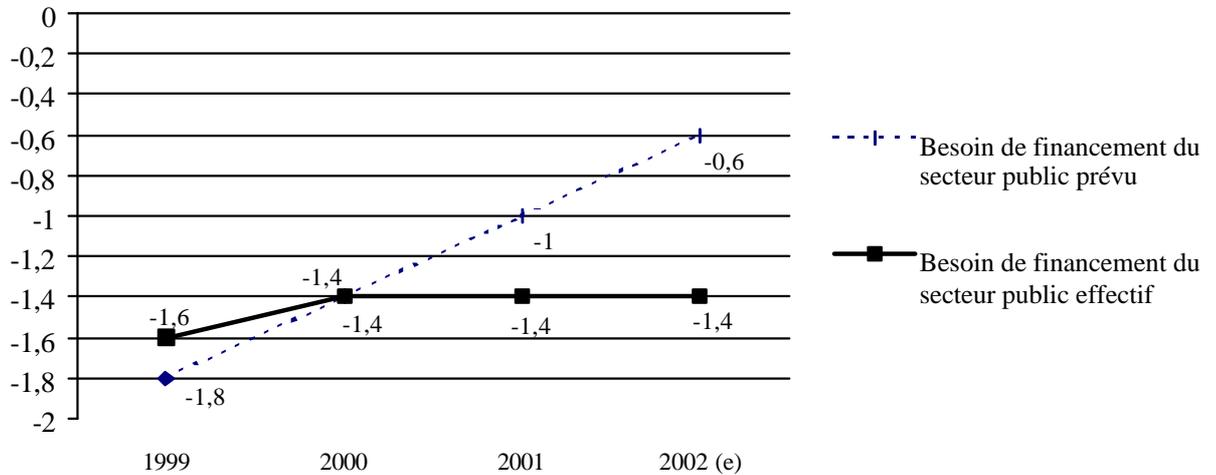
**Le non-respect du programme pluriannuel des finances publiques**

(en points de PIB)

	1999	2000	2001	2002 (e)
Besoin de financement secteur public prévu	- 1,8	- 1,4	- 1	- 0,6
Besoin de financement secteur public effectif	- 1,6	- 1,4	- 1,4	- 1,4
Besoin de financement de l'Etat prévu	- 2,5	- 2,3	- 1,9	- 1,6
Besoin de financement de l'Etat effectif	- 2,5	- 2,4	- 2,4	- 2,4

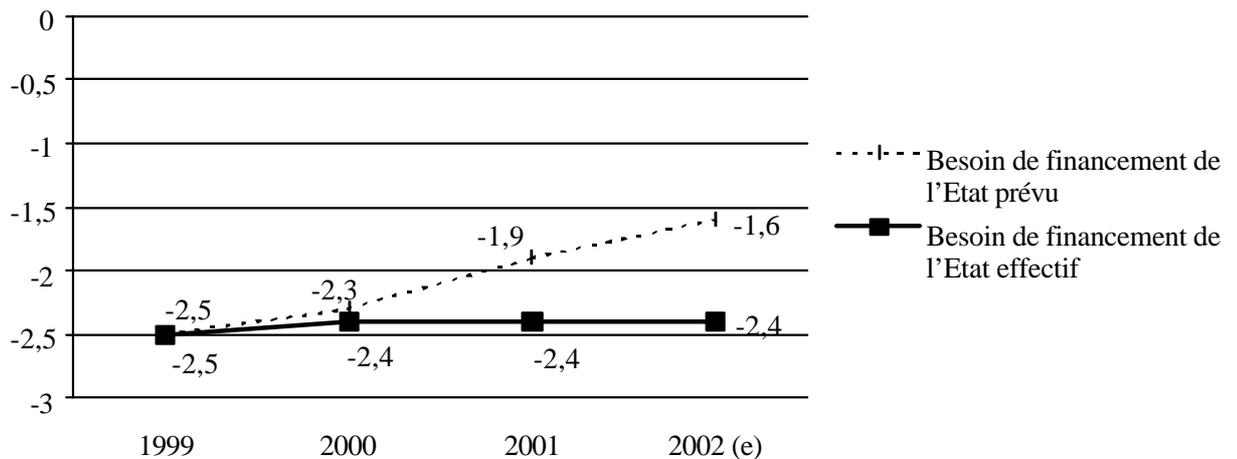
**Besoin de financement du secteur public : prévision/réalisation**

(en points de PIB)



**Besoin de financement de l'Etat : prévision/réalisation**

(en points de PIB)



**B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE POUR 2001 GRAVEMENT COMPROMISE EN EXÉCUTION**

**Le déficit budgétaire en loi de finances initiale et en exécution**

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>LFI</b>	43,42	39,92	36,05	32,82	28,45	30,44
<b>Exécution</b>	40,81	37,73	31,4	29,15	32 *	?
<b>Différence</b>	- 2,61	- 1,59	- 4,65	- 3,67	+ 3,55	

\* Prévission du gouvernement

## **1. Un retour sur l'exécution 2000 : les « occasions manquées »**

Le budget de 2000 apparaît à bien des égards comme le budget des « occasions manquées ». Le gouvernement avait en effet reconnu lors de l'examen de la première loi de finances rectificative<sup>1</sup> un surplus de 7,84 milliards d'euros de recettes fiscales et non fiscales, mais seulement 7,47 milliards d'euros, soit moins de 0,098 % avaient été affectés à la réduction du déficit.

De même lors du second collectif budgétaire<sup>2</sup>, si la progression des recettes fiscales s'élevait à 6,19 milliards d'euros, le déficit n'était au total, finalement, réduit que de 888 millions d'euros. Il restait alors, dans le projet initial, supérieur en 2000 (- 31,94 milliards d'euros) au niveau exécuté en 1999 (- 31,40 milliards d'euros).

Le solde budgétaire (hors FMI) s'est finalement élevé en exécution pour 2000 à - 29,13 milliards d'euros (- 191,05 milliards de francs), soit une amélioration de 3,70 milliards d'euros par rapport à la prévision figurant en loi de finances initiale pour 2000.

## **2. 2001 : pour la première fois depuis 1997, le déficit budgétaire s'est accru en exécution**

**En exécution**, le déficit prévu pour 2001 s'accroît de 3,55 milliards d'euros (22,96 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 et cela pour la première fois depuis le début de l'actuelle législature.

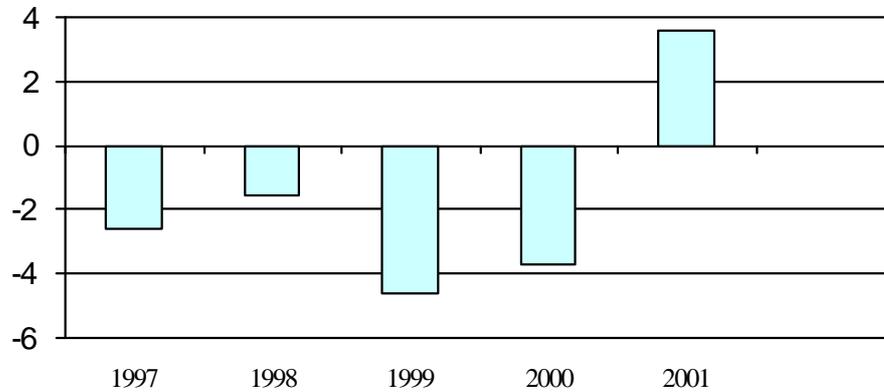
---

<sup>1</sup> *Loi de finances rectificative n° 2000-656 du 13 juillet 2000.*

<sup>2</sup> *Loi de finances rectificative n° 2000-1353 du 30 décembre 2000*

**Pour la première fois depuis 1997, le déficit budgétaire « dérape » en exécution.**

*(en milliards d'euros)*



**L'exécution budgétaire au 30 septembre 2001**

**Le niveau du déficit budgétaire**

*(en milliards d'euros)*

1997	1998	1999	2000	Exécution cumulée au 30 septembre 2000	LFI 2001	Exécution cumulée au 30 septembre 2001
40,81	37,73	31,40	29,15	22,4	28,45	27,9

Le déficit mesuré au 30 septembre 2001 est :

- supérieur de 5,5 milliards d'euros à celui enregistré l'année dernière à la même période ;
- très proche du niveau prévu au 31 décembre 2001 : le décalage n'est que de 0,55 milliard d'euros.

Il faut par ailleurs rappeler que le gouvernement a officiellement reconnu un « dérapage » pour la fin d'année 2001 de 3,55 milliards d'euros (32 milliards d'euros de déficit prévu en exécution).

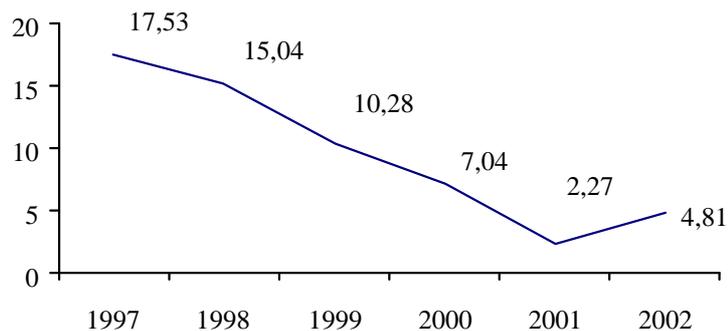
**C. FAUTE DE RÉFORMES STRUCTURELLES, LA RÉDUCTION DES DÉFICITS BUTE SUR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE**

**1. Un déficit de fonctionnement qui s'accroît à 4,81 milliards d'euros en 2002**

Il convient en outre de remarquer que pour la première fois depuis 1997, le déficit de fonctionnement devrait s'accroître d'une année sur l'autre et passer ainsi de 2,27 milliards d'euros (14,89 milliards de francs) à 4,81 milliards d'euros (31,55 milliards d'euros), soit un quasi-doublement (une progression de 16,66 milliards de francs), ce qui montre que l'Etat continue d'emprunter pour régler ses dépenses courantes, ce qui est critiquable au plus haut point.

**Un déficit de fonctionnement qui, pour la première fois depuis 1997, ne se réduit pas**

*(en milliards d'euros)*



**Tableau du budget en actions de fonctionnement et d'investissement**  
**Section de fonctionnement**

(en milliards d'euros)

	Dépenses						Recettes				
	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002		LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
<b>1. Charges à caractère général</b>	<b>9,46</b>	<b>9,65</b>	<b>10,08</b>	<b>10,58</b>	<b>11,10</b>	<b>1. Produits de gestion courante (recettes non fiscales)</b>	<b>20,54</b>	<b>24,58</b>	<b>26,96</b>	<b>28,10</b>	<b>34,20</b>
- Matériel et fonctionnement civils	6,07	6,59	7,04	7,56	8,02						
- Fonctionnement des armées	3,39	3,06	3,04	3,02	3,08						
<b>2. Charges de personnel</b>	<b>93,11</b>	<b>99,41</b>	<b>102,78</b>	<b>104,33</b>	<b>109,13</b>	<b>2. Impôts et taxes (recettes fiscales)</b>	<b>220,77</b>	<b>234,00</b>	<b>236,48</b>	<b>248,82</b>	<b>250,40</b>
- RCS civiles	56,83	59,36	60,67	61,28	<b>64,02</b>						
- RCS militaires	12,27	12,63	12,81	12,91	<b>13,20</b>						
- Pensions civiles et militaires	24,01	27,42	29,30	30,14	<b>31,90</b>						
<b>3. Autres charges de gestion courante</b>	<b>83,43</b>	<b>86,62</b>	<b>82,55</b>	<b>85,79</b>	<b>85,24</b>						
- Pouvoirs publics	0,67	0,69	0,72	0,75	0,77						
- Subventions aux EPA	8,18	7,44	7,71	8,11	8,43						
- Interventions	70,75	75,57	71,12	75,17	74,95						
- Subventions d'investissement	0,60	2,86	2,93	2,67	2,69						
- Garanties (titre I)	0,24	0,23	0,19	0,16	0,16						
- Divers (titre I)	0,29	0,30	0,34	0,32	0,23						
- CST (hors affectation des recettes de privatisation)	0,70	- 0,47	- 0,46	- 1,40	- 1,98						
<b>4. Charges financières</b>	<b>37,91</b>	<b>38,61</b>	<b>38,40</b>	<b>39,36</b>	<b>39,57</b>	<b>3. Produits financiers</b>	<b>3,09</b>	<b>3,35</b>	<b>3,61</b>	<b>3,79</b>	<b>3,32</b>
- Charge brute de la dette	37,91	38,61	38,40	39,36	39,57	- recettes liées à la dette	2,11	2,44	2,62	2,82	2,72
						- intérêts sur prêts du Trésor	0,98	0,91	0,99	0,97	0,60
<b>5. Charges exceptionnelles</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4. Produits exceptionnels</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>
<b>6. Dotations aux amortissements et provisions</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5. Reprises sur amortissements et provisions</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>
<b>7. Reversements sur recettes</b>	<b>35,53</b>	<b>37,92</b>	<b>40,28</b>	<b>42,94</b>	<b>47,68</b>						
- Prélèvement CEE	13,95	14,48	15,02	15,17	16,87						
- Prélèvements collectivités locales	21,58	23,44	25,26	27,77	30,81						
						<b>Déficit section de fonctionnement</b>	<b>15,04</b>	<b>10,28</b>	<b>7,04</b>	<b>2,27</b>	<b>4,81</b>
<b>Total</b>	<b>259,44</b>	<b>272,21</b>	<b>274,09</b>	<b>282,99</b>	<b>292,72</b>		<b>259,44</b>	<b>272,21</b>	<b>274,09</b>	<b>282,99</b>	<b>292,72</b>

Section d'investissement

(en milliards d'euros)

	Dépenses						Recettes				
	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002		LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	2002
<b>1. Dépenses d'investissement</b>	<b>24,26</b>	<b>25,69</b>	<b>25,72</b>	<b>26,17</b>	<b>25,65</b>	<b>Déficit section de fonctionnement</b>	<b>- 15,4</b>	<b>- 10,28</b>	<b>- 7,04</b>	<b>- 2,27</b>	<b>- 4,81</b>
- Equipement civil	11,91	12,58	13,07	13,45	13,26						
- Equipement militaire	12,35	13,11	12,65	12,72	12,40						
						<b>Cessions d'immobilisations financières</b>	<b>4,27</b>	<b>2,67</b>	<b>2,58</b>	<b>4,04</b>	<b>3,89</b>
<b>2. Dépenses opérations financières</b>	<b>57,66</b>	<b>45,87</b>	<b>64,63</b>	<b>66,09</b>	<b>63,71</b>	<b>Ressources d'emprunt</b>	<b>92,69</b>	<b>79,17</b>	<b>94,81</b>	<b>90,49</b>	<b>90,27</b>
- Remboursements d'emprunts (et autres charges en trésorerie)	53,39	43,20	62,05	62,05	59,81						
- Participations (dotations en capital)	4,27	2,67	2,58	4,04	3,89						
- Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat				?	?						
- Autres immobilisations financières (désendettement)	0,0	0,0	0,0	0,0							
<b>TOTAL</b>	<b>81,92</b>	<b>71,56</b>	<b>90,35</b>	<b>92,26</b>	<b>89,36</b>		<b>81,92</b>	<b>71,56</b>	<b>90,35</b>	<b>92,26</b>	<b>89,36</b>

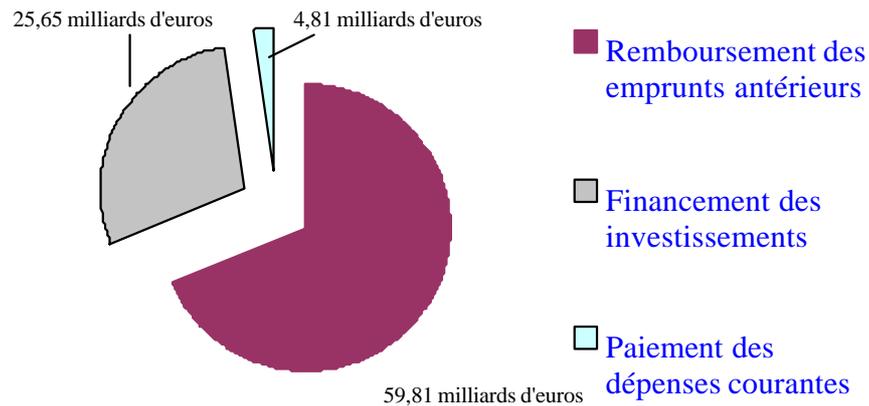
Source : ministère de l'économie

En 2002, le gouvernement empruntera 90,27 milliards d'euros (592,13 milliards de francs) sur les marchés financiers qui serviront pour 59,81 milliards d'euros (392,33 milliards de francs) à rembourser des emprunts contractés antérieurement pour 25,65 milliards d'euros (168,25 milliards de francs) à financer des investissements, et pour 4,81 milliards d'euros (31,55 milliards de francs) à régler des dépenses courantes.

**Il convient par ailleurs de relever que, contrairement à l'année précédente, aucune ligne consacrée au « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » ne figure plus au sein des « dépenses opérations financières » de la section d'investissement :** en poursuivant sa « politique de la cigale » et suite à l'échec de la procédure d'attribution des licences UMTS, aucun bénéfice en terme de désendettement de l'Etat ne semble plus en être attendu (le produit escompté en 2001 s'élevait pourtant à 4,95 milliards d'euros soit 32,5 milliards de francs). En outre, ainsi que la secrétaire d'Etat au budget l'a elle-même souligné, les engagements au

titre des charges de retraite des fonctionnaires de l'Etat représentent entre 595 et 685 milliards d'euros (entre 3.900 et 4.500 milliards de francs). Or, cet engagement « hors-bilan » ne fait l'objet nulle part dans le budget de l'Etat d'un quelconque provisionnement.

#### Affectation des 90,27 milliards d'euros empruntés sur les marchés financiers en 2002



## 2. Les deux tiers de l'amélioration relative des déficits publics entre 1997 et 2002 sont dus à la conjoncture

La persistance d'un déficit structurel important montre que les charges de structure restent trop lourdes et que le secteur public vit « au-dessus de ses moyens ».

### La détermination du solde structurel et du solde conjoncturel

Le solde des administrations publiques fluctue avec la position de l'économie dans le cycle. On observe un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel, et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses quant il lui est supérieur. **Le solde des administrations publiques corrigé des effets de la conjoncture est appelé «solde structurel».** La partie du solde effectif qui fluctue avec la conjoncture est qualifiée de conjoncturelle.

Les évolutions qui affectent le solde structurel des administrations publiques reflètent la politique économique menée. **L'amélioration du solde structurel traduit soit le ralentissement des dépenses par rapport au PIB, soit l'augmentation durable des recettes.**

L'évaluation du solde structurel repose sur la définition d'un taux de croissance « potentiel » de l'économie française. Ce dernier est actuellement évalué à environ 2,5 % par an. Plusieurs facteurs -enrichissement de la croissance en emploi, diffusion des nouvelles technologies, ampleur des mesures d'allègements d'impôts- pourraient être de nature à élever le potentiel de croissance de l'économie française. Dans cette perspective, le solde structurel se trouverait réduit par rapport aux évaluations courantes.

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

Dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2002, le gouvernement indiquait que l'amélioration du solde des administrations publiques entre 1997 et 2002 tient pour « *un peu moins des deux tiers au regain de croissance économique et pour un peu plus d'un tiers à des facteurs structurels* ».

Selon les informations complémentaires figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, le niveau du déficit structurel des administrations publiques ne devrait que peu évoluer entre 1999 et 2002 et même s'aggraver passant de 1,3 % de PIB à 1,4 % à l'issue de la période. Pendant le même temps le solde conjoncturel s'améliorerait passant d'un déficit de - 0,3 point de PIB à un excédent de + 0,5 point de PIB tel que le gouvernement le prévoyait initialement en juin 2001<sup>1</sup>. **Cela montre bien que l'amélioration des déficits publics résulte pour l'essentiel de causes exogènes, et non de la politique suivie par le gouvernement.**

Evolution du solde conjoncturel /solde structurel des administrations publiques  
(hors UMTS)

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Solde structurel	- 2,2	- 1,9	- 1,3	- 1,5	- 1,4	- 1,4
Solde conjoncturel	- 1,3*	- 0,8	- 0,3	+ 0,1	0	0
Solde total	- 3,5	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4	- 1,4

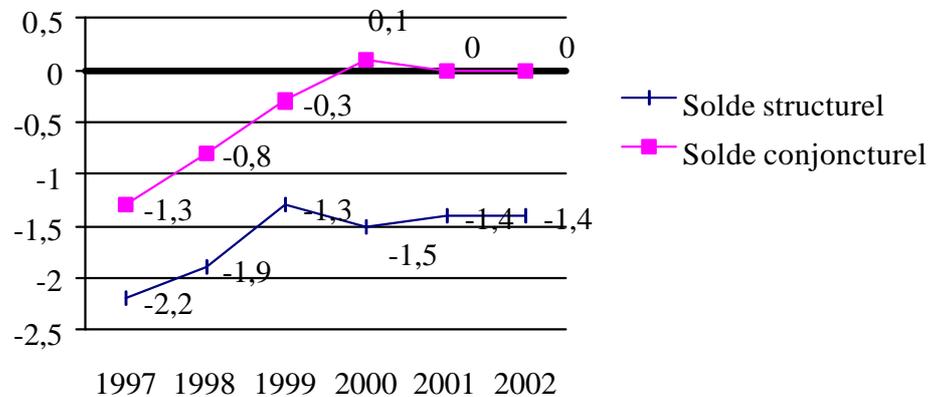
\* non compris 0,5 point au titre de la soulte France Telecom

Source : rapport préparatoire au DOB 2002 **complété** par le rapport économique, social et financier pour 2002

<sup>1</sup> Ce taux a été révisé à la baisse dans le rapport économique, social et financier pour 2002 : le solde conjoncturel ne serait plus selon le gouvernement que de 0 % en 2002 comme en 2001, attestant ainsi indirectement de la dégradation de la conjoncture par rapport aux prévisions initiales.

**Une réduction des déficits publics due pour les 2/3 à la conjoncture**

(en points de PIB)



**Par ailleurs, on observe une situation similaire s’agissant du seul budget de l’Etat et cela depuis 1998 : le solde structurel n’a été amélioré que de 0,2 point de PIB passant de - 2,6 % à - 2,4 % tandis que le solde global était lui réduit de 0,6 point de PIB passant de - 3,0 % à - 2,4 %. L’amélioration relative du besoin de financement de l’Etat sur la période 1998-2002 provient donc bien, pour les 2/3, de l’amélioration de la conjoncture et non de réformes de structure.**

**3. L’Etat reste toujours la seule collectivité publique déficitaire**

**Capacité ou besoin de financement au sens de Maastricht**

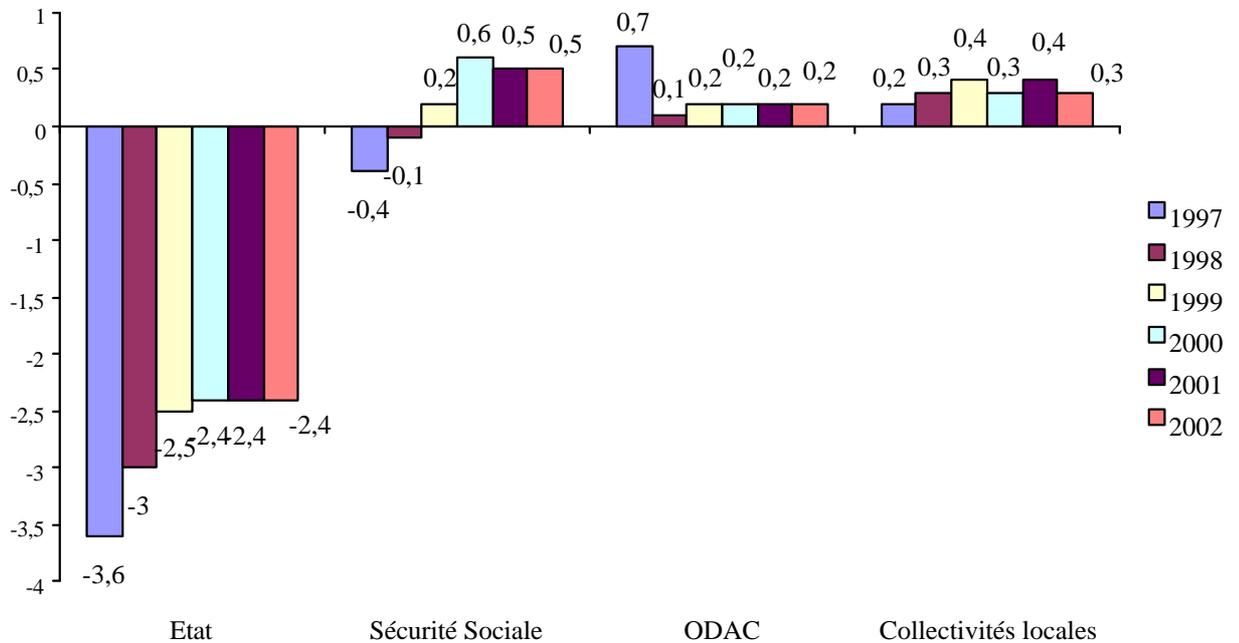
(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Etat</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 2,4</b>
Sécurité sociale	- 0,4	- 0,1	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,4	+ 0,5
ODAC	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2
Collectivités locales	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,3

Depuis 1999, l’Etat est la seule collectivité publique déficitaire. Il présente ainsi un besoin de financement pérenne d’un niveau toujours très important et qui ne se réduit pas : sur la période 1999-2002, il n’aura ainsi diminué que de 0,1 point de PIB.

**Evolution du déficit par catégorie d'administrations publiques entre 1997 et 2002**

(en points de PIB)



**D. UNE DETTE DE L'ÉTAT TOUJOURS EN PROGRESSION**

La part de la dette publique dans le PIB a été stabilisée et commence même à décroître à partir de 1999. Au sein de celle-ci, il convient cependant de relever que la progression rapide de ces dernières années est pour l'essentiel imputable à l'Etat et que, au demeurant, ne sont pas retracés les engagements «hors bilan» de l'Etat au premier rang desquels figurent les engagements au titre des retraites des fonctionnaires.

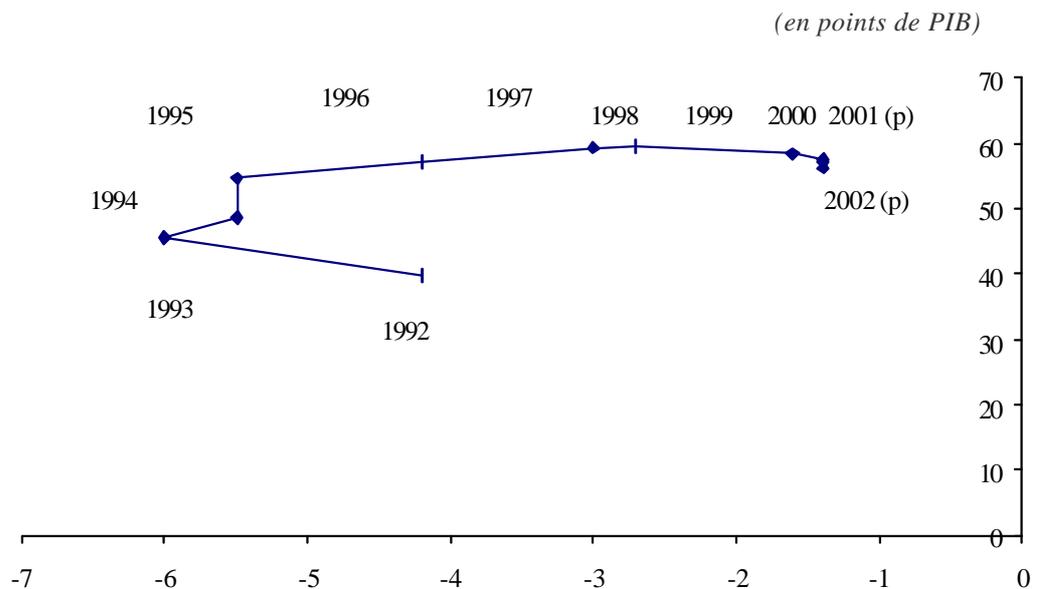
**La dynamique de la dette publique (hors UMTS)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Part de la dette dans le PIB (en %)	57,1	59,3	59,5	58,5	57,6	57,1	56,3
Coût apparent de la dette (en %)	7,4	6,7	6,3	5,8	5,8	5,9	5,8
Solde primaire effectif (en point de PIB)	- 0,2	0,7	0,9	1,7	1,9	1,8	1,8
Solde primaire stabilisant (en point de PIB)	2,6	1,9	1,1	1,4	1,0	1,1	0,8
Charges de la dette (en points de PIB)	3,9	3,7	3,6	3,3	3,3	3,2	3,2
Solde effectif (en point de PIB)	- 4,2	- 3,0	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4	- 1,4
Solde stabilisant (en point de PIB)	- 1,4	- 1,8	- 2,5	- 2,0	- 2,3	- 2,2	- 2,3

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'endettement directement issu des déficits publics antérieurs acquiert une dynamique autonome très difficile à maîtriser (effet « boule de neige »).

**Le « carré budgétaire » : évolution du déficit public et de la dette publique  
entre 1992 et 2002**



**Solde stabilisant de la dette publique**

La dette des administrations publiques s'accroît sous l'effet d'un processus auto-entretenu : la charge d'intérêt qu'elle génère conduit à augmenter le déficit budgétaire. Le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de dette, ce qui se traduit par une nouvelle progression des charges d'intérêt.

Quand le taux d'intérêt réel moyen de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la stabilisation de l'endettement, en part de PIB, suppose que le budget dégage un **excédent primaire. Ceci signifie que les recettes doivent excéder les dépenses hors charges d'intérêt.** L'excédent primaire doit être d'autant plus élevé que l'encours de la dette est important et que les taux d'intérêt sont élevés par rapport au taux de croissance. Formellement, à encours de dette et taux d'intérêt donnés, il existe un excédent primaire qui conduit à stabiliser la part de la dette dans le PIB. **Cet excédent primaire, que l'on qualifie de stabilisant, dépend de la croissance nominale du PIB.** Il est d'autant plus faible que la croissance est forte (avec une croissance nulle, cet excédent serait strictement égal à la charge d'intérêt).

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

## 1. Le solde primaire de l'Etat se dégrade en 2002 de 1,7 milliard d'euros

### Solde primaire du budget de l'Etat

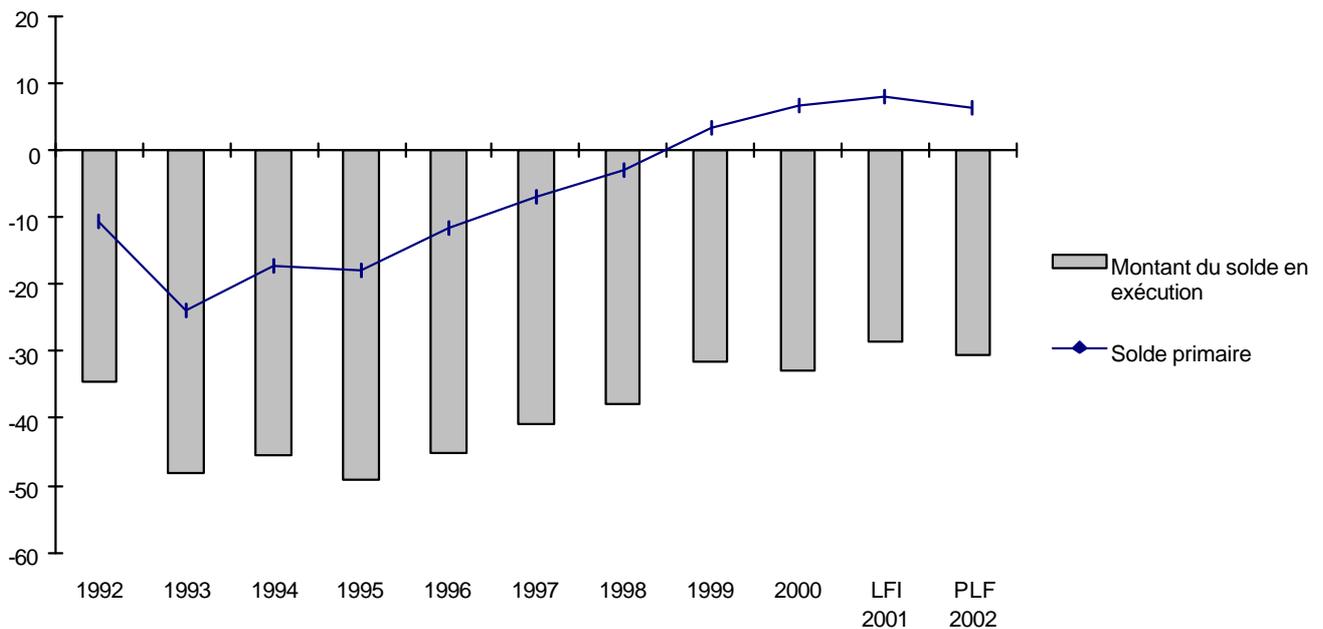
(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	PLF 2002
Montant du solde en exécution*	- 34,5	- 48,11	- 45,60	- 49,24	- 45,03	- 40,81	- 37,73	- 31,40	- 32,82	- 28,44	- 30,44
Charge nette de la dette	23,95	24,32	28,29	31,37	33,46	33,92	34,76	34,71	35,69	36,54	36,84
Solde primaire (A + B)	- 10,55	- 23,80	- 17,30	- 17,87	- 11,57	- 6,89	- 2,97	+ 3,31	+ 6,54	+ 8,10	+ 6,4

\* Solde général des opérations définitives et temporaires, hors opérations avec le FMI et le fonds de stabilisation des changes

### Evolution du déficit budgétaire et du solde primaire (hors privatisations)

(en milliards d'euros)



Seule collectivité publique durablement déficitaire pour des montants significatifs, toujours proches de 32 milliards d'euros (209,91 milliards de francs), l'Etat est cependant revenu depuis 1999 à une situation d'excédent primaire<sup>1</sup>, et ce pour la première fois depuis 1991. Néanmoins, en 2002, pour la première fois depuis le début de la législature, l'amélioration du solde primaire va connaître un coup d'arrêt : l'excédent primaire va baisser de 1,7 milliard d'euros (11,15 milliards de francs) et devrait donc retrouver en 2002 son niveau de 2000.

Par ailleurs, on constate que si la progression de la charge brute de la dette de l'Etat se ralentit quelque peu en 2002, elle représentera toujours 39,6 milliards d'euros (+ 196 millions d'euros par rapport à 2001) soit 14,7 % du total des dépenses du budget général.

Or ces charges dépendent non seulement du stock de dette (« l'effet volume ») mais également du niveau des taux d'intérêt (« effet prix »). Si l'Etat peut bénéficier de la réduction significative du niveau des taux d'intérêt ainsi que des effets d'une politique plus active de la gestion de son endettement, le volume global de la dette de l'Etat continue toujours à s'accroître très notablement sous l'effet des déficits passés et présent cumulés.

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

(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Charges brutes de la dette	23.500	25.903	31.857	32.947	37.082	38.201	37.907	36.608	38.397	39.360	39.556
Total du budget général	201.516	208.845	221.580	226.776	237.544	241.174	243.992	257.115	256.423	263.721	268.735
Poids relatif des charges brutes de la dette dans le budget général	11,66	12,40	14,38	14,53	15,61	15,84	15,54	14,24	14,97	14,92	14,72

<sup>1</sup> Le solde primaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses (hors prise en compte de la charge de la dette sous forme d'intérêts). Lorsque ce solde devient excédentaire, cela signifie que l'Etat n'emprunte plus pour financer les intérêts de sa dette.

## 2. La dette négociable de l'Etat augmente de 171,2 milliards d'euros sur 1997-2002

### Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht (1)

(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques	Sous-secteurs			
		Etat	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
2000	809,2	642,4	51,0	101,8	12,4
<b>en points de PIB, en %</b>					
1995	54,6	40,2	2,8	8,9	2,8
1996	57,1	42,5	4,2	8,8	1,6
1997	59,3	44,2	4,6	8,5	2,0
1998	59,5	46,0	4,3	8,2	1,1
1999	58,5	46,1	3,8	7,8	0,9
2000	57,6	45,7	3,6	7,4	0,9

Sources : INSEE bases 1980 et 1995 des Comptes nationaux ; Banque de France ; calculs direction de la prévision avant 1995

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Le poids de l'ensemble de la dette publique dans le PIB a diminué en 2000 de 0,9 point et ce après une diminution d'un point en 1999. Selon les informations fournies par le gouvernement ce mouvement devrait se poursuivre en 2001 et 2002 conformément au tableau ci-dessous :

### Evolution de la dette brute des administrations publiques

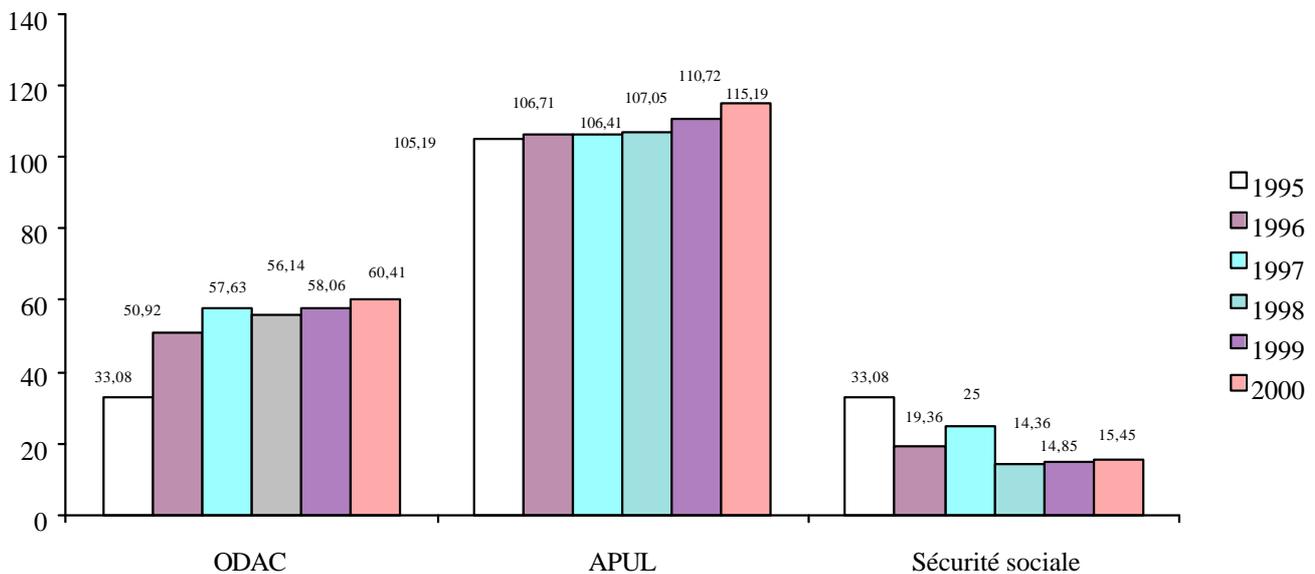
(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ratio d'endettement y.c. UMTS	59,3	59,5	58,5	57,6	56,9	56,0
Ratio d'endettement hors UMTS	59,3	59,5	58,5	57,6	57,1	56,3

S'agissant de la dette de l'Etat<sup>1</sup>, *stricto sensu*, on doit relever que pour la première fois en 2000 son poids relatif dans le PIB a décru de 0,4 point, expliquant ainsi, pour une part seulement, la baisse du poids de l'ensemble de la dette publique. Néanmoins la dette de l'Etat augmente toujours significativement en valeur absolue à la différence de celle des autres collectivités publiques.

**L'encours de la dette des collectivités publiques (autres que l'Etat) au sens de Maastricht entre 1995 et 2000**

(en milliards d'euros)



La persistance d'un niveau élevé de déficit budgétaire (32 milliards d'euros - 209,9 milliards de francs - pour 2001 selon les chiffres fournis par le gouvernement) contribuera encore à accroître le poids de la dette de l'Etat<sup>2</sup>. Cet accroissement est particulièrement significatif s'agissant de la dette négociable de l'Etat qui représente près de 90 % de la dette totale de l'Etat : elle augmentera de 32,72 milliards d'euros (214,63 milliards de francs) en 2001 et de 37 milliards d'euros (242,70 milliards de francs) en 2002.

<sup>1</sup> La part de l'Etat dans la dette brute des administrations publiques est prépondérante et s'accroît : elle représente 79,3 % en 2000 contre 73,6 % en 1995.

<sup>2</sup> La dette de l'Etat se décompose en deux principales rubriques : la dette négociable à long terme (OAT, emprunts d'Etat) ou à court terme (BTAN et BTF) et la dette non négociable (bons du Trésor et emprunts anciens).

### Evolution de la dette totale de l'Etat

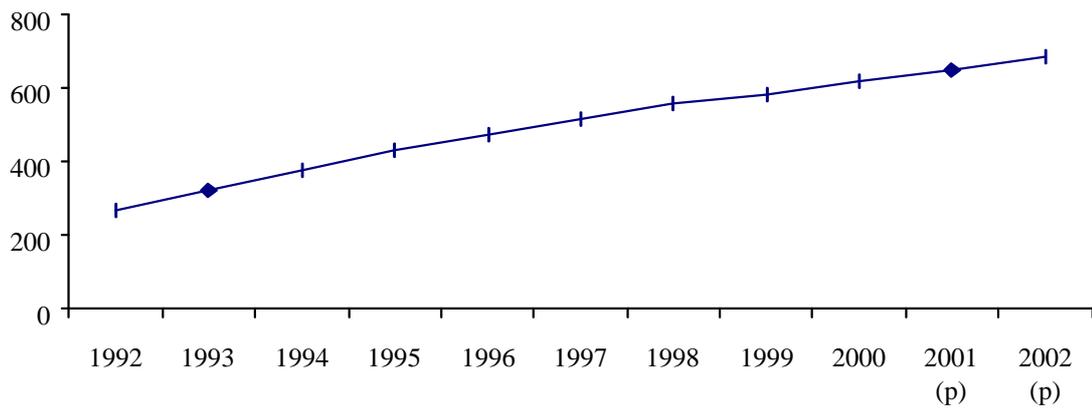
(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (p)	2002 (p)
Dettes négociables	270,85	325,11	378,13	430,77	474,33	514,82	560,20	583,92	616,28	649	686
Dettes non négociables	51,02	50,03	6,466	64,89	65,56	62,72	52,97	70,45	67,18	-	-
Dettes totales de l'Etat	321,87	375,14	442,79	495,65	539,89	577,53	613,17	654,37	699,11	-	-

Source : direction du trésor

### L'explosion de la dette négociable de l'Etat : + 171,2 milliards d'euros entre 1997 et 2002

(en milliards d'euros)



Ainsi au total entre 1997 et 2002, la croissance de la dette négociable de l'Etat aura été de 171,18 milliards d'euros (1.122,87 milliards de francs), soit une progression de 33,25 %.

### III. LE RELÂCHEMENT DE LA CONTRAINTE SUR LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

#### A. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE L'OBJECTIF DE DÉPENSES PUBLIQUES

##### 1. Une progression de 4,5 % en volume sur 2002-2004

Le programme pluriannuel de finances publiques pour la période 2002-2004 repose notamment sur la définition d'un objectif de progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. **Ces dépenses progresseraient de 4,5 % en volume sur la période, soit 1,5 % par an.**

Si le gouvernement, dans le programme de stabilité qu'il a présenté en décembre 2000 aux instances communautaires, indique que « *l'actualisation de la programmation pluriannuelle [...] confirme le choix d'une évolution maîtrisée des dépenses publiques* », il n'en pas moins vrai que « *cette évolution est légèrement plus rapide que celle retenue dans la programmation précédente* ».

Le tableau ci-dessous illustre le relâchement de la contrainte sur les dépenses des administrations publiques :

Croissance cumulée des dépenses en volume entre 2002 et 2004

	Programmation 2001-2003	Programmation 2002-2004	Écart
<b>Administrations publiques</b>	<b>4,0 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>+ 0,5 pt</b>
Etat (en comptabilité budgétaire)	1,0 %	1,0 %	-
Administrations sociales	4,2 %	4,8 %	+ 0,6 pt
- dont maladie	4,5 %	5,5 %	+ 1 pt
- dont retraites	5,8 %	5,8 %	-
Administrations publiques locales	5,8 %	5,2 %	- 0,6 pt

Source : programmes pluriannuels de finances publiques

## 2. Une dérive au fil des ans

Le programme 2001-2003 supposait une augmentation de 1,3 % par an, et le programme 2000-2002 prévoyait une hausse de 1 % par an en volume. Il y a donc, au fil des programmes pluriannuels, un relâchement de la contrainte pesant sur l'évolution des dépenses, alors que le gouvernement ne cesse de proclamer que la « progression maîtrisée » de la dépense constitue la base de sa stratégie budgétaire.

La plus forte croissance programmée des dépenses résulte de **l'absence de maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale**, dont la progression est portée de 4,2 % à 4,8 % sur la période, **des dépenses de santé en particulier**, dont l'évolution est révisée de 1 point à la hausse en un an, passant de 4,5 % à 5,5 %.

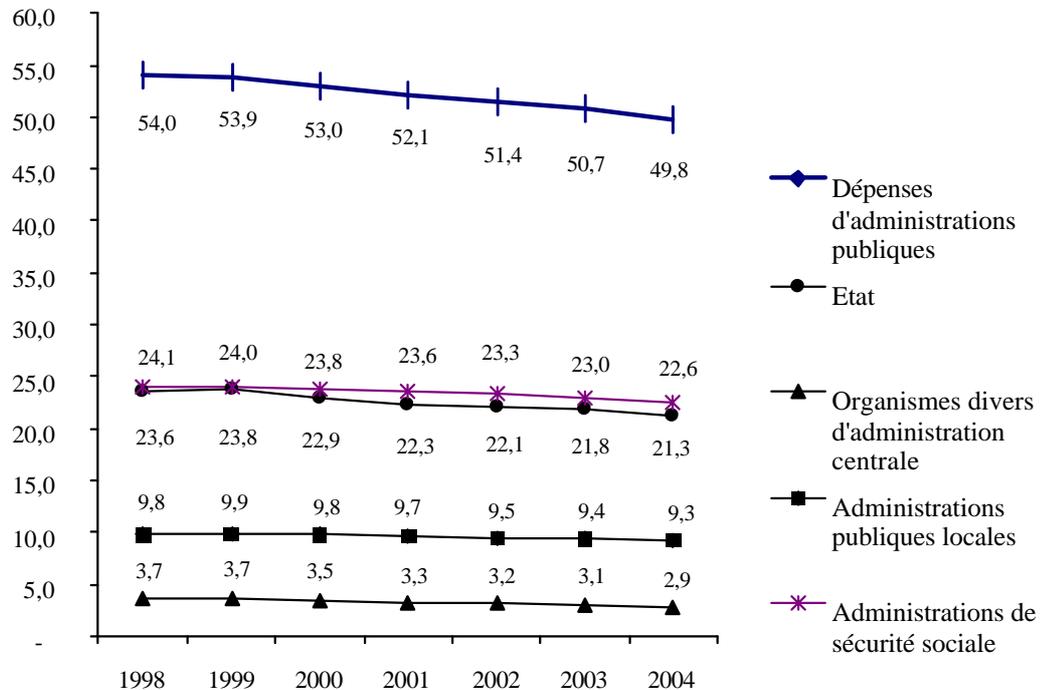
### ***B. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB COMPROMISE***

#### **1. Les doutes de votre commission des finances**

Le gouvernement, dans le même document, affirme que « *la maîtrise des dépenses des administrations publiques permet de réduire leur poids dans le PIB* », précisant que « *la baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB serait de 1,5 à 2,3 points de PIB sur trois ans suivant le scénario de croissance* », ce dernier reposant, dans les prévisions du gouvernement, sur une croissance de 3 % qui est loin d'être certaine. Il convient de rappeler que, dans le programme de stabilité précédent, le poids des dépenses des administrations publiques dans le PIB devait se réduire de 2,6 points.

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la part des dépenses dans le PIB pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques :

Évolution des dépenses d'administrations publiques de 1998 à 2004  
Scénario de croissance à 3 %  
(en points de PIB)



Source : programme pluriannuel de finances publiques

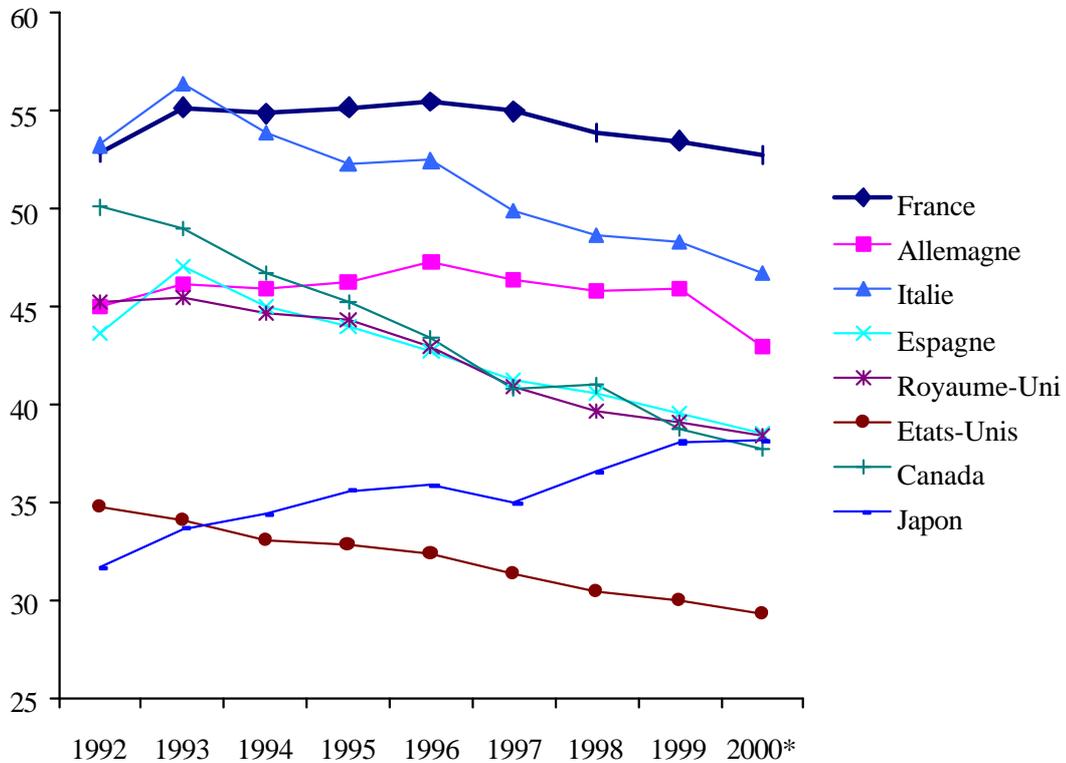
Il convient pourtant de s'interroger sur la capacité du gouvernement à respecter ses engagements, non seulement en raison des incertitudes qui pèsent sur la croissance mais également du fait de la révision à la hausse, année après année, des programmations pluriannuelles.

