

N° 68

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## 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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME I

**LE BUDGET DE 2003**

**ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

---

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

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	9
-------------------	---

### CHAPITRE PREMIER : UNE CROISSANCE SOUMISE À DE FORTS ALÉAS

<b>I. DES PRÉVISIONS N'INTÉGRANT PAS LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA CONJONCTURE.....</b>	<b>11</b>
A. UN CONSENSUS DES PRINCIPAUX CONJONCTURISTES DÉSORMAIS AUTOUR DE 2 % DE CROISSANCE EN 2003.....	11
B. LES CAUSES DE CETTE RÉVISION À LA BAISSSE.....	13
<b>II. DES ALÉAS PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS .....</b>	<b>14</b>
A. LES QUATRE PRINCIPAUX ALÉAS .....	14
1. <i>La chute des cours boursiers et le risque d'une vraie crise financière.....</i>	14
2. <i>Un prix du pétrole durablement élevé.....</i>	15
3. <i>Une dépréciation du dollar.....</i>	17
4. <i>Une moindre croissance de nos partenaires.....</i>	17
B. L'IMPACT D'UNE GUERRE EN IRAK.....	18
1. <i>Une croissance des pays de l'OCDE réduite de moins de 0,5 point en cas de conflit bref ?.....</i>	19
2. <i>Des hypothèses de scénarios plus défavorables à envisager .....</i>	19

### CHAPITRE II : UN BUDGET DE TRANSITION

<b>I. LES DIFFÉRENTES PRÉSENTATIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>22</b>
1. <i>La présentation de l'article d'équilibre.....</i>	23
2. <i>La présentation synthétique.....</i>	23
3. <i>Le chiffrage des dépenses réelles.....</i>	24
<b>II. LA «STABILISATION» DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU NIVEAU LAISSÉ PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT.....</b>	<b>26</b>
A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTENU EN 2003 AU NIVEAU DU « DÉRAPAGE » PRÉVU POUR 2002 .....	26
1. <i>Un niveau de 44,6 milliards d'euros établi par l'audit de juin 2002.....</i>	26
2. <i>Un besoin de financement de l'Etat de 3,2 % du PIB en 2002 et de 3 % en 2003.....</i>	27
B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2002 DIFFICILE .....	30
1. <i>Les chiffres préoccupants issus des situations mensuelles budgétaires.....</i>	30
2. <i>La volonté du gouvernement de contenir la détérioration du solde.....</i>	30

C. UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS COMPROMISE PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE .....	31
1. Un déficit de fonctionnement 2003 au niveau de 1997 .....	31
2. Une stabilisation du déficit structurel en 2002-2003 .....	35
3. L'Etat, collectivité publique toujours fortement déficitaire .....	37
D. UNE DETTE DE L'ÉTAT TOUJOURS EN PROGRESSION.....	38
1. Le retour à un déficit primaire du budget de l'Etat en 2002-2003 .....	39
2. La charge brute de la dette : 14,92 % des dépenses du budget général .....	40
3. Le retour de l'effet « boule de neige ».....	42
4. 189 milliards d'euros de dette négociable supplémentaire entre 1997 et 2002 .....	43
5. Un stock de dette publique de 15.000 euros par habitant .....	45
<b>III. VERS LA MAÎTRISE ET LE REDÉPLOIEMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>47</b>
A. L'INERTIE DES DÉPENSES VOTÉES ENTRE 1997 ET 2002.....	47
1. Le poids des dépenses rigides de la précédente législature.....	48
2. L'inflexion volontariste mise en œuvre par le gouvernement depuis l'été 2002 .....	51
B. L'AN I D'UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES ? .....	52
1. Une norme de progression des dépenses pour 2003 modérée mais fragile .....	52
2. Un programme de maîtrise des dépenses publiques ambitieux pour 2004-2006.....	55
C. LES PREMIERS JALONS D'UNE RÉDUCTION DU POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	56
1. Une réduction significative par rapport à la tendance antérieure.....	56
2. Une modération salariale pour 2003 ? .....	58
D. UNE PRIORITÉ OPPORTUNE POUR LES MINISTÈRES RÉGALIENS ET LES INVESTISSEMENTS .....	60
1. Les ministères régaliens prioritaires.....	61
2. Une relance attendue des investissements publics .....	62
E. LA NÉCESSAIRE RECHERCHE D'ÉCONOMIES.....	63
1. La réduction des crédits des ministères non-prioritaires .....	63
2. Des économies et des redéploiements à hauteur de 5,2 milliards d'euros .....	64
<b>IV. UN NOUVEAU « CAP BUDGÉTAIRE » POUR LA DÉFENSE .....</b>	<b>66</b>
A. UN RATTRAPAGE BUDGÉTAIRE INDISPENSABLE.....	67
1. Faire face à une menace devenue multiforme .....	67
2. Un appareil militaire au bord de la rupture.....	68
3. La condition de l'indépendance stratégique.....	70
B. SE DONNER LES MOYENS DE RELEVER LES DÉFIS DANS LA DURÉE.....	71
1. Des incertitudes économiques multiples .....	71
2. Combler les lacunes logistiques .....	73
3. Une industrie européenne de l'armement toujours en gestation .....	73