## 2. Des comparaisons internationales défavorables à la France

Si le gouvernement se targue de faire passer le niveau des dépenses publiques en-dessous de 50 % du PIB, en 2004, **il convient néanmoins de rappeler que l'Italie, longtemps considérée comme le mauvais élève de l'Union européenne en matière de finances publiques, est passé sous cette barre depuis 1997, et que la majorité de nos principaux partenaires ne l'a de toute façon jamais franchie, comme le montre le graphique ci-après :**

### Évolution des dépenses publiques

(en points de PIB)



Source : OCDE (Insee pour la France)

\*Estimation OCDE

#### IV. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002 PREND ACTE DE L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, le gouvernement présente son objectif en matière de dépenses de la façon suivante : « *le financement des priorités du gouvernement reste assuré dans le cadre d'une maîtrise globale des dépenses de l'Etat* ». Il précise : « *le cadrage des dépenses pour 2002 s'inscrit dans le cadre d'une maîtrise raisonnable des dépenses de l'Etat* ».

Ces formulations, pour votre commission, mettent en évidence le **caractère paradoxal du volet dépenses** du présent projet de loi de finances :

- le gouvernement entend, légitimement, financer ses priorités ;

- ce financement sera réalisé dans le respect de la maîtrise des dépenses mais d'une maîtrise « globale » et « raisonnable », c'est-à-dire que **l'évolution des dépenses de l'Etat ne constitue plus une véritable priorité pour le gouvernement**, puisqu'il pourrait se satisfaire de quelques accommodements avec le caractère maîtrisé des dépenses, si des motifs « raisonnables » l'exigent ;

- or, les priorités gouvernementales sont excessivement coûteuses et donc peu accessibles à la maîtrise.

**En réalité, le volet dépenses du présent projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité d'une forte propension à dépenser, tout en étant motivé par des considérations pré-électorales.**

#### ***A. UNE NORME DE PROGRESSION DES DÉPENSES POUR 2002 PEU CRÉDIBLE***

Alors que le gouvernement entend « faire une pause » dans la réduction des déficits, s'affranchissant ainsi des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance<sup>1</sup>, et qu'il met l'accent sur le respect de la norme de progression des dépenses, il a délibérément choisi de présenter cette dernière à la hausse.

#### **1. Un objectif d'évolution des dépenses de l'État plus lâche en 2002**

##### *a) Une exécution budgétaire 2001 défavorable*

En 2001, la progression des dépenses de l'Etat devait s'établir à 0,3 % en volume, soit + 1,5 % en valeur.

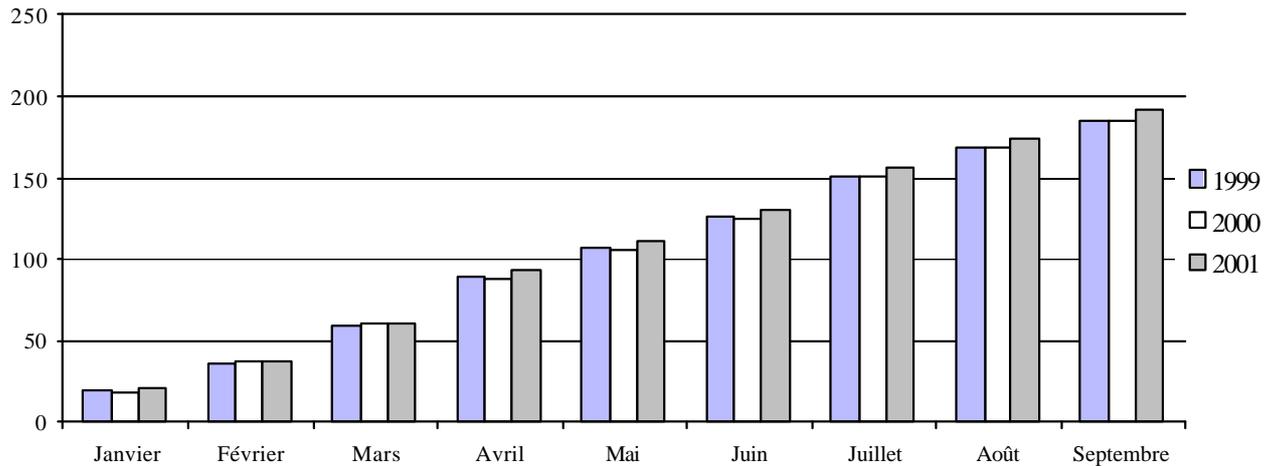
---

<sup>1</sup> L'objectif fixé est le retour à l'équilibre des comptes publics d'ici 2004.

Or, l'évolution des dépenses de l'Etat en 2001 participe à la dégradation du solde budgétaire en 2001, comme en témoigne l'analyse des situations mensuelles :

**Situation mensuelle budgétaire :**  
**les dépenses à la fin du mois de janvier à septembre, en 1999, 2000 et 2001**

*(en milliards d'euros cumulés)*



Source : ministère de l'économie

**Ces résultats évoluent donc dans un sens clairement défavorable :** au 30 septembre, les dépenses du budget général atteignent 191,5 milliards d'euros (1.256,2 milliards de francs), au lieu de 185,1 milliards d'euros (1.214,2 milliards de francs) à la même date, l'année précédente, soit une hausse de + 3,5 %, à rapprocher de l'objectif d'une progression de 1,5 % en valeur sur l'année.

b) *La norme retenue pour 2002 prend donc acte de cette incapacité à respecter un objectif d'évolution des dépenses « modéré »*

L'absence de maîtrise des dépenses qui peut être constatée en 2001 a conduit le Premier ministre, dans sa lettre de cadrage datée du 13 avril dernier, à fixer une **norme de progression des dépenses de l'Etat de 0,5 % en volume** (2 % en valeur, compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,5 %), soit environ 5,2 milliards d'euros (34,1 milliards de francs) supplémentaires à structure constante, ce qui correspond à la moitié, sur une seule année, de l'objectif triennal d'augmentation des dépenses de l'Etat en volume (+ 1 % dans la programmation 2002-2004).

Le montant brut des dépenses du budget général s'élève à 331,4 milliards d'euros (2.173,8 milliards de francs), dont il convient de retrancher les remboursements et dégrèvements d'impôts ainsi que les recettes en atténuation des charges de la dette pour en obtenir le montant net :

**Passage des dépenses brutes aux dépenses nettes  
dans le projet de loi de finances pour 2002**

*(en milliards d'euros)*

<b>Montant brut des dépenses du budget général</b>	331,4
<i>A déduire :</i>	
Remboursements et dégrèvements	62,7
Recettes en atténuation des charges de la dette	2,7
<b>Dépenses nettes du budget général</b>	<b>266,0</b>

*Source : ministère de l'économie*

Ce montant de 266,0 milliards d'euros tient compte de changements de périmètre, toutefois limités dans le projet de loi de finances pour 2002, puisqu'ils portent sur un montant de - 99,3 millions d'euros (651,4 millions de francs), contre + 2,4 milliards d'euros (15,5 milliards de francs) dans le projet de loi de finances pour 2001.

Le tableau suivant présente les modifications prévues en 2002 :

**Passage des dépenses brutes aux dépenses nettes  
dans le projet de loi de finances pour 2002**

*(en millions d'euros)*

Budget	Objet	Dépenses				
		Fonds de concours et comptes de tiers	Suppression et modification de CAS	Suppression de taxes	Relations Etat/Collectivités locales	Relations Etat/Sécurité sociale
Justice	Frais d'état civil et d'abonnement au Journal Officiel				-1,3	
Emploi	Exonérations spécifiques contrat initiative emploi et contrat de qualification adultes					- 68,6
Economie	Frais des conservateurs des hypothèques	+ 4,3				
Agriculture	Haras nationaux		+ 31,9			
Santé et solidarité	Stages hospitaliers des médecins résidents					- 35,4
	Ecoles publiques de formation médicale					- 25,6
Divers budgets	Transfert de compétences à la Corse				-4,6	
Totaux		+ 4,3	+ 31,9		- 5,9	- 129,6
		<b>-99,3 millions d'euros</b>				

Ces modifications résultent de plusieurs opérations de nature différente :

- la rebudgétisation de la subvention aux Haras nationaux, consécutive à la suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques », accroît les dépenses du budget de l'Etat de 31,9 millions d'euros (209,3 millions de francs) ;

- de même, la rebudgétisation, sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des frais des conservateurs des hypothèques entraîne l'accroissement du budget général de 4,3 millions d'euros (28,2 millions de francs) ;

- en sens inverse, divers mouvements viennent réduire le montant des dépenses de l'Etat de 135,5 millions d'euros (888,8 millions de francs) : 68,6 millions d'euros au titre de la suppression des exonérations spécifiques des contrats initiative-emploi (CIE) et des contrats de qualification-adultes, avec transferts de charges au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) ; le transfert du financement des indemnités de stages extrahospitaliers des médecins résidents, pour 35,4 millions d'euros et celui des écoles publiques de formation paramédicale, pour 25,6 millions d'euros ; 4,6 millions d'euros suite au transfert de compétences à la Corse ; 1,3 million d'euros, au titre du transfert des frais d'état civil et d'abonnement au Journal officiel.

Ainsi, les dépenses du budget général passeront de 260,9 milliards d'euros (1.711,4 milliards de francs) en 2001 à **266 milliards d'euros** (1.744,9 milliards de francs) **en 2002**, et, à structure constante 1998, de 254,4 milliards d'euros (1.668,8 milliards de francs) à 259,6 milliards d'euros (1.702,9 milliards de francs).

Compte tenu de l'excédent de 2 milliards d'euros (13,1 milliards de francs) dégagé par les comptes spéciaux du Trésor, **les charges budgétaires nettes totales s'élèveront à 264 milliards d'euros** (1.731,7 milliards de francs) **en 2002**.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, à structure constante, des dépenses entre 2000 et 2002 :

**Présentation du projet de loi de finances pour 2002 à structure constante**  
(en millions d'euros)

Section ministérielle	LFI 2001	PLF 2000 à structure constante	PLF 2002/ LFI 2001
Affaires étrangères <sup>(1)</sup>	3 581,45	3 629,94	1,4%
Agriculture et pêche	5 106,67	5 071,56	-0,7%
Aménagement du territoire - Environnement			
<i>I. Aménagement du territoire</i>	267,10	285,38	6,8%
<i>II. Environnement</i>	716,33	761,63	6,3%
Ancien combattants	3 627,19	3 627,96	0,0%
Charges communes <sup>(1)(2)</sup>	50 750,79	51 648,93	1,8%
Culture et communication	2 549,18	2 602,28	2,1%
Economie, finances et industrie <sup>(2)</sup>	14 228,93	14 449,13	1,5%
Education nationale	59 165,79	61 442,61	3,8%
Emploi et solidarité	31 946,85	32 081,54	0,4%
Equipement, transport et logement	21 362,48	21 921,82	2,6%
Intérieur et décentralisation	16 980,09	17 265,03	1,7%
<i>Rappel concours de l'Etat     aux collectivités locales</i>	51 825,06	56 154,46	8,4%
Jeunesse et sports	522,58	538,90	3,1%
Justice	4 435,39	4 688,73	5,7%
Outre-mer	1 040,52	1 079,60	3,8%
Budget civil de recherche et de développement	8 535,40	8 725,28	2,2%
<i>dont budget de la recherche et de la technologie</i>	6 157,16	6 213,38	0,9%
Services du Premier ministre (y compris audiovisuel)	1 152,41	1 202,89	4,4%
<b>Total des budgets civils</b>	<b>223 590,91</b>	<b>2 285 111,31</b>	<b>2,2%</b>
Défense	37 309,54	37 607,23	0,8%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>260 900,54</b>	<b>266 118,54</b>	<b>2,0%</b>
Solde des comptes spéciaux du Trésor	-1 397,35	-1 989,23	n.s.
<b>Charges budgétaires</b>	<b>259 503,10</b>	<b>264 129,31</b>	<b>1,8%</b>

(1) Le fonds européen de développement est présenté selon la structure budgétaire 2002.

(2) Les frais d'actes et d'huissiers sont présentés selon la structure budgétaire 2002.

Source : ministère de l'économie

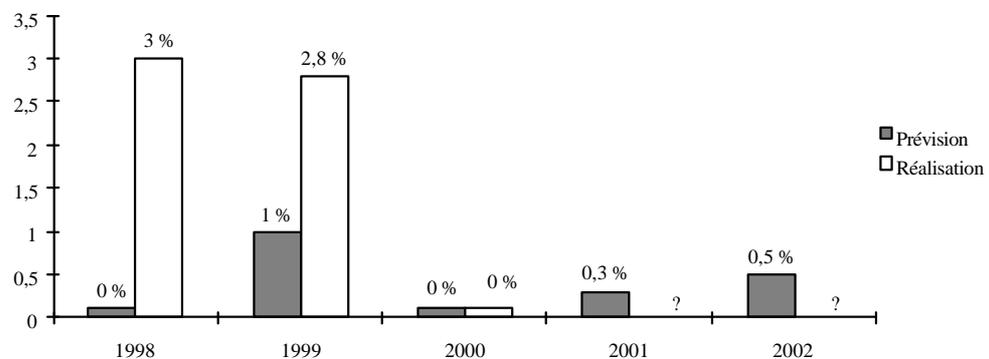
## 2. De fortes interrogations quant au respect de cette norme de progression des dépenses

**Il convient de s'interroger sur la crédibilité de cette norme de progression des dépenses.**

Elle avait, en effet, été initialement prévue à 0,3 % : l'arbitrage du Premier ministre semble tirer les conséquences de l'extrême difficulté du gouvernement à maîtriser l'évolution des dépenses, tant dans le passé que dans l'exercice en cours.

Du reste, le gouvernement n'a jamais respecté, par le passé, la norme de progression des dépenses qu'il s'était fixée, comme le montre le graphique ci-dessous :

**Progression en volume des dépenses de 1998 à 2002 :  
prévision et réalisation**



Source : Cour des comptes

Si le gouvernement paraît avoir atteint son objectif en matière de dépenses en 2000, il convient d'apprécier cet affichage à l'aune des observations qu'a faites la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000.

**Les réserves de la Cour des comptes sur la présentation par le gouvernement de la norme de progression des dépenses de l'Etat en 2000**

Dans son rapport préliminaire relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour indique que « *la hausse moyenne des prix ayant été de 1,6 %, la progression des dépenses brutes du budget général, soit 1,6 % en valeur, correspond à une stabilité en volume* », et que « *dans la présentation faite par le MINEFI<sup>1</sup>, le calcul d'un montant de dépenses nettes conduit au même résultat* ».

**Ainsi, pour la première fois depuis 1998, le gouvernement aurait respecté la norme de progression des dépenses de l'Etat qu'il avait annoncée en loi de finances initiale.**

**Toutefois, la Cour des comptes, par ses trois observations, apporte de sérieux tempéraments à cette présentation faite par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :**

- elle s'interroge sur les recettes relatives à la dette, puisqu'il est procédé à une contraction entre des recettes et des dépenses, qui, le plus souvent, n'ont pas lieu au cours des mêmes exercices ;

- surtout, elle « *note que c'est grâce à l'inflation que le résultat de 0 % en volume a pu être affiché* », le taux d'inflation constaté en exécution, soit 1,6 %, étant « moins bon » que celui annoncé en loi de finances initiale, soit 0,9 % ;

- enfin, elle pose la question de la sincérité de la présentation retenue par le ministère : « *les résultats peuvent être présentés de différentes manières, relativement techniques, avec des ajustements* » divers et variés, qui peuvent alimenter, au plan interne, le débat récurrent sur l'opacité des comptes de l'Etat, consolidés ou non », la Cour déplorant « *l'absence dommageable d'un référentiel de normes comptables applicables à l'Etat, qu'il paraît impératif d'élaborer sans délai* ».

**Plus généralement, elle note que « la lenteur de l'amélioration [de la situation budgétaire] s'explique aussi par des dépenses de l'Etat qui résistent à la baisse », et souligne « la difficulté à diminuer structurellement les dépenses de l'Etat ».**

**Le respect de l'engagement fixé pour 2002 obligerait le gouvernement à ne pas dépenser davantage en 2003 et 2004 qu'en 2002 !**

Le gouvernement manque donc, une fois de plus, de sincérité lorsqu'il écrit, dans le dossier de presse de présentation du projet de loi de finances pour 2002, que « *la dépense globale de l'Etat est maîtrisée, avec une norme d'évolution de 0,5 % en volume pour l'année 2002 comparable aux années précédentes* ».

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En effet, les normes d'évolution des années précédentes étaient les suivantes :

- 1998 : stabilisation en volume ;
- 1999 : progression de 1 % en volume ;
- 2000 : stabilisation en volume ;
- 2001 : progression de 0,3 % en volume.

Si l'on retient l'hypothèse que le gouvernement alternait jusqu'à présent stabilisation et légère progression des dépenses, **l'année 2002 constitue une rupture puisque les dépenses augmenteront également, et que leur progression à venir est même déjà programmée !**

## ***B. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT : DES AFFICHAGES POLITIQUES À RELATIVISER***

### **1. La priorité donnée aux budgets civils**

Le présent projet de loi de finances pour 2002 met en avant, comme les années passées, pas moins de **six priorités** :

- l'environnement : + 6,3 % ;
- la justice : + 5,7 % ;
- la sécurité : + 4,5 % ;
- l'éducation : + 3,8 % ;
- la culture : + 2,1 % ;
- l'emploi : - 1,4 % !

Ces priorités, sur l'ensemble de la législature, ont évolué de la manière suivante :

**Evolution des budgets prioritaires depuis 1997**

(en milliards d'euros)

	LFI					PLF 2002	Variation 1997/2002	
	1997	1998	1999	2000	2001		en %	en Md€
Education	49	51	53	55	57	59	19	9
Emploi et solidarité	34	35	37	38	38	38	13	4
Intérieur	8	8	8	8	9	9	14	1
Justice	4	4	4	4	4	5	25	1
Culture et communication *	2	2	2	3	3	3	28	1
Environnement	0	0	0	0	0	1	58	0
<b>SECTEURS PRIORITAIRES (1)</b>	<b>96.9</b>	<b>100.3</b>	<b>104.7</b>	<b>108.3</b>	<b>110.4</b>	<b>113.3</b>	<b>16.9</b>	<b>16</b>
<b>AUTRES SECTEURS (2)</b>	<b>141.6</b>	<b>141.6</b>	<b>143.1</b>	<b>142.1</b>	<b>144.0</b>	<b>146.3</b>	<b>3.3</b>	<b>5</b>
<b>BUDGET GENERAL à structure constante 1998 (1+2)</b>	<b>238.5</b>	<b>241.9</b>	<b>247.8</b>	<b>250.4</b>	<b>254.4</b>	<b>259.6</b>	<b>8.9</b>	<b>21</b>
Part des priorités dans le budget général (en %)	40.6	41.5	42.2	43.2	43.4	43.6		
Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (3)	-0.1	0.0	6.9	3.5	6.5	6.4		
<b>BUDGET GENERAL à structure constante 1998 (1+2+3)</b>	<b>238.4</b>	<b>241.9</b>	<b>254.7</b>	<b>253.9</b>	<b>260.9</b>	<b>266.0</b>		

\*y compris compensation budgétaire des exonérations de redevance audiovisuelle.

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

**En réalité, il convient de relativiser ces priorités.**

Depuis 1997, le budget de l'environnement est celui qui a connu la plus forte progression, soit + 58 %. Pourtant, le montant de ses dotations est relativement modique, puisqu'elles représentent moins de 0,3 % des dépenses de l'Etat en 2002. Elles sont toutefois probablement encore trop importantes, puisque le ministère ne parvient pas à les utiliser, la Cour des comptes ayant insisté sur la faiblesse de leur taux de consommation<sup>1</sup>.

En revanche, le budget de l'éducation nationale a progressé de 19 % sur la législature, mais de 9 milliards d'euros (59 milliards de francs), ce qui représente 56,3 % du total de l'augmentation des dotations allouées aux secteurs prioritaires. Or, il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de rémunérations.

<sup>1</sup> Le rapport de notre collègue Philippe Adnot sur l'ADEME montre parfaitement que cette progression est essentiellement un affichage politique (« ADEME : la grande illusion », rapport n° 236 ; 2000-2001).

A l'inverse, les budgets de la justice et de l'intérieur ont progressé de façon sensible sur la période, respectivement + 25 % et + 14 %, mais n'ont augmenté chacun que de 1 milliard d'euros (6,6 milliards de francs) en valeur. La croissance des crédits de l'intérieur est du reste la plus faible des budgets « prioritaires ».

**En d'autres termes, lorsque l'Etat a pu consacrer depuis 1997 près de 9,15 milliards d'euros (60 milliards de francs) supplémentaires pour le personnel de l'éducation nationale, il n'en a dégagé que 1,98 milliard d'euros (13 milliards de francs) de plus pour la justice et la sécurité cumulés !**

Enfin, si l'emploi reste la « priorité n° 1 » du gouvernement, ce dernier, une fois encore, a décidé de diminuer les crédits qui lui sont alloués en 2002. Il a donc tablé sur la poursuite de la baisse du chômage, ou tout au moins sur sa stabilisation, alors que le nombre des chômeurs augmente de façon continue depuis le mois de mai dernier (+ 77.800 chômeurs en cinq mois), et que les conséquences de la conjoncture actuelle sur l'emploi seront probablement globalement défavorables.

**C'est sans doute la Cour des comptes qui, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, a le mieux résumé l'appréciation qu'il convient de porter sur les priorités du gouvernement : « les affichages actuels manquent de vraisemblance ».**

## **2. Une impasse lourde sur la défense**

**Le budget 2002 ne fait que confirmer une tendance lourde constatée sur l'ensemble de la législature : le sacrifice des dépenses d'équipement militaire et la régression de l'aide au développement.**

**Une telle dérive, si peu cohérente d'ailleurs avec le discours tenu, risque de placer la France en bien médiocre position face aux enjeux que les attentats du 11 septembre viennent d'illustrer si gravement.**

Le budget de la défense pour 2002 s'élève à 37,6 milliards d'euros (247 milliards de francs), soit un montant hors pensions de 28,9 milliards d'euros (189 milliards de francs).

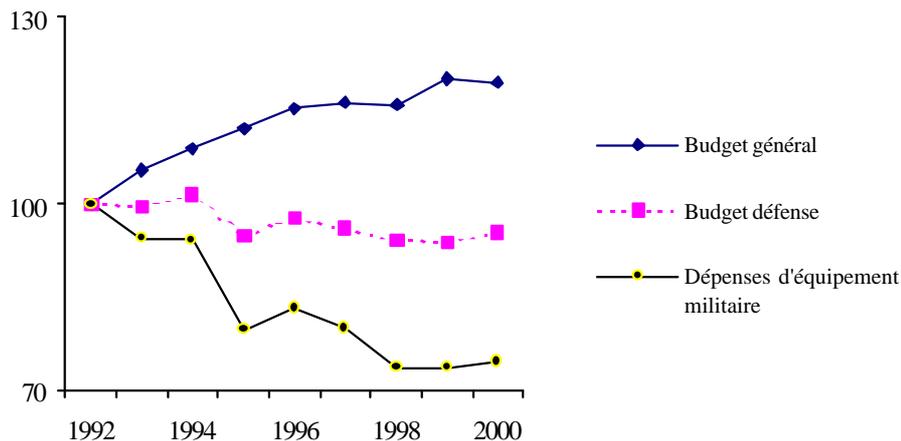
**Par rapport au budget voté 2001, l'évolution stagne à 0,2 % en francs courants, contre 2,5 % pour l'ensemble des budgets civils : le budget militaire reste le parent pauvre, ou plutôt la variable d'ajustement favorite de l'équilibre du budget général.**

a) *Le sacrifice des dépenses d'équipement militaire et d'entretien courant*

Pour 2002, la priorité du budget militaire est « la condition militaire ». De fait, le titre III progresse de 2,3 %, soit un taux néanmoins inférieur de moitié à celui des budgets civils : + 5,1 %.

En 2002, les dépenses d'équipement militaire font donc, plus que jamais, les frais de l'ajustement budgétaire. A 12,4 milliards d'euros (81,4 milliards de francs), les crédits demandés diminuent de 2,5 % par rapport à 2001 (les dépenses d'investissement civil ne diminuent, elles, « que » de 1,7 %).

Evolution des dépenses publiques en francs courants (dépenses exécutées)  
(1992 = 100)



En 2002, le budget militaire représentera le cinquième poste de dépenses de l'Etat, moins de 11 % du budget général, et moins de 2 % du PIB. Depuis 1996, la part de l'effort de défense dans le budget de l'Etat aura diminué de 1,4 point (5 points depuis 1980) et la part de l'effort de défense dans le PIB de 0,5 point (2 points depuis 1980).

En réalité, le budget 2002 ne fait que confirmer une tendance constamment renforcée au cours de l'actuelle législature.

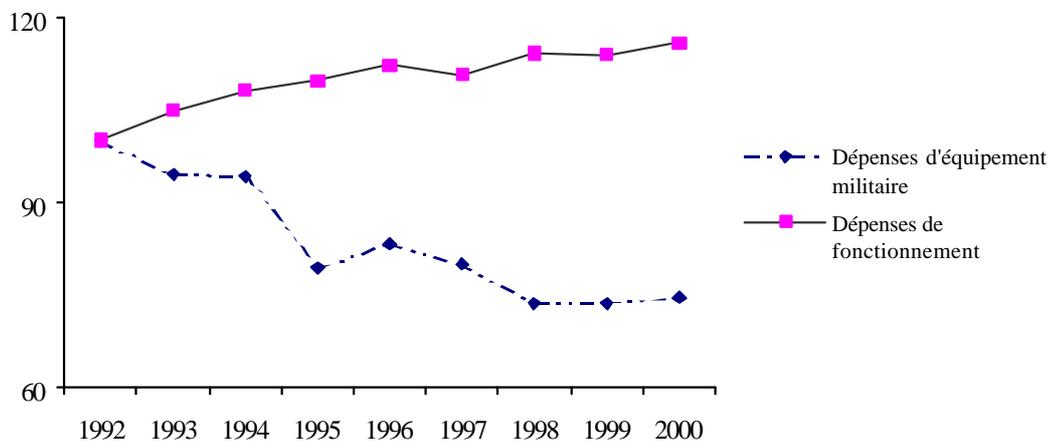
Depuis 1992, la structure du budget militaire s'est radicalement modifiée, avec **une inversion absolue du poids relatif des crédits de fonctionnement et des dépenses d'équipement**.

### Évolution des dépenses militaires

(en milliards d'euros)

	1992	1995	2000	2001	2002
Titre III	14,08	15,14	16,01	16,09	16,46
Titres V et VI	15,69	14,47	12,65	12,72	12,39

### Evolution du budget de défense - dépenses exécutées (1992 = 100)



**De façon constante sur la législature, les dépenses du titre III ont été privilégiées au détriment des dépenses d'équipement du titre V, qui ont systématiquement servi de variable d'ajustement budgétaire, tant en loi de finances initiale qu'en exécution budgétaire.**

Le mouvement est accentué en effet par les conditions d'exécution budgétaire, qui se traduisent généralement par un gonflement des dépenses du titre III et une réduction des crédits des titres V et VI.

**Annulations intervenues en exécution sur les titres V et VI**

*(en milliards d'euros)*

- 1997	0,76
- 1998	1,12
- 1999	1,45
- 2000	0,98
- 2001 <sup>(1)</sup>	0,57

*(1) Arrêtés d'annulation du 21 mai et du 8 octobre 2001, avant collectif de fin d'année*

**Au total, sur la période 1997-2002, les annulations de crédits sur les dépenses d'équipement militaire ont atteint 4,88 milliards d'euros (32,01 milliards de francs). Ceci représente exactement le prix de deux nouveaux porte-avions ou d'un deuxième porte-avions accompagné de trois frégates Horizon...**

*b) Le coût croissant de la professionnalisation des armées et des opérations militaires extérieures*

Si les dépenses du titre III ont été quasi constamment supérieures aux crédits initiaux, c'est à cause de la sous-estimation du coût de la professionnalisation et de l'impact des mesures fonction publique d'une part, et des modalités de financement des opérations extérieures d'autre part (dépenses du titre III financées en cours d'exécution budgétaire par prélèvement sur le titre V).

De fait, au sein même du titre III, ce sont les seules dépenses de rémunérations et de charges sociales qui se sont accélérées, les dépenses de fonctionnement et d'entretien courant ayant elles-mêmes fait l'objet d'importantes réductions, qui se traduisent aujourd'hui par une sensible détérioration des taux d'activité des forces et de disponibilité des équipements.

**Au total, sur la période 1997-2002, la restructuration des armées françaises aura représenté un coût de 2,5 milliards d'euros: 0,81 milliard d'euros pour les aides au départ et à la reconversion des personnels militaires, 1,1 milliard d'euros pour les aides au départ et à la mobilité des personnels civils, 0,5 milliard d'euros pour la reconversion des personnels de DCN (Direction des constructions navales), 0,2 milliard d'euros pour limiter l'impact des restructurations sur le tissu économique local.**

**Liées à des considérations de préservation de l'emploi et d'aménagement du territoire, ces dépenses ont été entièrement prises en charge par le budget de la Défense, dont ce n'est pas la vocation<sup>1</sup>.**

**La réforme considérable que représente la professionnalisation des armées a été effectuée avec succès et surtout discrétion. Mais sans économies potentielles, bien au contraire.**

De fait, les prochains budgets de défense devront impérativement tenir compte des coûts élevés nécessaires pour conserver au sein des armées les militaires professionnels.

**Pour préserver au moins le niveau acquis et faire vivre dans la durée l'armée professionnelle, un effort financier supplémentaire considérable devra être consenti.**

Les personnels ayant fait le choix de servir dans une armée professionnelle se montreront en effet nécessairement plus exigeants à l'égard de leurs conditions de rémunération et de fonctionnement.

Aujourd'hui, le taux de croissance moyen des dépenses de rémunération et de fonctionnement des armées américaines et britanniques est de 2 % par an en termes réels. Ces deux armées restent pourtant confrontées à des manques de personnel dans certaines unités (unités de combat, ou métiers spécifiques comme les informaticiens ou les atomiciens, dont le niveau de rémunération dans le secteur privé est sans équivalent).

*c) Un an de retard pour l'équipement militaire : des inquiétudes sur la « cohérence des forces »*

Le montant total de l'enveloppe initialement définie par la loi de programmation militaire pour les dépenses d'équipement militaire avait été fixée à 82,47 milliards d'euros sur 1997-2002.

---

<sup>1</sup> Cette méthode ne peut être indéfiniment prolongée. Votre commission souhaite vivement à cet égard que la recapitalisation du GIAT, annoncée pour le collectif de fin d'année à hauteur de 4 milliards de francs environ, ne se fasse pas au prix d'un nouveau prélèvement sur les crédits d'équipement militaire.

**Evolution de la loi de programmation militaire  
Crédits d'équipement**

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
- Loi de programmation initiale	13,77	13,77	13,77	13,77	13,77	13,77	82,62
- LPM amendée par la « revue de programmes »	-	-	13,13	13,13	13,13	13,13	80,06
- Lois de finances initiales	13,77	12,50	13,11	12,65	12,61	12,41	77,06
- dont B.C.R.D.	-	0,08	0,14	0,23	0,19	0,19	0,83
- Exécution hors BCRD	12,99	11,74	11,74	11,53	11,48 <sup>(1)</sup>	11,30 <sup>(1)</sup>	70,78 <sup>(1)</sup>

Sources : - lois de règlement 1997 à 2000

- loi de finances initial 2001, projet de loi de finances 2002

**Bilan en fin de programmation**

(écarts en milliards d'euros par rapport à l'objectif global de la LPM)

- Effet de la revue de programmes : - 2,56
- Crédits inscrits en LFI : - 5,56
- Dépenses exécutées (hors BCRD) : - 11,84

**En fin de programmation, les conditions d'exécution des crédits d'équipement militaire sur la législature conduisent à un écart qui peut être estimé à 11,84 milliards d'euros par rapport aux objectifs de la loi de programmation initiale, soit l'équivalent d'environ une année de crédits d'équipement<sup>1</sup>.**

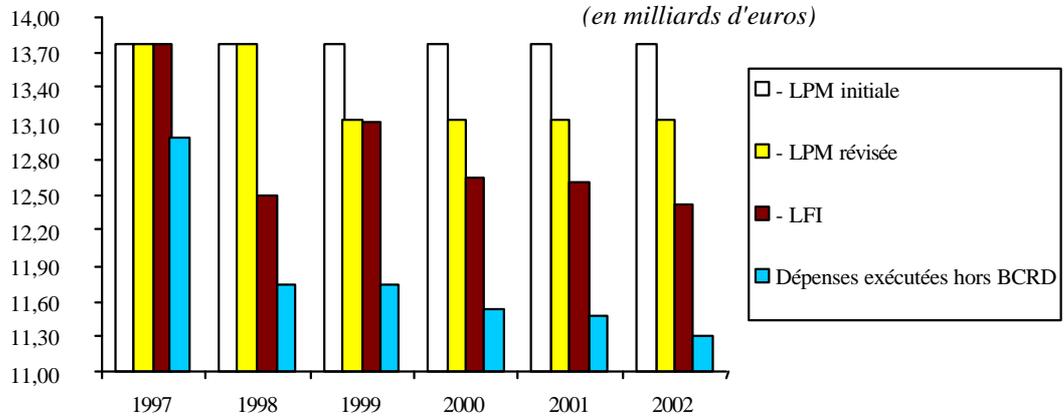
De fait, fin 2001, les plus hauts responsables militaires reconnaissent désormais qu'il y a d'ores et déjà « érosion des matériels », « dégradation du contenu du modèle d'armée 2015 » et surtout, ce qui est plus grave, « inquiétude sur la cohérence des forces ».

Les armées devront dès lors aborder la prochaine loi de programmation militaire avec une double difficulté : une réalisation en termes physiques moins favorable que prévue, et une dotation en autorisations de programme, comme en crédits de paiements, qui présente un écart sensible avec les dotations prévues pour 2003.

---

<sup>1</sup> Cette hypothèse est cohérente avec les chiffres avancés par le chef d'Etat-major des armées et le délégué général pour l'armement, qui évaluent à 10,4 milliards d'euros l'insuffisance cumulée des crédits d'équipement fin 2001 : cf. audition du Général Jean-Pierre Kelche, chef d'Etat-major des armées (Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale – 2 octobre 2001), cf. audition de M. Yves Gleizes, délégué général pour l'armement (ibid – 18 octobre 2001).

Exécution de la loi de programmation militaire  
Crédits d'équipement



d) Une facture conséquente pour les prochains budgets

Certes, l'actuelle loi de programmation est une loi essentiellement de développement et d'études (et donc de commandes). M. Alain Richard, ministre de la défense, se félicite d'ailleurs d'avoir lancé un important programme de commandes fin 2000, et, de ce fait, de « *tenir globalement les objectifs de la LPM* ».

En réalité, si les objectifs de commandes sont, à peu près, tenus, quoique bien tardivement et en fin de législature, au moment où la conjoncture se détériore, la réalisation physique des objectifs n'est pas respectée.

**De fait, il faudra prévoir dès les prochains exercices budgétaires, voire peut-être dès l'exécution 2000, une augmentation conséquente des crédits de paiement pour honorer les commandes ainsi passées.**

L'actuelle législature a été en effet marquée par un décalage croissant entre les engagements et les paiements ; sur chaque exercice, les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale ont été constamment supérieures aux montants votés en loi de finances initiale (du fait de l'importance du stock d'autorisations de programme disponibles à l'affectation). Parallèlement, les crédits de paiement disponibles ont été constamment inférieurs aux montants votés en loi de finances initiale (du fait des annulations intervenues en cours d'exercice).

Ainsi, sur le dernier exercice connu, soit 2000, les autorisations de programme engagées se sont élevées à 16,37 milliards d'euros (contre 13,34 milliards d'euros votées en loi de finances initiale), tandis que les crédits de paiement consommés n'ont atteint que 11,63 milliards d'euros (contre 12,64 milliards d'euros votés en loi de finances initiale) : l'écart, qui

devra bien être couvert, au moins partiellement, au cours des prochains exercices budgétaires, atteint plus de 4,57 milliards d'euros...

**Cette impasse, considérable, va apparaître dès la prochaine loi de programmation**, qui devra être une loi de fabrication (et de livraisons).

Ceci, s'ajoutant à l'effet des retards et décalages constants des études et des commandes, sans parler des annulations, qui ont marqué la législature, ne pourra que se traduire par d'importantes « ruptures capacitaires » pour certains équipements parfois majeurs. Certaines d'ailleurs sont d'ores et déjà « avouées » : avions de transport, véhicules d'infanterie au sol, appareils Rafale au standard F2 (capables de tirer des missiles air-sol), frégates anti-aériennes.

**On ne peut enfin que s'inquiéter, d'ores et déjà, de l'écart conséquent (plus de 0,91 milliard d'euros) entre l'annuité 2002 : 12,4 milliards d'euros hors reports (81,4 milliards de francs), et le montant retenu par la prochaine loi de programmation pour 2003 : 13,34 milliards d'euros (87,5 milliards de francs).**

Hors dépenses dites de « bourrage », c'est à dire contribution du budget de la défense au BCRD et financement des compensations accordées à la Polynésie au titre de l'arrêt des essais nucléaires, la « **marche** » **budgétaire qu'il faudra franchir dès 2003 est de l'ordre de 1,52 milliard d'euros (près de 10 milliards de francs).**

Concrètement, il sera dès lors difficile d'échapper à un débat de grande ampleur sur la politique de défense de la France.

### **3. Le sacrifice de l'aide au développement**

**Le même type d'« impasse lourde » peut être relevé sur le budget des Affaires étrangères.**

En 2002 et dans le contexte actuel, qui ne peut être qualifié de « purement conjoncturel », le budget des affaires étrangères ne prévoit en effet aucun moyen nouveau pour les contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix, pour l'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'aide aux sorties de crise, pour la coopération militaire, pour les concours financiers aux pays en développement et pour l'aide au développement en général, dont les crédits sont en chute libre depuis 1996.

Répondant peut-être à des préoccupations plus immédiates, les priorités du ministère des Affaires étrangères sont en effet les suivantes : les établissements culturels, l'audiovisuel extérieur, les ONG, les étudiants étrangers, les Français de l'étranger, le traitement des demandes d'asile, le personnel du ministère.

**Au-delà du seul budget des Affaires étrangères, l'effort global de la France en matière d'aide publique au développement<sup>1</sup> aura été amputé de 0,5 milliard d'euros (3,3 milliards de francs) entre 1996 et 2001, passant de 5,09 milliards d'euros en 1996 (soit 0,42 % du PIB) à 4,59 milliards d'euros en 2001 (soit 0,32 % du PIB).**

**Les choix du budget des Affaires étrangères**  
*Evolution 2002/2001 (en %)*

. Rémunérations et charges sociales	+ 2.3	(686.7 M€)
. Primes	+ 13.8	(38.7 M€)
. Œuvres sociales	+ 8.2	(5.7 M€)
. Voyages et réceptions des ministres	+ 2.6	(5.9 M€)
. OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides)	+ 34,1	(22,8 M€)
. Centres culturels	+ 6.3	(80.0 M€)
. Audiovisuel extérieur	+ 2.4	(168.2 M€)
. ONG, coopération décentralisée	+ 0.2	(34.45 M€)
. Français de l'étranger	+ 1.7	(23.1 M€)
. Concours financiers aux pays en développement	- 2.1	(22.87 M€)
. Coopération technique et développement	- 2.1	(512.5M€)
. Aide alimentaire	0	(14.9 M€)
. Aide d'urgence, aide aux sorties de crise	0	(16.9 M€)
. Contributions obligatoires (hors recherche européenne) <sup>(1)</sup>	0	(472.5 M€)
. Contributions volontaires (hors francophonie)	+ 0,5	(49.2 M€)
. Coopération militaire	- 5.6	(103.7 M€)
. Projets de développement financés sur FSP		
. AP	- 14.2	(150.2 M€)
. CP	- 3.4	(112.2 M€)
. Projets de développement financés par l'AFD		
. AP	- 12.3	(152.4 M€)
. CP	0	(137.2 M€)
<b>TOTAL DU BUDGET</b>	<b>+ 0,6</b>	

*(1) comprend essentiellement le financement des opérations de maintien de la paix*

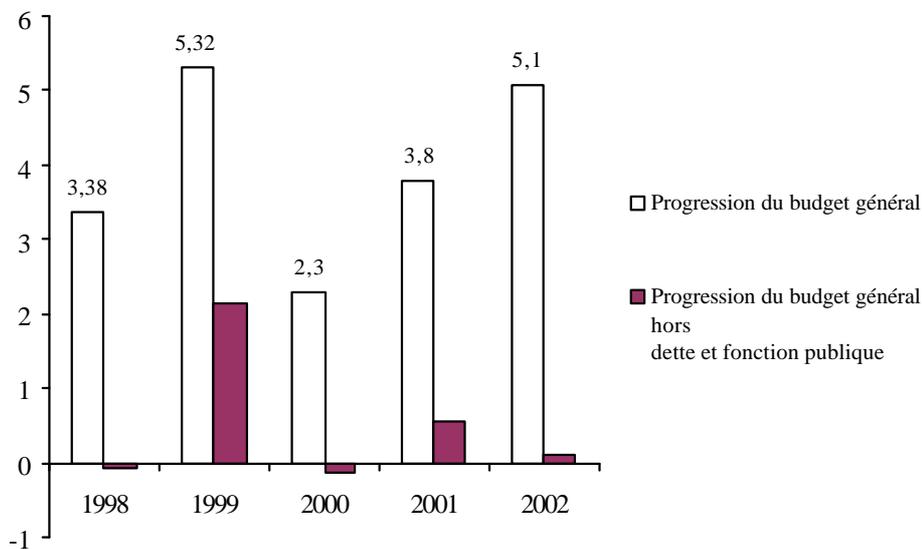
<sup>1</sup> Source : jaunes annexés aux projets de loi de finances 1998 et 2002 (état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement).

### C. DES CHOIX « BUDGÉTIVORES »

Au-delà de ces affichages, les choix du gouvernement sont en réalité très coûteux, notamment pour l'avenir.

#### La hausse des dépenses du budget général entièrement « captée » par la dette et la fonction publique

(en milliards d'euros)



### 1. La fonction publique, véritable priorité du gouvernement tout au long de la législature

#### a) Toujours plus de fonctionnaires

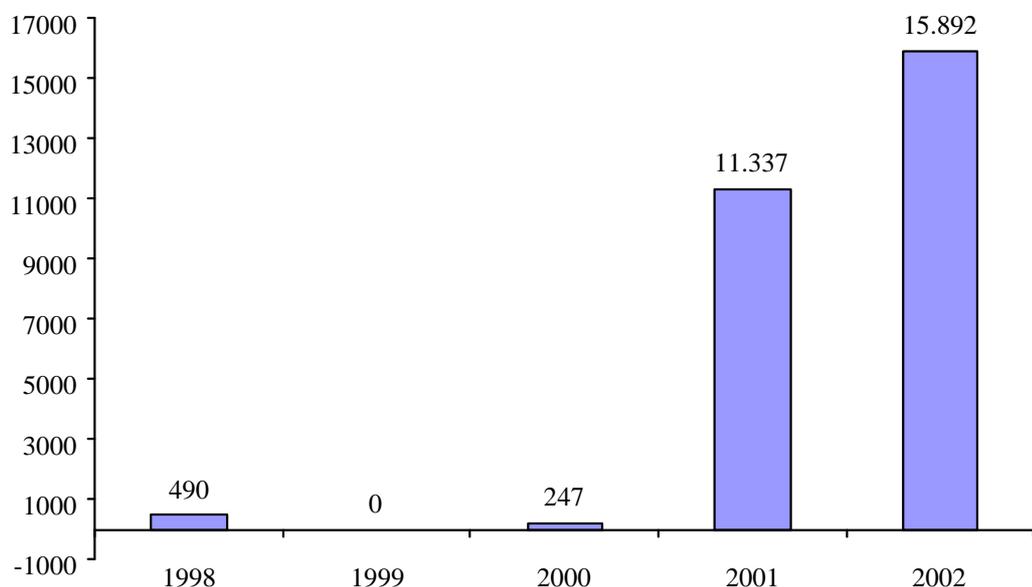
Au début de la législature, le gouvernement avait affirmé vouloir « geler » l'emploi public, cette bonne résolution étant motivée tant par des considérations budgétaires que par un souci affiché de bonne gestion. Sa position officielle consistait ainsi à stabiliser le nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements d'effectifs en direction des secteurs prioritaires comme la justice ou la sécurité<sup>1</sup>. Inversement, l'administration fiscale et celle de l'équipement devaient voir leurs effectifs diminuer.

<sup>1</sup> L'ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Christian Sautter, avait par exemple affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu' « il existe un risque d'hypertrophie de certaines administrations centrales que le gouvernement entend corriger ».

Cette ambition s'est brisée - rapidement - sur des résistances de nature syndicale, qu'il n'était du reste ni étonnant ni illégitime de voir se manifester, mais auxquelles le gouvernement n'a pas eu le courage de faire face, **préférant, par facilité, renouer avec une politique qui, faute d'être réformatrice, a au moins le mérite de la lisibilité : créer des emplois supplémentaires.**

Le graphique ci-après traduit bien l'abandon par le gouvernement de son objectif initial de « geler » l'emploi public :

**Créations d'emplois budgétaires de 1998 à 2002**



C'est à partir de la loi de finances pour 2001 que le gouvernement a fait le choix de créations massives d'emplois publics telles qu'il n'y en avait plus eu depuis le début des années 1990<sup>1</sup>. Le présent projet de loi de finances confirme ce choix, en l'amplifiant, puisqu'il prévoit la **création de 15.892 emplois budgétaires supplémentaires**, dont 14.611 au sein des services de l'Etat et 1.281 dans les établissements publics.

---

<sup>1</sup> Il convient bien de préciser qu'il s'agit de créations nettes d'emplois, intervenant en dehors du remplacement des 60.000 fonctionnaires qui partiront à la retraite en 2002.

Le tableau ci-après présente ces créations d'emplois par section budgétaire :

**Effectifs nouveaux autorisés en 2002**

	<b>Effectifs des services</b>	<b>Effectifs des établissements publics</b>	<b>Total</b>
<b>I/ Budgets civils :</b>			
Affaires étrangères	4	49	53
Agriculture et pêche	309	26	335
Aménagement du territoire			0
Environnement	300	84	384
Anciens combattants		-13	-13
Culture et communication	117	38	155
Economie, finances et industrie			0
Enseignement scolaire	5702	35	5737
Enseignement supérieur	1925	54	1979
Emploi	130	570	700
Santé et solidarité	250		250
Equipement, transports et mer	299	-19	280
Tourisme			0
Intérieur et décentralisation (hors appelés et volontaires)	1988		1988
Jeunesse et sports	9	38	47
Justice	3092	151	3243
Outre-mer (hors appelés et volontaires)			0
Recherche		263	263
Services généraux du Premier ministre	36	4	40
Secrétariat général de la défense nationale (hors appelés)	23	1	24
Plan	-1		-1
Budgets annexes	428		428
<b>Totaux pour les effectifs des budgets civils</b>	<b>14611</b>	<b>1281</b>	<b>15892</b>
<b>II/ Emplois militaires et de défense :</b>			
Défense (hors appelés et volontaires)	4043		4043
Engagés dans les ministères civils :	155		155
Intérieur (sécurité civile)	155		155
Appelés et volontaires :	-15912		-15912
Défense	-16302		-16302
Intérieur (police et sécurité civile)	-30		-30
Outre-mer (SMA)	432		432
SGDN	-12		-12
<b>Travaux pour les emplois militaires et de défense</b>	<b>-11714</b>		<b>-11714</b>

Source : ministère de l'économie

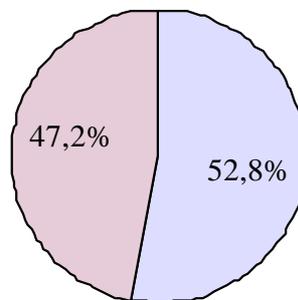
- Ces arbitrages sont évidemment critiquables, et suscitent quelques interrogations.

Le ministère de l'éducation nationale bénéficie de 7.716 créations d'emplois, soit près de la moitié du total : 5.737 emplois dans l'enseignement scolaire et 1.979 emplois dans l'enseignement supérieur. Il convient de rappeler que le même ministère avait déjà obtenu les deux tiers des créations d'emplois décidées par la loi de finances pour 2001.

Il paraît légitime de se demander jusqu'où va aller ce mouvement, d'autant plus que le nombre des élèves comme des étudiants diminue désormais très régulièrement, et que les projections démographiques montrent bien que cette décline va se poursuivre.

Certes, le gouvernement indique que ces créations d'emplois s'inscrivent dans un plan pluriannuel ayant vocation à anticiper les départs importants à la retraite des enseignants. **Ne paraît-il pas plus urgent - mais c'est aussi bien plus difficile - de réfléchir à la façon d'adapter le format de l'Etat à cette occasion historique que constitue une telle évolution ?**

Part de l'éducation nationale dans le total  
des créations d'emplois budgétaires en 2001 et 2002



□ Enseignement scolaire et supérieur □ Autres départements ministériels

*Source : ministère de l'économie*

**Cette question fondamentale**, à laquelle le gouvernement n'a jamais donné d'autre réponse que quantitative, **se pose plus généralement pour l'ensemble de la fonction publique**, tant il est vrai que, comme le lui suggérait du reste un rapport du Commissariat général du Plan l'année dernière, **il semble inconcevable de remplacer chaque fonctionnaire partant à la retraite.**

En effet, non seulement cela entraînerait un coût budgétaire considérable, mais cela paraît également contradictoire avec les gains de productivité que les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'engendrer dans les services, permettant ainsi de réduire les effectifs et surtout d'enrichir le contenu de certains emplois publics.

• **Par ailleurs, des mesures « d'ordre »** (c'est-à-dire de remise en ordre des personnels) **sont prévues :**

- l'inscription de 3.996 emplois au titre de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, soit 3.150 emplois dans l'enseignement scolaire, 520 à l'agriculture, 200 à la culture, 50 à l'emploi, 50 à la santé et 26 dans les services généraux du Premier ministre ;

- l'inscription de 6.917 emplois au titre de la régularisation d'emplois « Berkani », soit 2.335 emplois au ministère de la défense, 2.106 à celui de l'intérieur, 1.452 au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 962 à l'équipement, 35 à l'emploi, 20 à l'outre-mer, et 7 à la mer ;

- 2.500 régularisations de surnombres, dont 1.500 enseignants stagiaires et 1.000 policiers, auxquelles il convient de retrancher 120 emplois pour solde des diverses autres mesures d'ordre.

**Soit un total de 13.293 emplois au titre de l'ensemble des mesures d'ordre.**

Si le gouvernement indique que ces mesures interviennent « à *effectifs constants* », il convient bien de garder à l'esprit qu'elles n'en emportent pas moins des conséquences budgétaires, le versement d'une pension par exemple.

Comme les emplois « régularisés » ont été en fait créés sans autorisation du Parlement par les différentes administrations qui continuent à se gérer « au fil de l'eau », on voit bien que l'actuel gouvernement ne fait peser aucune véritable contrainte sur le niveau des effectifs de ses services. Les 13.293 emplois à régulariser en 2002 démontrent l'hypocrisie des pratiques actuelles.

**Au total, ce seront donc 29.185 emplois budgétaires supplémentaires qui sont créés par le projet de loi de finances pour 2002 (après 20.820 en 2001).**

*b) Le coût croissant des rémunérations publiques*

Dans le projet de loi de finances pour 2002, l'ensemble des principales composantes des dépenses de fonction publique du budget général progresse de **4,6 %** par rapport à la loi de finances initiale de 2001, soit **4,79 milliards d'euros** (31,45 milliards de francs) **supplémentaires**, les dépenses du budget général devant augmenter de 2 % en 2002.

Elles s'élèvent donc à **109,13 milliards d'euros** (715,85 milliards de francs), répartis de la façon suivante :

**Charges de personnel de l'Etat**

(en euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Variation en %
<b>Rémunérations d'activité</b>			
Civiles	51 266 708 236	52 907 863 914	3,2
Militaires	11 596 236 448	11 847 513 885	2,2
Total	62 862 944 684	64 755 377 799	3,0
<b>Pensions</b>			
Civiles	21 639 154 542	23 146 901 351	7,0
Militaires	8 505 681 013	8 754 125 000	2,9
Total	30 144 835 555	31 901 026 351	5,8
<b>Cotisations et prestations sociales</b>			
Civiles	10 013 031 737	11 116 318 143	11,0
Militaires	1 310 380 711	1 352 480 069	3,2
Total	11 323 412 448	12 468 798 212	10,1
<b>Total des charges de personnel</b>			
Civiles	82 918 894 515	87 171 083 408	5,1
Militaires	21 412 298 172	21 954 118 954	2,5
<b>Total général</b>	<b>104 331 192 687</b>	<b>109 125 202 362</b>	<b>4,6</b>

Source : ministère de l'économie (direction du budget)

Il convient de souligner la **très vive progression des pensions**, soit près de + **6 %** en une année, et près de + **7 %** pour les pensions civiles.

**Les dépenses de fonction publique représentent ainsi 43,3 % du budget général en 2002**, contre 42,2 % en 2001.

### Les dépenses « induites » de fonction publique

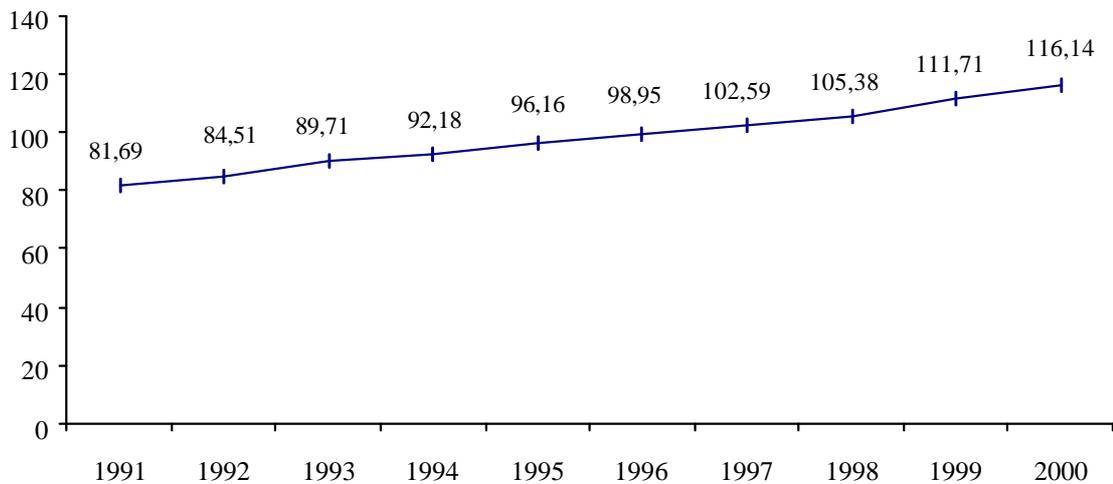
Si l'on intègre les dépenses induites, notamment les subventions à l'enseignement privé et les pensions des anciens combattants, **ces dépenses étaient, en 2000, de 116,14 milliards d'euros** (761,85 milliards de francs) **dans leur ensemble** - y compris 1,09 milliard d'euros (7,14 milliards de francs) de rebudgétisations, dont 770 millions d'euros (5,03 milliards de francs) sur le chapitre des pensions - **soit 115,10 milliards d'euros** (755 milliards de francs) **hors modifications de périmètre**<sup>1</sup>.

En 1999, elles étaient de 111,71 milliards d'euros (733 milliards de francs), soit une **progression à champ constant de 3 %**.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des dépenses induites de fonction publique depuis 1991<sup>2</sup> :

#### L'évolution des dépenses « induites » de fonction publique de 1991 à 2000

(en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie (direction du budget)

<sup>1</sup> Encore ces chiffres n'incluent-ils pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat.

<sup>2</sup> Les données pour 2001 et 2002 ne sont pas encore disponibles.

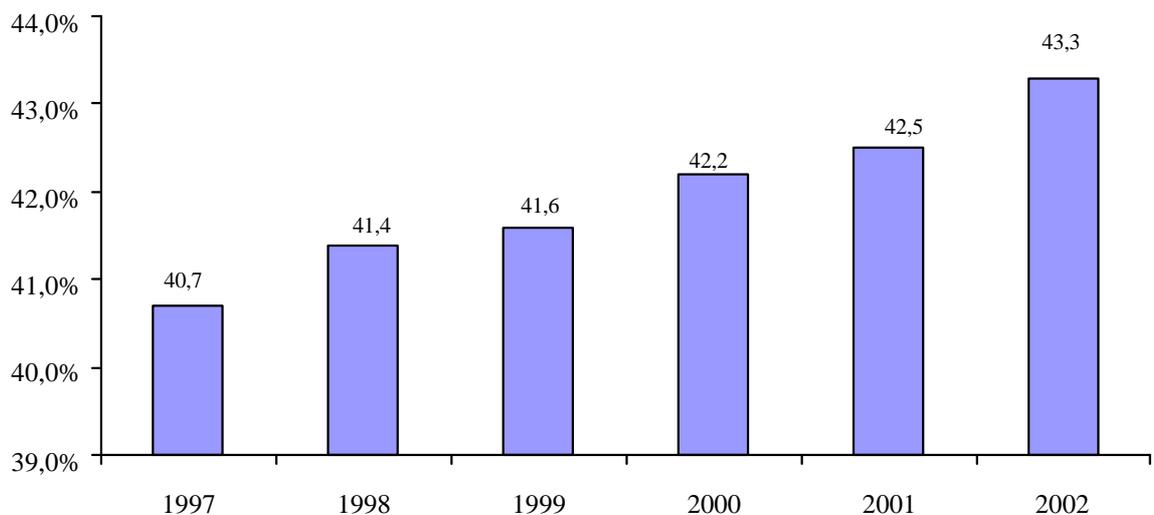
Près de 92 % des dépenses induites par la fonction publique sont indexées sur la valeur du point en 2000, contre 90 % en 1991. Ainsi une revalorisation de 1 % du point fonction publique engendre-t-elle un coût de l'ordre de 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) pour le budget de l'Etat.

**La création de près de 16.000 emplois nouveaux va alourdir le poids des dépenses de fonction publique, et réduire davantage encore les marges de manœuvre du budget de l'Etat.**

Votre rapporteur général rappelle que les dépenses de la fonction publique représenteront **43,3 % du budget général en 2002**, après 42,2 % en 2001.

L'histogramme ci-dessous retrace l'évolution de la part des dépenses de fonction publique au sein du budget général, qui traduit une rigidification croissante de la dépense publique :

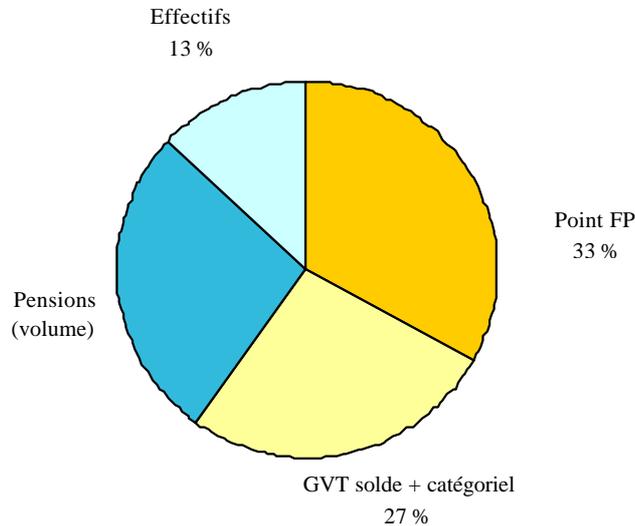
**Part des dépenses de fonction publique dans le budget général de 1997 à 2002**



*Source : ministère de l'économie*

**Outre les créations d'emplois budgétaires nouveaux réalisées essentiellement depuis deux ans, la progression de la rémunération des fonctionnaires résulte en partie de l'accord salarial du 10 février 1998, qui s'est établi, au cours de ses trois années d'application (1998-2000), à 6,30 milliards d'euros (41,3 milliards de francs) dans l'ensemble des trois fonctions publiques.**

### Les différents facteurs d'évolution des dépenses de fonction publique entre 1997 et 2002



Source : ministère de l'économie

**Or, il convient de rappeler que les négociations salariales dans la fonction publique visant à couvrir la période suivante ont échoué, ce qui a amené le gouvernement à prendre des mesures unilatérales. Nul doute que les sacrifices ainsi consentis doivent être rapprochés de la difficile mise en application des 35 heures dans la fonction publique. Cette désastreuse réforme se traduit à la fois, et malgré les dénégations embarrassées du gouvernement, par des embauches supplémentaires et par une dérive salariale.**

#### De nouvelles revalorisations salariales coûteuses

Le ministre de la fonction publique a ainsi annoncé, en avril dernier, les mesures de revalorisation suivantes, qui viennent s'ajouter à la revalorisation du point fonction publique au 1<sup>er</sup> décembre 2000, déjà décidée :

- + 0,5 % au 1<sup>er</sup> mai 2001 ;
- + 0,7 % au 1<sup>er</sup> novembre 2001 ;
- + 0,5 % au 1<sup>er</sup> mars 2002 ;
- + 0,7 % au 1<sup>er</sup> décembre 2002.

**Au total, pour la seule fonction publique d'Etat, ces mesures emportent un coût de 2,98 milliards d'euros (19,52 milliards de francs), dont 46 millions d'euros en 2000, 930 millions d'euros en 2001, 1,25 milliard d'euros en 2002, et 750 millions d'euros en 2003. Elles concerneront 3,9 millions de fonctionnaires, dont 2,2 millions d'actifs et 1,7 million de retraités.**

Par ailleurs, le ministre a annoncé la distribution de points d'indice différenciés jusqu'à l'indice nouveau majoré 350 (soit l'équivalent de 1,4 SMIC), ces mesures ayant un coût de 132,63 millions d'euros (870 millions de francs), dont 54,88 millions d'euros (360 millions de francs) en 2001. Ces mesures concernent environ 615.000 fonctionnaires en activité et 350.000 retraités.

**Toutes fonctions publiques confondues, le coût de l'ensemble des mesures annoncées par le ministre de la fonction publique s'établira à environ 5,18 milliards d'euros (environ 34 milliards de francs).**

Enfin, il convient de préciser que, afin de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, compte tenu d'une inflation plus importante que prévu (1,6 % au lieu de 1,2 %), le ministre a annoncé un « coup de pouce » supplémentaire de 0,4 % au 1<sup>er</sup> mars 2002, soit un coût de 445 millions d'euros (près de 3 milliards de francs).

**Les négociations salariales dans la fonction publique :  
un champ d'application extrêmement large**

Au-delà des 2,2 millions d'agents civils de l'Etat et de ses établissements publics, il faut en effet comptabiliser dans l'emploi public :

- les 455.000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom ;
- les 321.000 militaires (hors appelés du contingent) ;
- les 1,507 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 857.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;
- ainsi que 148.000 enseignants des établissements privés sous contrat et 125.000 salariés des établissements de santé privés à but non lucratif tarifés en dotation globale.

Au total, on recense donc 5,5 millions d'agents publics<sup>1</sup> pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq.**

**C'est la totalité de cette population qui est concernée par la négociation salariale dans la fonction publique, même si seule une partie de ses effets apparaît dans le budget de l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Enfin, environ 4,3 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 1,81 million de personnes bénéficiant d'une pension civile ou militaire de retraite et 587.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,39 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 500.000 personnes ayant droit à une pension d'invalidité.

c) *Le budget général va-t-il devenir un budget de rémunération des fonctionnaires ?*

**Cette progression des dépenses traduit la très forte inertie des dépenses de rémunération de la fonction publique.**

**La part croissante des dépenses de personnel accentue en effet la rigidité du budget de l'Etat.** Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes notait que « *la part des dépenses de personnel et des dépenses obligatoires dans le budget de l'Etat n'a cessé d'augmenter au cours des derniers exercices. La rigidité du budget s'en trouve accentuée et les efforts de réduction des dépenses seront à l'avenir plus difficiles* ».

La Cour des comptes note, par ailleurs, **la forte concentration de ces dépenses.**

Cinq ministères<sup>1</sup> représentent 89,9 % (comme en 1999 et après 89,4 % en 1998) de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 2000. A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général, et 64,3 % de celles des ministères civils.

**Le plus grave est sans doute que les dépenses de fonction publique s'accroissent de façon largement automatique**, du fait du mécanisme du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Ainsi, l'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique, comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances :

---

<sup>1</sup> *Il s'agit de l'éducation nationale (enseignement scolaire et supérieur), de l'économie et des finances, de l'intérieur, et de l'équipement, des transports et du logement.*

**Evolution des dépenses de l'État en 10 postes  
(à structure constante)**

*(en milliards d'euros)*

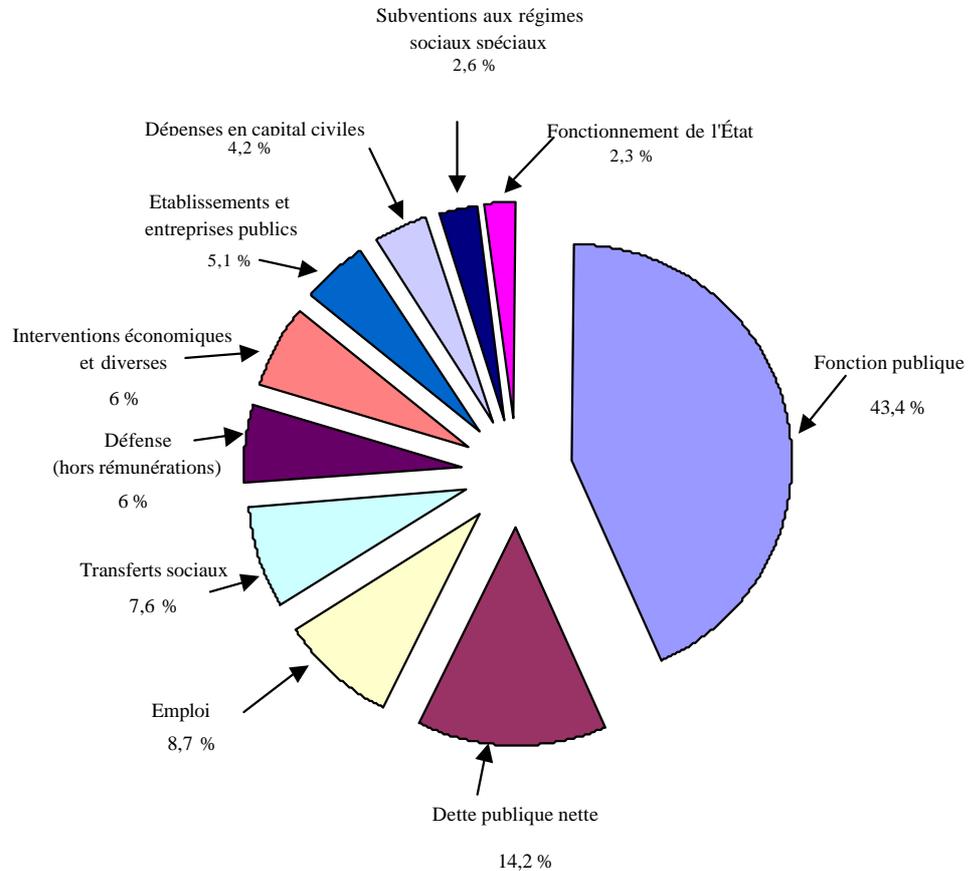
	LFI					PLF 2002	% du budget général 2002	Evolution 1997/2002	
	1997	1998	1999	2000	2001			en Md€	en %
	Fonction publique	97,1	100,2	103,0	105,8				
Dette publique nette	35,5	35,8	36,2	35,8	36,6	36,0	14,2	1	4,0
Emploi	21,9	22,7	23,2	23,1	22,8	22,5	8,7	1	2,8
Transferts sociaux	16,9	16,7	17,6	19,2	19,6	19,7	7,6	3	16,5
Défense (hors rémunérations)	17,3	15,9	16,3	15,8	15,9	15,7	6,0	-2	-9,3
Interventions économiques et diverses	14,2	14,6	15,0	13,6	15,0	15,6	6,0	1	9,8
Etablissements et entreprises publiques	12,0	12,4	13,0	13,2	13,1	13,4	5,1	1	11,0
Dépenses en capital civiles	11,0	11,0	11,1	11,2	11,0	10,8	4,2	0	-1,3
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	7,4	7,4	7,2	7,0	6,5	6,7	2,6	-1	-9,4
Fonctionnement de l'État	5,3	5,2	5,2	5,7	5,8	6,0	2,3	1	11,4
<b>Budget général à structure 1998 (1)</b>	<b>238,6</b>	<b>241,9</b>	<b>247,8</b>	<b>250,4</b>	<b>254,5</b>	<b>259,8</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>8,9</b>
Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (2)	-0,1	0,0	6,9	3,5	6,5	6,4			
<b>Budget général à structure courante (3) = (1+2)</b>	<b>238,5</b>	<b>241,9</b>	<b>254,7</b>	<b>253,9</b>	<b>261,0</b>	<b>266,2</b>			

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

Ainsi, de 1997 à 2002, les dépenses de la fonction publique, qui ont augmenté de 15,9 % depuis le début de la législature, ont représenté plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des dix premiers postes du budget général, soit 15 milliards d'euros (98,39 milliards de francs) sur 21 milliards d'euros (137,75 milliards de francs)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Les dernières informations relatives à l'exécution de la loi de finances initiale de 2001 laissent présager une accentuation de cette tendance. Au 30 septembre 2001, les rémunérations, pensions et charges sociales s'établissaient à 68,48 milliards d'euros (449,2 milliards de francs), contre 66,85 milliards d'euros (438,5 milliards de francs) à la même date de 2000, et à 64,78 milliards d'euros (424,9 milliards de francs) en 1999. En un an, ces dépenses ont augmenté de 2,4 %.

### Les 10 principaux postes de dépenses du budget général dans le PLF 2002



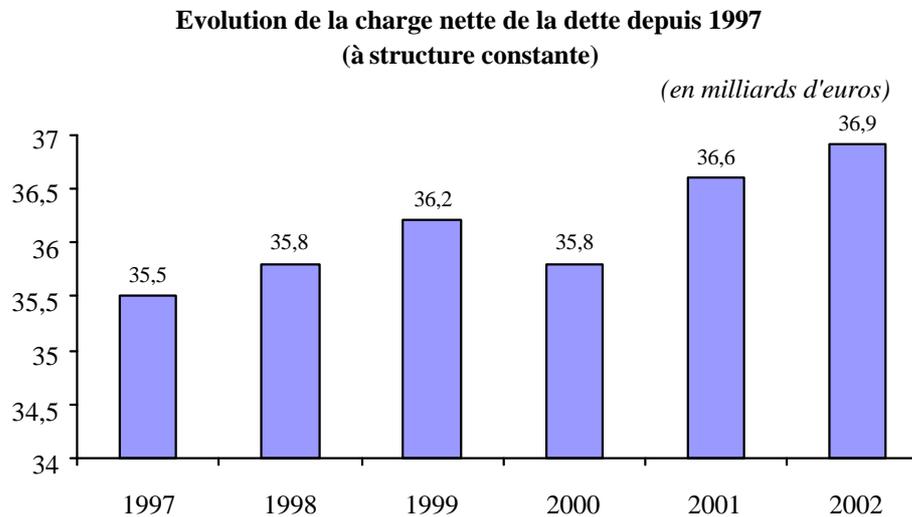
Source : ministère de l'économie

## 2. Le prix de l'insuffisante réduction des déficits

**Le coût de la dette, c'est-à-dire le prix à payer pour avoir très insuffisamment réduit les déficits, va continuer de croître.**

Ainsi, la charge de la dette publique nette passera de 36,54 milliards d'euros (239,69 milliards de francs) en 2001 à 36,84 milliards d'euros (241,65 milliards de francs) en 2002, soit une augmentation de 0,8 %. L'augmentation avait été plus importante l'année dernière, soit + 2 %, mais il paraît extrêmement difficile de procéder à des prévisions crédibles sur l'évolution des taux d'intérêt dans la conjoncture internationale présente.

Depuis 1997, la charge nette de la dette a évolué de la façon suivante :



*Source : ministère de l'économie*

#### **D. DE NOMBREUSES « BOMBES À RETARDEMENT » BUDGÉTAIRES**

Une dangereuse «épée de Damoclès budgétaire » est suspendue au-dessus de la situation des finances publiques françaises, au vu de plusieurs « bombes à retardement » budgétaires.

##### **1. L'explosion programmée du coût des pensions**

Votre commission s'en était déjà inquiétée l'année dernière : la question du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat va se poser rapidement, l'explosion du coût des pensions de la fonction publique étant déjà programmée.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 comportait des développements extrêmement intéressants sur ce point<sup>1</sup>. Votre rapporteur général déplore que ce type d'informations, extrêmement utile au cours des débats budgétaires, soit absent du rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances. Les chiffres dont il s'agit étaient apparemment gênants...

**Le « papy boom » dans la fonction publique aura, si rien n'est fait, des conséquences dramatiques sur le budget de l'Etat.**

**Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires :  
entre 595 et 686 milliards d'euros**

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes a approfondi son analyse des engagements hors-bilan de l'Etat.

Depuis 1999, en effet, le compte général de l'administration des finances (CGAF) chiffre certains de ces engagements, en particulier dans le cadre des dispositifs d'épargne-logement, soit 7,62 milliards d'euros (50 milliards de francs) fin 2000, et au titre de l'assurance-crédit au commerce extérieur, soit 81,7 milliards d'euros (536,1 milliards de francs).

Il évoque également les engagements de retraite de l'Etat envers ses propres agents, mais aucun chiffre n'était fourni, seule une méthodologie étant indiquée.

Or, « *la Cour a souhaité que lui soit communiqué le chiffrage des engagements de l'Etat au titre des pensions des fonctionnaires* », dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes a ainsi été destinataire d'un courrier de la secrétaire d'Etat au budget, dont il ressort que, « *en fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 5 %), l'ordre de grandeur des engagements hors bilan de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette d'évaluation comprise entre 594,55 milliards d'euros (3.900 milliards de francs) et 686,02 milliards d'euros (4.500 milliards de francs)* ».

Or, le gouvernement n'a pris aucune mesure à même d'engager la moindre réforme. Il s'est contenté d'installer un Conseil d'orientation des retraites (COR), dont les premiers travaux, empreints de sérieux et d'objectivité, concluent à la nécessité d'agir, et mettent en exergue les écarts entre le régime vieillesse des salariés du privé et celui des fonctionnaires, à l'avantage des seconds.

---

<sup>1</sup> Il présentait notamment un compte simplifié du régime vieillesse des fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire ce que serait l'équilibre emplois-ressources du régime des fonctionnaires de l'Etat si ce dernier existait en tant que tel. Ce compte simplifié montrait que, de 1998 à 2001, la charge budgétaire des pensions de la fonction publique s'est accrue de près de 3,17 milliards d'euros (20,8 milliards de francs), soit une progression de 12 % en quatre ans. Or, l'Etat supporte l'essentiel de ce coût : 71,5 % en 2001. Sur cette même période, les cotisations salariales n'augmentent que de 4,5 %, tandis que le contribution de l'Etat hors compensation progresse de 15,3 %.

Dans une des notes rédigées à l'occasion de la réunion du COR du 4 juillet dernier, on peut lire que « *l'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires diminuerait les besoins de financement pour les retraites des fonctionnaires et irait dans le sens d'une réduction des inégalités entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public* ».

Par ailleurs, le COR a également souligné que **ces disparités entre les retraites publiques et privées vont s'accroître en l'absence de modification législative**. Les taux de remplacement (rapport entre le dernier salaire et la pension versée) sont aujourd'hui relativement proches entre les secteurs public et privé, puisqu'ils varient de 55 % à 72 % du salaire brut dans le premier, et de 55 % à 70 % dans le second (retraites complémentaires comprises). Si rien n'est fait, le taux de remplacement se situera en 2040 entre 45 % et 57 % dans le secteur privé, mais entre 55 % et 75 % pour les fonctionnaires.

**Votre commission est favorable à un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires, aujourd'hui de 37,5 années, sur le droit commun applicable aux salariés du secteur privé, soit 40 ans depuis la réforme courageuse de 1993.**

## **2. Les 35 heures : un coût exorbitant ; un piège dans la fonction publique**

Suite à l'échec, à la fin de l'hiver 2000, des négociations engagées avec les organisations syndicales en vue de parvenir à un accord-cadre national relatif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, le gouvernement avait renvoyé les négociations au niveau ministériel, et a publié un décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat<sup>1</sup>, qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le gouvernement a toutefois affirmé à plusieurs reprises, notamment au Sénat lors de l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, que la réduction du temps de travail dans la fonction publique serait réalisée à effectifs constants.

Or, il semble que le gouvernement soit confronté à de très grandes difficultés au cours de ces négociations, qui, pour l'instant, n'ont abouti que dans deux ministères : celui de la défense et celui de l'environnement. Par ailleurs, il devrait y avoir, selon l'expression du ministre, « *un non accord non conflictuel* », aux ministères de l'équipement et de l'agriculture.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000, paru au Journal Officiel du 29 août 2000.

**Ces négociations donnent lieu à des conflits sociaux**, précisément en raison du refus de la part du gouvernement d'assortir la réduction du temps de travail de créations d'emplois. Il est vrai que, de ce point de vue, le gouvernement s'est placé lui-même dans une situation pour le moins paradoxale : répéter à l'envi que les 35 heures créent beaucoup d'emplois... sauf dans la fonction publique ! Il est vrai que le rapport Roché sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques avait montré que le passage aux 35 heures demanderait, dans certaines administrations, de travailler plus...

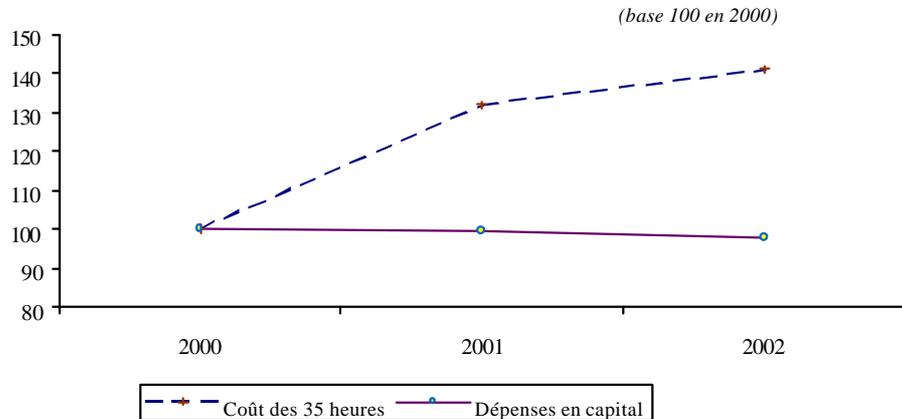
**Pour sortir de ces difficultés, le gouvernement est donc contraint :**

**- de s'affranchir de la réglementation qu'il a lui-même édictée :** par exemple, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, certains agents pourraient bénéficier d'une durée annuelle de travail de 1.530 heures, voire de 1.420 heures (au lieu des 1.600 heures prévues) ;

**- de créer des emplois, malgré ses engagements réitérés en sens contraire :** il a ainsi prévu la création de 45.000 emplois sur trois ans dans la fonction publique hospitalière, pour un coût de 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs). Ainsi, les personnels hospitaliers de nuit, qui sont déjà aux 35 heures, devraient progressivement passer, d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2004, à une semaine de travail de 32 heures 30, ce qui ne peut évidemment qu'inciter les syndicats de la fonction publique à prendre ce cas en exemple pour en demander la généralisation à l'ensemble des fonctionnaires soumis à des sujétions professionnelles particulières.

Toutefois, l'« *expérience malheureuse* » du FOREC, selon l'expression de la Cour des comptes, a montré combien les dépenses liées aux 35 heures pouvaient « déraiper ». Par ailleurs, il est intéressant d'établir une comparaison entre l'évolution du coût, depuis 2000 - année de mise en œuvre effective des 35 heures -, de la réduction du temps de travail et celle des dépenses en capital, civiles et militaires, de l'Etat :

### Les priorités réelles du gouvernement : les 35 heures plutôt que l'investissement



### 3. Les emplois-jeunes : un dossier laissé au prochain gouvernement

Pour la première fois depuis le lancement du dispositif, les dotations allouées aux emplois-jeunes diminuent, de 3,6 %, s'établissant à 3,23 milliards d'euros (21,19 milliards de francs)<sup>1</sup>.

**Votre commission ne peut manquer, toutefois, de s'interroger, d'une part, sur la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière d'embauches d'emplois-jeunes, et, d'autre part, sur le nombre réel d'emplois-jeunes.**

En effet, le gouvernement a régulièrement modifié ses objectifs en matière d'emplois-jeunes. Au départ, notamment lors de l'examen de la loi du 16 octobre 1997, il avait affiché l'ambition de parvenir, à la fin 2002, au recrutement de 350.000 emplois-jeunes. Puis cet objectif a été avancé à la fin 2000, puis de nouveau repoussé, en renvoyant la réalisation à la date initialement fixée, soit fin 2002 ! Il convient de rappeler que, l'année dernière, le gouvernement avait affirmé qu'il parviendrait à atteindre son objectif de 350.000 emplois-jeunes à la fin 2001...

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de noter que ce chapitre budgétaire fait traditionnellement l'objet d'une importante surdotation, puis d'une régulation non moins importante en cours d'exercice. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, note que « les dépenses nettes ont été inférieures de plus de 610 millions d'euros (4 milliards de francs) aux crédits ouverts en LFI 2000 ». L'année 2001 ne fait pas exception à la règle, puisque, jusqu'à présent, environ 230 millions d'euros n'ont pas été consommés.

**Désormais, son objectif a changé de nature : il ne s'agit plus de mesurer le dispositif en stock mais en flux.** Ainsi les documents budgétaires pour 2002 indiquent-ils que ce dispositif doit viser à « *porter à 360.000 à la fin 2002, le nombre des jeunes qui auront bénéficié du programme depuis sa création* »<sup>1</sup>.

Le tableau ci-dessous indique le nombre d'emplois-jeunes embauchés au 30 juin dernier, sans que l'on ne sache plus très bien s'il s'agit d'un stock ou d'un flux :

**Nombre d'emplois-jeunes**

<b>Employeurs</b>	<b>Embauches réalisées au 30-06-01</b>
Associations, collectivités locales, établissements publics	210 000
Education nationale	90 000
Intérieur	26 000
Justice	2 000
<b>Total</b>	<b>328 000</b>

Source : "bleu" emploi PLF 2002

**Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes.**

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des sections budgétaires qui supportent le coût des emplois-jeunes en 2002 :

**Le coût budgétaire des emplois-jeunes en 2002**

(en millions d'euros)

Emploi	3 234
Education nationale	220
Intérieur	60
Justice	7
Outre-mer	145
<b>Total</b>	<b>3 666</b>

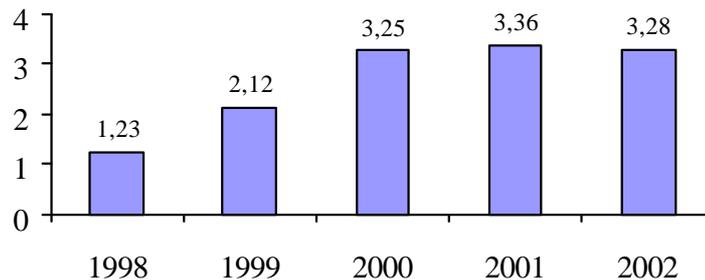
---

<sup>1</sup> Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes note que « il avait été prévu en 1997 que 350.000 emplois à temps plein serait créés d'ici 2002. Selon la direction du budget, ce chiffre n'est plus considéré comme un objectif de postes à créer mais de jeunes à faire transiter par le dispositif ».

Le coût total des emplois jeunes en 2002 s'élève donc à 3,67 milliards d'euros (24,05 milliards de francs). Sur l'ensemble de la législature, ce dispositif aura coûté 13,24 milliards d'euros (86,85 milliards de francs).

#### Coût des emplois-jeunes de 1998 à 2002

(en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie

#### Quel avenir pour les emplois-jeunes ?

**La question essentielle concerne toutefois le devenir des jeunes ainsi recrutés.**

Le 6 juin dernier, le gouvernement a annoncé un plan de « consolidation » visant à pérenniser le dispositif.

Différentes mesures sont prévues en fonction des secteurs concernés : les associations, les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements publics.

Il s'agit généralement d'accorder des aides modulables au cas par cas en fonction des besoins des services et des activités, plus ou moins solvabilisables. D'une manière générale, ces dispositions, visiblement non finalisées, sont d'une grande complexité, et vont très certainement se traduire par une intense activité administrative...

En outre, certaines de ces mesures d'aides financières, entraîneront des dépenses nouvelles, non pas en 2002 mais à compter de 2003.

**Bref, les emplois seront consolidés - et les dépenses pérennisées ! - mais on ne sait toujours pas ce que deviendront les jeunes.** Il faut d'ailleurs probablement voir dans cette incertitude quant à leur avenir la raison de la récente manifestation des aides-éducateurs...

Votre commission en vient donc une fois encore à s'inquiéter de la **probable intégration d'une part conséquente des emplois-jeunes dans la fonction publique**, d'autant plus que de très fortes pressions syndicales ne manqueront probablement pas de s'exercer en ce sens. Du reste, dans la fonction publique territoriale notamment, il est déjà prévu que les cadres d'emploi seront adaptés afin d'offrir un débouché statutaire aux emplois-jeunes, tandis que des concours spécifiques, dits de « troisième voie », seront organisés dans le même but.

## **V. DES ÉVALUATIONS DE RECETTES DICTÉES PAR LA NÉCESSITÉ DE « BOUCLER » LE BUDGET**

Les prévisions de recettes du budget de l'Etat sont fondées sur deux éléments : d'une part la réévaluation des recettes de l'année en cours, d'autre part l'estimation de la dynamique des recettes pour l'année suivante, reposant sur les données macro-économiques et les mesures fiscales proposées par le gouvernement.

### **A. LES RECETTES SURÉVALUÉES DU BUDGET 2001 CONDUISENT À L'ANNONCE D'UNE MOINS-VALUE DE 3,85 MILLIARDS D'EUROS**

#### **1. L'impact du ralentissement économique dès avant le 11 septembre 2001**

##### *a) Des doutes dès la préparation de la loi de finances pour 2001*

**S'agissant du budget de l'année en cours, votre rapporteur général avait émis des réserves sur les évaluations de recettes lors de la préparation de la loi de finances pour 2001.**

Le gouvernement avait construit son projet de loi de finances sur une hypothèse de croissance de 3,3 %. Dans son exposé attaché au programme pluriannuel des finances publiques, il indiquait que « *pour 2001, les récentes enquêtes conjoncturelles laissent prévoir une croissance soutenue, supérieure ou égale à 3 %* ».

Les recettes fiscales nettes avant modifications de périmètre et avant impact des allègements d'impôts étaient évaluées à 254,8 milliards d'euros (1.671,4 milliards de francs), soit une progression tendancielle de 5,4 % par rapport aux estimations révisées pour 2000.

Hors prise en compte des mesures fiscales, l'impôt sur le revenu progressait spontanément de 5,6 % pour atteindre 54,9 milliards d'euros (360 milliards de francs), le produit de l'impôt sur les sociétés augmentait de 16 % en raison de la croissance des bénéfices des sociétés et la TVA progressait de 5,2 %.

Votre rapporteur général avait alors estimé que par rapport à la progression constatée en 1998 (+ 2,5 %) et en 1999 (+ 7,8 %) pour les recettes fiscales nettes, le chiffre retenu pour 2001 semblait « *relativement optimiste* ». Il ajoutait : « *de fortes incertitudes pèsent sur l'hypothèse de croissance retenue par le gouvernement pour 2001 (3,3 %) en raison des aléas de la conjoncture internationale. Evidemment, tout essoufflement de la croissance aurait un impact direct sur les rentrées fiscales en 2001* ». Les estimations apparaissaient en effet plus volontaristes que basées sur la réalité.

*b) Des doutes confirmés par la conjoncture*

Malheureusement les aléas de la conjoncture internationale se sont confirmés.

Dans un premier temps, le gouvernement a laissé entendre que la France serait miraculeusement épargnée par le ralentissement économique mondial. Distinguant d'une part « *la vigueur de la demande intérieure* » et d'autre part, « *la dégradation de l'environnement international lié au ralentissement sensible de l'économie américaine* » le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie parlait encore en mars 2001 « *du cercle positif de la croissance française* », pour ne pas parler « *d'exception française* »<sup>1</sup>.

**Il a fallu malheureusement déchanter sur « l'exception française » : la croissance du PIB n'a atteint que 0,4 % au premier trimestre et 0,3 % au second trimestre 2001, conduisant le gouvernement à réviser à 2,3 % la croissance pour l'année.**

Cette révision très significative de la croissance (un point de PIB) se traduit directement sur les rentrées de recettes fiscales. **Si les impôts directs sont relativement épargnés car dépendants pour l'essentiel des revenus et bénéfices de l'année n-1, les impôts indirects sont touchés de manière significative.** Au 30 septembre 2001, les recettes de l'Etat progressent de 1,5 %, en dessous de la progression annuelle prévue par la loi de finances initiale (+ 3,7 %). La TVA recule de 0,3 % alors que la progression prévue en loi de finances initiale est de 4 %. De même, la TIPP recule de 6,5 % alors qu'elle devait progresser sur l'année de 4,3 %. Compte tenu des montants en jeu (108,9 milliards d'euros de TVA soit 714 milliards de francs attendus en

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, jeudi 22 mars 2001, « *Perspectives de l'économie française en 2001 et 2002* ».

loi de finances initiale, 25,3 milliards d'euros soit milliards de francs pour la TIPP), on peut s'attendre à un « trou » important en fin d'année, sans doute de plusieurs dizaines de milliards de francs.

**L'importance du ralentissement des recettes a d'ailleurs conduit le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à annoncer relativement tôt dans l'année une moins-value de 3,85 milliards d'euros soit 25 milliards de francs pour l'année 2001.**

En effet, dans un communiqué de presse publié le 19 juillet 2001, ces moins-values, représentant 2 % des recettes collectées par le budget de l'Etat ont été précisées : le ralentissement de l'activité économique expliquerait une moins-value de 10 milliards de francs sur l'impôt sur les sociétés et le mécanisme de TIPP stabilisatrice coûterait 10 milliards de francs de plus que prévu. L'évolution de la TVA n'est pas clairement expliquée : *« la TVA " brute " progresse conformément aux prévisions, voire légèrement au-dessus, en raison de la bonne tenue de la demande des ménages, tandis que les remboursements de TVA aux entreprises apparaissent particulièrement dynamiques. Ceux-ci, fin juin, dépassent d'une dizaine de milliards la prévision. Cette progression résulte sans doute d'une accélération des rythmes de remboursements par les services du ministère. Ces deux évolutions contradictoires laissent persister une incertitude sur le montant total de la TVA en 2001 ».*

## **2. Les révisions de recettes 2001 associées au projet de loi de finances pour 2002**

Les révisions de recettes du projet de loi de finances pour 2002 correspondent aux déclarations du ministre de l'économie et des finances en juillet.

**Les moins-values fiscales** s'élèvent à 3,85 milliards d'euros (25 milliards de francs) dont 1,65 milliard d'euros sur l'IS, 2,13 milliards d'euros sur la TIPP et 3 milliards d'euros sur la TVA. Quelques plus-values notamment sur l'impôt sur le revenu (943 millions d'euros soit 6 milliards de francs), les autres impôts directs (790 millions d'euros soit 5,2 milliards de francs) et les produits d'enregistrement (1,14 milliard d'euros, soit 7,5 milliards de francs) réduisent les pertes fiscales.

S'agissant des **recettes non fiscales**, hors recettes d'ordre, les plus-values s'élèvent à 1,35 milliard d'euros (8,8 milliards de francs). Elles proviennent pour l'essentiel du versement de 1,07 milliard d'euros (7 milliards

de francs) de l'UNEDIC, alors que le gouvernement avait promis qu'ils seraient « destinés à soutenir des actions de politique de l'emploi <sup>1</sup> ».

Enfin, les **prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités locales** sont revus à la baisse à hauteur de 0,5 milliard d'euros (3,3 milliards de francs).

#### Les révisions de recettes en 2001

	En milliards d'euros	En milliards de francs
Recettes fiscales	- 3,85	- 25,2
Recettes non fiscales	+ 1,35	+ 8,8
Prélèvements	+ 0,5	+3,3
<b>Total recettes nettes budget général (hors recettes d'ordre)</b>	<b>- 2,0</b>	<b>13,1</b>

**Au total, les recettes nettes du budget général sont revues à la baisse de 2 milliards d'euros en 2001 soit 13 milliards de francs.**

La révision à la baisse des rentrées fiscales devrait avoir un impact sur les perspectives de recettes de l'année 2002.

### ***B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2002 ÉTROITEMENT DÉPENDANTES DE CELLES DE 2001***

#### **1. Une hausse des recettes fiscales pour 2002 témoignant d'un grand optimisme**

Pour 2002, le gouvernement retient une hypothèse de croissance en volume de 2,5 % (4,2 % en valeur). Les recettes nettes du budget général devraient progresser de 2,3 % à structure constante, avec une hausse spontanée de 2,5 % pour les recettes fiscales nettes<sup>2</sup> et un bond presque sans précédent de 13,4 % pour les recettes non fiscales. Les recettes du budget général hors recettes d'ordre s'élèveraient ainsi à 233,6 milliards d'euros (1.532,3 milliards de francs), soit 4,6 milliards d'euros (30 milliards de francs) de plus que l'exécution prévue pour 2001.

---

<sup>1</sup> *Exposé des motifs du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DDOSEC).*

<sup>2</sup> *Hors transfert d'une fraction supplémentaire de la taxe sur les conventions d'assurance pour 0,76 milliard d'euros. La progression des recettes fiscales nettes après transfert est ramenée à 2,2 %.*

*a) Les prévisions pour les impôts indirects*

**La hausse des recettes fiscales nettes** de 2,5 %, soit en valeur 6,2 milliards d'euros (40,7 milliards de francs) **s'expliquerait presque entièrement par le dynamisme de la TVA**. Le projet de loi de finances retient une hypothèse de 5 % de croissance de la TVA nette des remboursements en 2002 : son produit augmenterait de 5,3 milliards d'euros (35 milliards de francs) pour s'établir à 111,3 milliards d'euros (730 milliards de francs).

**On peut s'interroger sur les raisons d'une telle hausse, alors que les estimations révisées du projet de loi de finances montrent que la TVA devrait progresser de 1 % seulement cette année**, soit un surplus de 1,2 milliard d'euros (7,8 milliards de francs). Quelles raisons permettent de penser que les rentrées de TVA, beaucoup plus faibles que prévu cette année, retrouveraient un dynamisme l'an prochain ? L'exposé des motifs du présent projet de loi de finances explique que la progression attendue de la TVA suivrait la prévision de consommation des ménages en 2002 (+ 4,3 %). Le gouvernement fait donc le pari d'une consommation soutenue des ménages l'an prochain, malgré la dégradation de l'indice de confiance de ces ménages au cours de ce dernier trimestre 2001.

Par ailleurs, mais pour des montants plus faibles, **la TIPP** pour laquelle on attend une baisse de 4,5 % en 2001 (1,1 milliard d'euros, 7,2 milliards de francs en valeur) **devrait progresser de 4 % l'an prochain soit un gain de 918 millions d'euros (6 milliards de francs)**. Cette prévision s'appuie sur l'hypothèse d'un abandon, courant 2002, de la réduction des tarifs consécutive à la mise en place du mécanisme dit de « TIPP flottante » par la loi de finances pour 2001. Cet abandon résulterait de l'évolution du prix du baril. Il est vrai que l'évolution à la baisse des cours pétroliers est un constat qui peut légitimement se traduire par l'abandon d'un mécanisme créé pour compenser la flambée du prix du baril au cours de l'année 2000.

*b) Les prévisions pour les impôts directs*

De même, **l'impôt sur le revenu progresserait de 1,2 % en 2002**, soit 617 millions d'euros en valeur (4 milliards de francs) **malgré la réduction des taux d'imposition décidée par l'article 2 de la loi de finances pour 2001 dont le coût fiscal est estimé à 1,98 milliard d'euros** (13 milliards de francs) et les mesures du présent projet de loi de finances dont le coût s'élève à 1,348 milliard d'euros (8,8 milliards de francs), soit au total 3,3 milliards d'euros (21,6 milliards de francs) d'aménagements.

Le gouvernement annonce que la progression tendancielle attendue de l'impôt sur le revenu s'établirait à 5,6 %, ce qui reflète le maintien d'une progression dynamique des revenus des ménages en 2001 et notamment de la masse salariale. On peut rappeler que l'impôt sur le revenu devrait pourtant connaître une progression limitée à 135 millions d'euros cette année (885 millions de francs).

S'agissant de **l'impôt sur les sociétés**, le produit net devrait diminuer de 1,1 milliard d'euros (7 milliards de francs) en 2002, pour s'établir à 40,08 milliards d'euros (263 milliards de francs) sous l'effet du ralentissement de la croissance du bénéfice fiscal des entreprises en 2001 qui se traduirait, par le jeu de soldes et acomptes par une stabilité des recouvrements prévisionnels en 2002, et sous l'effet des conséquences de la suppression progressive de la majoration de 10 % instaurée en 1995.

Les recettes du budget de l'Etat en 2002

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Résultats 2000	LFI 2001	Évaluations révisées pour 2001	PLF 2002 à structure constante	Évolution à structure constante	Variation de périmètre	PLF 2002	Évolution 2002/2001
<b>A. Recettes fiscales brutes</b>	<b>296.179</b>	<b>304.839</b>	<b>305.187</b>	<b>318.820</b>	<b>2,8%</b>	<b>- 760</b>	<b>313.</b>	<b>2,6%</b>
Impôt sur le revenu	52.253	52.445	53.388	54.005	1,2 %		54.	1,2 %
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	8.269	8.278	8.842	9.000	1,8 %		9.	1,8 %
Impôt sur les sociétés	45.147	49.826	49.698	49.530	- 0,3 %		49.	- 0,3 %
<i>Impôt sur les sociétés net des restitutions</i>	<i>37.702</i>	<i>42.814</i>	<i>41.161</i>	<i>40.080</i>	<i>- 2,6 %</i>		<i>40.</i>	<i>- 2,6 %</i>
Autres impôts directs et taxes assimilées	14.544	15.707	15.931	16.354	2,7 %		16.	2,7 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	24.271	25.305	23.172	24.090	4,0 %		24.	4,0 %
Taxe sur la valeur ajoutée	133.265	137.475	137.204	143.610	4,7 %		143.	4,7 %
<i>Taxe sur la valeur ajoutée nette des remboursements</i>	<i>104.750</i>	<i>108.967</i>	<i>105.952</i>	<i>111.300</i>	<i>5,0 %</i>		<i>111.</i>	<i>5,0 %</i>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	17.430	15.803	16.952	17.231	1,6 %	- 760	16.	- 2,8 %
<b>B. Remboursements et dégrèvements</b>	<b>- 56.133</b>	<b>- 56.017</b>	<b>- 60.217</b>	<b>- 62.660</b>	<b>4,1%</b>	<b>0</b>	<b>- 62.</b>	<b>4,1%</b>
Restitutions d'impôt sur les sociétés	- 7.445	- 7.012	- 8.537	- 9.450	10,7 %		- 9.	10,7 %
Remboursements de TVA	- 28.515	- 28.508	- 31.252	- 32.310	3,4 %		- 32.	3,4 %
Autres remboursements et dégrèvements	- 20.173	- 20.497	- 20.428	- 20.900	2,3 %		- 20.	2,3 %
<b>A'. Recettes fiscales nettes (A + B)</b>	<b>240.046</b>	<b>248.822</b>	<b>244.970</b>	<b>251.160</b>	<b>2,5%</b>	<b>- 760</b>	<b>250.</b>	<b>2,2%</b>
<b>C. Recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des charges)</b>	<b>30.487</b>	<b>31.897</b>	<b>33.039</b>	<b>37.473</b>	<b>13,4%</b>	<b>42</b>	<b>37.</b>	<b>13,5%</b>
Recettes d'ordre	3.039	2.820	2.613	2.716	3,9 %		2.	3,9 %
C'. Autres recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des charges)	27.448	29.077	30.426	34.757	14,2 %	42	34.	14,4 %
<b>D. Prélèvements sur les recettes de l'Etat</b>	<b>- 43.512</b>	<b>- 46.838</b>	<b>- 46.339</b>	<b>- 51.607</b>	<b>11,4%</b>	<b>0</b>	<b>- 51.</b>	<b>11,4%</b>
Au profit des collectivités locales	- 28.852	- 31.669	- 31.643	- 34.737	9,8 %		- 37.	9,8 %
Au profit des communautés européennes	- 14.660	- 15.169	- 14.696	- 16.870	14,8 %		- 16.	14,8 %
Recettes du budget général (A+C+D)	283.154	289.898	291.887	299.686	2,7 %	- 718	298.	2,4 %
<b>Recettes nettes du budget général (A'+C'+D)</b>	<b>227.021</b>	<b>233.881</b>	<b>231.670</b>	<b>237.026</b>	<b>2,3%</b>	<b>- 718</b>	<b>236.</b>	<b>2,0%</b>
<i>dont recettes fiscales nettes des prélèvements (A' + D)</i>	<i>196.534</i>	<i>201.984</i>	<i>198.631</i>	<i>199.553</i>	<i>0,5 %</i>	<i>- 760</i>	<i>198.</i>	<i>0,1 %</i>
<b>Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre (A'+C'+D)</b>	<b>223.982</b>	<b>231.061</b>	<b>229.057</b>	<b>234.310</b>	<b>2,3%</b>	<b>- 718</b>	<b>233.</b>	<b>2,0%</b>

## 2. Le pari d'une croissance « volontariste » du PIB

### a) Une élasticité des recettes fiscales à la croissance égale à l'unité

D'une manière générale, votre rapporteur général note que le gouvernement met en valeur le fait qu'il retient une « évaluation prudente » des recettes fiscales, avec une élasticité des recettes au PIB ramenée à 1 contre 1,6 en 2001 et 1,9 en 2000. La baisse de l'élasticité en 2002 résulterait largement de l'évolution de l'impôt sur les sociétés.

Les prévisions de recettes fiscales 2000-2002

	2000	2001	2002
<b>Elasticité au PIB nominal</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>
<b>PIB (variation aux prix courants)</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,2%</b>
Evolution à législation et périmètre constants	7,9 %	6,4 %	4,0 %
Recettes fiscales nettes à législation de l'année n-1 (en Mds d'euros)		255,5	254,9
Impact des mesures nouvelles (en Mds d'euros)		- 10,5	- 4,5
Recettes fiscales nettes à législation constante (en Mds d'euros)	240,0	245,0	250,4
Evolution à législation courante	2,5 %	2,0 %	2,2 %

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

Comme le souligne le tableau ci-dessus, issu du rapport économique, social et financier associé au présent projet de loi de finances pour 2002, **la variation du PIB aux prix courants et l'élasticité au PIB nominal** sont les deux données essentielles pour l'évaluation des recettes fiscales tendancielle, avant d'intégrer les aménagements de droit (qui représenteront 4,5 milliards d'euros en 2002).

### b) Le pari d'une croissance « volontariste » du PIB

Si la prévision d'élasticité est jugée « prudente », il est évident que celle du PIB nominal a un caractère plus « volontariste » comme l'a souligné le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lui-même, puisque la progression du PIB en valeur serait de 4,2 % en 2002 contre 4,0 % en 2001 et 3,9 % en 2000. Dans ces conditions, la variable essentielle, qui fonde les prévisions de recettes fiscales, est davantage l'évolution du PIB pour l'année à venir que la prévision d'élasticité.

De surcroît, si l'élasticité en volume des recettes fiscales s'est révélée bien supérieure à 1 depuis 1999, elle était comprise entre 0,4 et 0,6 de 1994 à 1996 et plus récemment en 1998. Sans remonter aux années

d'élasticité négative (1992 et 1993), pour lesquelles une comparaison n'est sans aucun doute pas de mise, force est de constater que l'affaiblissement de la croissance s'est souvent accompagné d'une diminution sensible de l'élasticité des recettes fiscales alors que la période de forte croissance en 1999 et 2000 a vu au contraire une « explosion » du coefficient d'élasticité fiscale.

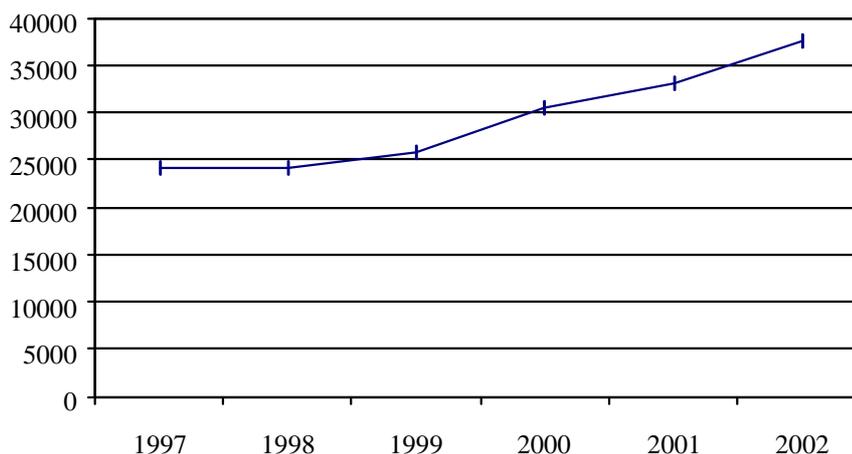
**Dans ces conditions, il apparaît effectivement raisonnable à votre rapporteur général de ne pas « exagérer » le niveau d'élasticité fiscale des recettes au PIB, compte tenu, de surcroît d'une prévision de croissance « volontariste ».**

### **3. Des recettes non fiscales à un niveau jamais atteint : la nécessité de « boucler le budget »**

**Les recettes non fiscales devraient progresser fortement en 2002, avec une hausse attendue de 13,4 % par rapport au révisé 2001, soit 4,4 milliards d'euros en valeur (29 milliards de francs). Compte tenu de la révision à la hausse des recettes non fiscales en 2001, la hausse par rapport à la loi de finances initiale 2001 s'élève dans le projet de loi de finances 2002 présenté par le gouvernement à 5,6 milliards d'euros soit 36,5 milliards de francs (+ 17,6 %). Après l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, la hausse s'élève à 5,8 milliards d'euros, soit 38 milliards de francs.**

#### **Evolution des recettes non fiscales 1997-2002**

*(en millions d'euros)*



Cette hausse substantielle montre clairement que les recettes non fiscales seront utilisées dès 2002 pour « boucler » le volet recettes du budget de l'Etat, alors même que les hypothèses de croissance retenues par le gouvernement (+ 2,5 % en volume) sont supérieures pour 2002 à ce que sera l'exécution 2001 (+ 2,1 %).

Il y a donc là un signe inquiétant de l'utilisation des « marges de manœuvre » que l'on pourrait justifier en temps de crise mais qui s'explique difficilement alors que le projet de loi de finances pour 2002 anticipe une bonne tenue des recettes fiscales tendancielle en 2002. L'utilisation massive des recettes non fiscales montre que les allègements d'impôts promis par le gouvernement ne sont financés que par le recours à des recettes non pérennes<sup>1</sup>. Il en résultera inéluctablement de graves problèmes d'équilibre budgétaire dans les années à venir.

*a) Les produits des entreprises du secteur public*

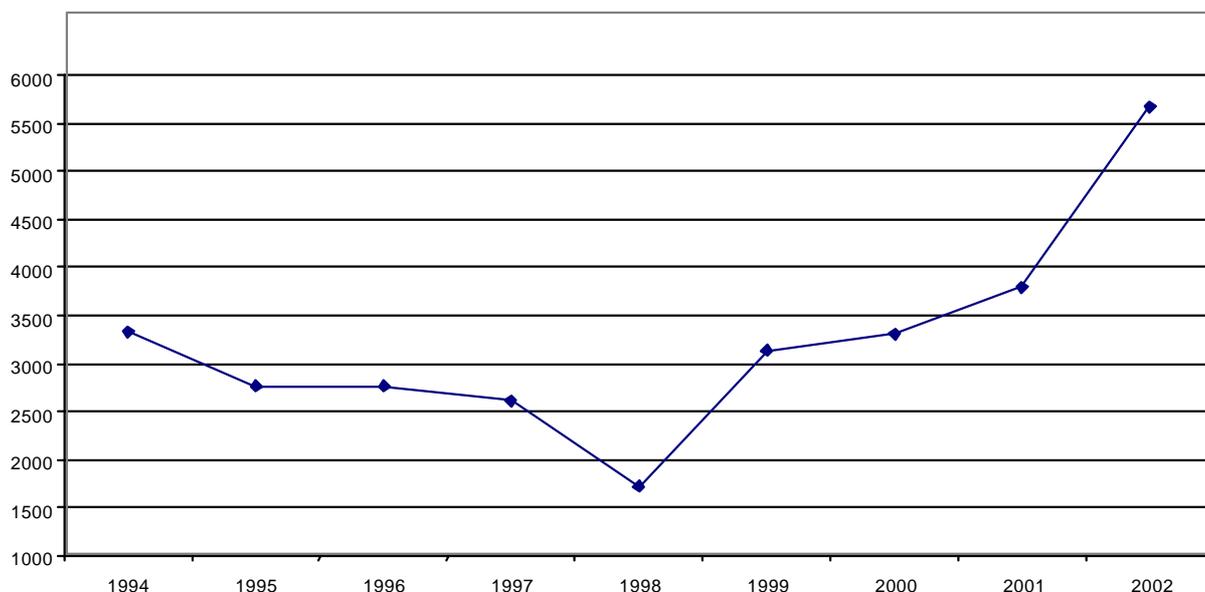
Les ressources provenant des entreprises industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier devraient ainsi s'élever à 5,67 milliards d'euros (37,2 milliards de francs) contre 3,42 milliards d'euros (22,4 milliards de francs) prévus dans la loi de finances de l'an dernier. **Il y aura donc un quasi-doublement des prélèvements** avec une hausse importante des produits des participations de l'Etat dans les entreprises financières (de 815 millions d'euros à 1,4 milliard d'euros) et encore plus significative dans les entreprises non financières (de 1 milliard d'euros à 2,6 milliards d'euros).

---

<sup>1</sup> De fait, l'augmentation des recettes non fiscales (+ 5,8 milliards d'euros) en 2002 compense presque exactement les aménagements de droits issus du présent projet de loi de finances et des textes antérieurs.

## Produit des exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier

(en millions d'euros)



Les entreprises plus particulièrement touchées par l'augmentation du produit des participations devraient être celles appartenant au secteur de l'énergie (EDF-GDF).

Dans un premier temps, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas souhaité détailler les produits de la ligne 116 en expliquant que « *le produit prévisionnel des participations de l'Etat dans les entreprises cotées en bourse (Renault, France Telecom etc..) dépend directement du dividende attendu, dont la fixation est du ressort du conseil d'administration des sociétés. Il constitue donc une donnée sensible. Dans ces conditions, l'estimation des recettes attendues par l'Etat au titre de ses participations dans les entreprises non financières ne fait plus l'objet que d'une estimation globale en loi de finances afin d'éviter la divulgation d'informations individuelles non publiques aussi bien directement (affichage de la donnée) qu'indirectement (donnée obtenue par recoupement de résultats agrégés)* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse citée par notre collègue député Didier Migaud, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, dans son rapport général n° 3320 sur le projet de loi de finances pour 2002 – tome 1, volume 2 – pages 166-167.

Dans un second temps, votre rapporteur général a reçu de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, la réponse selon laquelle EDF versera 1.219,5 millions d'euros (8 milliards de francs) en 2002, contre 217,85 millions d'euros (1,4 milliard de francs) en 2001. Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, en l'absence de conclusion du nouveau contrat de groupe, EDF aurait versé 656 millions d'euros (4,3 milliards de francs) de moins au budget de l'Etat. **En effet, les nouveaux contrats de groupe signés en 2001 pour la période 2001-2003 entre l'Etat et les entreprises EDF et GDF modifient le mode de rémunération de l'Etat** en déterminant, comme seul mode de rémunération, le dividende dû à l'Etat comme représentant 35 % du résultat net part du groupe pour GDF et 37,5 % du résultat net du groupe pour EDF. Ces contrats rendent obsolètes les dispositions actuelles du décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié qui prévoient jusqu'à présent que les dotations en capital d'EDF et GDF donnaient lieu à l'attribution au profit de l'Etat d'un intérêt ainsi que d'une rémunération complémentaire fixée sur la base du résultat.

Par ailleurs, votre rapporteur général a également obtenu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie **des explications sur le dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations**. Celui-ci s'élèvera à 915 millions d'euros pour 2002 dont 465 millions d'euros (3 milliards de francs) résultant de dividendes versés à l'occasion de la constitution entre le groupe CDC et le groupe des caisses d'épargne, d'ici la fin de l'année, d'une société commune.

Enfin, votre rapporteur général regrette que la société Gaz de France, légalement tenue de fournir les informations en cause, n'ait pas souhaité répondre de manière chiffrée à ses questions.

*b) Les autres recettes non fiscales*

**Les produits et revenus du domaine de l'Etat** s'établiraient à 425,4 millions d'euros (2,8 milliards de francs) soit une hausse de 25 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2001.

**Les taxes, redevances et recettes assimilées** devraient légèrement baisser dans le projet de loi de finances pour 2002, à 6,67 milliards d'euros contre 6,84 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2001. Cette baisse s'expliquait en particulier par la diminution pour 252 millions d'euros (1,6 milliard de francs) des recettes perçues au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, conformément aux termes de la convention conclue en 1998 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL). Cependant, la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'UESL le 11 octobre 2001 a conduit à réviser à la hausse les contributions des associés collecteurs de l'UESL, avec la création d'une ligne nouvelle dotée de 427 millions d'euros.

**Les intérêts des avances, des prêts et dotations en capital** chuteront fortement en 2002, passant de 973,5 millions d'euros (6,4 milliards de francs) à 602,6 millions d'euros (3,9 milliards de francs). La raison essentielle est la quasi-disparition des intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat (passés de 294 millions d'euros soit 1,9 milliard de francs à 17,1 millions d'euros soit 112 millions de francs) et de la baisse des intérêts des prêts du Trésor qui passent de 594,5 millions d'euros (3,9 milliards de francs) à 488 millions d'euros (3,2 milliards d'euros).

**Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat** passent de 9 milliards d'euros (59,6 milliards de francs) à 9,37 milliards d'euros (61,5 milliards de francs) en raison de la hausse des retenues pour pensions 42 millions d'euros soit 932 millions de francs et des contributions aux charges de pensions de la Poste.

**Les recettes provenant de l'extérieur** progressent de 259 à 832 millions d'euros, en raison de la hausse du remboursement par les communautés européennes des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget (+ 573 millions d'euros, soit 3,75 milliards de francs).

**Les opérations entre administrations et services publics** s'élèvent à 87,7 millions d'euros, ce qui est équivalent à l'année précédente.

*c) Les recettes diverses*

**La rubrique « divers »** sert une fois de plus de variable d'ajustement.

Elle passe de 10,8 milliards d'euros (71 milliards de francs) à 12 milliards d'euros (79 milliards de francs), soit une hausse de 11 % dans le projet de loi de finances. **La hausse essentielle se situe sur le prélèvement de la CADES pour 3 milliards d'euros (19,7 milliards de francs) soit 1,1 milliard d'euros de plus que le versement en 2001 (+ 7 milliards de francs).** Il est en effet proposé de raccourcir le calendrier des versements de la CADES de 2008 à 2005 et de porter ainsi le versement annuel à 3 milliards d'euros. Il est difficile de croire le gouvernement lorsqu'il explique que cet avancement du calendrier est neutre pour la CADES : dès 2002, il est à craindre que l'augmentation du versement à l'Etat aura pour conséquence de dégrader la crédibilité de la CADES pour ses opérations d'emprunts auprès des marchés financiers.

**Par ailleurs, les prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations** s'élevaient à 3,2 milliards d'euros (21,1 milliards de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002 mais ils ont été ramenés à 2,9 milliards d'euros après le vote de la première partie de la loi de finances à l'Assemblée nationale. Dans le même temps, une ligne nouvelle a été créée en recettes non fiscales (dans la catégorie taxes, redevances, et recettes assimilées) pour accueillir une contribution des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement pour 427 millions d'euros.

Ces deux mouvements ont en réalité une seule explication, décrite ci-dessous.

**La contribution des collecteurs du 1 % logement au budget 2002 ou comment ne pas respecter ses engagements sans se faire remarquer**

Pour boucler son budget 2002, le gouvernement souhaitait que les organismes collecteurs du 1 % logement **contribuent, d'une manière ou d'une autre, à hauteur de près de 732 millions d'euros (4,8 milliards de francs) au budget de l'Etat.**

Mais le gouvernement était tenu de respecter la convention conclue entre l'Etat et les collecteurs le 3 août 1998, qui prévoyait un prélèvement sur les collecteurs du 1 % logement à hauteur de 274,4 millions d'euros en 2002 (1,8 milliard de francs) avant une extinction totale du prélèvement en 2003. L'article 3 de la convention énonçait explicitement que *« l'Etat s'engage sur la durée de la convention (c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2003) à n'effectuer aucun prélèvement sur les associés collecteurs de l'UESL en sus de la contribution prévue au présent article »*.

**L'idée du projet de loi de finances pour 2002 était donc de faire passer un prélèvement qui taisait son nom par l'intermédiaire des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts.** Le 1 % logement versait une dotation aux fonds d'épargne ce qui leur permettait de reprendre un montant équivalent de provisions passées sur les prêts accordés en deçà du coût de la ressource en faveur du renouvellement urbain et du logement social. Les prélèvements de l'Etat étaient alors augmentés d'autant sur les fonds d'épargne, avec une grande discrétion<sup>1</sup> et sans que les ressources supplémentaires soient perçues comme un prélèvement direct sur le 1 % logement.

**Outre l'aspect, fort peu transparent, de cette méthode, il faut noter que le prélèvement de l'Etat sur les fonds d'épargne n'est sensé être réalisé qu'au titre de la rémunération de la garantie qu'il leur accorde.** Ainsi, un allègement des charges pesant sur les fonds d'épargne aurait eu pour conséquence d'augmenter le prélèvement de l'Etat au titre de la garantie qu'il accorde à ces mêmes fonds...Preuve, s'il en était encore besoin, puisque votre commission l'a maintes fois dit, que les modalités de prélèvements de l'Etat sur les fonds d'épargne sont particulièrement archaïques et relèvent bien davantage de la rente que de la rémunération d'une garantie.

---

<sup>1</sup> *Le tome I du fascicule «voies et moyens » parle simplement d'un gain «structurel » de 0,7 milliard d'euros permis par la prise en charge par d'autres supports que les fonds d'épargne des bonifications d'intérêts de prêts octroyés en dessous du coût de la ressource. Il ne fait pas mention du 1 % logement.*

Mais cette opération ne s'est pas confirmée. En définitive, après d'importantes négociations, les organismes collecteurs ont signé une convention le 11 octobre 2001 avec l'Etat dans laquelle ils s'engagent à participer à la politique de démolition-reconstruction pour 460 millions d'euros par an (3 milliards de francs) et 430 millions d'euros (2,8 milliards de francs) dès 2002 sous forme de versement au budget de l'Etat en recettes non fiscales sous la ligne « taxes, redevances et recettes assimilées ». Compte tenu du principe de non affectation des recettes du budget général aux dépenses, il n'est évidemment pas question d'affecter directement ce versement aux démolitions, et ce nouveau prélèvement en 2002, en plus du versement contractuel de 1,8 milliard de francs, est donc bien en contradiction avec les termes de la convention du 3 août 1998.

#### **4. L'accroissement des recettes non fiscales malgré tout insuffisant pour faire face à de nouvelles charges**

Un certain nombre de déconvenues, en particulier sur le produit des licences UMTS et l'apparition de charges nouvelles liées au « plan de relance décidé par le gouvernement » (300 millions d'euros, soit 2 milliards de francs), ont manifestement **amené le gouvernement à réfléchir à la mobilisation de nouvelles ressources disponibles.**

« L'idée trouvée » a été l'ouverture partielle du capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF), pour un montant pour le moment estimé par le secrétaire d'Etat à l'industrie à 1,54 milliard d'euros qui seront versés pour l'essentiel au Fonds de réserve des retraites (1,24 milliard d'euros), le reste allant à égalité au secteur aérien (150 millions d'euros) et à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises BDPME (150 millions d'euros).

#### **5. Des interrogations sur l'ouverture du capital d'ASF**

**Si votre commission n'est évidemment pas opposée, sur le principe, à une telle ouverture de capital, il est légitime de s'interroger sur le montant de ressources qui en est attendu et sur les modalités suivant lesquelles elle sera réalisée.** Concernant le montant de ressources tirées de l'ouverture du capital, le chiffre de 1,54 milliard d'euros est très en retrait des estimations des acteurs économiques, et les ressources potentielles sont plutôt évaluées à 2,3 milliards d'euros (15 milliards de francs). De fait, le ministre chargé des transports a annoncé que 762 millions d'euros iront à un fonds pour l'intermodalité sans que les crédits soient inscrits nulle part.

**La répartition du produit de l'ouverture du capital d'ASF**

(en milliards d'euros)

	Ressources	Affectation	
<b>Évaluation PLF 2002</b>	<b>1,54</b>	<b>1,240</b>	<b>Fonds de réserve des retraites</b>
		<b>0,150</b>	<b>Secteur aérien</b>
		<b>0,150</b>	<b>BDPME</b>
<i>Déclarations devant l'AN et le Sénat du ministre chargé des transports</i>	<i>0,762</i>	<i>0,762</i>	<i>Versement au budget des transports</i>
Total	2,3	2,3	

Par ailleurs, l'Etat est en cours de renégociation complète de ses relations contractuelles avec les sociétés d'autoroutes et doit signer des contrats de plan qui engageront l'avenir de ces sociétés en fixant les montants d'investissement, les évolutions de tarifs... Il a entièrement modifié le régime comptable de ces sociétés, en supprimant le mécanisme des amortissements différés, et le régime fiscal en soumettant les péages autoroutiers à la taxe sur la valeur ajoutée, selon des modalités pour le moment très défavorables aux sociétés d'autoroutes. **Il est dès lors possible de constater qu'une ouverture du capital d'ASF interviendrait au plus mauvais moment si le contrat de plan, le cadre comptable et le régime fiscal de la société n'étaient pas clarifiés au plus tôt.**

Surtout, les ressources tirées de l'ouverture du capital d'ASF, qui abonderont le compte spécial des privatisations, devraient en toute logique servir à des dotations en capital, ce qui n'est pas l'objectif principal du gouvernement, qui entend surtout respecter formellement le montant annoncé de crédits pour le fonds de réserve des retraites en 2002, soit 2,48 milliards d'euros.

## VI. L'IMPASSE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FISCALE

### A. LE CHOIX TARDIF ET MAL ASSUMÉ DES BAISSÉS D'IMPÔTS

#### 1. Une conversion contrainte par l'envolée des prélèvements fiscaux

Alors que la France connaît depuis maintenant 4 années une période de forte croissance, **le gouvernement n'a fait que très tardivement le choix de baisser les impôts**, après avoir atteint les limites de l'acceptable pour les contribuables en 1999 (70 % de l'augmentation de la richesse nationale aura été cette année, captée par la sphère publique).

Il faut rappeler que notre pays a connu une augmentation significative des prélèvements fiscaux sur la période 1997-2001.

**Le produit fiscal net aura ainsi augmenté de 29 milliards d'euros (190 milliards de francs) sur la période 1997-2001**, malgré le transfert d'importantes recettes pour le financement de la Sécurité sociale (13 milliards d'euros de recettes fiscales alimentent désormais la Sécurité sociale).

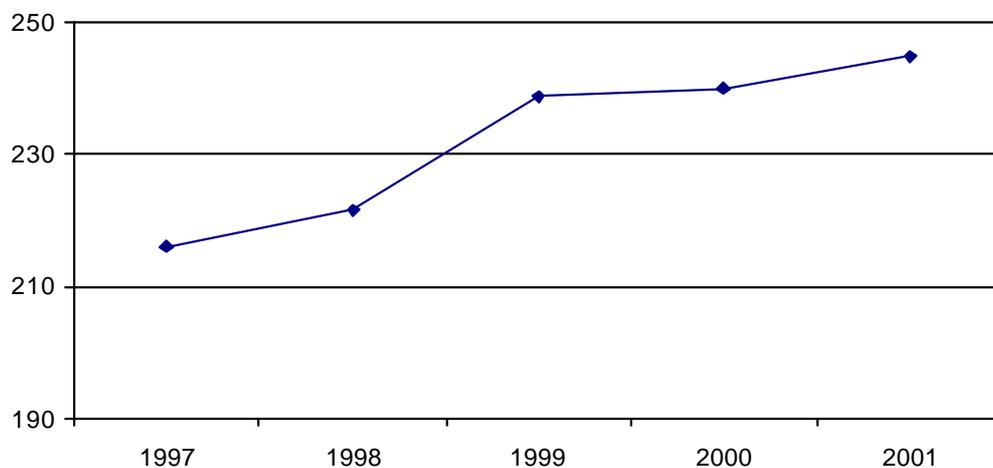
#### Evolution du produit fiscal net

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	Révisé 2001	2001/1997	2001/1997 en%
Produit fiscal net	216,0	221,4	238,7	240,0	245,0	29,0	+ 13,4%

#### Evolution du produit fiscal net 1997-2001

(en milliards d'euros)



Compte tenu des transferts de l'Etat à la Sécurité sociale, de la création ou de la modification de prélèvements spécifiques à la sphère sociale, les prélèvements obligatoires apparaissent toutefois comme l'indicateur le plus pertinent de l'évolution des charges fiscales et sociales pesant sur les entreprises et sur les ménages.

Ces prélèvements auront augmenté de 16,4 % sur la période 1997-2001 soit 92,6 milliards d'euros en valeur (607 milliards de francs).

**Evolution du montant des prélèvements obligatoires**

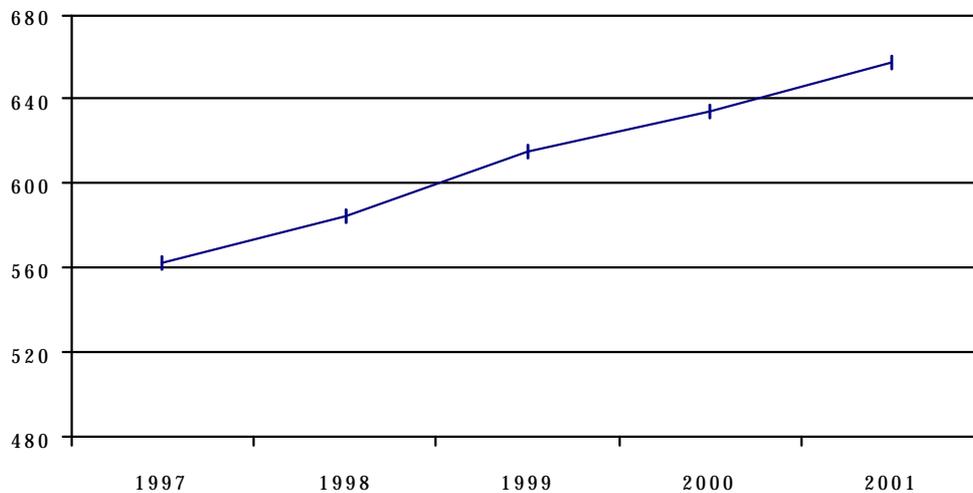
*(en milliards d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	Révisé 2001	1997/2001	1997/2001
Total PO	562,3	584,5	615,6	634,3	654,9	92,6	+ 16,4 %

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

**Evolution des prélèvements obligatoires 1997-2001**

*(en milliards d'euros)*



C'est donc dans le contexte d'une forte pression fiscale et sociale que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé un plan de baisses d'impôts en août 2000, avec des premières mesures dans le projet de loi de finances pour 2001.

Mais, le gouvernement a choisi le « saupoudrage » plutôt que la réforme, au risque d'ailleurs d'oublier de nombreux Français et de fragiliser encore la compétitivité des entreprises.

## 2. Un programme fiscal sans orientation claire

La multiplication des mesures fiscales montre l'hésitation du gouvernement sur les arbitrages fiscaux à réaliser, comme en témoigne la liste – non exhaustive – de tous les impôts concernés par des baisses et celle des objectifs poursuivis.

Le programme fiscal du gouvernement

	Réduction des inégalités/distorsions	Soutien du pouvoir d'achat	Soutien de l'emploi	Soutien de l'investissement
TVA	x	X	x	
IR	x	X		
IS				x
Prime pour l'emploi	x	X	x	
TP	x		x	
TH	x	X	x	
DMTO	x		x	x
Vignette		X		

Source : rapport du gouvernement préparatoire au DOB 2002

**Le choix du gouvernement n'était pas celui de la réforme.** Pour preuve, il n'a pas touché aux caractéristiques fondamentales de notre système fiscal : des assiettes étroites à taux élevé (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune), une progressivité excessive de l'impôt sur le revenu qui le rend spoliateur et décourage l'initiative, l'empilement d'impôts sur une même assiette (impôts sur le patrimoine notamment).

L'impôt sur le revenu est un cas exemplaire.

### **L'impôt sur le revenu : en attendant la réforme...**

L'allègement de l'impôt sur le revenu a été présenté comme la mesure « phare » du programme de baisses d'impôt du gouvernement.

**Or, la France a l'impôt sur le revenu le plus archaï que qui soit.** Bien que le taux marginal maximum de l'IRPP reste l'un des plus élevés du monde, sa part dans le total des recettes fiscales est l'une des plus faibles car la moitié seulement des Français paient cet impôt.

La part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes fiscales représente 17,4 % en France, contre 25 % en Allemagne, 27,5 % au Royaume-Uni et 40,5 % en Grande-Bretagne (Source : OCDE – 1998).

**La vraie réforme consisterait à élargir l'assiette de l'IR et à en réduire le taux.** De nombreux pays ont fait cette démarche dans les années passées. La loi de 1986 (Tax reform Act) aux Etats-Unis a permis de réduire considérablement les taux d'imposition en compensant par un élargissement de l'assiette des impôts (suppression des abattements et déductions, intégration des gains en capital dans le revenu imposable), la Grande-Bretagne a fait de même au cours des années 80. L'Allemagne a également entrepris une vaste réforme de l'impôt sur le revenu, consistant à en élargir l'assiette et à en réduire le taux, en trois étapes (1986, 1988, 1990). Très récemment, l'Allemagne a mis en œuvre une réforme, adoptée définitivement en juillet 2000, ramenant le taux plancher de l'impôt sur le revenu à 15 % d'ici à 2005. Les Pays-Bas ont également mené une réforme en 1990 afin d'élargir la base et réduire les taux d'imposition. De son côté, la France refuse une réflexion approfondie sur ce sujet.

## ***B. LE BUDGET 2002 ENTRE « IMMOBILISME FISCAL » ET « NON-RÉFORME »***

### **1. Une série de mesures hétéroclites**

**Le présent projet de loi de finances ne comprend pas de mesures fiscales nouvelles significatives mais tire les conséquences de mesures déjà votées l'an dernier, qui auront un impact de 6 milliards d'euros (39,4 milliards de francs) sur les recettes en 2002.**

### Mesures votées ayant un impact sur le budget 2002

	En milliards d'euros	En milliards de francs
Allègement d'IR	2,0	13,1
Prime pour l'emploi	1,1	7,2
Aménagement de l'impôt sur les sociétés dont fin majoration 10 %	1,6	10,5
Suppression de la part salariale dans le calcul de la taxe professionnelle	1,3	8,5
<b>Total</b>	<b>6,0</b>	<b>39,4</b>

Par contre, il comprend une série de « petites mesures » relativement nombreuses et très peu coûteuses, parmi lesquelles :

- l'amélioration du plafond de déduction des dons aux associations (18 millions d'euros, 118 millions de francs) ;

- des mesures en faveur du logement social (non chiffrées) ;

- un crédit d'impôt pour les dépenses d'isolation thermique et l'amélioration du crédit d'impôt pour l'achat de véhicules neufs (6 millions d'euros, 39 millions de francs) ;

- des mesures de simplification du paiement des impôts ;

- l'ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) et la modernisation du régime des fonds commun de placement pour l'innovation.

## 2. Des allègements sur le travail en trompe l'oeil

Selon le gouvernement, **la prime pour l'emploi** marque la priorité donnée à la reprise d'activité et à la lutte contre l'exclusion. Le coût de la prime pour l'emploi devrait s'élever à 2,3 milliards d'euros en 2002, contre 1,3 milliard d'euros en 2001, 8,5 millions de foyers fiscaux bénéficiant de la mesure pour un montant moyen de 280 euros environ. Les bénéficiaires sont majoritairement des foyers à revenus modestes puisque 70 % d'entre eux appartiennent à la moitié la moins aisée des contribuables.

Le gouvernement fait également valoir que la réduction de 3 points des taux sur les deux premières tranches du barème de **l'impôt sur le revenu** entre 1999 et 2002, de 2 points sur les deux suivantes et de 1,25 point sur les deux dernières « *apportera une contribution significative à la réduction des trappes à inactivité* ». La baisse serait de nature à réduire le « coin social et fiscal » pesant sur le travail peu qualifié.

**Or, chacun sait que c'est surtout le « coin social » qui pèse sur le travail peu qualifié en raison du niveau très important des cotisations sociales en France.** Aucune action d'envergure n'a été prise récemment pour réduire ce « coin social ». Les allègements de charges accordés dans le cadre de la réduction du temps de travail devraient se traduire par une réduction de 7,3 milliards d'euros du coût du travail en 2002 par rapport à 1997, selon les termes du gouvernement, qui n'envisage donc des allègements que pour compenser de manière tout à fait insuffisante le poids extraordinairement lourd pour les entreprises de la nouvelle législation sur la durée du travail. Il y a bien, dans ce domaine, alourdissement du coût du travail pour les entreprises.

**Surtout, le rapport économique, social et financier rappelle à juste titre que le taux implicite d'imposition du travail a progressé de 37 % en 1980 à 42 % en 1990 jusqu'à près de 46 % en 2000.** Cette évolution constante à la hausse n'est pas le fait d'un seul gouvernement mais d'un enchaînement de décisions fiscales qui ont conduit à un taux d'imposition manifestement trop élevé. Une diminution du taux d'imposition est envisagée sur la période 2000-2002 sans évidemment qu'il soit possible de la vérifier. Quoiqu'il en soit, le mouvement prévu à la baisse consisterait à revenir à un taux un peu inférieur à 45 % d'imposition implicite du travail, soit l'équivalent du taux constaté en 1997.

De fait, l'évolution de l'impôt sur le revenu entre 1997 et 2000, même si elle ne mesure qu'une partie de la fiscalité pesant sur les revenus du travail, montre combien les prélèvements sur les revenus d'activité des Français ont été un élément important de la hausse formidable des rentrées fiscales de l'Etat pendant cette période. Après une hausse en 1999 qualifiée par la Cour des comptes elle-même « *d'exceptionnellement rapide* » (+ 9,8 %) l'augmentation de l'impôt sur le revenu est resté dynamique en 2000 avec une progression de 4,7 %, malgré les aménagements de droits.

**Au total, et malgré les allègements en 2000 et 2001, l'impôt sur le revenu aura progressé de 19 % sur la période 1997-2001, soit 8,7 milliards d'euros en valeur.**

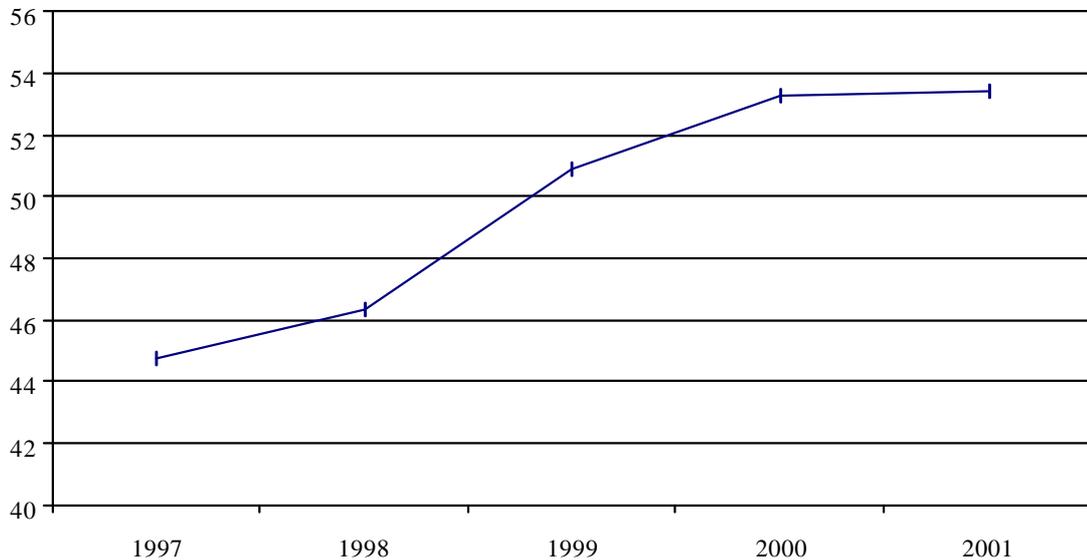
Evolution de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	Révisé 2001	2001/1997	2001/1997 en%
Impôt sur le revenu	44,73	46,34	50,86	53,25	53,39	+ 8,66	+ 19,4%

### Evolution de l'impôt sur le revenu 1997-2001

(en milliards d'euros)



### 3. Aucune forme d'allègement pour les entreprises

L'activité des entreprises dépend à la fois des actions menées pour favoriser la demande des ménages et des actions en faveur de l'investissement des entreprises.

Pendant la période 1998-2000, le **taux implicite d'imposition de la consommation** aura très légèrement diminué (- 0,3 point environ) pour s'établir à 17,7 %, après une période de progression de 1993 à 1997. Pour 2001-2002, selon les projections du gouvernement, une baisse d'environ 0,7 point interviendrait, en raison principalement de l'effet de la diminution du taux normal de TVA décidée en avril 2000. Pour le moment, force est de constater que si globalement, le gouvernement n'a pas augmenté le taux d'imposition de la consommation dans une période de forte croissance de la demande des ménages (une telle augmentation aurait d'ailleurs été particulièrement illogique en période de croissance soutenue et de rentrées fiscales abondantes) les timides mesures d'allègements prises en 2000 n'ont pas encore produit d'effets.

Sur la période 1997-2001, la TVA aura ainsi augmenté, du fait de la croissance de la consommation, de 11 % , soit 10 milliards d'euros.

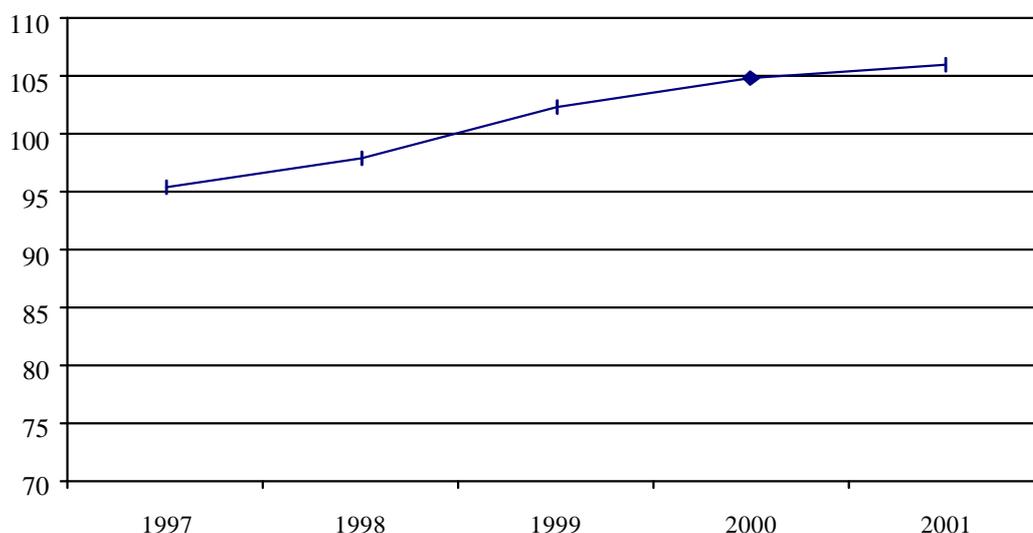
### Evolution de la TVA nette

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	Révisé 2001	97/2001	97/2001
TVA nette	95,45	97,86	102,31	104,75	105,95	10,5	11,0%

### Evolution de la TVA nette

(en milliards d'euros)



**En choisissant de baisser d'un point le taux de TVA en avril 2000, dans une période de croissance de la demande, le gouvernement n'a fait qu'accompagner un mouvement déjà à l'œuvre, et, même si les évaluations ne sont pas encore disponibles, il est vraisemblable que cette mesure fiscale n'ait eu d'impact que sur les prix.**

L'autre élément important en direction des entreprises est l'imposition du capital. **Or, il faut constater l'évolution significative à la hausse du taux d'imposition du capital.** Celle-ci est passée de 42 % à 44 % entre 1997 et 2000, en raison de multiples mesures, en premier lieu la contribution de 15 % votée dans le cadre de la loi portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier. Pour 2001, le taux d'imposition serait sensiblement identique mais une forte réduction est prévue pour 2002, du fait de l'arrivée à terme de la contribution de 15 % en 2000 et de la réduction à 3 % de la surtaxe d'impôt sur les sociétés.

En définitive, le gouvernement aura sensiblement accru les prélèvements sur les entreprises dans la période 1997-2000, accumulant ainsi d'importantes recettes fiscales amplifiées par l'évolution à la hausse des résultats de ces entreprises.

**L'impôt sur les sociétés aura progressé de 57 % sur la période 1997-2001, passant de 26 milliards d'euros à 41 milliards d'euros (+ 15 milliards d'euros soit 100 milliards de francs).**

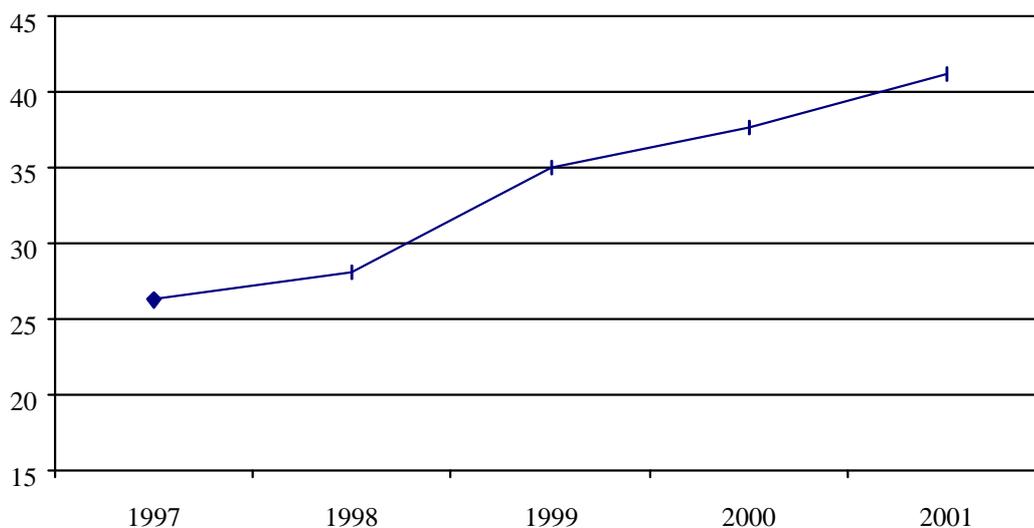
**Evolution de l'impôt sur les sociétés**

*(en milliards d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	Révisé 2001	97/2001	97/2001
Impôt sur les sociétés	26,25	28,16	35,03	37,7	41,16	14,91	57 %

**Impôt sur les sociétés net 1997-2001**

*(en milliards d'euros)*



**4. Aucune mesure n'a été prise pour améliorer l'attractivité fiscale de la France**

Les baisses d'impôts n'ont pas changé la nature de notre système fiscal qui décourage l'initiative, le travail, et l'investissement des entreprises.

La preuve de la frilosité gouvernementale : les propositions du rapport de nos collègues Denis Badré et André Ferrand<sup>1</sup> ou de la mission conduite par notre collègue député Michel Charzat n'ont pas été prises en compte, alors qu'elles étaient de nature à améliorer la compétitivité de notre économie. Et pourtant, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius avait annoncé en juillet dernier, lors de la réunion annuelle de Paris-Europlace, qu'il souhaitait donner suite aux propositions Charzat !

Parmi les propositions du « rapport Charzat », on peut citer :

- en matière d'innovation, **l'extension du crédit d'impôt recherche**, et l'élargissement du régime de souscription de parts de créateurs d'entreprises,

- le **raccourcissement des délais de remboursement des crédits de TVA**,

- **la réduction du coût fiscal des créations d'entreprise**,

- **une réflexion sur le niveau d'imposition globale des entreprises**, avec la mise à niveau de l'impôt sur les sociétés, une réforme du régime fiscal des distributions et de l'imposition des plus-values sur les titres de participation, une réforme de la taxe professionnelle, la suppression ou la déductibilité de la contribution des institutions financières, la suppression du taux marginal de la taxe sur les salaires,

- pour favoriser la venue et le maintien en France des impatriés, **l'extension du régime des quartiers généraux et l'exonération d'une prime d'impatriation** à l'impôt sur le revenu, ainsi qu'un abattement de 20% sur l'impôt sur le revenu,

- l'actualisation du **barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**.

**Seules deux mesures ont été intégrées dans le présent projet de loi de finances** : un assouplissement du régime fiscal applicable aux PEA et une modernisation du régime des FCPR et des FCPI. L'actualisation du barème de l'ISF en 2002 ne recouvre que la hausse des prix en 2002 et ne suit donc pas les propositions du rapport Charzat qui souhaitait une actualisation après plusieurs années d'absence de revalorisation du barème. En outre, comme les années précédentes, cette actualisation a été supprimée à l'Assemblée nationale en première lecture afin de donner des gages à la majorité plurielle.

---

<sup>1</sup> « *Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises* ». Rapport d'information n° 386 (2000-2001).

### **Le « rapport Charzat » : un coup de semonce auquel le gouvernement reste sourd**

Tout en refusant l'alarmisme, le rapport de notre collègue député Michel Charzat n'hésite pas à **souligner les difficultés auxquelles s'expose la France du fait de son absence d'initiative en matière d'attractivité du territoire français.**

Il parle des atouts «menacés » dans la recherche et l'innovation et constate que *« seule une action volontariste, à l'échelle européenne comme à l'échelle française, peut nous éviter d'être définitivement distancés »* dans le domaine des nouvelles technologies.

Estimant les pratiques administratives trop complexes, il estime que *« le chantier de la simplification doit être repris »*.

Le rapport souligne également qu'à moyen terme *«on ne pourra faire l'économie d'une réflexion globale sur le niveau d'imposition des entreprises, dans un contexte européen et international radicalement modifié par la réforme allemande »*.

Alors que l'on sait que le gouvernement a repoussé ses projets de modernisation, le rapport rappelle que *«le risque d'affaiblissement de la place financière de Paris n'est pas négligeable »*.

Le rapport souligne que *«neuf pays européens sur quinze»* ont pris des mesures pour faciliter l'accueil des impatriés et que la France est le seul pays, avec l'Allemagne et les pays méditerranéens à n'avoir rien fait.

Enfin, le rapport reconnaît que la fiscalité du patrimoine, et en particulier l'impôt de solidarité sur la fortune, peut être perçue comme confiscatoire.

### **C. LE RÉSULTAT : UNE PRESSIION FISCALE TOUJOURS ÉLEVÉE**

Les mesures prises par le gouvernement en 2001 devaient ramener le taux de prélèvements obligatoires au niveau auquel le gouvernement l'avait trouvé en 1997.

#### **1. Un prochain retour au taux de prélèvements obligatoires de 1997**

**Le gouvernement prévoyait un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % en 2001 mais il a revu sa prévision d'un point à la hausse à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2002 (44,8 %) puis encore d'un point à la hausse dans le rapport économique, social et financier associé au présent projet de loi de finances, pour atteindre 44,9 %.** Cette révision s'explique par une progression du PIB plus faible que prévue (au dénominateur) qui n'est pas entièrement compensée par la révision à la baisse des recettes fiscales (au numérateur). Le différentiel de prélèvement constaté (+ 0,2 point) porte sur les prélèvements au profit de la Sécurité

sociale, qui devraient voir leur poids augmenter de nouveau dans l'ensemble des prélèvements obligatoires.

**Pour 2002, le taux de prélèvements serait ramené à 44,5 % du PIB.**

**Les prélèvements obligatoires**

*(en points de PIB)*

	1997	1998	1999	2000	2001 (e)	2002 (e)
Etat	17,3	17,2	17,8	17,1	16,9	16,6
ODAC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
APUL	5,7	5,7	5,5	5,2	5,1	4,9
Sécurité sociale	20,5	20,5	20,9	21,4	21,6	21,7
Union européenne	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
<b>Total PO</b>	<b>44,9</b>	<b>44,8</b>	<b>45,6</b>	<b>45,2</b>	<b>44,9</b>	<b>44,5</b>

**2. Les prélèvements ne pourront se réduire en l'absence de maîtrise de la dépense**

Ces annonces sont trompeuses : en l'absence de maîtrise de la dépense, la seule manière de ne pas laisser « filer » le déficit est le maintien d'une pression fiscal-social élevée. Malgré plusieurs années de forte croissance, **la lourdeur de nos prélèvements n'a pas été remise en cause**, mais au contraire utilisée pour financer des dépenses budgétaires et sociales toujours plus importantes.

**Il y a fort à douter qu'une période de croissance moins soutenue, comme celle qui s'annonce en 2002, permette une diminution durable des prélèvements.** Déjà, avec une prévision de croissance de 2,5 % pour 2002, le gouvernement souhaite ponctionner 5,8 milliards d'euros (38 milliards de francs) supplémentaires de recettes non fiscales. On peut légitimement s'interroger sur les autres prélèvements qui ne manqueraient pas d'advenir en cas de frein plus prononcé sur la croissance.

## **CHAPITRE III :**

### **L'APPRÉCIATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES : L'ÉTAT DE LA FRANCE SE DÉGRADE**

Conformément à la démarche initiée lors de l'examen des deux derniers projets de loi de finances, votre rapporteur général estime qu'il est indispensable de porter un regard d'ensemble sur la gestion des finances publiques françaises et, dans le cadre de l'actuel programme pluriannuel des finances publiques, de les comparer utilement avec celles de nos principaux partenaires économiques.

#### **I. LA FRANCE, TOUJOURS MAUVAIS ÉLÈVE DE L'UNION EUROPÉENNE**

##### ***A. DES DÉFICITS PUBLICS SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DE LA ZONE EURO ET À CELLE DES PAYS DE L'OCDE***

Cette situation déjà dénoncée par votre rapporteur fait l'objet dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en 2000 de remarques très critiques. Elle relève en effet que *«toutefois, le redressement est moins rapide que par le passé, et au sein de l'Union européenne, la France rétablit ses comptes moins vite que les autres Etats. Le besoin de financement des administrations publiques (1,3 % du PIB) de la France se compare à des résultats souvent meilleurs chez nos partenaires de la zone euro qui affichent un besoin de financement de 0,7 % ou de l'Union européenne dont le besoin est de 0,2 % (s'il est tenu compte des vents de licence UMTS, importantes notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, l'écart se creuse) »*.

**Solde des administrations publiques des principaux pays  
de la zone euro et des autres pays du G7**

*(en points de PIB)*

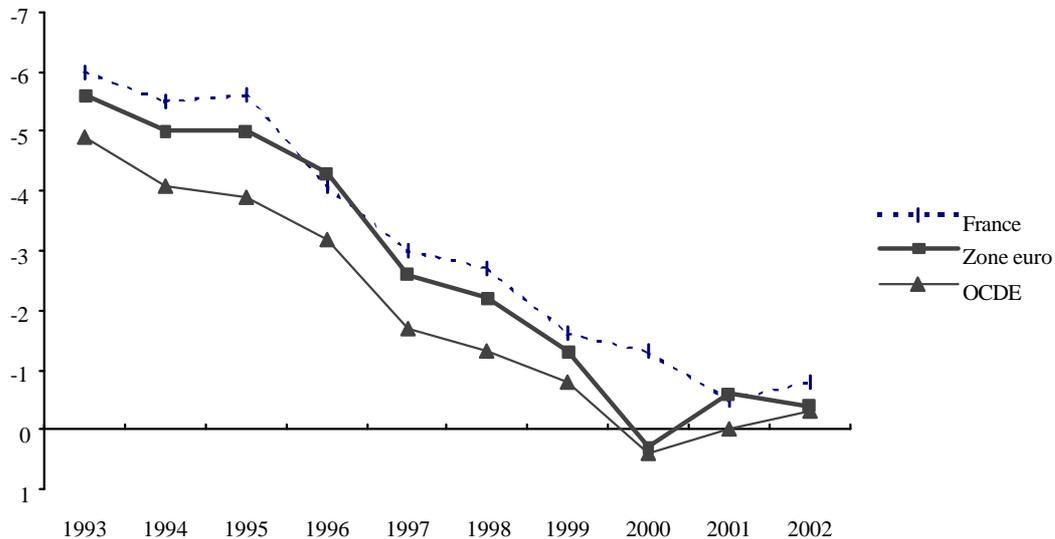
Années	France	Allemagne	Italie	Zone euro	Royaume-Uni	Etats-Unis	OCDE
1993	- 6,0	- 3,1	- 9,4	- 5,6	- 8,0	- 5,0	- 4,9
1994	- 5,5	- 2,4	- 9,1	- 5,0	- 6,8	- 3,6	- 4,1
1995	- 5,6	- 3,3	- 7,6	- 5,0	- 5,8	- 3,1	- 3,9
1996	- 4,1	- 3,4	- 7,1	- 4,3	- 4,4	- 2,2	- 3,2
1997	- 3,0	- 2,7	- 2,7	- 2,6	- 2,0	- 0,9	- 1,7
1998	- 2,7	- 2,1	- 2,8	- 2,2	0,4	0,3	- 1,3
1999	- 1,6	- 1,4	- 1,8	- 1,3	1,3	1,0	- 0,8
2000	- 1,3	- 1,5*	- 0,3	0,3*	1,9	2,2	0,4
2001 (p)	- 0,5	- 1,7	- 1,3	- 0,6	1,2	2,1	0
2002 (p)	- 0,8	- 1,2	- 1,2	- 0,4	0,9	1,4	- 0,3

Source : OCDE

\* y.c. UMTS

**Evolution comparée du déficit public français (1993-2002)**

*(en points de PIB)*



### 1. Un déficit structurel toujours supérieur à la moyenne de la zone euro

Le déficit structurel de notre pays a été très significativement réduit entre 1993 et 1997 passant de - 5 à - 1,6 points de PIB. Depuis 1997, son évolution est plus contrastée : non seulement sa réduction a été faible entre 1997 et 1999 (amélioration de 0,4 point de PIB) mais il s'est accru en 2000 de 0,2 point. De ce fait, il devrait être en 2002 au niveau atteint en 1999, ce qui signifie qu'aucun effort n'aura été accompli en ce domaine. Par ailleurs, l'écart entre le solde français et le solde moyen de la zone euro ne se réduit toujours pas. La France connaît toujours un déficit structurel supérieur à celui de la moyenne de la zone euro : le décalage est de 0,8 point pour 2000, et devrait être de 0,6 point en 2001 et de 0,7 point en 2002.

#### Solde structurel des administrations publiques

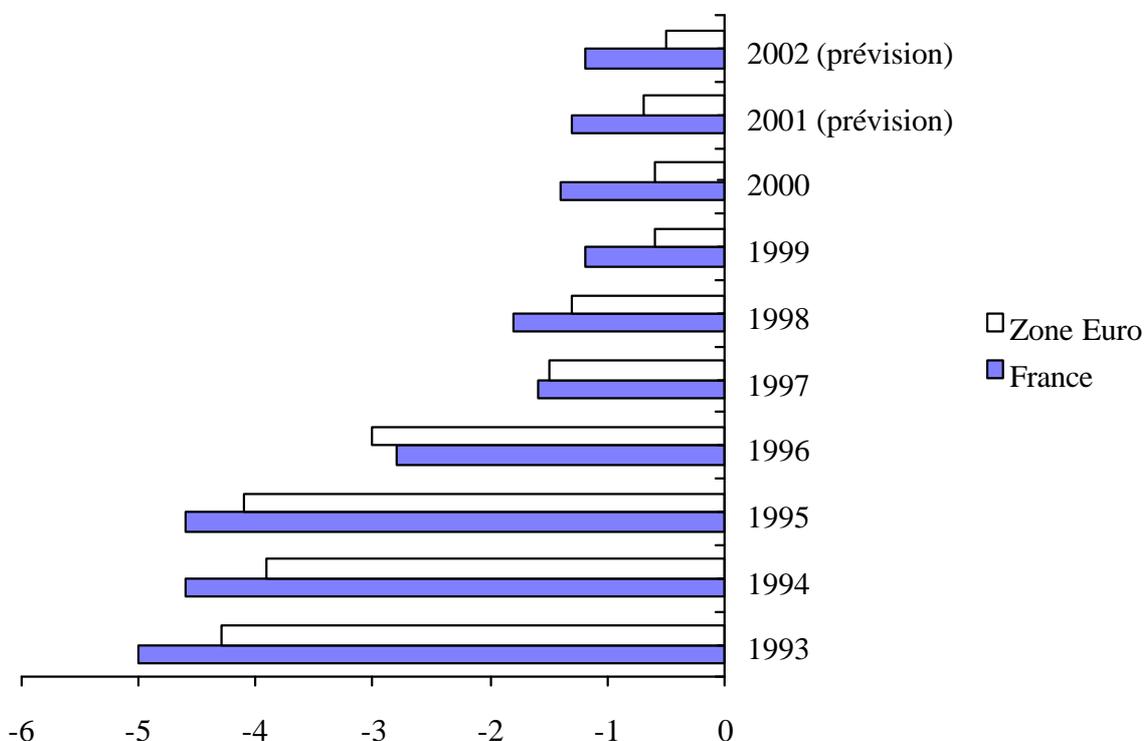
(en points de PIB potentiel)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Prévisions	
									2001	2002
Etats-Unis	- 4,4	- 3,5	- 2,8	- 2,1	- 1,0	0,1	0,7	1,7	2,1	1,5
Allemagne	- 2,1	- 1,7	- 2,7	- 2,4	- 1,6	- 1,1	- 0,4	- 0,5	- 1,3	- 1,0
France	- 5,0	- 4,6	- 4,6	- 2,8	- 1,6	- 1,8	- 1,2	- 1,4	- 1,3	- 1,2
Italie	- 7,8	- 7,9	- 7,2	- 6,4	- 2,0	- 2,0	- 0,8	- 0,9	- 0,8	- 0,8
Royaume Uni	- 5,9	- 5,7	- 5,0	- 3,8	- 2,0	0,3	1,2	1,6	1,0	0,7
Zone Euro	- 4,3	- 3,9	- 4,1	- 3,0	- 1,5	- 1,3	- 0,6	- 0,6	- 0,7	- 0,5

Source : OCDE

### Des déficits structurels toujours nettement supérieurs à la moyenne européenne

(en points de PIB)



## 2. Des déficits publics à nouveau parmi les plus élevés d'Europe

La France s'inscrit depuis 1997 dans le mouvement général de réduction des déficits publics rendu nécessaire par la mise en place des critères de convergence. Ces déficits demeurent néanmoins parmi les plus élevés de l'Union européenne.

Ainsi, selon les chiffres fournis au 1<sup>er</sup> semestre 2002 par la Commission européenne, la France devrait connaître l'un des déficits par rapport au PIB les plus élevés avec un niveau de - 0,5 point de PIB alors que la moyenne de l'Union européenne devrait être de + 0,3 point de PIB. Il convient de relever que notre situation relative s'est encore dégradée au cours du second semestre : selon les propres chiffres du gouvernement<sup>1</sup>, le besoin de financement de la France s'élèverait pour les années 2000-2002 à - 1,4 point de PIB, soit en fin de période un niveau supérieur à celui de l'Allemagne.

<sup>1</sup> Tels qu'ils figurent dans le rapport économique, social et financier pour 2002.

**Solde financier des administrations publiques**

(en points de PIB nominal)

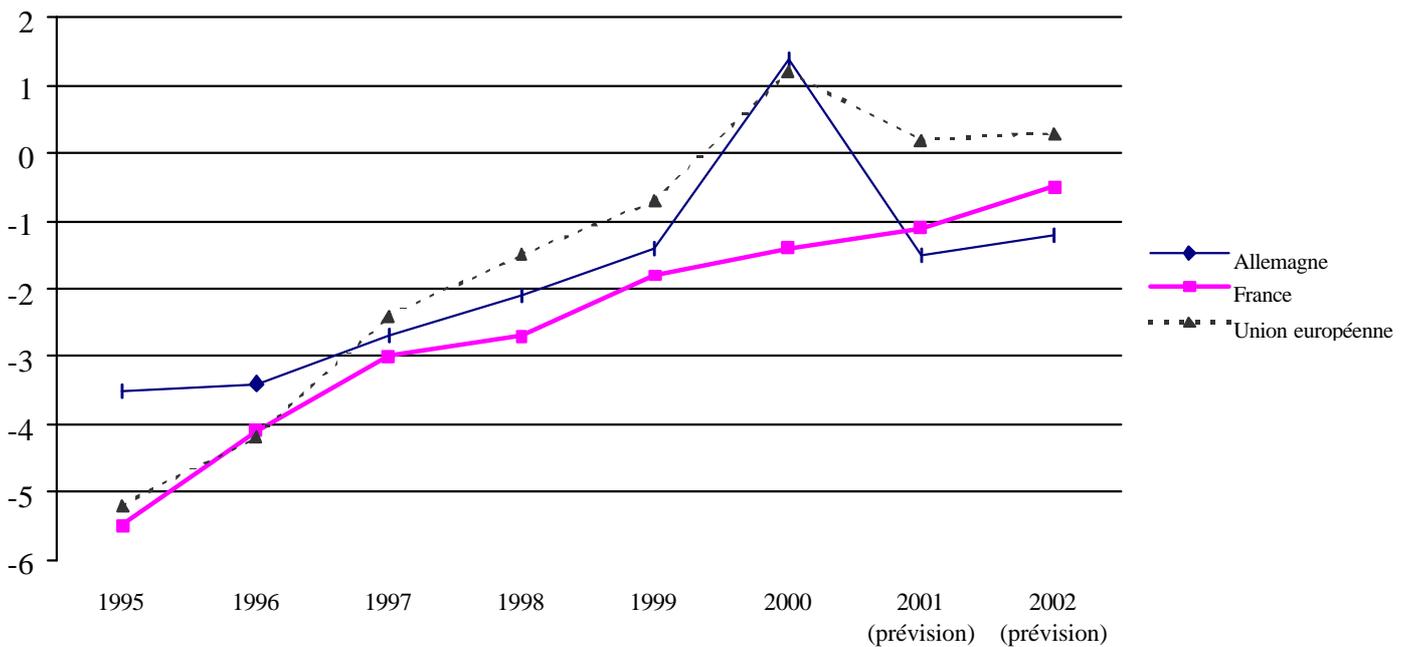
							Prévisions	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Allemagne	- 3,5	- 3,4	- 2,7	- 2,1	- 1,4	1,4*	- 1,5	- 1,2
France	- 5,5	- 4,1	- 3,0	- 2,7	- 1,8	- 1,4	- 1,1	- 0,5
Italie	- 7,6	- 7,1	- 2,7	- 2,8	- 1,9	- 0,1	- 1,1	- 1,0
Royaume-Uni	- 5,8	- 4,4	- 2,0	0,4	1,3	4,5*	2,0	2,0
Union européenne	- 5,2	- 4,2	- 2,4	- 1,5	- 0,7	1,2*	0,2*	0,3

\* y.c. UMTS

Source : commission européenne

**Evolution comparée des déficits publics français, allemand et de l'Union européenne**

(en points de PIB)



### Un « décrochage » très net à partir de 1997

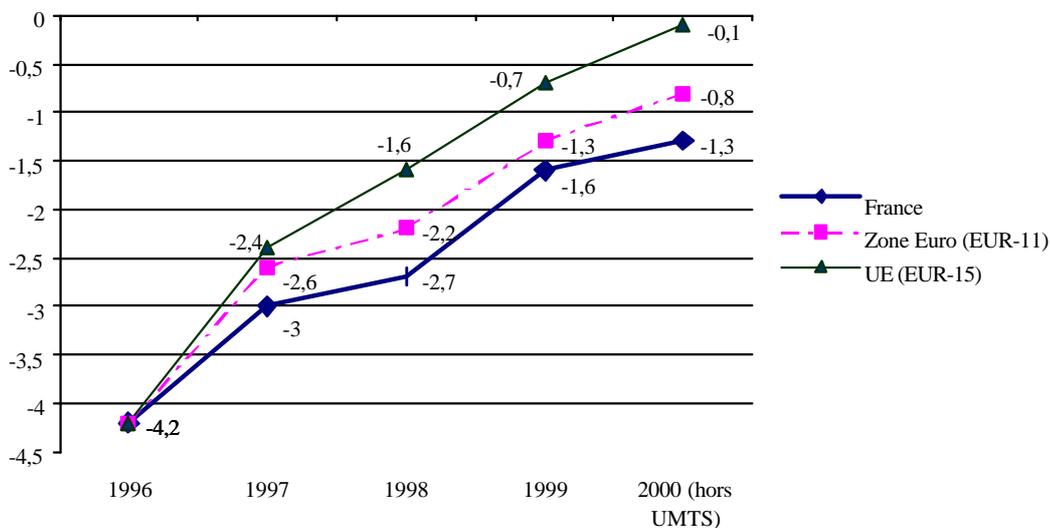
L'évolution comparée des besoins de financement de la France par rapport à ceux de la moyenne de l'Union européenne ou de la zone euro telle qu'elle ressort des chiffres fournis par Eurostat est riche d'enseignements.

Elle montre en effet un décrochage significatif à compter de 1997. En 1996, le besoin de financement de la France s'élevait ainsi à 4,2 points de PIB, soit un niveau identique à celui de la moyenne tant des 15 pays de l'Union européenne, que des 11 pays de la zone euro.

**Quatre années plus tard, force est de constater que l'écart s'est très significativement creusé, en notre défaveur** : la France connaît ainsi en 2000 un besoin de financement de 1,3 point de PIB alors que la moyenne de l'Union européenne est désormais proche de l'équilibre (-0,1 point de PIB) et que celle de la zone euro se situe à un niveau intermédiaire (-0,8 point de PIB), soit malgré tout un avantage comparatif de 0,5 point de PIB par rapport à la France.

#### Evolution comparée du besoin de financement (hors UMTS)

(en points de PIB)



Source : Eurostat juin 2001

### 3. Un décalage encore plus net s'agissant des seules administrations centrales

Le décalage est encore plus patent si l'on se limite aux seules administrations centrales telles que l'OCDE les définit. La situation de la France demeure beaucoup moins favorable que celle de ses principaux partenaires y compris dans les statistiques intégrant les recettes issues de la vente de licences de téléphonie mobile qui ne seront pourtant pas perçues en 2001.

#### Solde financier des administrations centrales

(en points de PIB)

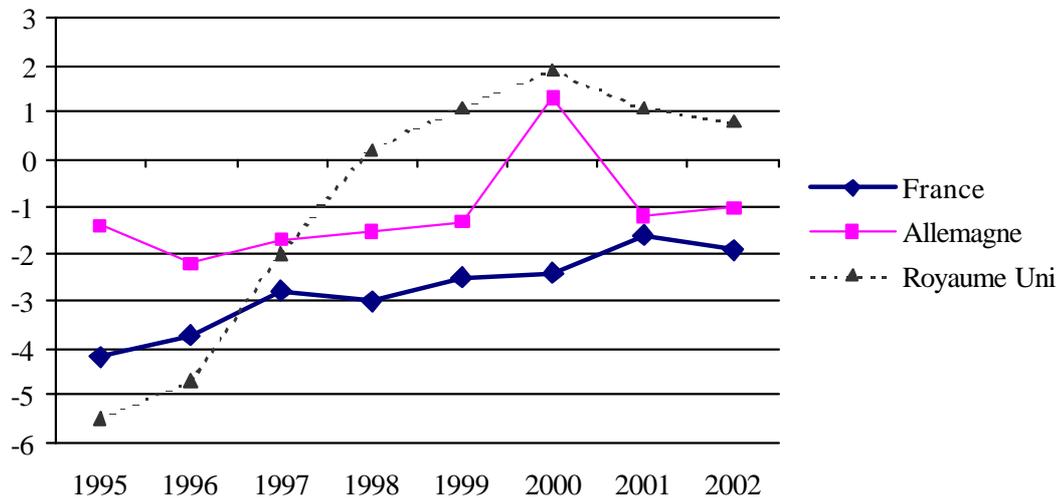
							Prévisions	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Canada	- 3,9	- 2,0	0,5	0,5	0,6	1,4	1,0	0,8
France	- 4,2	- 3,7	- 2,8	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 1,6	- 1,9
Allemagne	- 1,4	- 2,2	- 1,7	- 1,5	- 1,3	1,3	- 1,2	- 1,0
Italie	- 7,7	- 6,9	- 2,9	- 2,7	- 1,3	0,2	- 0,8	- 0,7
Japon	- 3,9	- 4,2	- 3,7	- 5,2	- 6,8	- 5,9	- 5,5	- 5,9
Royaume Uni	- 5,5	- 4,7	- 2,0	0,2	1,1	1,9	1,1	0,8
Etats-Unis	- 2,6	- 1,9	- 0,6	0,6	1,3	2,4	2,5	1,9

*Note : le solde financier des administrations centrales comprend les recettes ponctuelles provenant de la vente de licences de téléphonie mobile*

Source : OCDE

**Evolution comparée (y.c. UMTS) des déficits des administrations centrales en France, Allemagne et au Royaume-Uni**

(en points de PIB)



***B. UNE SITUATION EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE BEAUCOUP MOINS FAVORABLE QUE PAR LE PASSÉ***

Le niveau d'endettement de la France la situait, avec 59,3 % du PIB, en 1997 au 4<sup>ème</sup> rang<sup>1</sup> au sein de l'Union européenne dont le ratio d'endettement moyen était alors de 71,1 %. Néanmoins, sa situation relative par rapport à l'ensemble de ses principaux partenaires, qu'il s'agisse des pays membres de l'Union européenne ou de la zone euro, naguère favorable, a continué depuis de se dégrader très régulièrement.

**En 2002, la France ne devrait se situer qu'au 9<sup>ème</sup> rang avec un poids de la dette rapportée au PIB de 55,7 % contre une moyenne de 57,9 % au sein de l'Union européenne.**

**1. Une situation correcte seulement en apparence**

En 2002, la France devrait compter parmi les 11 pays sur les 15 que comporte l'Union européenne à avoir une dette des administrations publiques inférieure au plafond de 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht. En outre, la part de la dette publique française rapportée au PIB reste encore inférieure tant à la moyenne des pays de l'Union européenne qu'à celle des pays de la zone euro.

<sup>1</sup> *Ex-aequo avec le Portugal.*

**Dettes brutes consolidées des administrations publiques**

(en points de PIB)

							Prévisions	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Allemagne	57,1	59,8	60,9	60,7	61,1	60,0	57,8	56,6
Espagne	64,0	68,1	66,7	64,6	63,3	61,0	58,1	55,6
France	54,0	57,1	59,3	59,7	58,9	58,3	56,9	55,7
Italie	123,3	122,1	119,8	116,2	115,1	110,7	105,8	102,3
Pays-Bas	77,0	75,2	70,0	66,6	62,9	56,9	52,7	47,5
Royaume-Uni	52,1	52,7	51,1	48,0	45,7	38,8	34,8	30,9
<b>Moyenne de l'Union européenne</b>	<b>70,2</b>	<b>72,2</b>	<b>71,1</b>	<b>69,0</b>	<b>67,5</b>	<b>63,9</b>	<b>60,7</b>	<b>57,9</b>
<b>Zone euro-11</b>	<b>72,3</b>	<b>74,8</b>	<b>74,6</b>	<b>73,0</b>	<b>72,1</b>	<b>69,8</b>	<b>66,9</b>	<b>64,5</b>
<b>Zone euro-12*</b>	<b>72,9</b>	<b>75,4</b>	<b>75,3</b>	<b>73,6</b>	<b>72,7</b>	<b>70,4</b>	<b>67,5</b>	<b>65,2</b>

Source : commission européenne

\* La zone euro-12 inclut l'ensemble des pays de l'Union européenne sauf le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède.

## **2. Une dégradation très nette par rapport à la moyenne de nos partenaires en Europe**

La France connaît encore un niveau de dette publique légèrement inférieur à la moyenne de ses principaux partenaires. Cet écart longtemps important en faveur de notre pays s'est réduit significativement : l'effort qu'accomplit notre pays pour réduire ses déficits publics et son endettement est moins net et volontariste que celui de ses principaux partenaires. Comme le montre le graphique ci-après, notre « différentiel » s'est ainsi très significativement réduit : il était en 1995 de 18,3 points de PIB par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Il ne devrait plus être, en 2002, que de 2,2 points de PIB. De même, l'écart par rapport à la moyenne de la zone euro-11 s'est, lui aussi, considérablement réduit en notre défaveur : il était de 20,4 points de PIB en 1995 et est estimé à 8,5 points pour 2002.

**L'évolution de la dette publique française  
par rapport à la moyenne de nos partenaires européens**

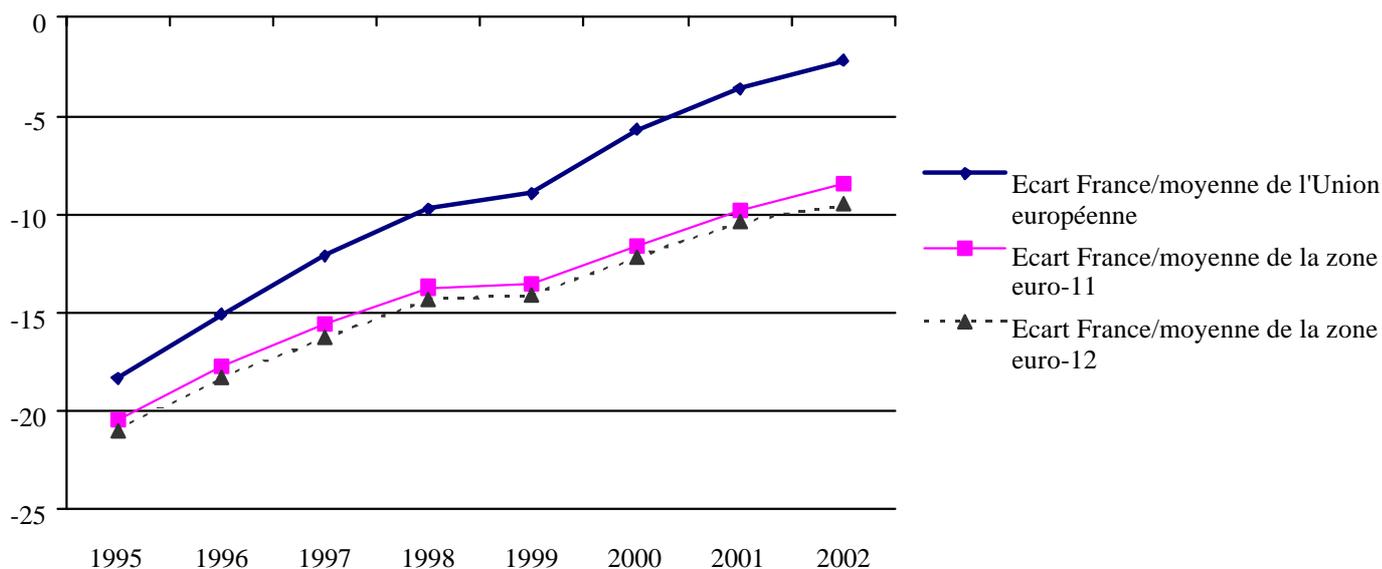
(en points de PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
France	51,9	57,1	59	59,3	58,6	58,2	57,1	55,7
Moyenne de l'Union européenne	70,2	72,2	71,1	69	67,5	63,9	60,7	57,9
Moyenne de la zone euro-11	72,3	74,8	74,6	73	72,1	69,8	66,9	64,5
Moyenne de la zone euro-12	72,9	75,4	75,3	73,6	72,7	70,4	67,5	65,2
Ecart France/moyenne de l'Union européenne	-18,3	-15,1	-12,1	-9,7	-8,9	-5,7	-3,6	-2,2
Ecart France/moyenne de la zone euro-11	-20,4	-17,7	-15,6	-13,7	-13,5	-11,6	-9,8	-8,5
Ecart France/moyenne de la zone euro-12	-21	-18,3	-16,3	-14,3	-14,1	-12,2	-10,4	-9,5

Source : commission européenne

**L'avantage comparatif de la France en terme de dette publique se réduit très sensiblement**

(en points de PIB)



## **II. DES LIENS ENTRE LE PLF 2002 ET LE PLFSS 2002 TOUJOURS PLUS COMPLEXES**

Le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale constituent deux textes financiers de nature complètement différente, mais qui entretiennent des relations étroites qui, année après année, conduisent à rendre délicate l'appréhension globale de l'état de nos finances publiques comme des conséquences réelles des décisions proposées par le gouvernement à l'approbation du Parlement.

**Si, par rapport aux années précédentes, il existe pour 2002 peu de dispositifs miroirs entre les deux textes, votre rapporteur général tient à souligner d'une part que la complexité intrinsèque porteuse d'obscurité et de manipulations demeure, d'autre part que le jeu combiné des deux textes ne peut faire oublier que les dépenses sociales ne se maîtrisent pas, que les prélèvements sociaux augmentent, et que le rééquilibrage des comptes de la Sécurité sociale n'est que fruit d'un dynamisme des recettes que la fragilité de l'environnement international pourrait remettre en cause.**

### ***A. UN ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE COMMUN AU PLF ET AU PLFSS***

La loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale partagent les hypothèses macroéconomiques et constituent, l'une comme l'autre, un élément des engagements européens de la France en matière de finances publiques.

#### **1. L'importance des hypothèses**

##### *a) Le cadrage macroéconomique*

Les deux textes sont construits sur les mêmes hypothèses macroéconomiques, à savoir un taux de croissance du PIB pour 2002 de 2,5 %, un taux de croissance de la masse salariale du secteur privé de 5 % et un taux de croissance des effectifs salariés de 1,7 %.

Comme pour le budget de l'État, l'influence de ces hypothèses sur les résultats des régimes sociaux est très importante.

Par exemple, une variation d'un point de la masse salariale se traduit par une différence de 1,22 milliard d'euros (7,87 milliards de francs) de

recettes de cotisations sociales, par une perte totale de ressources de 1,687 milliard d'euros (11,07 milliards de francs) pour le régime général de sécurité sociale. L'effet de la croissance économique sur les recettes de CSG est encore plus fort. En prenant pour hypothèse une élasticité de 1,2 de la CSG à la croissance<sup>1</sup>, ce qui se trouve en deçà de la réalité, alors une erreur de 0,5 point sur la prévision de croissance économique se traduirait par une perte de 0,6 point de CSG, soit 360 millions d'euros (2.361 millions de francs).

#### Évolution du produit de la CSG

(en millions d'euros)

2000	2001	Écart 2000/2001	2002*	Écart 2001/2002
57.923	60.850	+ 5,05 %	62.665	+ 3 %

\* Hypothèses du gouvernement

D'après une projection réalisée par l'OFCE pour votre commission des finances dans le cadre du premier collectif budgétaire pour 2001, une erreur d'un point de croissance se traduirait par une moins-value de recettes sociales de 3,1 milliards d'euros (20,33 milliards de francs).

De même, une erreur sur le taux d'inflation se répercute, par les mécanismes d'indexation, sur de nombreuses prestations sociales, amorçant un effet de ciseaux dangereux.

#### b) Le rôle de l'ONDAM

Le gouvernement, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, détermine l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Celui-ci devrait relever de la volonté politique, mais, faute de mécanisme efficace de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, il constitue en réalité une hypothèse macroéconomique.

Il n'existe aucune raison de penser que l'ONDAM prévu pour 2002 (112,62 milliards d'euros soit 738,74 milliards de francs) sera respecté. D'une part, l'exécution des années 1998 à 2001 montre une progression des dépenses d'assurance maladie sur un rythme systématiquement supérieur à celui qui avait été prévu dans les lois de financement de la Sécurité sociale. D'autre part, l'analyse par composante de l'ONDAM laisse entrevoir des tendances de fond de progression des dépenses d'assurance maladie dont on comprend mal comment elles pourraient s'inverser par le seul biais de la « marche tranquille des événements » : protocole hospitalier, passage aux 35 heures dans les établissements hospitaliers publics et privés et dans les établissements médico-

---

<sup>1</sup> La hausse du produit de la CSG prévue entre 2002 et 2001 serait de 3 % pour une croissance du PIB de 2,5 %, soit un rapport de 1,2.

sociaux, apparition de besoins médicaux nouveaux, financement des innovations thérapeutiques, etc.

Or cette progression des dépenses d'assurance maladie porte en elle, à terme, des besoins d'ajustement des recettes de l'assurance maladie, sous forme de prélèvements obligatoires supplémentaires, qui constituent de ce point de vue un élément d'ensemble du cadrage macroéconomique dans lequel s'inscrivent la loi de finances comme la loi de financement de la Sécurité sociale. Un point de dérapage de l'ONDAM représente 1 milliard d'euros de dépenses en plus pour l'assurance maladie.

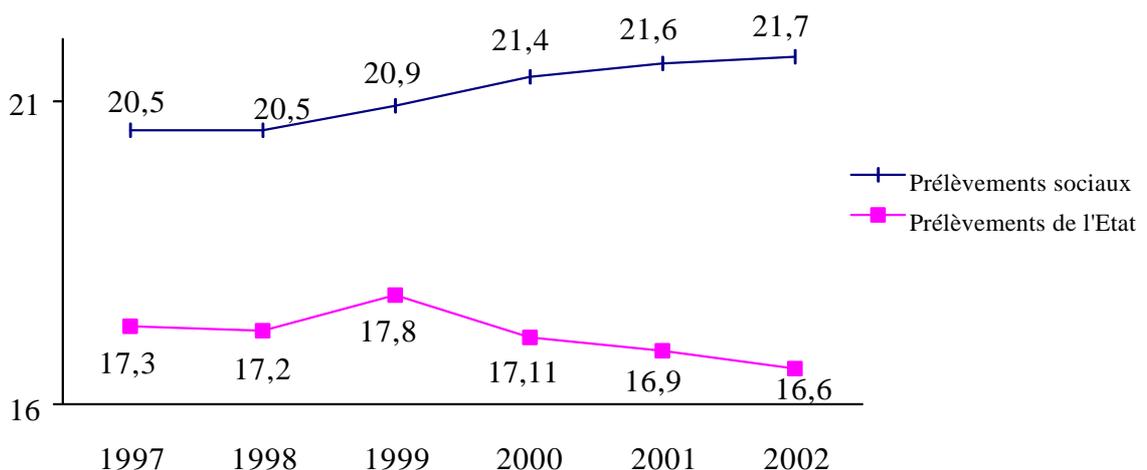
## 2. Les finances sociales, partie intégrante des engagements européens de la France

Comme son nom l'indique, le programme pluriannuel de finances publiques concerne l'ensemble du champ des finances publiques, c'est-à-dire autant les finances sociales que celles de l'État.

Du point de vue des prélèvements obligatoires, les administrations de Sécurité sociale prélèvent chaque année une part croissante de la richesse nationale qui contraste avec le discours du gouvernement sur la baisse des prélèvements.

### Evolution comparée des prélèvements sociaux et des prélèvements de l'Etat

(en points de PIB)



Parallèlement, les dépenses sociales progressent elles aussi sur un rythme élevé, de 3,1 % en 2001 et, d'après les prévisions du gouvernement, de 2,4 % en 2002. Les différentes mesures du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 (congé parental, revalorisation des prestations, hausse des cotisations au fonds pour l'emploi hospitalier, affectations de recettes au FOREC, etc.) tout comme les autres mesures en matière sociale décidées par le gouvernement (APA, CMU par exemple) ou l'absence de mécanismes de régulation ne contribueront pas à ralentir la hausse des dépenses sociales, sans compter les conséquences d'un éventuel ralentissement de l'économie.

Le solde des administrations de Sécurité sociale, qui dégagait un excédent de 0,6 % du PIB en 2000, ne serait plus excédentaire, en 2001, que de 0,4 % du PIB. **Ce résultat encore positif ne vient pas des organismes composant le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale, mais, en grande partie, des résultats de l'assurance chômage, ainsi que du dynamisme des recettes dans un contexte de forte croissance économique.**

**Ainsi les prévisions de ressources et les objectifs de charges inclus dans le champ de la loi de financement sont-ils sujets à caution car fondés sur des hypothèses macroéconomiques exagérément optimistes, qui fragilisent ainsi le respect, par la France, de ses engagements européens en matière de finances publiques.**

## ***B. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES ORGANISMES DU CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***

### **1. 56,2 milliards d'euros de charge nette pour l'Etat**

En 2002, le budget de l'État comprendra 56,2 milliards d'euros (368,65 milliards de francs) de dépenses entrant dans le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale, soit 150 millions d'euros (983,9 millions de francs) de moins qu'en 2001.

### **2. L'Etat employeur, l'Etat puissance publique**

L'État versera, comme employeur, 42,1 milliards d'euros (276,16 milliards de francs) en 2002, correspondant aux charges de pensions, aux charges de compensation vieillesse et aux autres charges.

Comme puissance publique, l'État contribuera à hauteur de 20,7 milliards d'euros (135,8 milliards de francs) aux recettes de la Sécurité sociale, sous forme de prises en charge en cotisations, de prestations, de subventions à divers régimes de protection sociale, dont il convient de déduire les versements des organismes sociaux.

**Synthèse des charges nettes du budget de l'État en matière de protection sociale**

*(en millions d'euros)*

	<b>2000</b>	<b>Prévision 2001</b>	<b>2002</b>
<b>Etat-employeur</b>	<b>32 651</b>	<b>33 117</b>	<b>35 490</b>
Engagements sociaux	38 907	39 579	42 086
Cotisations des assurés	- 4 454	- 4 625	- 4 741
Recettes atténuatives diverses	- 1 802	- 1 837	- 1 854
<b>Etat-puissance publique</b>	<b>26 994</b>	<b>23 251</b>	<b>20 723</b>
Cotisations prises en charge	4 710	3 056	2 972
Prestations prises en charge	19 290	18 649	18 157
Subventions aux régimes	4 900	4 465	3 917
Versements des organismes sociaux	- 1 906	- 2 919	- 4 325
<b>Total</b>	<b>59 645</b>	<b>56 367</b>	<b>56 213</b>

*Source : bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, annexe au projet de loi de finances pour 2002*

**C. LES TRANSFERTS DE RECETTES ET DE DÉPENSES ENTRE LES DEUX TEXTES**

Les deux projets de loi pour 2002 contiennent plusieurs dispositions communes ou étroitement liées, sous forme de transferts de recettes et de dépenses.

## **1. Les transferts de recettes de l'État vers le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale**

### *a) L'équilibrage du FOREC*

Pour les besoins de l'équilibrage du fonds de réforme des cotisations sociales patronales (FOREC), c'est-à-dire du financement des 35 heures, le gouvernement souhaite transférer à nouveau à ce fonds des recettes fiscales, à hauteur de 765 millions d'euros (4.959 millions de francs) au titre de la taxe sur les conventions d'assurance<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler que le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 prévoit, au titre de 2001, des transferts de ressources fiscales à hauteur de 457 millions d'euros (2.997 millions de francs) en provenance de la même taxe sur les conventions d'assurance<sup>2</sup>.

### *b) Des licences UMTS au fonds de réserve pour les retraites*

#### *(a) Les projets de loi initiaux*

Lors de leur présentation, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2002 prévoyaient<sup>3</sup> l'affectation au Fonds de réserves pour les retraites (FRR) de 2,47 milliards d'euros (16,20 milliards de francs) provenant de la cession par l'Etat des licences de téléphonie mobile de 3<sup>ème</sup> génération, dites licences UMTS.

La décision du gouvernement, par voie d'amendement à l'article 17, de ramener à 620 millions d'euros (4.067 millions de francs) par opérateur ce versement et d'y ajouter une redevance en fonction des résultats des entreprises attributaires a pour conséquence de minorer très fortement les recettes du Fonds de réserve des retraites, en les ramenant à 1,24 milliard d'euros.

#### *(b) L'affectation d'une partie du produit des privatisations*

Afin de compenser cette perte de recettes déjà subie par le FRR – qui serait venue s'ajouter à toutes celles précédemment subies par le biais d'affectation au FOREC de ressources fiscales destinées à alimenter le FRR par le biais du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) – le gouvernement a décidé d'alimenter pour 1,24 milliard d'euros (8,13 milliards de francs) le FRR à

---

<sup>1</sup> Article 19 du projet de loi de finances pour 2002 et 1 de l'article 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

<sup>2</sup> 1 de l'article 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale et article à venir du futur projet de loi de finances rectificative pour 2001.

<sup>3</sup> Article 17 du projet de loi de finances, chiffres compris dans les prévisions de recettes du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

partir des excédents prévisionnels du compte n° 902-24 retraçant le produit des privatisations<sup>1</sup>.

En pratique, cela signifie que le projet de loi de finances organise le transfert vers le FRR, outre du produit de la vente des licences UMTS, d'une partie du produit des cessions à venir des parts détenues par l'Etat dans plusieurs entreprises : Thomson CSF, Thomson Multimédia, Compagnie financière Hervet, Banque Hervet, fonds de capital investissement, Société des autoroutes du sud de la France.

## **2. Un transfert de recettes de la Sécurité sociale vers l'Etat**

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2002 prévoit l'affectation au BAPSA, au titre de 2002, de 520 millions d'euros de produit de la C3S destinée à financer le déficit du régime vieillesse des exploitants agricoles et, notamment la dernière étape du plan pluri-annuel de revalorisation des petites retraites agricoles<sup>2</sup>.

La conséquence de ce prélèvement est double :

- la subvention d'équilibre versée par le budget général, donc les dépenses budgétaires, se voit minorée d'autant ;
- la part de C3S destinée au Fonds de réserve des retraites se voit aussi minorée d'autant, l'excédent de C3S étant affecté à ce dernier.

En conséquence, l'article 18 du projet de loi de finances pour 2002 opère, par une voie détournée, un prélèvement indirect du Fonds de réserve des retraites afin de minorer le déficit budgétaire de l'Etat.

## **3. Les transferts de dépenses de l'État vers le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale**

*a) Les transferts de dépenses budgétaires : 61 millions d'euros*

Le budget de la santé et de la solidarité a prévu pour 2002 un transfert de dépenses de l'État vers l'assurance maladie de 61 millions d'euros (400 millions de francs) correspondant à la prise en charge des dépenses des écoles de formation relevant d'un établissement public de santé et des dépenses liées aux stages extrahospitaliers des résidents.

---

<sup>1</sup> II de l'article 17 bis du projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

<sup>2</sup> Cette dernière étape est prévue par l'article 57 du projet de loi de finances pour 2002.

Ce transfert de dépenses fait suite à des mouvements similaires réalisés depuis 1998 qui tendent, au nom de la clarification des relations financières avec la Sécurité sociale, à débudgétiser des dépenses de l'État.

*b) L'inconnue du financement du protocole hospitalier : 305 millions d'euros*

Le gouvernement a signé, le 14 mars 2000, un protocole d'accord sur la fonction publique hospitalière avec plusieurs organisations syndicales représentatives.

Parmi les nombreuses dispositions de ce protocole, la plus importante en termes financiers concerne l'accroissement des moyens budgétaires pour la prise en charge des dépenses liées aux remplacements. 2 milliards de francs par an soit 304,9 millions d'euros étaient ainsi prévus, sous forme de crédits « *pérennes au niveau national* ». Ils furent inscrits dans le budget de l'État, par voie de collectif budgétaire, en juin 2000.

**Texte du protocole hospitalier du 14 mars 2000 relatif aux remplacements**

*« Les hôpitaux rencontrent, à des degrés divers, des difficultés de fonctionnement qui tiennent en particulier à l'insuffisance des possibilités de remplacement des agents absents. Des moyens seront dégagés à ce titre et répartis en enveloppes régionales. L'attribution aux établissements se fera après examen de leur situation existante.*

*2.000 millions de francs seront attribués aux établissements pour faire face aux remplacements des congés maternité, maladie, de formation, congés bonifiés et pour activité syndicale, ainsi que ceux résultant de la mise en oeuvre des temps partiels ;*

*30 % de ces crédits seront spécifiquement affectés aux remplacements des agents en formation au titre de la promotion professionnelle ; les crédits ainsi dégagés sont pérennes au niveau national ;*

*Ils ont vocation à évoluer, pour chaque établissement, en fonction de sa situation et des actions qui y sont menées ».*

En revanche, s'agissant de 2001, le gouvernement s'était engagé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001 à les inscrire en collectif budgétaire. Le projet de loi de finances rectificative n'ayant pas encore été déposé, votre rapporteur général ne peut pour l'instant que constater que les établissements hospitaliers, donc le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale, supportent sur leur trésorerie ces 305 millions d'euros manquants.

S'agissant de l'exercice 2002, il n'existe pour l'instant aucune déclaration du gouvernement explicitant la manière dont il entend tenir son imprudente promesse.

**Il existe donc 305 millions d'euros (2 milliards de francs) de dépenses hospitalières certaines pour 2002 dont on ne sait où les trouver, dans le projet de loi de finances ou dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

*D. LES ESPOIRS NÉS DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE DU  
1<sup>ER</sup> AOÛT 2001*

**1. Des améliorations possibles dès l'exercice 2003**

Dans ce « sombre » tableau, la réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, apporte quelques lueurs d'espoir quant à des améliorations possibles dès l'exercice 2003.

En effet, si lors de l'élaboration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances il avait été clairement posé comme principe que la réforme s'arrêterait aux frontières constitutionnelles, plusieurs dispositions ont été introduites, principalement à l'initiative du Sénat, afin d'apporter des clarifications quant à l'articulation des deux textes :

- introduction d'une limite à l'affectation d'impositions de toute nature, ces dernières ne pouvant être attribuées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui<sup>1</sup> ;
- annexion au projet de loi de finances de la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État<sup>2</sup> ;
- introduction d'un rapport sur les prélèvements obligatoires déposé avant l'examen par le Parlement du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, et pouvant faire l'objet d'un débat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Second alinéa de l'article 2.*

<sup>2</sup> *1° de l'article 51.*

<sup>3</sup> *Article 52.*

## **2. Des intentions aux faits !**

Cependant, la différence demeure éclatante entre les propos tenus à l'occasion de la réforme de la loi organique, par exemple sur le thème de la nécessaire transparence des comptes, et les mesures mises en place par le gouvernement qui, cette année encore, brouillent un peu plus le paysage des finances publiques. Il suffit de rappeler la réouverture des comptes 2000 de la Sécurité sociale, la création du fonds de financement de l'allocation prestation d'autonomie (APA), les transferts d'impositions de toutes natures entre le FOREC d'une part, l'État, la Sécurité sociale et le FSV d'autre part, les « impasses budgétaires », les « tours de passe-passe » autour du Fonds de réserve des retraites, pour prendre la mesure des progrès à réaliser.

En ce domaine, comme dans d'autres, il conviendra de s'assurer que les faits correspondent effectivement aux intentions affichées.

### **III. LE CONTRASTE ENTRE LA GESTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES**

Les collectivités locales devraient une fois de plus dégager un excédent budgétaire en 2002, notamment grâce à leur politique de modération des dépenses de fonctionnement.

Ce résultat contraste avec les conséquences budgétaires de la politique de l'Etat consistant à remplacer certains impôts locaux par des dotations budgétaires, qui aboutit à augmenter significativement les dépenses de l'Etat sans pour autant ni accroître les ressources locales, ni réduire significativement la pression fiscale pesant sur les ménages.

#### ***A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES DEVRAIENT ENCORE DÉGAGER UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE EN 2002***

##### **1. De bonnes performances unanimement saluées**

Les bonnes performances des collectivités locales en matière de gestion financière depuis le début des années 1990 (maîtrise des dépenses de fonctionnement et politique de désendettement), réalisées dans un contexte de fort accroissement des charges, ont été « récompensées » en 1996 par l'apparition d'une capacité de financement des administrations publiques

locales. En 2001, pour la sixième année consécutive, les administrations publiques locales seront excédentaires.

Cet excédent budgétaire, sans lequel la France n'aurait pas satisfait aux critères de convergence requis par le Traité de Maastricht pour participer à la monnaie unique, s'est confirmé en dépit du redémarrage de l'investissement local entre 1997 et 2000. Cependant, le dynamisme de l'investissement local a réduit la capacité de financement des collectivités locales de 4,8 milliards d'euros (31,5 milliards de francs) en 1999 à 3,8 milliards d'euros (24,9 milliards de francs) en 2000.

### Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

(en milliards d'euros et en points de PIB)

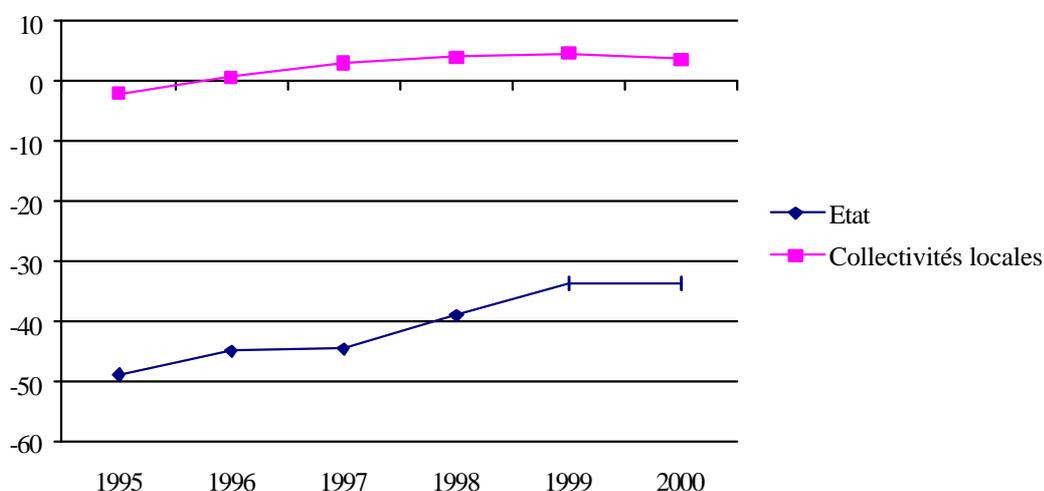
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Etat</b>	- 48,9 - 0,6	- 45,1 - 0,6	- 44,7 - 0,5	- 39,0 - 0	- 33,5 - 0,4	- 33,7 - 0,4	- 0,4 ?	- 0,4 ?
ODAC	- 6,2 - 0,1	+ 0 + 0	+ 9,2 + 0,1	+ 1,5 + 0,0	+ 3,2 + 0,0	+ 2,4 + 0,0	+ 0,0 ?	+ 0,0 ?
<b>Administrations publiques locales</b>	- 2,1 - 0,0	+ 0,7 + 0,0	+ 2,9 + 0,0	+ 4,0 + 0,0	+ 4,8 + 0,1	+ 3,8 + 0,0	+ 0,1 ?	+ 0,0 ?
ASSO	- 8,0 - 0,1	- 6,2 - 0,1	- 5,4 - 0,1	- 1,4 - 0,0	+ 3,8 + 0,0	+ 8,3 + 0,1	+ 0,1 ?	+ 0,1 ?
<b>Total APU (SEC 14)</b>	- 65,1 - 0,9	- 50,3 - 0,6	- 38,0 - 0,5	- 34,9 - 0,4	- 21,7 - 0,3	- 19,1 - 0,2	- 0,2* ?	- 0,2 ?

Source : les finances des collectivités locales en 2000, observatoire des finances locales, 2001 ; rapport économique, social et financier pour 2002

\* hors recettes UMTS (0,6 point de PIB en 2001)

### Evolution du solde de financement de l'Etat et des administrations publiques locales depuis 1995

(en milliards d'euros)



## 2. Une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes

La réduction de l'excédent des collectivités locales entre 2000 et 2001 serait attribuée à la progression des dépenses, plus rapide que celle des recettes (+ 3,6 % contre + 2,8 %).

La progression des dépenses serait notamment liée aux conséquences des tempêtes de décembre 1999, qui ont occasionné un surcoût de **dépenses de fonctionnement** estimé à 0,8 milliard d'euros. Enfin, les dépenses de gestion des collectivités locales augmentent, depuis plusieurs années, compte tenu de l'absence de maîtrise de leurs **frais de personnel**. En 2000, ces frais ont augmenté de 5,7 %. En 2001, ils devraient augmenter de 5 %, soit un rythme conforme à la moyenne d'évolution constatée au cours des cinq dernières années.

**Les frais de personnel devraient cependant croître davantage à l'avenir, avec la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, pour laquelle aucune mesure spécifique d'accompagnement n'est prévue par l'Etat.**

Ainsi, pour l'année 2001, la progression des dépenses de personnel constitue le principal facteur d'augmentation des charges courantes dans les budgets locaux. Dans sa note de conjoncture de juillet 2001, Dexia Crédit local de France indique que cette hausse est inférieure à celle des années précédentes, compte tenu, d'une part, de « l'effet report », constaté en 2000, des mesures d'accompagnement du protocole salarial de 1998, qui ne joue plus en 2001, et, d'autre part, du ralentissement des embauches d'emplois-jeunes. En revanche, la poursuite de la hausse des frais de personnel s'expliquerait par le glissement vieillesse technicité (GVT) qui engendre une progression « automatique » de ces frais, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 0,5 % au 1<sup>er</sup> mai 2001 et + 0,7 % au 1<sup>er</sup> novembre 2001), l'augmentation d'un demi-point des cotisations « employeur » à la CNRACL, et les conséquences financières de la mise en place des 35 heures.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la progression des achats de biens et de services serait de 5,3 %, compte tenu de la hausse du prix de certains biens. Les autres dépenses de gestion progresseraient de 4,9 %, soit un rythme conforme aux années précédentes.

L'année 2000 avait été marquée par une progression exceptionnelle des dépenses d'investissement des collectivités locales (+ 16 %). Le contexte post-électoral se traduit généralement par une contraction de l'investissement. Cependant, les besoins d'investissement dans les domaines de l'eau et des déchets notamment, et l'importance des marges de manoeuvre dont disposent

les collectivités locales, devraient conduire à une stabilisation en volume de l'investissement local. L'épargne brute provenant des marges de manœuvre dégagées par la gestion courante constitue la principale ressource interne de financement des investissements locaux. Par ailleurs, les collectivités locales ont continué de se désendetter grâce à leur excédent de financement. **Ainsi, entre 1997 et 2000, près de 5,2 milliards d'euros (34,11 milliards de francs) ont été consacrés à la réduction de leur dette.**

Pour l'année 2002, le moindre dynamisme de l'investissement local devrait être compensé par l'effet d'entraînement des contrats de plan Etat-régions, s'agissant notamment des dépenses d'équipement du volet routier.

Les ressources courantes des collectivités locales augmentent de 5 % en 2001. Le poids des recettes fiscales (75,61 milliards d'euros soit 496 milliards de francs) n'augmente que de 1,8 %, compte tenu des suppressions de la vignette automobile et de la part régionale de la taxe d'habitation (en ajoutant les compensations fiscales au titre de la vignette et de la taxe d'habitation régionale, elles sont, à périmètre constant, en hausse de 5,7 %). En contrepartie de ces suppressions, les contributions de l'Etat (26,98 milliards d'euros soit 177 milliards de francs) sont en progression de 15 %.

**La progression des recettes est principalement liée au dynamisme des bases.** Les bases des trois taxes « ménages » évoluent de près de 3 %, soit un rythme proche de celui de l'année 2000. Celles de la taxe professionnelle augmentent de 4 % (hors suppression de la part « salaires »), compte tenu du dynamisme des investissements des entreprises en 1999. La pression fiscale devrait être pratiquement stable en 2001, les taux d'imposition enregistrant une hausse moyenne d'environ 0,2 %.

Le produit voté des quatre taxes (47,87 milliards d'euros soit 314 milliards de francs) est cependant en diminution de 1,6 %, sous l'effet de la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. En incluant les compensations versées par l'Etat au titre de ces deux réformes, le produit perçu des quatre taxes est en progression, à périmètre constant, de 3,8 %, soit un taux proche de celui de l'année 2000 (+ 4 %).

## **B. LA SUPPRESSION DES IMPÔTS LOCAUX ENTRAÎNE UNE RIGIDIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT**

### **1. D'importants transferts de charges vers le contribuable national, qui n'allègent pas la pression fiscale globale**

Le gouvernement mène une politique de réduction du pouvoir fiscal des collectivités locales, par suppression totale ou partielle de certains impôts (taxe professionnelle, taxe d'habitation, vignette, droits de mutation des régions) ou par suppression de la possibilité pour les collectivités de voter les taux de certains impôts (droits de mutation des départements).

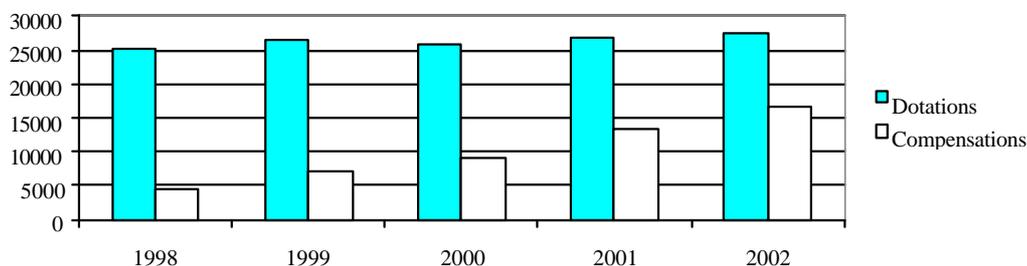
**Cette politique ne se traduit pas par un allègement de la pression fiscale mais par un transfert de charge du contribuable local vers le contribuable national**, puisque l'Etat verse aux collectivités des compensations budgétaires.

Le contribuable national n'est pas forcément conscient que l'augmentation des dépenses de l'Etat qui en résulte aurait pu se traduire par une baisse de ses impôts. Le contribuable local, en revanche, se satisfait de l'allègement de ses prélèvements.

Le coût de cette politique est particulièrement élevé pour le budget de l'Etat : le montant des compensations d'exonérations fiscales versées par l'Etat est passé de 4,53 milliards d'euros (29,71 milliards de francs) en 1998 à 16,49 milliards d'euros (108,17 milliards de francs) pour l'année 2002.

#### **Evolution du montant des compensations et des dotations entre 1998 et 2002**

*(en millions d'euros)*



*NB : le montant des compensations tient compte de la compensation de la suppression de la vignette et de la réforme des droits de mutation à titre onéreux, qui figurent au sein de la DGD des départements. Ces montants sont déduits de celui des dotations.*

## 2. Depuis 1998, 85 % de l'augmentation des concours pour financer les compensations

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit que l'Etat consacrera 16,49 milliards d'euros (108,17 milliards de francs) à remplacer des ressources fiscales locales par des ressources budgétaires. Ce montant a été multiplié par 3,6 depuis 1998 : il s'élevait alors à 4,53 milliards d'euros (29,71 milliards de francs). Il augmentera encore de 23,3 % entre 2001 et 2002, sous l'effet de la réforme de la taxe professionnelle.

### Evolution des compensations d'exonérations fiscales

(en millions d'euros)

Compensations	1998	1999	2000	2001	2002
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	68,6	45,0	30,5	107,9	96,0
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	3,8	3,8	3,8	3,8	4,0
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	3,1	2,3	2,3	2,3	2,3
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières		771,4	782,7	927,2	1 819,0
DCTP	2 643,9	2 107,6	1 814,0	1 755,9	1 544,0
Exonérations fiscalité locale	1 814,1	1 827,9	1 917,5	1 946,5	1 918,0
Suppression de la part salariale de la TP		1 798,9	3 483,5	5 389,1	7 804,0
<b>Total</b>	<b>4 533,5</b>	<b>6 556,8</b>	<b>8 034,2</b>	<b>10 132,7</b>	<b>13 187,3</b>
<b>Total avec compensation DMTO et vignette des départements</b>	<b>4 534,0</b>	<b>7 060,0</b>	<b>9 239,0</b>	<b>13 379,0</b>	<b>16 493,0</b>

Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, lorsque l'Etat compensera la suppression de l'intégralité de la part « salaires » de l'assiette de cet impôt, le montant des compensations d'exonérations d'impôts locaux sera supérieur à celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

**Coût de la réforme de la taxe professionnelle pour l'Etat**

(en milliards d'euros)

<b>Incidence cumulée</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Compensation de la part « salaires » aux collectivités	- 4,04	- 5,78	- 8,07
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,31	- 0,46	- 0,66
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,20	+ 0,28	+ 0,36
Diminution de la compensation REI	+ 0,39	+ 0,39	+ 0,39
Impact compte d'avances aux collectivités locales	+ 0,27	+ 0,32	+ 0,43
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur les dividendes	+ 0,43	+ 0,86	+ 1,44
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0,00	+ 0,03	+ 0,23
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,41	+ 0,47	+ 0,52
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,23	+ 0,35	+ 0,50
<b>TOTAL</b>	<b>- 2,42</b>	<b>- 3,54</b>	<b>- 4,86</b>

Source : ministère de l'économie

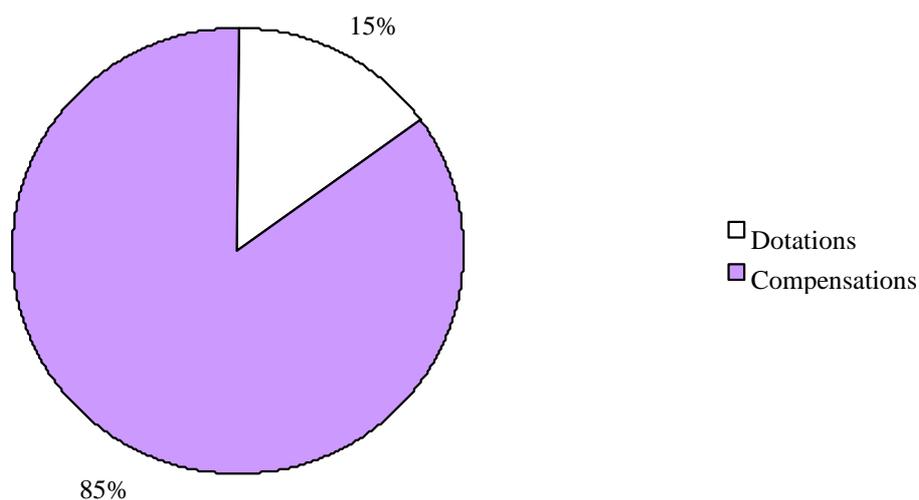
**Votre rapporteur général s'inquiète de cette progression rapide des dépenses de transfert de l'Etat, d'autant plus que les compensations d'exonérations fiscales constituent des dépenses difficilement compressibles, même si le ministère des finances a su par le passé faire la preuve de sa grande imagination en ce domaine. Il est clair que cette évolution ne va pas dans le sens d'une amélioration de son solde primaire.**

Il convient de remarquer ainsi que les dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales sont devenues largement supérieures aux crédits figurant dans le budget du ministère de la défense pour l'année 2002.

On rappellera par ailleurs que cet accroissement des dépenses de l'Etat ne se traduit pas par une augmentation des ressources des collectivités locales puisqu'il s'agit de remplacer une recette par une autre.

Enfin, il faut s'interroger sur la logique d'une politique consistant à consacrer depuis 1998, **85 % de l'augmentation des dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales à remplacer les anciennes ressources fiscales desdites collectivités par des concours budgétaires**<sup>1</sup>, tandis que seulement 15 % ont servi à augmenter le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales. De 1998 à 2002, les dotations de l'Etat ont augmenté de 8,3 %, tandis que le montant des compensations était multiplié par 3,6. Par ailleurs, le montant des dégrèvements s'est réduit, sur la même période, passant de 8.979 millions d'euros (58.898,4 millions de francs) à 8.264 millions d'euros (54.208,3 millions de francs).

**Utilisation de l'augmentation du montant des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités locales entre 1998 et 2002**



Les dotations versées en contrepartie de la suppression de la vignette et des droits de mutation à titre onéreux sont intégrées ici dans la partie « compensations », leur origine étant la suppression d'impôts perçus par les collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Le montant des compensations d'exonérations fiscales serait encore plus élevé si la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) n'était pas la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, ce qui provoque une réduction annuelle de son montant (-6,5 milliards de francs depuis 1998).

**CHAPITRE IV :**  
**AMÉLIORER LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU**  
**BUDGET : LES PRÉCONISATIONS**  
**DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**I. FAIRE VIVRE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE**  
**AUX LOIS DE FINANCES**

Le succès de la réforme de l'ordonnance organique de 1959 ouvre, ainsi que chacun l'avait prévu, un vaste chantier pour l'ensemble des administrations de l'État, mais aussi pour le Parlement.

Ayant présentes à l'esprit les conditions particulières d'adoption de cette loi – cette conjonction extraordinaire ayant permis de dégager une quasi-unanimité institutionnelle et politique – votre rapporteur général entend s'attacher désormais d'une part à rappeler que cette réforme correspond à l'expression d'une forte volonté démocratique en faveur de la réforme de l'État, d'autre part à montrer que le Sénat considère comme un devoir de suivre avec la plus extrême attention la mise en place du nouveau cadre budgétaire et comptable dans lequel tant d'espoirs ont été mis, le Parlement ayant été à l'origine de cette réforme.

**A. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE**

**1. L'horizon : la loi de finances pour 2006**

Les conséquences pratiques de la réforme sont telles que les mesures les plus porteuses de changements dans la procédure budgétaire même n'interviendront qu'à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2006.

Néanmoins, plusieurs dispositions de la loi organique ne nécessitent pas de dispositions réglementaires, ni ne requièrent la mise en place d'applications informatiques lourdes ou de procédures administratives nouvelles, et entreront ainsi en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002 : c'est le cas notamment de l'ensemble des dispositions relatives au contrôle, ou de l'application du principe de sincérité des lois de finances.

## 2. 2002, an I de la réforme budgétaire

L'année 2002 verra aussi la préparation de la mise en place du nouveau mécanisme réglementant le dépôt des disponibilités des collectivités locales auprès du Trésor.

De même, d'ici au 31 décembre 2003, le gouvernement devra proposer au Parlement et aux professions concernées un dispositif précis de substitution au mécanisme des taxes parafiscales, qui nécessite une étude approfondie pour chacune d'entre elles.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, toutes les dispositions de la loi organique seront en vigueur et l'ordonnance organique de 1959 abrogée, sauf en ce qui concerne l'exécution des lois de finances relatives à l'exercice 2005.

### Calendrier d'application des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

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

<b>1<sup>er</sup> janvier 2005</b>	Autorisation par le Parlement des garanties octroyées par l'État (annexe au projet de loi de règlement 2004 pour récapituler les garanties déjà octroyées et non autorisées). Abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sauf en ce qui concerne les lois de finances relatives à l'exercice 2005. Entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de la loi organique.
--	--

## ***B. UN LOURD TRAVAIL PRÉPARATOIRE POUR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT***

### **1. Un immense chantier pour l'administration**

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances ne constitue pas, pour les administrations, une perspective lointaine mais, bien au contraire, se situe au premier rang de leurs préoccupations. C'est pourquoi votre rapporteur général, conscient de l'ampleur du chantier ouvert pour les quatre années à venir, souhaite en esquisser quelques volets. Il se réjouit d'ailleurs de la mise en place, sous l'égide de la direction du budget et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, de groupes de travail, de la parution d'une lettre relative à la « Nouvelle gestion publique », de l'ouverture d'un site Internet dédié, de l'organisation des premiers colloques destinés tout à la fois à mobiliser les acteurs, à envisager l'ensemble des champs du travail et à évoquer les inquiétudes suscitées par la réforme.

Un des volets les plus urgents réside certainement dans la définition précise des nouveaux concepts. Si les travaux préparatoires de la loi organique offrent le cadre de référence, il apparaît qu'il est parfois difficile de passer des concepts à leur mise en place effective. Les contours des missions et des programmes, la réflexion sur les indicateurs, la définition de la performance constituent autant de sujets de réflexion actuellement pour les gestionnaires de crédits. Les parlementaires ont largement fait part de leurs idées sur ces termes, mais il reste à leur donner corps. De ce point de vue, l'expérience menée dans le cadre du projet de loi de finances 2002 de présenter les crédits relatifs à la charge de la dette publique sous forme de programme constitue une initiative intéressante.

D'autres questions surgissent, plus floues ou qui avaient été abordées au cours du débat et laissées de côté car sans conséquence normative dans la loi organique elle-même. Le lien entre la loi organique et la gestion des ressources humaines dans l'administration, la question de la sanction -positive ou négative- du respect des objectifs, la réflexion sur l'avenir du contrôle financier (et donc de l'actualité de la loi de 1922 qui l'établit), l'aspect précis de la nomenclature infra-programme, l'articulation des objectifs des programmes avec d'éventuels sous-objectifs et actions, la mise en œuvre de la

réforme au niveau déconcentré sont autant de questions importantes qui se posent désormais aux administrations. Or, force est de constater que chacune ne se trouve pas au même stade d'avancement de ses travaux. **Il convient ainsi que le gouvernement veille à ce que les administrations les moins engagées dans ce processus n'accusent pas un retard trop important.**

## **2. L'indispensable réforme comptable et patrimoniale**

Les réformes comptables ne constituent pas le chantier le moins important de ce point de vue. Si l'expérimentation du logiciel comptable ACCORD fournit une bonne base pour étudier des développements futurs, le travail à réaliser, ne serait-ce que d'un point de vue technique, impressionne. Et pourtant, il s'agit ici de la clef de la réussite de la réforme : sans comptabilité d'engagement, l'objectif de transparence ne sera pas atteint ; sans comptabilités analytiques, l'objectif de budgétisation orientée vers les résultats restera un vœu pieux. **De la même façon une attention très soutenue doit être apportée à la comptabilité patrimoniale** : sans elle en effet l'objectif d'image fidèle des comptes de l'Etat se limitera désormais à de beaux discours. Le travail commence certainement par la mise en place d'un référentiel comptable. Votre rapporteur général se réjouit d'ailleurs de ce que le présent projet de loi de finances contienne les dispositions législatives nécessaires à l'élaboration de ce référentiel.

Il importe aussi, de ce point de vue comme sur d'autres sujets comme la certification des comptes par exemple, que la Cour des comptes accélère sa réflexion sur les conséquences de la réforme de la loi organique du point de vue de ses moyens, de son organisation et de ses méthodes de travail.

**Enfin, au-delà de ces aspects, la réforme de l'ordonnance organique doit avoir une double traduction concrète immédiate.**

La première traduction devra rapidement se voir dans les premières dispositions applicables. Il conviendra ainsi d'arrêter d'ici à l'été 2002 le nouveau mode de dépôt des disponibilités des collectivités locales. Il conviendra également, dès le projet de loi de finances pour 2003, de commencer le travail de transition en matière de taxes parafiscales.

La seconde traduction est plus délicate, mais au moins aussi importante. Elle concerne l'esprit même de la loi et les changements de comportements qu'elle devrait provoquer. La dénonciation de l'obscurité et de la complexité des comptes était commune. Il en va de même pour l'analyse des relations, en matière budgétaire, entre le Parlement et les services du ministère des finances, entre ce dernier et les ministères gestionnaires, entre le Parlement et la Cour des comptes, etc. Occasion de dialoguer dans un esprit républicain, occasion aussi de remettre à plat des procédures et manières de travailler vieilles de plusieurs décennies, la nouvelle loi organique doit

inaugurer un esprit nouveau dans le travail budgétaire, gage de plus d'efficacité et de démocratie. Votre rapporteur général espère que, trois mois après la publication du nouveau texte organique, les vieilles habitudes n'ont pas déjà repris le dessus.

### ***C. DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES POUR LES TRAVAUX DU PARLEMENT***

#### **1. De nouveaux droits, notamment au profit des commissions des finances**

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances va obliger les ministères à mettre en œuvre des réformes importantes, tant au niveau des administrations centrales que des services déconcentrés. La réforme souhaitée par le législateur organique ne pourra produire pleinement ses effets que si le gouvernement et l'administration y mettent de la bonne volonté et engagent les importants efforts d'adaptation nécessaires. Mais si le nouveau texte confère des nouveaux devoirs au gouvernement, il donne également de nouveaux droits au Parlement. Il convient que les assemblées, comme l'administration, se donnent les moyens de tirer tout le profit de la réforme dont elles ont été à l'origine, et prennent en compte les conséquences du texte sur leurs moyens et leurs méthodes de fonctionnement.

**L'impact de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances sera particulièrement important pour les commissions parlementaires, et, au premier chef, pour les commissions des finances des deux assemblées.** Celles-ci se voient en effet confier de nouvelles attributions, en matière d'information et de contrôle notamment, nombre de ces compétences entrant d'ailleurs en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les commissions permanentes devront se mettre en mesure d'exploiter ces nouvelles possibilités offertes par la loi organique relative aux lois de finances.

#### **2. Ériger le contrôle en « seconde nature » du Parlement**

La structure des projets de loi de finances sera profondément transformée, et les obligations de compte-rendu des gestionnaires seront renforcées, en contrepartie d'un assouplissement des contraintes de gestion pesant sur eux. Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances développe et sanctuarise les moyens de contrôle dont disposent les rapporteurs spéciaux. La nature du contrôle qui sera exercée par eux sera différente de celle du passé : l'évaluation de la dépense publique se fera au regard des objectifs associés par le gouvernement à chaque programme, en utilisant les

indicateurs de performance et les coûts retracés par la comptabilité analytique. Il s'agira également, le cas échéant, de remettre en question tant les objectifs que la pertinence des indicateurs retraçant la performance de l'action publique.

Afin de prendre la mesure du nouveau contexte créé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le Sénat devra s'approprier la réforme et développer ses techniques de contrôle, afin que, conformément aux vœux du Président Christian Poncelet, le contrôle devienne une « seconde nature » du Sénat. De même, il conviendra, bien en amont, de réfléchir aux conséquences de la réforme sur la discussion des lois de finances en séance publique.

**Votre rapporteur général insiste pour que le Parlement, et le Sénat en particulier, se montre, comme lors de la préparation et la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, en première ligne dans la mise en œuvre concrète de la réforme.**

## **II. RÉDUIRE LA DETTE PUBLIQUE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ**

Pour votre commission des finances, l'orthodoxie budgétaire consistant à réduire prioritairement le déficit budgétaire et à diminuer le poids de la dette publique n'est pas un dogme absolu s'imposant *erga omnes*.

Elle estime cependant que la situation actuelle marquée par la non réduction du déficit budgétaire, et partant, l'accroissement du montant de la dette publique, n'est pas acceptable. Cette situation n'est pas, au demeurant, compatible avec les engagements pris au titre du pacte de stabilité et compromet ainsi gravement l'objectif affiché par le gouvernement d'un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici 2004. Elle fait enfin écho aux sombres périodes du début des années 1990 où, faute d'avoir procédé, pendant les années de forte croissance à une réforme des structures publiques, le gouvernement avait été frappé de plein fouet par le retournement de la conjoncture.

## A. LES ENSEIGNEMENTS DE S BUDGETS 1991 À 1993 À MÉDITER

### 1. Une explosion du déficit et de l'endettement publics du fait du ralentissement brutal de la croissance

Entre 1990 et 1993, la France a connu un niveau de croissance en exécution, inférieur à celui prévu en loi de finances initiale. Le décalage « limité » à 0,4 point de PIB en 1990 s'est fortement accru au point de s'élever en 1993 à 3,5 points de PIB (2,6 % de croissance en prévision, - 0,9 % réalisé en exécution).

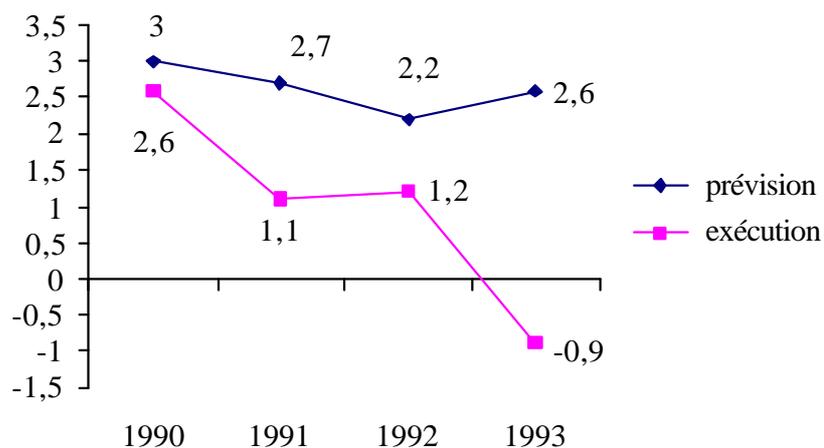
#### La croissance entre 1990 et 1993 : de la prévision à l'exécution

(en points de PIB)

	1990	1991	1992	1993
Prévision	3	2,7	2,2	2,6
Exécution	2,6	1,1	1,2	- 0,9
Ecart	- 0,4	- 1,6	- 1	- 3,5

#### Le ralentissement brutal de la croissance entre 1990 et 1993

(en points de PIB)



L'impact de ce ralentissement a été immédiat et significatif, tant sur le niveau du déficit budgétaire que sur le montant de l'endettement public : ainsi, en 1992 et en 1993, le solde budgétaire exécuté a été plus de deux fois supérieur à celui prévu en loi de finances initiale.

**La forte dérive des déficits publics entre 1990 et 1993**

	1990	1991	1992	1993
<b>Solde budgétaire</b>				
<b>Prévision <sup>(1)</sup></b>				
en Mds d'euros	- 13,74	- 12,23	- 13,71	- 25,22
en % PIB	- 1,4	- 1,2	- 1,3	- 2,2
<b>Exécution (hors FMI et FSC) <sup>(2)</sup></b>				
en Mds d'euros	- 14,24	- 20,68	- 34,5	- 48,11
en % PIB	- 1,5	- 2,0	- 3,3	- 4,2
<b>Capacité de financement des APU</b>				
Prévision <sup>(1)</sup>	- 1,1	- 1,2	- 1,5	- 2,4
Exécution <sup>(2)</sup>	- 1,6	- 2,2	- 3,8	- 5,8

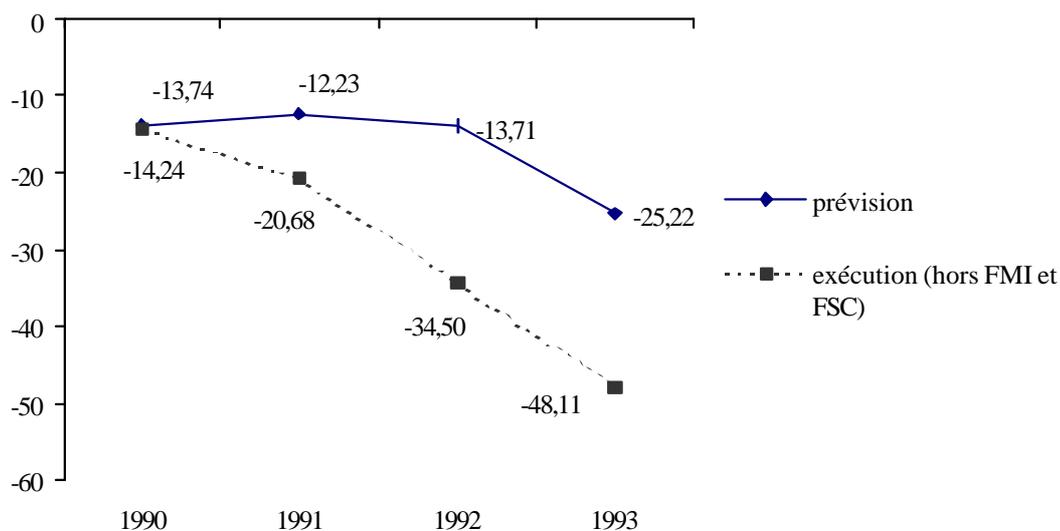
Sources :

(1) rapport économique et financier du projet de loi de finances pour l'année concernée

(2) Insee

**L'explosion du déficit budgétaire (1990-1993)**

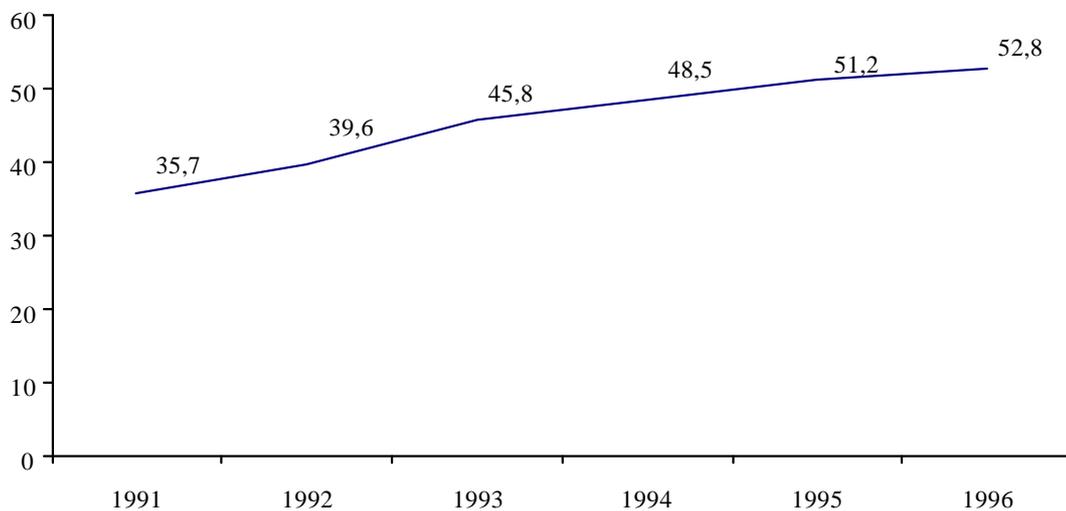
(en milliards d'euros)



L'effet a été immédiat et très significatif sur l'endettement public : exprimée en terme de dette brute des administrations publiques, au sens de Maastricht, celle-ci a augmenté du fait de cette dérive du solde budgétaire entre 1991 et 1994 de près de 13 points de PIB, passant de 35,7 % en 1991 à 48,5 % du PIB en 1994. L'évolution est tout aussi significative s'agissant de l'évolution de la dette totale de l'Etat, qui est passée de 284,63 milliards d'euros (1.867 milliards de francs) en 1991 à 445,44 milliards d'euros (2.922 milliards de francs) en 1994 soit une progression de 160,81 milliards d'euros (1.055 milliards de francs) : + 56,5 %<sup>1</sup>.

#### L'augmentation de la dette brute des administrations publiques françaises

(en points de PIB)



## 2. Dès lors, des perspectives toujours lointaines de résorption significative de la dette publique

Cette forte augmentation de l'endettement public entre 1990 et 1994 a eu pour conséquence de réduire très significativement l'avantage comparatif en terme de dette publique dont notre pays a longtemps bénéficié. Ainsi, eu égard au laxisme budgétaire des années 1990-1993, la perspective affichée par le gouvernement d'un retour d'ici 2030 au niveau de dette publique des années 1980 paraît, à tout le moins, très optimiste.

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble de ces questions, on se reportera très utilement au rapport «L'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997. Les leçons d'une dérive » n° 413 (1998-1999).

En effet, dans le programme pluriannuel de finances publiques 2002-2004, après avoir constaté que la France avait longtemps bénéficié d'un niveau d'endettement relativement bas, le gouvernement estime qu'elle « *s'est engagée plus tardivement dans la stratégie de réduction de cet endettement* ». Afin d'éviter un effet d'éviction des charges d'intérêt aux dépens d'autres dépenses « plus utiles », et pour « *alléger le fardeau de la dette léguée aux générations futures* », il plaide pour une accélération de ce mouvement.

A cette fin, il esquisse deux scénarii de réduction de la dette publique. Le premier, dans lequel le solde des administrations publiques se maintient à l'équilibre à partir de 2004, ne permettrait une réduction dudit endettement que grâce à l'activité économique. **Dans ce cas, la décrue serait lente : ce n'est qu'à l'horizon 2030 que le poids de la dette dans le PIB retrouverait son niveau des années 1980, c'est-à-dire 20 points de PIB.**

Dans la seconde hypothèse où, après le retour à l'équilibre en 2004, « *la capacité de financement des administrations publiques continuerait de s'améliorer d'environ 0,3 point de PIB par an* », le ratio d'endettement retrouverait le niveau précité des années 1980 avant l'horizon 2015, le gouvernement envisageant de voir la dette entièrement remboursée avant 2020.

Force est de constater que ces hypothèses semblent pêcher par un grand optimisme.

Selon le gouvernement, la réalisation de ces scénarii repose tout d'abord sur « *l'évolution maîtrisée des dépenses publiques* ». On peut s'étonner que l'ampleur de cette maîtrise ne soit pas chiffrée. En outre, le scénario le plus optimiste table sur un excédent des finances publiques d'environ trois points de PIB en 2015. Si votre rapporteur général partage bien évidemment cet objectif, il constate que, en la matière, les faits auront des difficultés à se mettre en conformité avec les intentions !

Enfin, il ressort de ces deux scénarii que, si le solde des administrations publiques redevenait négatif après 2004, même de manière temporaire, le retour au niveau d'endettement de 1980 ne pourrait être atteint en 2030. Autant dire que le reflux de l'endettement n'est pas une sérieuse priorité pour le gouvernement !

## **B. MIEUX GÉRER LES ACTIFS PUBLICS: LE CONTRE-EXEMPLE DE L'UMTS**

### **1. L'importance des sommes initialement en jeu: un double dividende de 1,1 point de PIB**

Le montant total du produit des licences UMTS tel que prévu initialement par le gouvernement dans la loi de finances pour 2001 s'élevait à 19,82 milliards d'euros (130 milliards de francs), soit 1,1 point de PIB. La répartition proposée consistait à affecter en deux années, 2001 et 2002, 4,27 milliards d'euros (28 milliards de francs) à la réduction de la dette de l'Etat.

A l'issue de cette période, la part de la dette de l'Etat dans le PIB devait être mécaniquement réduite de près de 0,3 point. De plus, la charge nette supportée chaque année par le budget de l'Etat devait être également minorée. Il y aurait donc eu un « double dividende » pour l'Etat, que ce soit, d'une part, au titre de la moindre progression du stock de la dette et de la baisse de son poids dans le PIB, ou, d'autre part, au titre de la réduction du coût annuel des charges d'intérêt supportées par le budget. A ce titre, dans sa présentation du programme pluriannuel 2002-2004, le gouvernement en faisait l'un de ses axes de maîtrise de la dette publique puisqu'il indiquait que *« la baisse du déficit de l'Etat permettra dans un contexte de stabilité des taux d'intérêt à long terme, de contenir l'augmentation de la charge de la dette à un peu moins de 2 % par an, en termes réels. Cette évolution est également le produit de l'affectation d'une partie des recettes résultant de la vente des licences UMTS au désendettement de l'Etat »*.

Force est de constater que cet objectif n'est plus aujourd'hui d'actualité.

### **2. En moins d'un an, le scénario initial du gouvernement emporté par la tourmente**

Aujourd'hui, tant l'affectation que le produit de la vente de ces licences ont été très fortement modifiés et revus significativement à la baisse. Les dispositions contenues dans le présent projet de loi de finances consistent en effet à diviser par huit le prix des licences qui est désormais fixé à 619,2 millions d'euros (4,06 milliards de francs) contre 4,95 milliards d'euros (32,5 milliards de francs) dans le schéma initial qui avait été soumis au Parlement. A cette somme devrait s'ajouter, selon des modalités qui restent encore à définir *« une part variable, versée annuellement, calculée en*

*pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation des dites fréquences ».*

**Scénario initial du gouvernement à 4 licences**

*(en milliards d'euros)*

	Montant des redevances versées			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
<b>2001</b>	2,13	2,82	4,95	4,95
<b>2002</b>	2,13	2,82	4,95	9,91
<b>2003 à 2016</b>	----	0,71	0,71	19,82
<b>Total</b>	<b>4,27</b>	<b>15,55</b>	<b>19,82</b>	19,82

**Le schéma actuel : deux licences à « taux super-réduit »**

*(en milliards d'euros)*

	Montant de la redevance			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
<b>2001</b>	-	1,24	1,24	1,24
<b>2002-2020 (?)</b>	-	« Pourcentage du chiffre d'affaires »	?	?
<b>Total</b>	-	1,24 + ?	?	?

Si le principe d'une telle part variable apparaît excellent à votre rapporteur général (qui l'avait lui-même préconisé au début de 2000), il n'est pas acceptable que le Parlement soit appelé à se prononcer sans disposer des éléments de calcul de cette contribution. La constitutionnalité de cette démarche paraît sujette à caution.

**Le produit escompté par le gouvernement des licences UMTS est donc passé en moins d'un an de 19,82 milliards d'euros (130 milliards de francs), à 1,24 milliard d'euros (8,13 milliards de francs) ! A l'évidence, ce naufrage budgétaire est le reflet d'une erreur majeure de politique économique et industrielle du gouvernement français.**

## **C. CHIFFRER INTÉGRALEMENT LES ENGAGEMENTS « HORS-BILAN »**

### **1. Des louables efforts pour mieux en cerner les contours**

**Depuis quelques années, votre commission rappelle en effet qu'il convient d'ajouter à la dette actuelle de l'Etat les engagements « hors-bilan »,** qui pour une part sont conditionnels (les garanties accordées aux établissements publics, aux crédits à l'exportation, à certaines formes d'épargne, etc...) et pour d'autres sont certains (les structures de défaisance, les primes d'épargne-logement, ou les charges de remboursement de la dette de Réseau ferré de France), mais également, et surtout, les engagements en assurance-vieillesse et en assurance-maladie liés au vieillissement de la population.

A ce titre, la question du coût des pensions de la fonction publique illustre le problème budgétaire majeur auquel l'Etat sera confronté dans un avenir finalement très proche : celui du « hors-bilan », ou de la « dette publique invisible ». A l'évidence la préoccupation de votre commission des finances a été entendue, car le gouvernement a effectivement pris des mesures destinées à améliorer la connaissance de la réalité de la situation financière de l'Etat<sup>1</sup>.

Par ailleurs, pour la seconde année consécutive, le compte général de l'administration des finances (CGAF) pour 2000 annexé au projet de loi de règlement pour ladite année comporte des éléments d'information, non négligeables répondant à ces objectifs.

#### **Les éléments d'information figurant dans le CGAF**

Depuis 1999, le CGAF a été substantiellement enrichi d'éléments permettant de mieux appréhender tant l'encours de la dette garantie par l'Etat *stricto sensu*, que les engagements « hors-bilan » même si à l'évidence en ce domaine des améliorations sont souhaitées et possibles.

##### **1/ La dette garantie**

La dette garantie de l'Etat englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires qui bénéficient de la garantie de l'Etat, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'Etat s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat.

La garantie peut porter sur des emprunts ou autres engagements souscrits tant en France qu'à l'étranger.

L'encours de la dette garantie par l'Etat s'élève au 31 décembre 2000 à 28,43 milliards d'euros au lieu de 37,72 milliards d'euros au 31 décembre 1999 soit une diminution de 24,6 % et se décompose en dette intérieure (- 19,6 %) et en dette extérieure ( - 49,6 %).

Composantes de la dette garantie	Décembre 2000	Décembre 1999
Dette intérieure	25,47	31,68
Dette gérée (1)	0,02	0,20
Dette extérieure	2,94	5,84
<b>Total</b>	<b>28,43</b>	<b>37,72</b>

(1) Elle correspond aux emprunts de l'ex budget annexe des P & T

## 2/ Les engagements et risques hors bilan

Comme le souligne le CGAF, «l'information financière sur les compte de l'Etat ne comprend pas à ce stade de document recensant les engagements dits « hors-bilan » à l'instar des annexes du bilan des entreprises privées ».

Aussi, « en vue d'améliorer l'information du Parlement », trois types d'engagement ont été pris en compte.

- les engagements de retraite : les retraites des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux constituent une charge du budget général qui est compensée en partie par les contributions des agents (système de la retenue pour pension) et par des contributions « employeurs ». Les droits à pension constituent une dette implicite. **Si le champ de cette dette et ses méthodes d'évaluation sont détaillés, aucun chiffrage n'est cependant fourni.**

- les engagements liés à des garanties octroyées : l'Etat est amené à accorder sa garantie à un certain nombre d'opérateurs économiques pour favoriser le développement des exportations (assurance commerce extérieur à travers la COFACE) ou de toute autre activité économique (emprunts). Comme l'indique le CGAF, «la totalisation des engagements ainsi souscrits ne constitue pas une charge à payer au sens du plan comptable et ne relève donc pas d'une comptabilisation au bilan : la mise en jeu de la garantie suppose en effet une défaillance qui n'a nullement un caractère systématique ».

- les engagements liés à l'épargne logement : certains engagements plus spécifiques ne sont pas recensés dans le bilan de l'Etat et notamment ceux en matière d'épargne logement (PEL et CEL) qui résultent de l'obligation que l'Etat a de payer à la clôture des plans et comptes une prime. Cette dette est certaine au plan juridique mais son montant et la date de son dénouement sont déterminés par une série de paramètres exogènes dont le niveau de la collecte, le rythme de clôture des plans et comptes, la durée effective d'ouverture, le taux de rémunération, etc...

---

<sup>1</sup> Adopté à l'initiative de votre commission, l'article 117 de la loi de finances pour 1999 prévoit ainsi que le «jaune» budgétaire relatif à l'évolution des traitements dans la fonction publique doit désormais comporter des développements substantiels sur les retraites publiques.

## **2. Une lacune majeure : le coût exact de l'impasse des retraites dans la fonction publique (entre 595 et 685 milliards d'euros)**

Ainsi que le déplore d'ailleurs la Cour des comptes, le contenu actuel du CGAF analyse les méthodes de calcul possibles pour les engagements de retraite de l'Etat envers ses propres agents, mais n'en fournit aucun chiffrage, ce que l'on ne peut que très vivement déplorer au nom de la nécessaire et élémentaire transparence.

Une première indication en ce sens figure cependant dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000 lorsqu'elle fait état d'un échange de correspondance avec la secrétaire d'Etat au budget. Cette dernière, après avoir détaillé les différentes méthodes de chiffrage de tels engagements précise ainsi que : « *En fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 5 %), l'ordre de grandeur des engagements hors bilan de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette d'évaluation comprise entre 3.900 milliards de francs et 4.500 milliards de francs<sup>1</sup> (...)* ».

### ***D. L'INQUIÉTUDE CROISSANTE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR « L'EXCEPTION FRANÇAISE »***

#### **1. Les conclusions du Sommet de Stockholm des 23-24 mars 2001**

Afin de contribuer au « *plein emploi dans une économie exportatrice* », le Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars dernier a adopté un certain nombre de conclusions destinées, notamment, à tracer les grandes orientations de politique économique. Prenant acte de la détérioration de la conjoncture économique extérieure ainsi que de son impact sur la croissance au sein de l'Union, la déclaration finale souligne très opportunément que « *les politiques budgétaires devraient continuer de tendre vers des finances publiques proches de l'équilibre ou excédentaires. Elles devraient en outre tenir compte de la nécessité d'éviter les politiques qui risquent d'entraîner des fluctuations excessives de l'activité économique et des équilibres structurels fragiles. Cette stratégie contribue à la stabilité des prix et favorise l'existence de conditions monétaires propices à la croissance économique et à la poursuite de la création d'emplois* ».

---

<sup>1</sup> *Soit entre 595 milliards d'euros et 685 milliards d'euros.*

Elle s'inquiète par ailleurs des conséquences de l'évolution démographique sur l'équilibre global des finances publiques et indique que « *le Conseil devrait faire périodiquement le point de la viabilité à long terme des finances publiques, y compris des difficultés auxquelles il faut s'attendre en raison de l'évolution démographique. Il devrait procéder à la fois conformément aux orientations et dans le contexte des programmes de stabilité et de convergence* ».

## **2. La recommandation de la Commission européenne : « dégager des marges pour accélérer la réduction du déficit »**

A l'initiative du commissaire chargé des affaires économiques et monétaires, M. Pedro SOLBES, la Commission européenne a adressé le 24 janvier 2001 une recommandation au Conseil portant sur la mise à jour du programme de stabilité de la France estimant que celui-ci était « *conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance* ». Après avoir fait état « *de bonnes performances macro économiques* », elle relève qu'« *il aurait cependant été possible d'obtenir de meilleurs résultats budgétaires en 2000, compte tenu de l'évolution favorable de l'économie et des finances publiques* ». Elle relève ainsi que « *de fait, le rythme de résorption du déficit s'est ralenti en 2000, malgré des rentrées fiscales supérieures aux attentes, ce qui s'explique par la politique d'allègements fiscaux mise en œuvre par les autorités françaises pour réduire la pression fiscale, et n'est pas totalement conforme aux recommandations des grandes orientations des politiques économiques pour 2000, selon lesquelles une croissance plus forte que prévu devrait être mise à profit pour accélérer la réduction du déficit public* ». Elle souligne par ailleurs que « *les autorités françaises devraient opérer un contrôle plus strict des dépenses publiques afin de dégager des marges pour accélérer la réduction du déficit. (...) Toute marge budgétaire supplémentaire devrait être utilisée en priorité pour consolider la situation budgétaire et se préparer aux défis de l'avenir, et notamment à la charge financière qu'entraînera le vieillissement de la population* ».

**Une communication de la Commission critique pour les finances publiques françaises contestée par le gouvernement<sup>1</sup>**

Au mois de juillet 2001, M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'était publiquement étonné des conclusions de la commission européenne sur l'état des finances qui tendaient à assimiler la situation de la France, à celle de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal.

**Il est vrai en effet que le contenu de ce rapport se révélait particulièrement critique à l'égard de la politique suivie par les autorités françaises.** Il indiquait en effet en préambule que « l'objectif fixé par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) d'une position budgétaire *proche de l'équilibre ou excédentaire, est un objectif important que plusieurs Etats membres n'ont pas encore atteint.../... La réalisation de cet objectif est essentielle au bon fonctionnement de l'UEM, car elle garantirait le respect du plafond de déficit de 3 % du PIB et permettrait aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein en cas de ralentissement économique. Compte tenu de la dégradation des soldes budgétaires prévue pour cette année et de la montée des risques de détérioration de la situation économique, elle reste un objectif budgétaire essentiel pour les pays qui présentent encore d'importants déficits structurels* ».

**Puis ce rapport évoquait tout à fait explicitement la situation de la France qui était clairement rangée du côté des « mauvais élèves ».** « Les développements récents et les perspectives d'évolution de la politique budgétaire sont mitigés. *D'un côté, le déficit budgétaire de la zone euro s'est encore contracté pour tomber à 0,7 % du PIB en 2000 (en excluant le produit de la vente des licences UMTS), ce qui représente une baisse de 0,5 % du PIB par rapport à 1999.../... D'un autre côté, quatre pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie et Portugal) devraient enregistrer un déficit non négligeable en 2001.*

*Ces pays n'ont pas tiré parti d'un environnement favorable en matière de croissance pour atteindre l'objectif du Pacte de stabilité et de croissance et disposent donc de moins de marge de manœuvre dans le contexte du ralentissement économique actuel. De manière générale, les résultats budgétaires pour 2000 auraient dû être meilleurs puisque certains gouvernements, face à des dividendes de la croissance supérieurs aux prévisions en ont utilisé une partie pour réduire les impôts ou accroître les dépenses.*

*En outre, les soldes budgétaires des pays de la zone euro devraient légèrement se détériorer en 2001, tant en termes effectifs que corrigés du cycle, marquant ainsi le premier renversement de tendance en matière d'assainissement budgétaire depuis 1993. S'il est vrai que cette évolution est en grande partie due à un allègement souhaitable de la pression fiscale, les mesures de réforme des dépenses destinées à accompagner cet allègement ont été reportées ou revues à la baisse dans certains pays, notamment les mesures visant à moderniser les systèmes de retraite ».*

---

<sup>1</sup> Communication du 27 juin 2001 au Conseil et au Parlement européen sur « les finances publiques dans l'UEM – 2001 ».

La Commission tient alors à insister sur les risques que court la France, dans l'hypothèse d'un ralentissement du niveau de la croissance : *« les risques de détérioration s'accumulent et la croissance donne des risques de ralentissement dans la plupart des pays. Dans ce contexte, il conviendrait de laisser les stabilisateurs budgétaires automatiques jouer à plein dans les pays qui ont déjà atteint une position budgétaire conforme à l'objectif du PSC, c'est à dire proche de l'équilibre ou excédentaire.. En revanche, les stabilisateurs automatiques risquent de ne pas pouvoir être pleinement exploités dans les Etats membres où cet objectif n'a pas encore été atteint, car cela pourrait porter les déficits à un niveau proche du plafond de 3 % du PIB ».*

**Elle préconise ainsi des budgets équilibrés en termes structurels, ce qui n'est pas le cas de la France .**

### **3. L'avis du Conseil européen sur le programme de stabilité français : « la situation budgétaire en 2000 aurait pu être améliorée encore davantage »**

Le 12 janvier 2001, le Conseil de l'Union européenne, lors de l'examen du programme de stabilité française, a réitéré les critiques déjà adressées par la Commission européenne en considérant que *« le gouvernement français devait s'efforcer d'atteindre l'équilibre budgétaire dès 2004, y compris dans le cadre du scénario prudent, et de se fixer une échéance plus proche que 2004 pour parvenir à l'excédent dans le cadre du scénario favorable ».* Ainsi conclut-il en indiquant qu'il *« est d'avis qu'une augmentation moins importante des dépenses serait souhaitable pour permettre de réduire plus rapidement le déficit public ».*

### **4. La Banque centrale européenne inquiète des conséquences d'une croissance plus faible sur l'évolution du budget**

Dans le bulletin mensuel de la Banque centrale européenne (BCE) de septembre 2001, celle-ci prend acte de la perspective d'une croissance plus faible mais estime *« essentiel que cette perspective n'affecte pas la détermination des gouvernements au sein de la zone euro à respecter strictement le pacte de stabilité et de croissance, dont il n'y a pas lieu d'envisager une nouvelle interprétation ».* Elle souligne à ce titre que *« dans la phase actuelle de ralentissement économique, les pays dont les budgets sont encore en déséquilibre doivent veiller à ce que les écarts constatés par rapport aux objectifs fixés dans la dernière version de leur programme de stabilité restent limités. Il n'existe de marge de manœuvre permettant de laisser agir pleinement les stabilisateurs automatiques que dans les pays dont la situation budgétaire est proche de l'équilibre ou en excédent ».*

Ce jugement a été réitéré dans son bulletin d'octobre 2001 où elle estime « *qu'il est normal qu'un ralentissement économique ait une incidence défavorable sur les situations budgétaires des Etats membres. Toutefois, pour les pays dont la situation budgétaire n'est pas encore proche de l'équilibre, il est important qu'ils respectent leurs programmes d'assainissement à moyen terme* ».

### **III. FAVORISER DAVANTAGE L'EMPLOI ET L'INITIATIVE : LES PROPOSITIONS FISCALES**

#### **A. FAIRE AUTREMENT POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI**

##### **1. Baisser les cotisations sociales des employeurs plutôt que la TVA**

**Comme elle l'avait souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2001, la commission des finances du Sénat souhaitait un véritable programme fiscal, de caractère pluriannuel, seul en mesure de libérer véritablement l'initiative et l'emploi.**

A ce titre, le 14 mars 2000, votre président et votre rapporteur général avaient rappelé leurs priorités : « *plus loin, plus vite, plus fort* ». **Il s'agissait d'une part, de corriger les hausses d'impôts décidées depuis 1997 et d'autre part, d'entamer une réforme structurelle de notre système de prélèvements obligatoires.**

S'agissant des ajustements à réaliser, votre commission avait estimé indispensable de lutter contre toutes les formes de prélèvements rampants ou de doubles impositions qui, de façon insidieuse, accroissent la charge fiscale pesant sur les Français. En outre, dans une économie ouverte et de plus en plus mondialisée, elle avait considéré que mettre fin à l'alourdissement continu depuis 1997 de la pression fiscale était une priorité pour nos entreprises : ce sont elles qui tirent la croissance et qui assuraient l'embellie conjoncturelle que l'on enregistrait alors.

**De ce fait, la commission des finances du Sénat avait demandé au Centre d'observation économique (COE) de simuler une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB à l'horizon 2003, assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à cette même date.**

A ce titre, elle avait demandé au COE de simuler trois modalités de baisse des prélèvements obligatoires :

- une baisse de 1 point de TVA accompagnée d'une baisse de l'impôt sur le revenu de 8 % environ ;

- une baisse de l'impôt sur le revenu de 8 % associée à une baisse des cotisations sociales employeurs de l'ordre de 40 milliards de francs ;

- une baisse de 1,5 point de TVA combinée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices de 5 %.

**Il était ressorti de cette étude que l'impact favorable sur la croissance de la combinaison « baisse de l'impôt sur le revenu + baisse des cotisations sociales employeurs » était nettement supérieur à celui des deux autres combinaisons.**

## **2. Réduire les dépenses publiques pour baisser les prélèvements obligatoires**

On peut rappeler qu'il fallait tirer deux conclusions de l'étude du COE :

- **une réduction des prélèvements obligatoires est extrêmement favorable en termes de croissance et d'emploi dès lors qu'on y intègre une baisse des cotisations sociales employeurs.** Celle-ci a en effet un impact direct sur l'emploi et le chômage (grâce à une diminution du coût du travail), un impact désinflationniste qui permet d'améliorer la compétitivité et un effet accélérateur sur l'investissement des entreprises ;

- **la simulation du COE montre clairement qu'il est possible de conduire une baisse des prélèvements obligatoires financée par une baisse des dépenses publiques** sans détérioration du solde public, tout en favorisant la croissance et l'emploi.

Mais le gouvernement avait alors choisi une solution différente avec une diminution d'un point du taux normal de la TVA qui n'a pas eu d'effet sur la consommation mais sur les prix, et le refus de baisser les dépenses publiques qui devait entraîner à court terme une détérioration du solde public.

## **B. DEVELOPPER LA COMPÉTITIVITÉ FISCALE DE NOTRE PAYS**

### **1. La France en mauvaise position au sein de l'Union européenne**

**La France est ainsi l'un des pays où la pression fiscale est la plus élevée en Europe.** Ce diagnostic établi il y a déjà 10 ans par votre commission<sup>1</sup> a encore récemment été mis en lumière par les travaux menés par votre rapporteur général sur « *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* ».

#### **La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat de votre commission des finances**

Le rapport (n° 483 ; 1998-1999) publié en juillet 1999 a pour objectif d'alimenter la réflexion et le débat sur les questions posées par la concurrence fiscale en Europe. Il rend compte des conclusions d'une étude commandée par votre commission des finances à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Il s'agissait d'identifier plus précisément les aspérités associées à un état paradoxal de la construction européenne. Celle-ci est en effet caractérisée par une intégration de plus en plus complète des marchés (biens, services, capitaux), par les progrès réalisés dans le domaine des libertés d'aller et de venir (libertés d'établissement, de circulation...), par une unification monétaire très largement accomplie mais aussi par une harmonisation fiscale si limitée que des phénomènes de concurrence fiscale ont tout lieu d'être redoutés.

La complexité technique des problèmes abordés appelle approfondissements et prolongements mais elle ne doit pas occulter la dimension politique du sujet : des précisions s'imposent donc pour que la volonté du législateur s'exerce en pleine clarté.

De ce dernier point de vue, l'un des enseignements forts de l'étude doit être médité. La concurrence fiscale entre Etats européens appelle naturellement un meilleur dialogue international. Mais elle réclame aussi d'entreprendre sans tarder des réformes internes. Notre pays a beaucoup à faire. Il serait vain et dangereux pour lui d'espérer imposer son exception fiscale à ses partenaires.

De ce fait, votre commission des finances souhaite faire progresser la réflexion en la matière en s'appuyant sur le constat sans appel fait par cette étude : **la situation de la France au regard de la concurrence fiscale apparaît globalement mauvaise.**

**En effet, notre pays apparaît comme l'un de ceux où la pression fiscale est la plus élevée en Europe en occupant, impôt par impôt, une position souvent moyenne au regard de cet indicateur.** Cette situation n'est d'ailleurs pas vraiment surprenante, car elle ne fait que traduire l'absence de choix stratégiques en politique fiscale des gouvernements successifs, qui ont cumulativement fait usage de toutes les assiettes fiscales concevables, en application de raisonnements en général plus politiques ou budgétaires qu'économiques.

---

<sup>1</sup> Etude sur « *La fiscalité en Europe* » commandée à l'OFCE et à « *l'Institute for fiscal studies* » ; avril 1990.

**Le niveau des prélèvements obligatoires est, de fait, en France, particulièrement préoccupant au regard de la compétitivité fiscale et place notre pays en mauvaise situation pour affronter une recrudescence éventuelle de la concurrence fiscale.**

Cette situation se vérifie dans le domaine des impôts indirects où, avec le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Autriche et l'Italie, la France est parmi les pays qui taxent le plus la consommation. **Mais on le vérifie surtout dans le domaine des impôts directs et des prélèvements sociaux.**

## **2. Le rapport du Sénat sur l'expatriation des compétences et des capitaux**

Dans leur rapport sur l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises<sup>1</sup>, nos collègues André Ferrand et Denis Badré ont parfaitement souligné en trois volets les archaïsmes de notre système fiscal :

- **une fiscalité des personnes et du patrimoine qui pénalise l'initiative** : un impôt sur le revenu très progressif, un impôt sur la fortune arbitraire, des droits de mutation relativement lourds, une imposition des stocks-options instable et illisible etc..

- **une fiscalité des entreprises globalement renforcée par une floraison de taxes additionnelles** : les moyennes et grandes entreprises sont surtaxées, la France est mal placée par rapport au reste de l'Union européenne avec des impôts spécifiques sur le secteur financier et une fiscalité pénalisante pour les restructurations ;

- **un coût du travail globalement accru au détriment de l'image du « site France »** : il faut citer le poids écrasant des charges sociales sur les salaires des cadres et l'impact des trente-cinq heures sur le coût du travail.

**Ces archaïsmes sont de nature à «disqualifier» la France dans sa compétition avec les autres pays de l'Union européenne.**

Le rapport de nos collègues propose ainsi :

- **d'atténuer certaines particularités françaises en matière de fiscalité des personnes** : favoriser un impôt de solidarité sur la fortune moins confiscatoire, modifier les droits de mutation pour garantir la liberté de transmettre ses biens aux proches, retenir un régime des plus-values de cession qui tienne compte de l'enrichissement réel, alléger et simplifier l'impôt sur le revenu ;

---

<sup>1</sup> « *Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises* », rapport d'information n° 386 (2000-2001).

- de **rapprocher la fiscalité des entreprises de la norme européenne avec des mesures à court terme** (amortissements des actifs incorporels et suppression du taux supérieur de la taxe sur les salaires) et des mesures à moyen terme (exonération des plus-values sur cession de titres de participation et suppression de l'avoir fiscal tout en poursuivant l'harmonisation européenne de la fiscalité des entreprises) ;

- de **simplifier, clarifier, stabiliser, les règles et pratiques fiscales.**

### ***C. COMMENT RÉORIENTER LA FISCALITÉ VERS L'INITIATIVE ET L'EMPLOI ?***

Comme cela vient d'être souligné, **les mesures fiscales prises par le gouvernement ne sont de nature ni à modifier le poids des prélèvements pesant sur le travail ni à relancer l'initiative et l'investissement des entreprises.**

**Votre commission ne peut toutefois que prendre acte des mesures décidées par le gouvernement et, dans un esprit de responsabilité motivé par la prise en compte de la fragilité grandissante de nos finances publiques, ne peut présenter un nouveau plan dont le coût serait évidemment ajouté à celui des mesures déjà prises.**

#### **1. Rendre l'emploi attractif : alléger les cotisations sociales employeurs et réformer progressivement la taxe sur les salaires**

Outre la préférence qu'elle a déjà exprimée, pour un plan d'allègement d'impôts combinant les cotisations sociales employeurs et l'impôt sur le revenu,  **votre commission souhaite apporter quelques éclairages sur la nécessité de réformer progressivement des impôts particulièrement néfastes pour l'emploi et pour la croissance de notre économie.**

Parmi ces prélèvements, particulièrement dissuasifs pour l'emploi, figure notamment **la taxe sur les salaires, pour laquelle notre commission souhaite que des réformes soient entreprises à moyen terme.**

### **Faut-il supprimer la taxe sur les salaires ?**

Le mardi 9 octobre 2001, la commission des finances du Sénat a adopté un rapport d'information d'Alain Lambert, président, relatif à la taxe sur les salaires<sup>1</sup>. **Cette publication a été l'occasion de rappeler l'existence de cet impôt très peu connu mais qui rapporte pourtant environ 50 milliards de francs chaque année au budget de l'Etat et concerne quelques 350.000 redevables (principalement dans les secteurs hospitalier, associatif, bancaire et des assurances).**

L'analyse de l'impact économique de la taxe sur les salaires sur ses différents redevables a fait apparaître des effets potentiellement très négatifs. Taxe assise sur les rémunérations, la taxe sur les salaires constitue un véritable **frein à l'embauche** dans de nombreux secteurs et notamment dans le secteur des associations. C'est aussi, dans les secteurs bancaire et des assurances, très concurrentiels, une incitation pour les entreprises redevables à se délocaliser puisque la taxe sur les salaires est un **impôt sans équivalent en Europe**. Enfin, le rapport de la commission des finances met en évidence que 41 % du produit de la taxe sur les salaires est acquitté à l'aide de financements d'origine publique (budgets des hôpitaux, subventions publiques aux associations, budgets des caisses de sécurité sociale, etc.) : **la puissance publique lève alors un impôt sur elle-même !**

Plusieurs propositions de réforme sont évoquées dans le rapport, parmi lesquelles, compte tenu du poids budgétaire de cet impôt la piste de sa suppression progressive et prudente est privilégiée.

C'est dans cette optique que **votre commission vous proposera d'alléger progressivement le poids budgétaire de la taxe sur les salaires, en réduisant le premier taux de son barème.**

## **2. Simplifier notre système fiscal**

**Puis, votre commission souhaite poursuivre la simplification de notre système fiscal.**

En matière d'impôt sur le revenu, votre commission demandera au gouvernement de remettre dans les meilleurs délais un rapport sur les modalités de passage au **prélèvement à la source**.

---

<sup>1</sup> « La taxe sur les salaires ou comment s'en débarrasser », par le président Alain Lambert au nom de la commission des finances, rapport n° 8 (2001-2002).

### **L'impôt sur le revenu : en attendant la réforme...**

L'allègement de l'impôt sur le revenu a été présenté comme la mesure « phare » du programme de baisses d'impôt du gouvernement.

**Or, la France a l'impôt sur le revenu le plus archaïque que qui soit.** Bien que le taux marginal maximum de l'IRPP reste l'un des plus élevés du monde, sa part dans le total des recettes fiscales est l'une des plus faibles car la moitié seulement des Français paient cet impôt.

La part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes fiscales représente 17,4 % en France, contre 25 % en Allemagne, 27,5 % au Royaume-Uni et 40,5 % en Grande-Bretagne (Source : OCDE – 1998).

**La vraie réforme consisterait à élargir l'assiette de l'IR et à en réduire le taux.** De nombreux pays ont fait cette démarche dans les années passées. La loi de 1986 (Tax reform Act) aux Etats-Unis a permis de réduire considérablement les taux d'imposition en compensant par un élargissement de l'assiette des impôts (suppression des abattements et déductions, intégration des gains en capital dans le revenu imposable), la Grande-Bretagne a fait de même au cours des années 80. L'Allemagne a également entrepris une vaste réforme de l'impôt sur le revenu, consistant à en élargir l'assiette et à en réduire le taux, en trois étapes (1986, 1988, 1990). Très récemment, l'Allemagne a mis en œuvre une réforme, adoptée définitivement en juillet 2000, ramenant le taux plancher de l'impôt sur le revenu à 15 % d'ici à 2005. Les Pays-Bas ont également mené une réforme en 1990 afin d'élargir la base et réduire les taux d'imposition. De son côté, la France refuse une réflexion approfondie sur ce sujet.

Enfin, **votre commission des finances estime que la France devrait engager une réflexion sur le prélèvement à la source** et proposera que le gouvernement remette un rapport sur les modalités de passage à ce type de prélèvement.

Elle proposera également, dans un souci de simplification fiscale, de **supprimer complètement la vignette sur les véhicules à moteur.**

**Afin de rétablir l'équité entre les titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq personnes et les autres contribuables** -qui ont bénéficié de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle-, **votre commission vous proposera également, comme l'an dernier, un dispositif simple réduisant progressivement la fraction des recettes prise en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés.**

### 3. Relancer l'initiative et l'investissement des entreprises

Enfin, **votre rapporteur général estime que l'action fiscale devrait se concentrer davantage sur l'aide à l'investissement des entreprises.**

A moyen terme, cela suppose évidemment, comme le soulignait le rapport précité de notre collègue député Michel Charzat, de « *mettre à niveau l'impôt sur les sociétés* ». En effet, comme le précise ce rapport « *le taux effectif marginal d'imposition nous place en dernière position des quinze pays de l'union européenne... [or] un taux trop élevé d'imposition sur les bénéficiaires pénalise des entreprises installées en France par rapport aux entités étrangères dans la compétition internationale : il réduit les moyens disponibles pour financer la croissance de l'entreprise et assurer sa compétitivité* ».

Cela suppose aussi **d'harmoniser** davantage l'assiette de l'impôt sur les sociétés à l'échelle européenne comme la Commission européenne vient encore récemment d'en rappeler la nécessité.

#### **La Commission européenne propose une assiette consolidée unique de l'impôt sur les sociétés**

Les conseils européens de Lisbonne (mars 2000) et Stockholm (mars 2001) ont fixé un objectif stratégique pour l'Union européenne : en faire l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010. La politique communautaire en matière de fiscalité des sociétés doit contribuer à remplir cet objectif ; elle constitue même, selon la Commission, l'une des conditions essentielles de réalisation de cet objectif.

Dans sa **communication** intitulée « Vers un marché intérieur sans entraves fiscales » publiée le **23 octobre 2001**, la Commission européenne trace les grands lignes de sa « *stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne* ».

La Commission européenne est en effet convaincue que les régimes d'imposition des sociétés dans les différents Etats-membres de l'Union européenne ne se sont pas adaptés à la mondialisation, au marché intérieur, ni à l'Union économique et européenne et que la coexistence de **quinze corps de règles fiscales différentes** et d'une multitude de conventions fiscales engendrent des coûts considérables. Elle a également identifié un certain nombre d'obstacles fiscaux entravant l'activité économique transfrontalière (imposition des opérations de restructuration, rares possibilités de compensation transfrontalière des pertes, limites des mécanismes visant à atténuer la double imposition, etc.).

Elle a constaté que des **écarts importants –jusqu'à 30 % - existaient dans les taux effectifs d'imposition** des sociétés mais a reconnu que la fixation des taux relevait de la compétence des Etats-membres et n'a donc pas proposé d'action communautaire en cette matière.

**Les axes d'action de la Commission seront les deux suivants :**

- des initiatives ciblées (modification des directives «mères-filiales » et « fusions », nouvelle proposition de directive sur les pertes transfrontalières, création d'un « Forum conjoint de l'Union européenne sur les prix de transfert », objectif de parvenir à une version communautaire de la convention modèle de l'OCDE en matière de double imposition, etc.) ;

- la définition d'une base consolidée d'imposition des sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne (soit par l'imposition selon les règles de l'Etat de résidence, soit une base d'imposition consolidée commune conformément à un nouveau code commun de l'impôt des sociétés qui serait applicable dans la totalité de l'Union européenne).

Suite à cette communication, la Commission envisage d'organiser une conférence européenne sur la fiscalité des sociétés en 2002 puis de rédiger un rapport en 2003 sur ses conclusions quant aux politiques à mettre en œuvre.

**A court terme, votre rapporteur général s'inquiète d'une lacune majeure du « programme fiscal » du gouvernement : il ne prévoit pratiquement rien pour favoriser l'investissement des entreprises.**

Certes, dans le cadre du « plan de relance », le gouvernement a annoncé un amortissement exceptionnel de 30 % pour les immobilisations acquises entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002, mais il s'agit d'une simple « mesure de calendrier » sans effet réel durable. Le remboursement annoncé par l'Etat du reliquat de la dette due à la suppression du décalage d'un mois de la TVA est également une simple mesure de trésorerie, sans impact significatif sur les résultats des entreprises.

C'est en raison de l'absence quasi-totale d'initiatives en direction des entreprises, dont les projets d'investissement et les initiatives sont pourtant considérablement ralentis et pourraient freiner la croissance, que votre rapporteur général **proposera, dans la ligne des propositions formulées par le rapport Charzat** des mesures destinées à soutenir l'initiative et les créations d'entreprises.

Dans cet esprit, il proposera par exemple d'aménager le régime **du crédit d'impôt-recherche**, en tenant compte des propositions faites par le rapport Charzat. De même, il proposera d'étendre le dispositif proposé par le gouvernement **d'incitation à la recherche médicale**, dont la portée est actuellement insignifiante. En outre il proposera d'augmenter les plafonds des réductions d'impôts pour les **souscriptions de parts des fonds communs de placement à risques (FCPR) et de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)** afin de soutenir le financement des entreprises innovantes.

Bien évidemment, il proposera également de **revenir sur la décision de l'Assemblée nationale qui a refusé la revalorisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune**, décision d'autant plus paradoxale que notre collègue député Michel Charzat en avait à juste titre souligné tout l'intérêt ainsi d'ailleurs que celle de mettre fin au « plafonnement du plafonnement » en matière de cotisation d'impôt sur le revenu et d'ISF.

Enfin, afin d'adresser à l'investissement un signal qui ne soit pas un « feu de paille » et de l'inscrire dans une dynamique de long terme, votre rapporteur général vous proposera de revenir sur l'une des mesures les plus fâcheuses prises par le gouvernement en 2001 : **la baisse des taux de l'amortissement dégressif**.

En tentant d'en endiguer temporairement les effets nocifs dans le cadre de son « plan de relance », le gouvernement donne d'ailleurs implicitement raison à votre rapporteur général qui avait souligné que cette mesure de rendement défavorable à l'investissement, était particulièrement inopportune.

#### **4. Accroître la stabilité de notre système fiscal : encadrer la rétroactivité**

Le principe de sécurité juridique est une condition essentielle de bon fonctionnement des sociétés. Il implique que chaque citoyen puisse connaître, à l'avance et de manière précise, les avantages et les inconvénients de ses actes eu égard aux règles juridiques qui s'imposent à lui.

Concrètement, la sécurité juridique implique que la norme juridique soit accessible, claire et prévisible. **Elle garantit donc la stabilité des situations juridiques, notamment en s'opposant à leur remise en cause par des normes rétroactives.**

#### **Les propositions de votre rapporteur général pour limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives**

**Le principe de sécurité juridique est une condition essentielle de bon fonctionnement des sociétés.** Or, la multiplication, au cours de ces dernières années, de dispositions fiscales soit rétroactives, soit rétrospectives (comme l'abrogation par anticipation d'avantages fiscaux concernant des opérations étalées sur plusieurs années) a contribué à développer un sentiment d'insécurité juridique fort parmi les contribuables.

**Cette situation entraîne deux effets pervers.**

D'une part, elle altère l'esprit d'entreprise des contribuables : si l'environnement juridique de l'entreprise ou du patrimoine devient instable, toute prévision tend à devenir impossible et les agents économiques ne sont plus encouragés à développer leurs activités.

D'autre part, l'utilisation intempestive de la rétroactivité affaiblit la crédibilité et l'efficacité de la politique fiscale. En effet, les contribuables sont moins réceptifs aux incitations fiscales de l'Etat dès lors que celles-ci peuvent être effacées ou remises en cause après quelques années.

**Certes, la jurisprudence joue un rôle pour limiter le recours aux dispositions rétroactives. Toutefois, cette évolution serait facilitée si un principe général du droit relatif à la non rétroactivité était introduit dans la Constitution.**

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur général a souhaité faire évoluer l'état du droit applicable. **Il a, à ce titre, déposé deux propositions de loi, n° 53 et n° 54 (1999-2000), pour limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives.**

En effet, aucune disposition constitutionnelle ne fait référence au principe de non rétroactivité. C'est la raison pour laquelle une proposition de loi constitutionnelle a été déposée qui modifie le sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. **Il s'agit de préciser que les règles relatives à l'assiette et au taux ne sont pas rétroactives sauf dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.**

Par ailleurs, votre rapporteur général a également déposé une proposition de loi organique qui tend à circonscrire, en droit, les cas où le recours à une loi rétroactive est admissible tout en tenant compte non seulement de la tradition juridique de la France, mais aussi de la spécificité de la technique fiscale. Ainsi, les règles d'application dans le temps des dispositions incluses dans les lois de finances sont maintenues. Le vecteur juridique retenu est une loi organique afin que le champ d'application de la présente proposition s'étende aux dispositions fiscales contenues non seulement dans les lois, mais également dans les lois de finances et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

#### **IV. MAÎTRISER LA DÉPENSE PUBLIQUE : QUELQUES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES EXPÉRIENCES PORTUGAISE ET ESPAGNOLE**

Votre commission n'a pas, vis-à-vis de la dépense publique, une attitude doctrinaire ou dogmatique consistant à la rejeter en bloc : en effet, à l'évidence, actuellement, des ajustements sectoriels s'imposent, un effort significatif doit être réalisé en faveur de secteurs prioritaires, tels que la sécurité, la santé, ou l'investissement public, qu'il soit civil ou militaire.

Soucieux de contribuer effectivement à ce débat<sup>1</sup>, votre rapporteur général s'est attaché à étudier concrètement deux expériences de réduction de la dépense publique menées par des pays de la zone euro, ayant des gouvernements de sensibilité politique différente et leur rythme propre de développement.

Qu'il s'agisse de la volonté actuelle du gouvernement portugais de diminuer les dépenses publiques ou des efforts mis en œuvre avec succès depuis 1996 par le gouvernement espagnol, un constat semble, par delà les dissemblances pouvant exister avec la situation de notre pays, s'imposer à l'évidence : **la réduction significative de la dépense publique est une entreprise de longue haleine qui nécessite du courage politique et de la détermination afin de pouvoir mener, dans la durée, des réformes de structure ambitieuses et indispensables.**

#### **A. UNE NOUVELLE MÉTHODOLOGIE BUDGÉTAIRE ET DES OBJECTIFS AMBITIEUX**

##### **1. Contenir la dépense, un défi nécessaire mais difficile pour le gouvernement portugais**

###### *a) Une nouvelle loi-cadre budgétaire promulguée en août 2001*

Celle-ci définit plus clairement les règles relatives à l'approbation et au contrôle de l'exécution du budget et met en place pour cela une batterie d'indicateurs autour des concepts d'objectifs et de programmes. Elle instaure également au début du mois de mai un débat d'orientation budgétaire. De nouvelles règles ont par ailleurs été élaborées s'agissant des possibilités de report de crédits d'un exercice budgétaire sur l'autre. Désormais, ceux-ci doivent être centralisés au sein du ministère des finances qui est le seul habilité à en décider, le cas échéant, le report. Cette loi-cadre a été complétée par le vote d'une loi relative à la stabilisation et à la coordination entre les différents niveaux d'administrations, qu'elles soient centrales, régionales ou locales, afin de permettre une appréciation d'ensemble du niveau du déficit public.

---

<sup>1</sup> Sur cette question, on se reportera très utilement au rapport de notre collègue Gérard Braun sur la réforme de l'Etat à l'étranger n° 348 (2000-2001).

### La nouvelle loi du cadre budgétaire

**La loi n° 91/2001 du 20 août 2001 établit le nouveau cadre des budgets et des comptes de l'ensemble des administrations publiques. Cette loi s'applique aux services sans autonomie administrative et financière (appelés par la loi services intégrés), aux services et fonds autonomes et au système de solidarité et sécurité sociale<sup>(1)</sup>.**

La nouvelle loi, composée de 82 articles, est plus complète et détaillée que la précédente (n° 6/91 du 20 février) qui ne comptait que 32 articles. Hormis les principes déjà inclus dans la loi n° 6/91 (unité et universalité, équilibre, non consignation, et spécificité), la nouvelle loi budgétaire ajoute les principes suivants :

– *annualité* : le principe qui établit une fréquence annuelle pour les budgets a été renouvelé, précisant que la préparation des budgets doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle ;

– *non-compensation* : toutes les recettes doivent être estimées par leur montant intégral, sans que les charges de collectes ou d'autres natures leurs soient déduites ;

– *instruments de gestions* : les organismes des administrations publiques doivent se soumettre au Plan Officiel de Comptabilité Publique ;

– *publicité* : le gouvernement doit garantir la divulgation et transparence du processus budgétaire et de son exécution.

Le budget de l'État (composé par les budget des services intégrés, des services et fond autonomes et du système de solidarité et Sécurité Sociale) comporte les dotations des dépenses et les prévisions des recettes relatives à la période concernée. Le principe de l'équilibre présuppose que les recettes prévues soient, au moins, égales aux dépenses. Les budgets doivent être élaborés, approuvés et exécutés de façon à :

– contenir les dotations nécessaires à la réalisations des dépenses obligatoires ;

– respecter les obligations dérivant du Traité de l'Union Européenne ;

– prendre en compte les lignes directrices du gouvernement en matière de planification et de programmation financière pluriannuelle.

La date de présentation du projet de loi des finances a été anticipé au 1er octobre (sauf pour certains cas définis) et un délai de 45 jours est prévu pour la votation<sup>(2)</sup>. Le contenu et la structure de la loi des finances, ainsi que les processus d'exécution budgétaire et d'introduction de changements obéissent, de façon générale, à la loi précédente.

(1) Les budgets des régions autonomes des Açores et Madère sont indépendants du budget de l'État.

(2) Selon la loi budgétaire précédente, le projet de loi devait être présenté le 15 octobre et le vote devait avoir lieu avant le 15 décembre.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, la nouvelle loi prévoit la réalisation d'un débat politique pendant la première moitié du mois de mai. À cette occasion, le gouvernement devra, en particulier, présenter l'état d'exécution du budget, les révisions au Programme de Stabilité et Croissance et les grandes orientations des politiques économiques qui seront présentes dans le Conseil ECOFIN de mai.

La loi n° 91/2001 introduit un autre élément nouveau qui consiste à soumettre les budgets et les comptes à une systématisation complémentaire par objectifs (la gestion par objectifs) qui tienne compte des activités et objectifs de chaque organisme, de leurs centres de coûts respectifs et des ressources qui leur sont affectées. Cette mesure prétend améliorer les décisions sur la réorientation et le contrôle des dépenses publiques. Les développements par objectif seront introduits progressivement, commençant par accompagner le projet de loi des finances et les comptes à titre informatif.

*Source : direction générale des études, ministère portugais des finances*

Le gouvernement portugais a ainsi souhaité adopter des mesures claires destinées à baisser le poids de la dépense publique qui devront produire leur effet à l'horizon 2002-2004.

*b) Une mesure emblématique : ne remplacer qu'un départ à la retraite de fonctionnaire sur quatre*

Le gouvernement portugais a affiché son intention de principe de ne remplacer qu'un fonctionnaire seulement sur quatre partant à la retraite. Cette disposition doit s'appliquer à l'administration centrale et locale.

Le ministère des finances, en liaison avec le ministère de la réforme de l'Etat, a été chargé de mettre en application ce dispositif qui exclut cependant deux secteurs : la santé et l'éducation. L'objectif avoué est de réduire très sensiblement le nombre des fonctionnaires qui a effectivement augmenté de près de 10 % au cours des cinq dernières années, passant de 650.000 à 700.000 personnes entre 1995 et 2000.

*c) « Débusquer » les rigidités et pesanteurs du système administratif : les 50 mesures de la commission ECORDEP*

Prenant acte de la difficulté d'une diminution ambitieuse de la dépense sans éliminer les rigidités du système administratif, les autorités portugaises se sont attachées à rechercher une meilleure efficacité des deniers publics, particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Une structure spécifique de coordination de la réforme de la dépense publique (ECORDEP), créée à cet effet, a fait des propositions qui ont débouché sur la présentation par le ministre des finances d'un programme de réforme de la dépense publique pour les années 2002-2004 comprenant 50 mesures dont la plus spectaculaire est la fixation d'un plafond annuel de 4 % pour la

croissance de la dépense courante. Ce seuil pourrait se traduire par une diminution en termes réels si l'inflation se révélait être supérieure à la prévision du gouvernement, hypothèse qui n'est pas à exclure dans la mesure où le Portugal connaît toujours un niveau d'inflation plus élevé que la moyenne de la zone euro.

## **2. Une politique drastique de réduction de la dépense mise en œuvre par le gouvernement espagnol depuis 1996**

### *a) Des mesures urgentes et immédiates de réduction de la dépense*

Dès son arrivée au pouvoir en 1996, le gouvernement espagnol a entrepris de réduire les dépenses dans l'ensemble des secteurs, à l'exception de celui de la défense.

Les premières mesures urgentes se sont donc traduites par la diminution très sensible de l'investissement public ainsi que par la diminution des dépenses courantes de fonctionnement (« le train de vie » de l'Etat).

### *b) Un programme complet de limitation des dépenses, notamment des rémunérations publiques*

Dans un second temps, l'effort a porté de façon pérenne sur les différents et principaux postes de dépenses du budget de l'Etat. Il s'est agi tout d'abord d'ériger en principe le non remplacement de trois fonctionnaires sur quatre partant à la retraite, et cela hors « cas exceptionnels ». Cette règle de base s'applique à toutes les administrations publiques, y compris régionales ou municipales, à l'exception des filières d'activité définies lors de la discussion budgétaire. Ont ainsi été épargnés par ces mesures des secteurs tels que la justice, l'enseignement ou les professions de santé. Aussi, pour l'essentiel, ces mesures ont-elles concerné les services centraux des administrations, soit 15 à 20 % des effectifs totaux, plus que les fonctionnaires des services extérieurs, directement en contact avec le public.

Parallèlement, ont été supprimés des organismes publics jugés inutiles tandis qu'étaient réalisées des économies dans le domaine social consistant notamment à renforcer les contrôles et fixer des règles plus strictes pour l'indemnisation du chômage afin de réduire la fraude. De même, ont été mis en concurrence systématiquement les fournisseurs des administrations afin de réduire les dépenses courantes et les frais généraux.

*c) La nécessité actuelle de fixer un nouveau cadre aux relations entre l'Etat et les collectivités locales*

Une loi-cadre sur la stabilité budgétaire concernant l'ensemble des administrations publiques est actuellement en cours de discussion au Parlement. Elle vise à fixer pour les régions et les villes des règles quant au niveau de leur déficit public ou de leur endettement. Il est ainsi prévu de leur appliquer des critères plus stricts que ceux du traité de Maastricht en leur interdisant de se trouver en situation de déficit, ce qui suscite d'ores et déjà de nombreux débats quant à l'application desdits critères aux régions au motif que cela limiterait leur autonomie statutaire.

S'agissant de l'Etat, elle a pour objet d'encadrer l'évolution de la dépense. Par ailleurs, afin de compléter ce dispositif et d'améliorer l'information budgétaire, un nouveau système comptable plus complet devrait être mis en place de sorte que l'évolution du patrimoine de l'Etat puisse être mieux appréhendée à l'occasion de l'examen de la loi de finances.

***B. DES RÉSULTATS QUI S'APPRÉCIENT DANS LA DURÉE***

**1. Le gouvernement portugais souhaite adopter des mesures « réalistes » de baisse des dépenses**

*a) Des premiers résultats positifs en 2001*

Les mesures visant à assurer un contrôle plus strict de la dépense publique par le ministère portugais des finances ont déjà produit leurs premiers résultats positifs dans la mesure où, selon les informations obtenues par votre rapporteur général, le niveau de la dépense exécutée à ce jour en 2001 serait inférieur au niveau défini en prévision budgétaire.

*b) Un effort à poursuivre en 2002 et lors des années ultérieures*

Pour 2002, le gouvernement s'est assigné pour tâche de limiter la progression des dépenses courantes à 4 % et celle des salaires à 3,7 %, soit une stabilisation, voire une légère diminution en termes nominaux, si la prévision initiale du gouvernement en matière d'inflation n'était pas respectée. Par contre, les autres dépenses du budget général, hors les rémunérations, devront, elles, toutes baisser. A ce titre, le ministre des finances a été chargé de s'assurer du respect de cette norme et a mis en place un contrôle strict de l'activité des autres ministères afin de s'assurer du réalisme de leurs prévisions budgétaires figurant dans le projet de budget pour 2002.

Parallèlement, même si le contenu exact du rapport de la commission ECORDEP qui a été remis au gouvernement n'a pas encore été intégralement rendu public, ce dernier a souhaité compléter ce plan dans une optique de réduction résolue, à moyen terme, du poids de la dépense publique.

Malgré cette absence de publication officielle de l'ensemble des conclusions du rapport ECORDEP, ladite commission aurait également préconisé, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, de stopper la progression des dépenses courantes de petit équipement (« le train de vie »), de modifier les règles de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires qui bénéficient en effet, à ce jour, d'un régime souvent avantageux, ou de mettre en place dans chaque ministère un contrôleur financier chargé de vérifier que les consignes du ministère des finances sont bien appliquées.

*c) Un volontarisme de pur affichage ?*

S'il semble exister au Portugal un assez large consensus quant à la nécessité d'une telle réforme, nombre d'interlocuteurs rencontrés restent sceptiques quant à l'efficacité réelle des dispositifs préconisés, mais aussi et surtout quant à la capacité du gouvernement portugais à tenir les objectifs ambitieux qu'il s'est assignés et qui à ce jour ne sont assortis d'aucune contrainte juridique.

Il s'agit d'un engagement sans force normative. Ainsi la limitation à 3,7 % de la progression pour 2002 des dépenses de rémunérations entraînera très vraisemblablement une perte nette de pouvoir d'achat pour les fonctionnaires compte tenu du niveau de l'inflation et du GVT<sup>1</sup>. Elle suscite d'ores et déjà des réactions de vive hostilité de la part des syndicats de la fonction publique. Et cela d'autant plus que le Portugal s'est longtemps caractérisé, notamment pendant les années 1970-1980 par un poids de la dépense de fonction publique rapportée au PIB parmi les plus élevés d'Europe<sup>2</sup>, non pas tant en raison d'un nombre plus élevé de fonctionnaires, qu'en raison des nombreuses concessions alors faites aux syndicats en matière de politique salariale.

---

<sup>1</sup> Glissement vieillesse-technicité.

<sup>2</sup> Selon les services de la Banque centrale du Portugal, si les fonctionnaires ne représentent que 14,8 % de la population active contre une moyenne de 17 % dans l'OCDE, leur niveau de rémunération serait, en valeur relative, le plus élevé de l'OCDE.

## 2. Les efforts très significatifs accomplis par le gouvernement espagnol depuis 1996

### a) Une réduction impressionnante des déficits publics

En 1995, le solde financier des administrations publiques espagnoles s'élevait à - 6,6 points de PIB, soit un niveau supérieur de 1,6 point à celui de la zone euro (- 5 % de PIB) et de 2,7 points à la moyenne des pays de l'OCDE (- 3,9 % du PIB).

En 2000, ces mêmes administrations étaient proches de l'équilibre avec un besoin de financement de seulement 0,3 point de PIB, soit un niveau comparable à celui de la zone euro.

#### Solde financier des administrations publiques en France, en Espagne et dans la zone euro

(en points de PIB)

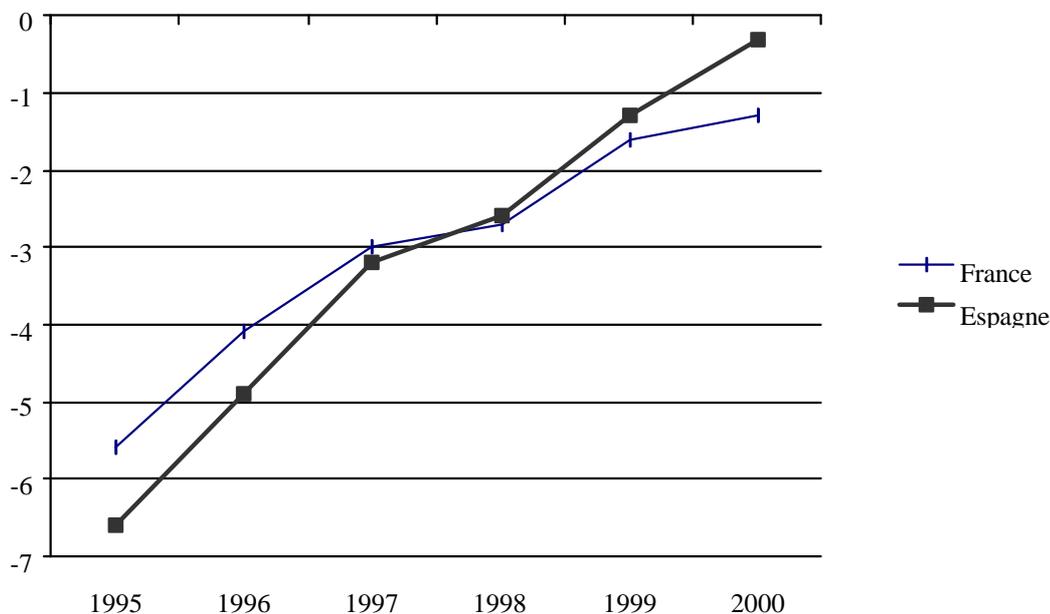
Années	France	Espagne	Zone euro
1995	- 5,6	- 6,6	- 5,0
1996	- 4,1	- 4,9	- 4,3
1997	- 3,0	- 3,2	- 2,6
1998	- 2,7	- 2,6	- 2,2
1999	- 1,6	- 1,3	- 1,3
2000	- 1,3	- 0,3	- 0,3

Source : OCDE

**On constate ainsi que l'Espagne a non seulement rattrapé son retard par rapport à la France, mais présente désormais, à la différence de notre pays, un solde public proche de l'équilibre.**

### Evolution comparée des déficits publics en France et en Espagne (1995-2000)

(en points de PIB)



En outre, selon les informations communiquées à votre rapporteur général, ce mouvement devrait se poursuivre en 2001 et 2002 puisque les administrations publiques ne devraient plus être déficitaires : le déficit budgétaire de l'Etat (- 0,5 point de PIB) est compensé par l'excédent des organismes de sécurité sociale (entre 0,5 et 0,6 point de PIB), les collectivités locales étant, elles, en situation de quasi-équilibre.

#### *b) Une diminution obtenue pour l'essentiel grâce à une réduction du poids de la dépense*

Sur la période 1996-2000, la réduction du niveau des déficits publics correspond en effort pour les 4/5<sup>ème</sup> à une diminution du poids des dépenses et pour le reliquat, soit 20 %, à un accroissement du montant des recettes, et cela alors que l'Espagne connaissait un taux de chômage historiquement élevé : il représentait 22,7 % de la population active en 1995 et 22,2 % en 1996. Le gouvernement espagnol a donc réussi à mettre en œuvre, à compter de 1996, un programme de réduction drastique de la dépense publique, dans un contexte de fort chômage.

Ainsi a notamment été strictement contrôlée la progression des dépenses de rémunération. Les négociations salariales dans la fonction publique d'Etat et dans celle des régions relèvent en effet d'un bureau unique qui établit les paramètres généraux d'évolution car la même grille s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, sous réserve d'aménagements locaux ou ponctuels décidés au plan local. Les dépenses ont ainsi pu être contrôlées, grâce à des périodes de gel des salaires, et cela malgré de fortes tensions avec les syndicats. Dans ce contexte, le gouvernement espagnol est ainsi en mesure d'afficher pour 2002 une norme de progression des rémunérations de 2 %, correspondant comme en 2001 au niveau anticipé de l'inflation.

Parallèlement, compte tenu du poids important des dépenses de transfert courant<sup>1</sup>, en raison de l'importance des sommes versées par le budget de l'Etat au régime de sécurité sociale mais aussi aux budgets régionaux et municipaux, la priorité du gouvernement a été de limiter de tels transferts.

En outre, le retour rapide à l'équilibre des comptes publics a permis une réduction significative du poids de la dette publique dans le PIB qui est passé entre 1996 et 2002 de 67 % à 59 % et, partant, une diminution du poids des charges d'intérêt y afférant. On estime ainsi que la diminution du poids des dépenses publiques a permis une économie au titre des charges d'intérêt de 1,2 milliard de pesetas entre 1996 et 2002.

#### **Part des dépenses publiques totales en France, en Espagne et dans la zone euro**

*(en points de PIB)*

<b>Années</b>	<b>France</b>	<b>Espagne</b>	<b>Zone euro</b>
1995	53,5	44,0	49,0
1996	53,8	42,8	49,2
1997	52,8	41,3	47,8
1998	52,3	40,6	47,0
1999	52,1	39,4	46,6
2000	51,4	38,7	44,7

*Source : OCDE*

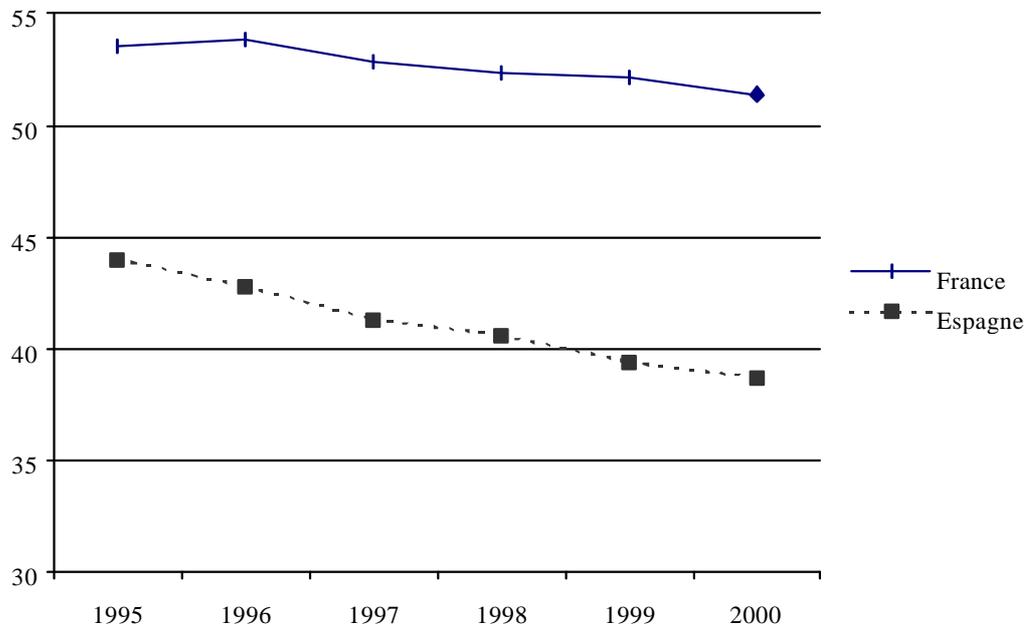
**On remarque ainsi que l'écart entre la France et l'Espagne s'est significativement accru : en 1995, il était de 9,5 points en défaveur de notre pays ; il est, en 2000, de 12,7 points, soit une progression de 3,2 points en cinq années.**

---

<sup>1</sup> En 2001, la structure du budget espagnol est la suivante : 15,6 % de dépenses de personnel ; 15,8 % de charges d'intérêt ; 12,3 % d'investissement public et 54,3 % de transferts courants.

**Evolution comparée des dépenses publiques en France et en Espagne (1995-2000)**

(en points de PIB)



*c) La volonté actuelle de ne pas « gâcher » les efforts accomplis depuis 1996*

Confrontée, à l'instar de l'ensemble des autres pays de l'Union européenne, à une diminution notable du taux de croissance, même si celui-ci demeure sensiblement plus élevé que dans le reste de l'Union européenne, de l'ordre d'un point (la prévision gouvernementale est de 2,9 % de croissance du PIB pour 2002), la volonté du gouvernement espagnol est de maintenir pour 2001, et surtout pour 2002, un budget neutre et équilibré.

Il s'agit d'un choix délibéré, excluant donc *a priori* tout plan de relance de la dépense publique, laissant jouer les stabilisateurs économiques et cela, afin de ne pas « gâcher » les efforts entrepris depuis 1996, portant principalement sur le niveau de la dépense, et destinés à permettre un retour à l'équilibre global des finances publiques.

## **C. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉFORMES STRUCTURELLES DE GRANDE AMPLEUR**

### **1. Les préalables indispensables à une réduction durable du poids de la fonction publique au Portugal**

#### *a) Rénover les instruments de gestion notamment des effectifs de la fonction publique*

Les documents budgétaires soumis au Parlement portugais ne comportent pas de tableaux d'effectifs de la fonction publique mais mentionnent simplement une dotation pour chaque ministère ainsi qu'une dotation globale prévisionnelle, au sein du budget du ministère des finances, afin de couvrir les dépenses liées aux augmentations générales des traitements dans la fonction publique. En outre, ils ne permettent pas d'apprécier la qualité du service fourni, d'autant plus que les moyens de contrôle du Parlement en ce domaine sont très faibles, voire inexistants. Par ailleurs il n'existe toujours pas à ce jour de comptabilité patrimoniale au Portugal. De même, si le régime général de retraite a été réformé en août 2000 afin d'y « instiller » une dose de capitalisation, aucune mesure similaire n'est actuellement envisagée pour le secteur public.

**Autant d'éléments amenés à évoluer, comme bon nombre d'interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur général l'ont souligné, si le gouvernement portugais souhaite effectivement inscrire dans la durée sa volonté de réduction de la dépense publique**

#### *b) Réformer les secteurs potentiellement budgétivores : l'éducation et la santé*

Seuls deux secteurs, l'éducation et la santé, sont actuellement « épargnés » par la politique de non-remplacement de trois départs à la retraite sur quatre. Or selon les informations obtenues, ces deux secteurs sont précisément ceux pour lesquels une réforme d'ensemble des structures s'impose. Ainsi, s'agissant du secteur de la santé, qui de l'avis général n'offre pas une qualité de soins satisfaisante, d'aucuns préconisent d'y réduire significativement le nombre des organismes publics ou parapublics et de développer parallèlement le recours à des structures privées de soins ou d'hospitalisation.

*c) Quelques expériences ponctuelles de modernisation encore trop limitées*

Afin de contribuer à cette réduction structurelle de la dépense, le ministère des finances a mis en place un important effort de modernisation de ses structures informatiques, notamment pour ce qui concerne les modalités d'acquittement des principaux impôts (TVA et impôt sur le revenu) ou, par exemple, la délivrance des cartes grises, les expériences pilotes qui seront reprises dans le cadre d'un projet ambitieux portant sur les années 2002-2005 de développement de l'Intranet (*administration on line*) auraient d'ailleurs d'ores et déjà permis de limiter les recrutements de nouveaux fonctionnaires et sont à ce titre souvent citées et mises en exergue.

En tout état de cause, le vote au cours de l'été 2001 d'un premier collectif budgétaire comprenant une réduction de 750 millions d'euros (4,9 milliards de francs) des dépenses courantes afin d'atteindre l'objectif de réduction du déficit fixé en loi de finances initiale aurait d'ores et déjà contribué à faire prendre conscience à l'opinion publique portugaise, non seulement du coût instantané de la fonction publique, mais aussi de la nécessité de la réformer en profondeur et dans la durée.

**2. Les mesures structurelles de libéralisation des différents secteurs de l'économie espagnole**

Ces mesures portant sur le secteur public mais aussi sur la sphère privée de l'économie sont jugées essentielles et expliquent dans une large proportion, par le surcroît de transparence qu'elles ont apporté au fonctionnement global de l'économie espagnole, la réussite de son plan d'assainissement des finances publiques. Elles ont en effet créé les conditions d'une croissance plus saine et durable du secteur concurrentiel venue accompagner et suppléer la baisse de la dépense publique.

*a) Les dispositions déjà adoptées*

A compter de 1996, le gouvernement espagnol a mis en place un programme de privatisations, notamment dans le secteur financier et dans celui des télécommunications, qui a eu un effet bénéfique sur le fonctionnement de l'économie. De même, a été accrue la flexibilité du marché du travail par le développement du travail à temps partiel et des négociations ont été engagées avec les syndicats, destinées à assouplir les règles en matière de licenciement au profit des nouveaux contrats conclus.

*b) Un effort à poursuivre*

Ces réformes structurelles connaissent actuellement une nouvelle étape : ainsi au printemps 2001 a été signé un accord sur les retraites qui doit constituer un « premier pas ». Il s'est agi, compte tenu des particularités démographiques espagnoles, de faire porter l'effort sur les petites pensions de retraite, de modifier les règles de cumul entre une pension et une rémunération d'activité ou de développer des formes de retraites privées, notamment par l'ouverture de négociations collectives au sein des entreprises.

De la même façon, et sans préjudice, à l'heure actuelle, de l'extension de ces dispositions au secteur public, le gouvernement espagnol a entamé avec les syndicats de difficiles négociations portant sur les termes mêmes de la négociation collective afin de la rapprocher de la base car actuellement les évolutions salariales apparaissent tout à la fois automatiques et trop « centralisées ». Les négociations n'en sont encore qu'aux avants-projets eu égard aux vives oppositions qu'elles rencontrent, tant des syndicats que du patronat, mais un accord semble se dessiner à défaut d'une négociation « collective » au niveau des entreprises autour de l'adoption d'un accord-cadre qui fixerait notamment une fourchette d'augmentations salariales valable au niveau national, mais se prononcerait également sur les heures de travail, la mobilité des travailleurs ou la stabilité de l'emploi.

## **V. DÉCENTRALISER DAVANTAGE : POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE**

### ***A. DE LA RÉFLEXION À L'EXPÉRIMENTATION : LE GOUVERNEMENT REFUSE L'OBSTACLE ?***

#### **1. Les contributions à la réflexion sont nombreuses**

Les trois dernières années se caractérisent à la fois par l'enclenchement d'une mécanique de recentralisation des ressources des collectivités locales et l'accélération de la réflexion sur l'avenir de la décentralisation.

Dès le printemps 1999, le Sénat a constitué une mission d'information chargée de « *dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales* », qui a rendu son rapport<sup>1</sup> en juin 2000. Peu après, le gouvernement a confié à notre

---

<sup>1</sup> « *Pour une république territoriale – l'unité dans la diversité* », Jean-Paul Delevoye, président, Michel Mercier, rapporteur, n° 447, 1999-2000.

collègue Pierre Mauroy et à une commission composée d'élus le soin de réfléchir à l'avenir de la décentralisation, qui a rendu son rapport au Premier ministre le 17 octobre 2000<sup>1</sup>. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont également adopté des propositions de loi visant à relancer la décentralisation. La proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, signée par le président Christian Poncelet et nos collègues Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, adoptée par le Sénat, qui propose d'inscrire dans la Constitution le principe d'un financement majoritaire des collectivités locales par la fiscalité ; la proposition de loi présentée par notre collègue député Pierre Méhaignerie, adoptée par l'Assemblée nationale, vise à instituer un droit à l'expérimentation au bénéfice des collectivités locales.

Ces démarches n'ont pas encore abouti, mais elles ont conduit le Premier ministre à annoncer une « grande réforme » des finances locales, avec la présentation à la fin de l'année 2001, d'un rapport contenant des propositions. Une note d'étape a été communiquée au Comité des finances locales et aux commissions parlementaires le 12 juillet 2001. Les membres du comité ont réagi à ce document lors d'un séminaire au mois de septembre.

**Ces différentes contributions cernent les mêmes enjeux, sans pour autant toujours aboutir aux mêmes préconisations.**

**Il convient désormais d'en finir avec l'incantation et de se donner les moyens d'engager enfin des réformes en expérimentant des nouvelles formules.** Pour cela, il est urgent de « tester » les différentes pistes suggérées par les uns et les autres, car, en matière de finances locales, rien ne peut se faire sans des simulations préalables. Malheureusement, le gouvernement n'y semble pas prêt. Votre commission regrette particulièrement que des demandes en la matière, formulées en vue de l'examen du présent projet de loi de finances soient restées sans suite, comme si le gouvernement souhaitait conserver le monopole de l'initiative des réformes.

## **2. Le gouvernement a pris des libertés avec l'esprit de la décentralisation**

Depuis 1997, le gouvernement a cherché à **réduire les inégalités résultant du caractère obsolète de la fiscalité locale non pas en la réformant, mais en multipliant les suppressions partielles ou totales d'impôts locaux, et, plus rarement, en élargissant le champ des dégrèvements.** Cette solution est sous-tendue par un argument de principe : il considère que la libre administration des collectivités territoriales dépend plus

---

<sup>1</sup> « Refonder l'action publique locale », rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre Lionel Jospin par Pierre Mauroy, président de la commission.

de leur faculté de dépenser que de leur faculté d'agir sur l'évolution de leurs recettes.

Il a en outre, avec le soutien de l'Assemblée nationale, **recentralisé certaines compétences** auparavant confiées aux collectivités locales, s'agissant par exemple de l'aide médicale (mise en œuvre de la couverture maladie universelle) ou du remplacement de la prestation solidarité dépendance (PSD) par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). **Des charges nouvelles sont confiées aux collectivités locales sans que celles-ci bénéficient en compensation des ressources correspondantes** : la réforme des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), le financement des universités, l'application des dispositions de la loi sur les gens du voyage, le transfert aux régions du transport par rail des passagers, l'augmentation des cotisations employeurs à la caisse nationale des agents des collectivités locales, le transfert aux communes de la distribution des pièces d'identité, pour n'en citer que quelques-unes.

Ces exemples permettent de juger déplacés les propos tenus par la secrétaire d'Etat chargée du budget lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, lorsqu'elle relevait que « *la DGF a progressé de 16 % en cinq ans alors que les dépenses de l'Etat ont crû de 8 % sur la même période. La DGF aura donc progressé deux fois plus vite que les dépenses de l'Etat depuis 1998* ». Cette comparaison est d'autant plus maladroite qu'elle met en parallèle l'évolution des dépenses de l'Etat avec celle d'une ressource des collectivités locales, ressource dont il est avéré que sa progression ne permet pas de couvrir le coût des charges nouvelles transférées<sup>1</sup>.

Pour les départements, le passage de la prestation spécifique dépendance (PSD) à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) se traduira, en coût net, par une augmentation des dépenses de l'ordre de 1,7 milliard d'euros en régime de croisière.

A cela s'ajoutent les revalorisations des traitements des agents de la fonction publique territoriale et la mise aux normes des équipements et des bâtiments accueillant du public, pour lesquels les collectivités locales ne disposent pas plus d'une compensation financière que d'une possibilité de faire entendre leur voix.

Les trois dernières années ont ainsi été marquées par l'abandon du principe, hérité des lois de décentralisation, d'un financement par l'impôt des compétences transférées. Les collectivités locales ne peuvent plus voter les taux des droits de mutation à titre onéreux et la vignette automobile a été largement supprimée.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la progression totale de la DGF est inférieure au coût pour les collectivités locales de l'accord salarial dans la fonction publique du 10 février 1998.

La part « salaires » de la taxe professionnelle, qui représente un tiers de l'assiette du principal impôt local, est en voie d'extinction.

Enfin, pour remédier aux inégalités résultant de l'obsolescence des valeurs locatives, le gouvernement a préféré supprimer la part régionale de la taxe d'habitation ou étendre les dégrèvements de la taxe foncière sur les propriétés bâties plutôt que de s'attaquer au problème de la révision des bases, ne souhaitant pas assumer la **responsabilité politique d'une réforme entraînant d'importants transferts de charges.**

Cette politique de l'Etat, présentée sous l'angle de la générosité aux contribuables, a eu des conséquences particulièrement néfastes, pour les collectivités locales comme pour l'Etat. Pour les collectivités locales, **la réduction de leur autonomie fiscale distend le lien entre les élus et les contribuables locaux, qui est le cœur même de la décentralisation .**

De son côté, le budget de l'Etat comporte un montant croissant de dotations et de dégrèvements en faveur des collectivités locales, conséquence des allègements et des suppressions d'impôts. La marge de manœuvre de l'Etat, déjà fort réduite par l'importance croissante des dépenses de fonctionnement dans son budget, s'en trouve encore diminuée : depuis 1997, la part des dépenses « incompressibles » n'a cessé de croître, au détriment de ses dépenses d'investissement.

**La politique menée par le gouvernement depuis 1997 va donc à l'encontre de l'esprit de la décentralisation, traditionnellement associée en France au financement des collectivités locales par des ressources propres. Elle rend d'autant plus indispensable une réforme d'ensemble des finances locales.**

## ***B. AUTONOMIE FISCALE ET PÉRÉQUATION : DEUX OBJECTIFS À CONCILIER***

### **1. L'autonomie fiscale des collectivités locales ne doit plus reposer sur des impôts archaïques**

**L'assiette de l'impôt local a vieilli et est à l'origine de nombreuses inégalités entre les citoyens comme entre les collectivités.** De plus, les bases faussent également les mécanismes de péréquation financière entre les collectivités locales dès lors que ceux-ci sont essentiellement déterminés par des critères qui dépendent directement de ces bases, comme le potentiel fiscal. Or, plus le temps passe, plus le décalage des bases locatives avec la réalité s'accroît.

**L'existence de bases d'imposition justes et régulièrement actualisées permettrait au contraire de maintenir durablement une fiscalité locale vivante** et de réduire les charges incompressibles pesant sur le budget de l'Etat. La révision des bases locatives constitue donc le corollaire indispensable de l'autonomie des collectivités locales. En la matière, si l'hypothèse du transfert aux communes de la possibilité de réviser les bases paraît séduisante, il convient d'en mesurer toute la complexité, dès lors que les impôts locaux sont partagés entre plusieurs niveaux de collectivités locales. En tout état de cause, la révision des valeurs locatives ne pourra être réalisée que dans les conditions définies par le Comité des finances locales en 1996.

## **2. La simplification des impôts locaux**

La fiscalité locale est caractérisée par une grande complexité, en raison notamment du partage du produit des impositions entre plusieurs niveaux de collectivités.

L'idée d'une spécialisation des impôts locaux avait été reprise à son compte par la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy. Cette solution doit cependant être regardée avec prudence. Appliquée de manière stricte, elle ferait dépendre les ressources d'un niveau de collectivité d'une seule base fiscale, ce qui pourrait compromettre leur stabilité. Il apparaît par ailleurs que la répartition des impôts existants entre les niveaux de collectivités, telle qu'elle est généralement proposée, n'est pas compatible avec le maintien des ressources existantes.

La spécialisation « de fait », par le biais de mécanismes tels que la taxe professionnelle unique, sur la base de l'adhésion libre des communes, semble à la fois plus souple et plus opérationnelle. De même, l'affectation au profit de certaines collectivités d'impôts spécifiques pourrait les conduire à ne plus souhaiter percevoir l'un des impôts existants.

Enfin, si la possibilité d'affecter aux collectivités locales une fraction du produit d'un ou plusieurs impôts d'Etat doit être examinée, il reste que, si cette solution a le mérite de lier les revenus des collectivités locales à l'évolution d'une base fiscale donnée, elle peut s'assimiler à une dotation, dès lors que les collectivités locales n'auraient pas la possibilité de faire varier le taux de cette fraction. **Deux conditions devraient être respectées pour ne pas porter atteinte à l'autonomie financière locale : une base susceptible d'être territorialisée et un taux susceptible d'être modulé par la collectivité bénéficiaire.**

### 3. Le développement de la péréquation

L'inégale répartition des bases d'imposition sur le territoire justifie la mise en œuvre d'une péréquation accrue. Cependant, il convient de circonscrire le champ des dotations de l'Etat ayant une vocation péréquatrice. En particulier, les dotations de compensation d'exonérations fiscales ne doivent pas être utilisées pour faire de la péréquation, dès lors que leur existence ne se justifie que par la compensation stricte d'une perte de ressource fiscale. Remettre en cause ce principe reviendrait à revenir sur le principe même de la compensation. **A cet égard, l'intégration de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle dans la DGF a suscité, à bon droit, l'inquiétude de votre commission.**

#### *C. REPENSER L'ARCHITECTURE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES*

##### **1. Maintenir une enveloppe normée, gage de stabilité et de prévisibilité pour les exécutifs locaux**

S'agissant des dotations de l'Etat aux collectivités locales proprement dites, il convient de souligner les progrès effectués avec la mise en place de l'enveloppe normée. **Votre rapporteur général souhaite que ce principe soit reconduit, mais avec une indexation permettant aux collectivités locales de bénéficier davantage du partage des fruits de la croissance : l'indexation devrait être portée de 33 à 50 % de la croissance du produit intérieur brut.** Le maintien de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) dans le rôle de variable d'ajustement de l'enveloppe normée doit également être réexaminé.

##### **2. Simplifier les concours de l'État aux collectivités locales**

Une simplification des concours de l'Etat, ainsi qu'une globalisation d'une partie d'entre eux permettrait aux élus locaux d'avoir une vision claire de leurs ressources. Le mode de répartition de certains concours, tels que le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), est devenu illisible. Cependant, si une globalisation des concours de l'Etat semble souhaitable, il convient de ne pas dénaturer certains concours spécifiques en les intégrant à des dotations plus vastes. A titre d'exemple, une fusion entre la DGE et le FCTVA, parfois évoquée, ne paraît pas souhaitable, dès lors que ces dotations répondent à des logiques différentes.

Une condition nécessaire de la réussite du processus de simplification est l'interruption de la pratique consistant à financer à partir d'une même enveloppe des actions sans cesse plus nombreuses. Le FNPTP et le FNP en sont les meilleurs exemples.

#### ***D. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE***

##### **1. Maintenir un lien entre la DGF des communes et celle des EPCI dont elles sont membres**

Le développement remarquable de l'intercommunalité depuis la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et son accélération avec celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a bouleversé l'équilibre de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La politique consistant à financer en partie l'intercommunalité par des concours extérieurs à la DGF, afin de ne pas pénaliser la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), atteint ses limites et ne parvient d'ailleurs pas toujours à garantir à ces dotations une progression convenable.

Pour remédier à cette difficulté, la création d'une enveloppe spécifique destinée au financement de l'intercommunalité au sein de la DGF constitue une piste de réflexion souvent évoquée. Il convient cependant d'avoir en mémoire le lien existant entre les dépenses des communes et celles des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres. Il pourrait donc être envisagé de remplacer le lien actuel entre la dotation d'intercommunalité et la DSU et la DSR par un lien entre la dotation forfaitaire des communes et celle des EPCI.

De plus, la solution consistant à créer une troisième enveloppe au sein de la DGF aurait pour conséquence de supprimer toute contrainte budgétaire pour l'évolution du montant de la DGF.

La réforme du financement de la dotation d'intercommunalité doit s'accompagner d'une réflexion sur les critères de péréquation, utilisés pour sa répartition. Aujourd'hui, les budgets et les compétences des structures intercommunales sont tels que celles-ci ne peuvent plus s'accommoder d'attributions de DGF dont le montant peut fluctuer dans des proportions importantes d'une année sur l'autre du fait de l'évolution des coefficients d'intégration fiscale (CIF) des EPCI au sein d'une même catégorie. La réforme du mode de calcul du CIF devient d'ailleurs prioritaire : les modalités

de prise en compte des dépenses de transfert sont devenues ingérables et susceptibles de nombreuses contestations.

## **2. Améliorer les mécanismes de péréquation au sein de la DGF**

La DSU et la DSR représentent moins de 10 % de la DGF des communes. La dotation d'intercommunalité est en revanche très péréquatrice, puisque 85 % de son montant est réparti en tenant compte du potentiel fiscal des structures intercommunales.

Le montant des crédits consacré à la péréquation pourrait être accru en ramenant la part de l'augmentation de la DGF d'une année sur l'autre consacrée à la dotation forfaitaire à moins de 50 % (contre 50 % à 55 % aujourd'hui). Le Comité des finances locales pourrait par exemple décider de consacrer entre 45 et 55 % de l'augmentation de la DGF d'une année sur l'autre à la dotation forfaitaire.

Assurer une meilleure péréquation entre les collectivités locales nécessite surtout une refonte des critères de répartition des dotations, ceux-ci étant trop nombreux d'une part, et de moins en moins pertinents d'une part, s'agissant en particulier du potentiel fiscal, qui est calculé à partir de bases d'imposition obsolètes et se trouve considérablement affecté par la croissance des compensations fiscales.

Votre rapporteur général considère donc que le renforcement de la péréquation doit être effectué en améliorant la pertinence des critères de répartition des dotations de l'Etat, s'agissant notamment du potentiel fiscal (PF) et du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui ne permettent plus une répartition stable et véritablement péréquatrice des dotations de l'Etat. Le potentiel fiscal repose en effet sur des bases obsolètes, qui faussent les mécanismes de péréquation. L'intégration de la compensation de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal l'a également rendu très largement virtuel et déconnecté de la réalité.

En revanche, le recours à des mécanismes de péréquation entre les collectivités locales doit être examiné avec prudence et dans le cadre d'un respect scrupuleux du principe de libre administration des collectivités locales.



## EXAMEN EN COMMISSION

### **I. MERCREDI 7 NOVEMBRE 2001 : EXAMEN DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ÉQUILIBRE**

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du mercredi 7 novembre 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2002, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a rappelé que le cycle budgétaire actuel était marqué par des conditions particulières. Il s'agit d'abord du dernier budget de la législature, ce qui nécessite de récapituler l'ensemble de la gestion budgétaire depuis 1997 en procédant à des appréciations rétrospectives. Il s'agit ensuite du premier budget en euros, qui implique de s'habituer aux ordres de grandeur exprimés dans la monnaie unique européenne. Enfin, il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2002, s'il avait été élaboré selon le calendrier habituel donnant lieu à des arbitrages au cours de l'été dernier, était marqué par une conjoncture économique différente depuis le 11 septembre. Les dramatiques événements intervenus aux Etats-Unis auraient dû conduire le Gouvernement à modifier le cadrage macro-économique sous-tendant le projet de loi de finances. Il a ajouté que le taux de croissance associé au présent projet de loi de finances pouvait être qualifié de volontariste avant le 11 septembre mais d'« illusoire » depuis lors.

Abordant le cadrage macro économique, le rapporteur général a rappelé que la croissance observée au cours de cette année ne répondait pas aux attentes du Gouvernement puisqu'au moins un point d'écart était constaté par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour 2002, l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement se situe dans une fourchette de 2,25 % à 2,75 %, alors que les conjoncturistes prévoient une croissance de 1,8 % l'année prochaine, et le Fonds monétaire international (FMI), dans une récente publication, l'estime à 1,6 %. Il a rappelé que, de 1998 à 2000, la croissance avait été élevée, même si elle avait rapidement atteint un palier situé à 3 %, le décrochage intervenant entre la fin 2000 et le début 2001. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) prévoit ainsi un taux de croissance de 1,1 % cette année, de telle sorte que les objectifs fixés par la loi de finances initiale ne seront pas atteints. Il a attribué cette évolution au ralentissement brutal de l'économie américaine perceptible dès avant le 11 septembre, estimant que, depuis cette date, l'évolution

observée était davantage de degré que de nature, et a considéré que l'impact du retournement américain sur la croissance française pouvait être estimé à 0,5 point du produit intérieur brut (PIB) à l'horizon 2002, cette évolution n'ayant pas été prise en compte par le présent projet de loi de finances.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté que l'équilibre du projet de budget de l'année prochaine ne pouvait être atteint que grâce à un accroissement du déficit budgétaire. En termes de besoins de financement, il a indiqué que l'impact du plan triennal de réduction des impôts s'élevait à 3,7 milliards d'euros en 2002, tandis que la hausse des prélèvements sur recettes, notamment au profit du financement de l'Union européenne, entraînait un besoin supplémentaire de 4,4 milliards d'euros, et la progression des dépenses du budget général, de 5,2 milliards d'euros. En termes de moyens de financement, il a constaté que les recettes fiscales progresseraient de 6 milliards d'euros en 2002 et les recettes non fiscales, c'est-à-dire des recettes exceptionnelles, de 5,7 milliards d'euros, un accroissement du déficit de 2 milliards d'euros étant également nécessaire.

Il a estimé que les prévisions de recettes relatives aux recettes fiscales étaient particulièrement optimistes, concernant notamment le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et celui de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), + 5 % en 2002, soit une hypothèse qui paraît peu réaliste. Il a enfin insisté sur la très forte progression des recettes non fiscales, en particulier les prélèvements opérés par l'Etat actionnaire sur les entreprises publiques, qui constituent un moyen indispensable au Gouvernement pour boucler son projet de budget. A ce propos, il a vivement regretté les difficultés qu'il avait rencontrées pour obtenir des informations plus précises sur ces prélèvements tant auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que de Gaz de France (GDF). Enfin, il a souligné le dynamisme des recettes engendrées par l'impôt sur les sociétés, dont le rendement a augmenté de 57 % depuis 1997, et de l'impôt sur le revenu, dont le rendement a augmenté de 19,4 % durant la même période. Au total, les prélèvements obligatoires, au cours de la législature, ont été accrus de 92 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite présenté l'évolution des dépenses du budget général. Il a noté qu'en 1998 et 1999, la norme prévisionnelle de progression des dépenses n'avait pas été respectée et que, selon la Cour des comptes, elle ne l'avait été en 2000 qu'au prix de manipulations comptables. Il a rappelé que, depuis 1997, les dépenses liées à la fonction publique avaient crû de 15 milliards d'euros, soit le premier poste de dépenses de l'Etat. La part des dépenses de fonction publique au sein du budget général n'a cessé d'augmenter, passant de 40,7 % en 1997 à 43,3 % dans le présent projet loi de finances, cette évolution traduisant un resserrement des marges de manœuvre au sein du budget.

Il a ensuite insisté sur l'inflexion à la hausse de l'emploi public, marqué par la création de plus de 27 200 emplois budgétaires supplémentaires

au cours des deux dernières années, le Gouvernement rompant ainsi ses engagements initiaux de « geler » l'emploi public. Il a également rappelé que le projet de loi de finances pour 2001 prévoyait aussi au titre de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique ainsi que des régularisations d'emplois et de surnombres, des mesures de « remise en ordre » des personnels, portant sur un total de 13 293 emplois. Par ailleurs, il prévoit également le remplacement des 54 700 départs à la retraite de fonctionnaires prévus pour l'année prochaine, le remplacement poste pour poste étant lourd de conséquences tant en termes budgétaires qu'au niveau de la nécessaire réflexion sur la réorganisation du service public. Il a ainsi vivement regretté que la progression des dépenses soit quasi entièrement « captée » par la fonction publique et la charge de la dette.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est ensuite interrogé sur la pertinence de certains choix effectués par le Gouvernement. Il a par exemple montré que la réduction du temps de travail, bien que financée en loi de financement de la sécurité sociale grâce à des affectations de recettes fiscales, avait été systématiquement privilégiée par rapport aux dépenses civiles et militaires en capital. Il a indiqué que les emplois-jeunes avaient coûté depuis 1998 plus de 13,20 milliards d'euros, alors que l'avenir de ces jeunes reste très incertain. Dans le domaine militaire, les dépenses d'investissement ont constamment été sacrifiées au fonctionnement courant des armées de telle sorte qu'il est aujourd'hui évident que la loi de programmation militaire ne pourra être respectée. Il a indiqué à cet égard que le simple respect de la loi de programmation militaire révisée à la baisse aurait permis à la France de se doter d'un second porte-avions nucléaire, accompagné de trois frégates anti-aériennes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite relaté un déplacement effectué en Espagne et au Portugal, le premier de ces pays ayant un gouvernement de centre-droit et le second un gouvernement socialiste. Or, ces deux Etats de la péninsule ibérique ont engagé une véritable politique de réduction de la dépense publique grâce à la fixation d'objectifs ambitieux en termes de progression des dépenses, au remplacement d'un départ à la retraite de fonctionnaires sur quatre et à la conduite de réformes structurelles courageuses. Il a estimé que ces pays constituaient pour la France un exemple à méditer.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite vivement déploré le retour au laxisme budgétaire que traduisent les choix gouvernementaux en matière de déficit. Il a, à cet égard, rappelé que 2001 sera la première année depuis 1997 à présenter un déficit exécuté supérieur aux prévisions initiales, et que, en 2002, pour la première fois depuis 1995, le déficit prévu en loi de finances initiale augmentera. Il en a conclu que le scénario fixé par le programme pluriannuel de finances publiques, qui prévoit un retour à l'équilibre budgétaire en 2004, ne pourra plus être respecté et s'est interrogé sur les conséquences de cette évolution sur la crédibilité de la France en

Europe, et, plus généralement, sur celle de la zone euro et de la monnaie unique. Il a expliqué que l'année 2002 donnera lieu à un recours important à l'emprunt, pour un total supérieur à 90 milliards d'euros ainsi répartis : 60 milliards d'euros au titre du remboursement des emprunts précédents, 25,6 milliards d'euros pour le financement des investissements, et 4,8 milliards d'euros au titre du paiement des dépenses courantes. Il a déploré le « désavantage compétitif » de notre pays par rapport à la moyenne de la zone euro, les déficits structurels français étant largement supérieurs à la moyenne européenne. Un décrochage très net est en effet apparu en 1997, la situation de la France n'ayant alors cessé de se détériorer par rapport à la moyenne de l'Union européenne comme à celle de la zone euro.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que la situation de la France en matière de dette publique était moins favorable que par le passé. En effet, si la situation française, en termes relatifs, était globalement meilleure que celle des autres pays européens, cet avantage s'est sensiblement réduit, l'écart ne cessant de s'amenuiser avec le reste de l'Europe. Il a ainsi rappelé que la dette négociable de l'Etat passerait de 515 milliards d'euros en 1997 à 686 milliards d'euros en 2002. Il a formé le souhait que la France ne renoue pas avec le cercle vicieux de déficits budgétaires venant accroître le stock de dette publique comme cela avait été le cas au cours des années 1991 à 1993. Il a en effet rappelé que les perspectives d'évolution de la dette sont toujours lointaines, notamment depuis que le gain escompté de la cession des licences Universal Mobile Telecommunication System (UMTS) était passé de 19,82 milliards d'euros à 1,23 milliard d'euros. Il a par ailleurs rappelé que l'Etat était également confronté à des engagements « hors-bilan », dont la plus grosse part est constituée des pensions publiques, dont le montant s'établit, selon la secrétaire d'Etat au budget, entre 595 et 685 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite observé qu'une part croissante des concours de l'Etat aux collectivités territoriales était consacrée à la compensation des exonérations et des suppressions d'impôts décidées par le gouvernement, et a ainsi estimé que l'autonomie financière des collectivités avait été réduite depuis le début de la législature. Il a conclu sur le fait que le Gouvernement, depuis 1997, n'avait pas mis à profit la période de croissance dont il avait bénéficié pour engager les indispensables réformes de structure dont notre pays a besoin.

M. Alain Lambert, président, a souligné la qualité de la présentation du rapporteur général et lui a demandé si sa conclusion n'était pas que le Gouvernement décidait de baisses d'impôt à crédit.

M. Michel Charasse est revenu sur la comparaison entre la situation actuelle du budget de l'Etat et les années 1991-1993. Il a tout d'abord souligné que le déficit de l'année 1991 s'élevait seulement à 130,8 milliards de francs contre plus de 200 milliards de francs pour l'année 2001 et que les prévisions n'avaient été légèrement dépassées qu'en raison du ralentissement des recettes

fiscales à partir du second trimestre de 1991. En 1992, le déficit avait atteint 193,6 milliards de francs du fait d'une moins-value fiscale de l'ordre de 40 milliards de francs. Il a rappelé qu'une commission du bilan réunie par le Premier ministre de l'époque, M. Edouard Balladur, avait conclu que la dégradation du solde budgétaire entre 1991 et 1993 ne résultait pas d'un dérapage des dépenses, mais d'une chute brutale des recettes. Il a ajouté que lors de la préparation de la loi de finances pour 1993, tous les grands instituts de prévision avaient sous-estimé l'ampleur de la dégradation de la situation économique qui se constatait pourtant dans le niveau des rentrées fiscales. Il en a conclu que l'objectif essentiel d'un gouvernement devait être de lutter contre la hausse des dépenses, puisque le pilotage du montant des recettes était impossible.

M. Bernard Angels, tout en soulignant les qualités pédagogiques de la présentation du rapporteur général, a souligné qu'il aurait été également très simple de tirer des chiffres de la période 1997-2001 des conclusions entièrement différentes sur la pertinence de la politique budgétaire menée par le Gouvernement. Il a fait observer que, globalement, les résultats enregistrés par la France en matière de dépenses, de déficit ou de dette ne variaient pas depuis une dizaine d'années. S'agissant du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour 2002, il a déclaré qu'il croyait en l'action politique et en ses effets sur l'économie, et il a estimé que l'importante croissance qu'avait connue la France depuis quatre ans était au moins pour partie liée à l'action du Gouvernement. Il a évoqué le plan de relance décidé aux Etats-Unis, qui n'était pas différent dans ses objectifs de celui décidé en France. S'agissant de la perception de recettes exceptionnelles en 2002, il a évoqué la « soulte » de France Télécom versée au budget de l'Etat en 1997. Il a également estimé que l'exposé du rapporteur général devrait comporter des considérations sur l'évolution du pouvoir d'achat des ménages et de l'investissement industriel depuis 1997. Enfin, il a demandé s'il pouvait avoir communication des chiffres des dernières rentrées fiscales qui faisaient l'objet de situations hebdomadaires transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au rapporteur général et au président de la commission.

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur la prévision de croissance associée au projet de loi de finances pour 2002 et sur les conséquences budgétaires d'une révision à la baisse de ce taux de croissance.

M. Aymeri de Montesquiou a souligné l'impact de la gestion budgétaire de la France sur l'euro, en rappelant qu'il existait désormais un droit de regard de nos partenaires européens sur la conduite de nos finances publiques.

M. Gérard Miquela estimé qu'il était paradoxal de faire référence aux observations de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et du fonds monétaire international (FMI), alors même que les Etats-Unis choisissaient de relancer leur économie par des dépenses

publiques supplémentaires en contradiction avec les préconisations de ces organismes. Il a également souligné que l'exposé du rapporteur général manquait d'éléments de comparaison des performances de l'économie française avec celles des autres pays européens. Il a regretté qu'en 1999, alors que les comptes publics se redressaient, le débat ait porté sur une répartition des fruits de la croissance plutôt que sur la réduction du déficit budgétaire. Enfin, il a rappelé que la France avait déjà traversé deux périodes difficiles en 1997 et 1999 et que le Gouvernement s'était employé depuis 1997 à augmenter de 20 % les dotations au budget de l'éducation nationale, de 25 % les crédits à la justice et de 18 % les crédits pour la sécurité.

M. Yves Fréville a demandé quelle était la politique du Gouvernement pour faire face à une éventuelle dégradation de la conjoncture économique, compte tenu des incertitudes pesant sur le taux de croissance. Il s'est interrogé sur les prévisions de recettes pour l'année 2002, et notamment les prévisions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA,) et sur les dépenses publiques, qui pourraient augmenter de manière beaucoup plus importante que la norme de progression retenue jusqu'à présent. Il a demandé au rapporteur général s'il lui était possible de présenter le déficit du budget de l'Etat en solde structurel et en solde conjoncturel et il l'a interrogé sur la combinaison entre la politique budgétaire du Gouvernement et la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE).

M. Eric Doligé, constatant l'effet de ciseaux entre la diminution des recettes de l'Etat et l'augmentation des dépenses, s'est demandé si l'Etat ne comptait pas transférer davantage de dépenses aux collectivités locales. Il a déclaré que les prévisions montraient que 80 % des départements seraient contraints d'accroître leur fiscalité de 5 à 15 % dans les années à venir afin de compenser les charges nouvelles pesant sur eux. Il a souhaité qu'il soit bien noté que la situation du budget de l'Etat serait encore plus dégradée si les collectivités locales ne contribuaient pas à de nombreux financements publics.

M. Jacques Oudin a expliqué que face aux aléas conjoncturels, la France ne disposait pas de marge de manœuvre. Il a regretté que l'emprunt serve à hauteur de 4,81 milliards d'euros à des dépenses de fonctionnement. Il a évoqué la chute des investissements publics qui handicape l'avenir économique de la France et la nécessaire restructuration des services publics, seul véritable préalable à la maîtrise des dépenses.

M. Yann Gaillard a souhaité que le rapporteur général puisse définir un « bloc » de dépenses politiques, en évoquant la réduction du temps de travail à 35 heures ou les emplois jeunes, afin de démontrer que l'action gouvernementale avait une entière responsabilité dans la dérive de nos finances publiques.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a répondu au président que les baisses d'impôt décidées par le Gouvernement l'étaient bien à crédit, car le

budget pour 2002 ne pouvait être présenté qu'avec une hausse significative du déficit budgétaire. S'agissant de la chute des recettes et de l'absence de marge de manœuvre évoquée par M. Jacques Oudin, il a expliqué que celle-ci résultait de la rigidité des dépenses et qu'il conviendrait donc de changer de méthodologie en matière de dépenses. Il a évoqué des expériences étrangères, notamment aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, qui consistaient à voter des dépenses conditionnelles qui ne se réalisaient que si la croissance le permettait. Il a estimé que le Gouvernement ne pouvait plus être un spectateur passif des évolutions économiques, alors que toutes les entreprises trouvaient les facultés de s'adapter à la conjoncture.

En réponse à M. Michel Charasse, et s'agissant de la comparaison de la période actuelle avec celle de 1993, il a souligné trois facteurs objectifs de différence : des incertitudes encore plus fortes sur la croissance économique, mais aussi sur la politique internationale, une rigidité accrue de la dépense publique puisque la part des dépenses de fonction publique n'a cessé d'augmenter depuis dix ans, enfin, une dette encore plus importante qu'à l'époque considérée.

Au sujet des performances de l'économie française depuis 1997 évoquées par MM. Bernard Angels et Gérard Miquel, il a estimé qu'une augmentation plus faible des prélèvements obligatoires sur la période aurait sans doute permis à l'emploi de progresser davantage, mais que de toute manière, aucun gouvernement ne pouvait se targuer d'avoir trouvé la clé de la croissance économique. Il a ajouté qu'il fallait en réalité juger la performance de l'économie française par rapport au cycle conjoncturel qu'elle avait connu, et il a cité les critiques de la Commission européenne, qui a estimé que la politique française sur la période récente avait été procyclique alors qu'elle aurait dû être contracyclique. Il a rappelé l'importance des dépenses sociales depuis 1997 et l'absence complète de provisions pour réduire l'endettement public dans la perspective d'un ralentissement de la croissance économique. Il a également souligné que les Etats-Unis pouvaient se permettre de lancer un plan d'investissement massif car ils avaient profité de leur période de croissance pour dégager un excédent budgétaire.

En réponse à M. Joël Bourdin, s'agissant de l'impact d'un ralentissement de la croissance sur le budget de l'Etat, le rapporteur général a expliqué que, selon les méthodes de calcul de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), 0,5 point de croissance en moins entraînerait environ 7 milliards d'euros de moins-values fiscales, auxquelles il faudrait ajouter des moins-values sur les prélèvements sociaux et les prélèvements des collectivités locales.

S'agissant du regard de nos partenaires européens, évoqué par M. Aymeri de Montesquiou, M. Philippe Marini, rapporteur général, a expliqué que la France et l'Allemagne, compte tenu de leur situation financière actuelle, s'éloignaient de l'objectif de retour à l'équilibre des

finances publiques en 2004. Il a ajouté que ce laxisme budgétaire conduisait à des observations de la Commission européenne et à des remarques de certains de nos partenaires comme l'Espagne, qui enregistrait des performances bien meilleures que les nôtres.

En ce qui concerne les priorités budgétaires du Gouvernement évoquées par M. Gérard Miquel, il a expliqué que la vraie priorité avait été la hausse des dépenses de fonction publique, celles-ci ayant représenté 70 % de la progression des dépenses de l'Etat depuis 1997. Il a ajouté qu'au sein des dépenses de fonction publique, les dépenses pour le personnel de l'éducation nationale avaient le plus progressé, sans aucune mesure d'efficacité, si bien qu'il a parlé de « fuite en avant » du système éducatif français. Il a ajouté que les priorités gouvernementales ne figuraient pas uniquement dans le projet de loi de finances, puisque la réduction du temps de travail à 35 heures coûtait 75 milliards de francs et que ce coût figurait essentiellement en dehors du budget de l'Etat.

En réponse à M. Yves Fréville et s'agissant de la présentation du déficit de l'Etat en solde structurel et conjoncturel, il a expliqué que celle-ci figurerait dans son rapport écrit. Il a affirmé que le Gouvernement n'avait pas assez utilisé les recettes de la croissance pour réduire le déficit structurel et que depuis 1997, les deux tiers de la réduction du déficit étaient liés à l'amélioration de la conjoncture.

S'agissant de l'évolution récente des recettes fiscales, en réponse à M. Bernard Angels, il a précisé que la situation hebdomadaire du budget de l'Etat n'était transmise qu'au rapporteur général et au président de la commission des finances et faisait dès lors l'objet d'une diffusion très limitative. Il a toutefois ajouté que selon les dernières informations dont il disposait, les recettes de TVA nettes étaient en repli de 1,2 % par rapport à l'année précédente.

Enfin, il a approuvé les propos de M. Yann Gaillard sur l'existence d'un « bloc » de dépenses politiques.

## **II. JEUDI 8 NOVEMBRE 2001 : AUDITION DE MME FLORENCE PARLY, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET**

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 8 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, sur le projet de loi de finances pour 2002.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, a tout d'abord évoqué les incertitudes qui pèsent sur la conjoncture de l'économie depuis les

attentats du 11 septembre 2001. Elle a indiqué que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) prévoyait en 2001 une croissance légèrement supérieure à 2 % et que le dynamisme de la consommation des ménages devrait compenser l'atonie de la demande des entreprises et le ralentissement de la demande externe. Elle a observé que les baisses d'impôt survenues en septembre et l'allocation de rentrée scolaire, qui ont représenté au total 6 milliards d'euros, avaient encouragé en France la bonne tenue de la consommation. Elle a rappelé que les derniers indicateurs montraient que la production industrielle avait nettement progressé durant l'été. S'agissant de la croissance pour 2002, elle a qualifié la situation de complexe, mettant en évidence deux tendances opposées. Elle a d'une part souligné que les fondamentaux de l'économie étaient solides, notant que le ralentissement de près d'un point de l'inflation sur douze mois était favorable au pouvoir d'achat des salaires. Elle a exprimé l'espoir d'une consommation des ménages robuste et d'une reprise modérée de l'investissement en 2002. Elle a évoqué d'autre part les conséquences sur la conjoncture des attentats du 11 septembre et les risques immédiats que constituent le risque pétrolier, le risque boursier et le risque psychologique. Elle a manifesté la conviction qu'il ne fallait pas, par ailleurs, dissocier le risque sur la consommation et le risque sur l'investissement.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a indiqué qu'il fallait en cette période incertaine garder le cap en réaffirmant les choix budgétaires et économiques du gouvernement. Elle a noté que le budget 2002 avait été construit en dégageant des marges et en ciblant les priorités. Elle a précisé que le gouvernement avait redéployé chaque année depuis 1997 près de 5 milliards d'euros et que ce mouvement serait poursuivi en 2002 avec un redéploiement de 6 milliards d'euros. Elle a souligné qu'au terme de cette gestion active de la dépense, plus de 80 % de la progression du budget de l'État ont pu être affectés aux priorités que sont l'éducation, l'emploi et la lutte contre les exclusions, la sécurité, la justice, la culture ainsi que l'environnement dont les budgets ont progressé en valeur depuis 1997 de 17,2 % contre 3,2 % pour les autres.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a souligné que les dépenses du budget de l'État s'élèveraient en 2002 à 266 milliards d'euros, en croissance de 0,5 % en volume, présentant trois priorités : l'éducation nationale, dotée de 400 milliards de francs (61,4 milliards d'euros), la sécurité et la justice, dont les crédits progresseront respectivement de 4,5 % et de 5,7 % en 2002 et permettront l'embauche de 3.000 policiers, 1.000 gendarmes et 930 juges supplémentaires, et enfin l'environnement dont les crédits seront en hausse de 6,3 %. Elle a constaté que cette dernière priorité constituait un engagement fort de la majorité plurielle et qu'il avait été tenu. En ce qui concerne les recettes, elle a déclaré que le mouvement de baisse et de réforme des impôts serait poursuivi en 2002, évoquant un allègement de 5,95 milliards d'euros qui portera le montant total du plan pluriannuel de baisse d'impôts à 18,9 milliards d'euros. Elle a cité dans ce cadre le doublement de la prime

pour l'emploi, qui atteindra 458 euros au niveau d'un salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), la baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu, de - 0,75 % pour les 4 premières tranches et de - 0,5 % pour les deux dernières, une nouvelle réduction de la surtaxe de l'impôt sur les sociétés qui sera ramené à 34,33 % et la poursuite du plan de suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le montant de l'abattement sur cette part passant de 152.444 euros à 914.694 euros.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a insisté ensuite sur l'hypothèse de croissance du Gouvernement, évoquant pour 2002 un chiffre de 2,25 % ou 2,5 %. Elle a reconnu que toute hypothèse économique, surtout en période bouleversée, était discutable. Elle a indiqué toutefois avoir décidé, avec le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances, de maintenir une approche volontaire tout en soulignant la nécessité de rester prudent et pragmatique par rapport à une estimation. Elle a rappelé que les fondamentaux étaient bons, notamment pour le taux d'inflation, et que les autres pays européens formulaient en général des hypothèses de croissance supérieures à 2 % alors même que leurs performances étaient voisines ou inférieures à celle de la France. Elle a souligné que le gouvernement se devait d'être à la fois réaliste et volontaire, expliquant ainsi l'origine du plan de consolidation de la croissance.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a alors détaillé le plan de consolidation de la croissance qui consiste à mobiliser la politique monétaire, à conforter la demande des ménages, à stimuler l'investissement des entreprises et à aider certains secteurs comme le transport aérien touchés par les attentats. Elle a ainsi exprimé sa conviction qu'il existe des marges de manœuvre pour la politique monétaire. Elle a expliqué que reprise de l'investissement et dynamisme de consommation se nourrissent mutuellement, évoquant, en ce qui concerne la consolidation de la demande des ménages, le doublement anticipé de la prime pour l'emploi dès la fin 2001 et, s'agissant de l'investissement, un amortissement exceptionnel de 30 % pour les biens acquis entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002, complété par un effort pour soulager la trésorerie des entreprises consistant dans le remboursement intégral, dès le début 2002, de la dette née de la suppression du décalage d'un mois dans le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle a jugé nécessaire un effort particulier en direction des petites et moyennes entreprises (PME) qui éprouvent depuis quelques semaines davantage de difficultés dans leurs relations avec les banques, cet effort de 150 millions d'euros passant par une dotation en capital exceptionnelle de la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) destinée à augmenter la capacité d'engagement des fonds de garantie gérés par la société française de garantie des financements des PME (SOFARIS) et à conforter l'action du Crédit d'Équipement des PME, par la création au sein de la BDPME d'un fonds spécifique qui garantira les prêts à long terme souscrits par les sociétés « biotech » et par un fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises technologiques. Elle a enfin annoncé un programme de

soutien au transport aérien de 300 millions d'euros, dont le premier objectif, la sûreté, mobilisera 80 % des moyens affectés et dont le second vise à compenser les pertes d'exploitation immédiates supportées par les compagnies françaises en raison de la fermeture du ciel américain. Elle a précisé que ce plan serait financé par une augmentation des taxes d'aéroport supportées par l'utilisateur et destinées au Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et par des dotations en capital aux aéroports fournies par l'État.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a souhaité ensuite indiquer les mesures prises au cours des débats à l'Assemblée nationale sur la partie recettes. Elle a indiqué que dans le domaine social avaient ainsi été adoptées des mesures complémentaires en faveur du logement social, des organismes sans but lucratif, qu'avaient été actées une extension de l'exonération de la redevance audiovisuelle et une nouvelle tranche de dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle a annoncé que l'Assemblée nationale avait adopté avec l'accord du Gouvernement une nouvelle extension de l'exonération de la vignette pour les personnes physiques et morales, une extension du régime simplifié d'imposition des revenus fonciers, une mesure de simplification sur les modalités de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les salaires pour les très petites entreprises, une prorogation pour 5 ans du régime des provisions pour investissement des entreprises de presse et l'exonération pour les locaux administratifs des établissements d'enseignement public de la taxe sur les bureaux. Elle a enfin signalé que les travaux réalisés par les collectivités locales en réparation des dégâts causés par les tempêtes de décembre 1999 et payés en 2001 seraient éligibles au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et que les sociétés assujetties à la taxe exceptionnelle sur les entreprises de raffinage et de distribution pétrolières seraient soumises à une taxe complémentaire de 8,33 % de l'assiette de la taxe exceptionnelle.

Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a pour terminer présenté les dispositions relatives aux collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 2002. Elle a souligné que la dotation globale de fonctionnement (DGF) avait progressé deux fois plus vite que les dépenses de l'État depuis 1998 et que les collectivités locales avaient ainsi été associées aux fruits de la croissance. Elle a relevé que, au total, les concours de l'État aux collectivités avaient crû de près de 8% par an depuis 1997, notant que cette tendance serait poursuivie en 2002 : l'enveloppe normée des concours de l'État progresserait de 2,9 %, soit 1,5 fois plus vite que les dépenses de l'État. Elle a indiqué que l'article 22 du projet de loi de finances proposait la consolidation au sein de la DGF du financement des communautés d'agglomération et l'article 23 un aménagement du financement de la garantie des communautés urbaines. Elle a jugé que la dotation de solidarité rurale (DSR) bourg centre pourrait connaître une évolution insuffisamment satisfaisante et que les articles 24 et 25 proposaient dès lors deux abondements exceptionnels permettant d'atteindre un objectif de progression de 5 % en

2002. Elle a enfin évoqué la procédure visant à régler définitivement un contentieux ancien, communément baptisé du nom de la commune de Pantin, et lié aux compensations d'abattement de taxe professionnelle sur les rôles supplémentaires. Elle a souligné que 133 millions d'euros seraient mobilisés dès 2002 au sein d'une enveloppe globale de 300 millions d'euros sur 4 ans.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a posé plusieurs questions à Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget. Il lui a tout d'abord demandé de justifier la prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) retenue dans le projet de loi de finances pour 2002. Il s'est ensuite interrogé sur la possibilité de parvenir à un équilibre des comptes publics en l'an 2004. Abordant la question des recettes, il a demandé à Mme Florence Parly si elle était certaine que les moins-values de recettes fiscales en l'an 2001 seraient bien de 25 milliards de francs, conformément aux estimations indiquées par le gouvernement, et quelle était la part, dans l'augmentation des recettes non fiscales prévues pour l'année 2002, de chacune des entreprises publiques mises à contribution. Il a ensuite souligné que si les créations nettes d'emplois indiquées par le projet de loi de finances pour 2002 s'élevaient à 16.000, il fallait y ajouter 30.000 emplois, correspondant à des réintégrations, régularisations et remises en ordre, et a interrogé Mme Florence Parly sur l'existence d'éventuelles prévisions à moyen terme au sujet de ces dernières. Enfin, il a souligné que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement ne devait pas faire oublier l'alourdissement des charges des collectivités locales.

En réponse, Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a estimé que, contrairement aux conjoncturistes indépendants, le Gouvernement se devait d'être volontaire dans ses prévisions, compte tenu de sa capacité à agir sur la situation économique. Elle a indiqué que la prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques serait présentée au Parlement avant la fin de l'année 2001. Elle a affirmé que la prévision de moins-values fiscales de 25 milliards de francs en 2001 était toujours valable, mais qu'elle présentait une marge d'incertitude non négligeable. Elle a considéré que les prélèvements non fiscaux que le projet de loi de finances pour 2002 envisageait d'effectuer sur certaines entreprises publiques étaient conformes aux contrats conclus avec ces dernières, et a indiqué que, pour l'année 2002, les dividendes prévisionnels d'Electricité de France (EDF) s'élevaient à 1,219 milliard d'euros. Elle a estimé que le coût de la réduction du temps de travail dans le secteur privé était difficile à calculer, compte tenu de la nécessité de prendre en compte l'impact sur les finances publiques de la réduction du nombre de chômeurs en résultant. Elle a jugé que ce coût était faible dans la fonction publique, et a souligné qu'il n'y aurait pas de créations d'emplois supplémentaires dans la fonction publique du fait du passage aux 35 heures. Elle a considéré que les 30.000 nouveaux emplois dans la fonction publique indiqués par M. Philippe Marini, rapporteur général, correspondaient à des chiffres d'emplois budgétaires mais que 16.000 seulement de ces créations correspondaient à des effectifs réellement nouveaux. Enfin,

mentionnant le développement de l'intercommunalité, elle a estimé que la politique menée depuis 1997 vis-à-vis des collectivités locales avait été à la hauteur des enjeux.

M. Alain Lambert, président, a souligné l'ampleur des augmentations des charges pesant sur les collectivités locales. Il a déploré la divergence des estimations, par différentes administrations publiques, de l'impact sur l'emploi de la réduction du temps de travail.

Un large débat s'est ouvert.

M. François Trucy a estimé que les crédits du ministère de la défense étaient insuffisants.

M. Roland du Luart a demandé à Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, quelle proportion du personnel enseignant n'exerçait pas de fonction d'enseignement. Il a regretté que les postes budgétaires actuels ne soient pas tous pourvus dans le cas des magistrats, et a interrogé Mme Florence Parly sur l'intention du Gouvernement de respecter, pour l'année 2001, certaines des règles de transparence que la législation actuelle prévoit en matière de fonds spéciaux.

M. Michel Charasse a souligné l'ampleur de l'augmentation des charges des collectivités locales et le coût de l'intercommunalité. Abordant la question des fonds spéciaux, il a estimé que le Parlement se devait de jouer un rôle exemplaire en matière de transparence des rémunérations.

M. Jacques Oudin a demandé à Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, quelles étaient ses propositions afin de favoriser le développement du transport ferroviaire et de réduire sa dette.

M. Éric Doligé a souhaité savoir si les dispositions prévues par le projet de loi de finances pour 2002 au sujet des attributions du FCTVA relatives aux investissements visant à réparer les dommages causés par les tempêtes de 1999 s'appliquaient également dans le cas des inondations. Il a exprimé son doute quant à la possibilité de réduire le temps de travail dans la fonction publique sans accroître les effectifs en conséquence, et demandé à la ministre quelle était sa position sur la question du troisième aéroport.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le gouvernement avait retenu une prévision de croissance selon lui optimiste, et a souhaité savoir si les services de Mme Florence Parly avaient évalué l'impact qu'une croissance plus faible que prévue aurait sur les finances publiques.

En réponse, Mme Florence Parly, secrétaire d'État au budget, a déclaré que le gouvernement n'était pas en mesure d'évaluer l'impact sur la croissance des attentats commis le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Elle a estimé que l'augmentation des charges des collectivités locales était justifiée,

précisant par ailleurs qu'elles étaient en grande partie décidées dans le cadre de l'Union européenne. Elle a souligné que l'actuelle loi de programmation militaire avait été exécutée à un taux plus élevé que les lois de programmation antérieures. Elle a déclaré que le Gouvernement avait eu depuis 1997 le souci constant d'accroître la proportion d'enseignants effectivement chargés de fonctions d'enseignement, et a rappelé que le gouvernement avait pris des engagements en matière d'augmentation du nombre de magistrats. Elle a reconnu qu'aucun gouvernement n'avait respecté certaines des principales obligations de transparences imposées par l'actuelle législation relative aux fonds spéciaux, et a indiqué que M. François Logerot, Premier président de la Cour des comptes, devait prochainement remettre au Premier ministre une note relative à la réforme du contrôle de ces fonds. Elle a considéré que la question du coût de l'intercommunalité méritait d'être posée, et qu'une étude à ce sujet pourrait être utile. Elle a estimé que le développement du transport ferroviaire, en particulier de marchandises, était favorisé par la politique menée par le gouvernement en ce domaine. Elle a indiqué que la prorogation d'une année de la période au cours de laquelle les investissements visant à réparer les dommages causés par les tempêtes de 1999 pourraient faire l'objet d'attributions du FCTVA ne concernait pas le cas des inondations. Elle a estimé ne pas pouvoir se prononcer sur la question du troisième aéroport, le Gouvernement n'ayant pris aucune décision en la matière.