<b>V. DES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2003 SOUMISES À ALÉAS</b> .....	75
A. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES POUR 2002 À CONFIRMER EN FIN D'ANNÉE.....	76
1. <i>La prise en compte des résultats de l'audit « Bonnet-Nasse » : - 8,64 milliards         d'euros de recettes fiscales et non fiscales</i> .....	76
2. <i>Une réduction d'impôt sur le revenu de 2,55 milliards d'euros</i> .....	77
3. <i>Des révisions à la baisse confirmées par le présent projet de loi de finances</i> .....	77
B. LES ÉVALUATIONS DES RECETTES FISCALES POUR 2003 : LES INCERTITUDES DE L'ÉLASTICITÉ DES RECETTES À LA CROISSANCE.....	78
1. <i>L'exemple de la loi de finances initiale pour 2002 : une prévision « volontariste »         infirmée par la réalité</i> .....	79
2. <i>Le présent projet de loi de finances : une prévision plus « prudente » mais supérieure         aux résultats attendus de l'année 2002</i> .....	80
3. <i>L'impact des nouvelles réductions d'impôts figurant dans le présent projet de loi de         finances</i> .....	81
C. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN SENSIBLE DIMINUTION CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT.....	82
1. <i>Une première diminution en 2002 amplifiée en 2003</i> .....	82
2. <i>Les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires</i> .....	83
D. LES AUTRES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES RECETTES.....	84
1. <i>Les recettes non fiscales pour 2003 : l'épuisement des « marges de manœuvre »</i> .....	84
2. <i>Des prélèvements sur recettes en hausse</i> .....	84
3. <i>Les changements de périmètre</i> .....	85
<b>VI. DES RECETTES FISCALES EN PROGRESSION, DES RECETTES NON FISCALES EN RÉDUCTION</b> .....	86
A. DES RECETTES FISCALES EN PROGRESSION MALGRÉ D'IMPORTANTES ALLÈGEMENTS.....	86
1. <i>L'évolution des impôts directs</i> .....	86
2. <i>L'évolution des impôts indirects</i> .....	90
B. DES RECETTES NON FISCALES REMISES À UN NIVEAU « RAISONNABLE ».....	93
1. <i>Les exploitations industrielles et commerciales et les établissements publics à         caractère financier</i> .....	94
2. <i>Les produits et revenus du domaine de l'Etat</i> .....	97
3. <i>Les taxes, redevances et recettes assimilées</i> .....	97
4. <i>Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital</i> .....	98
5. <i>Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat</i> .....	98
6. <i>Les recettes provenant de l'extérieur</i> .....	98
7. <i>Les opérations entre administrations et services publics</i> .....	99
8. <i>Divers</i> .....	99
C. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN PROGRESSION.....	100
1. <i>Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales</i> .....	101
2. <i>Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i> .....	102

### CHAPITRE III : L'APPRÉCIATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES

<b>I. LA FRANCE ET SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS : UN PACTE DE STABILITÉ OU UN PACTE DE CROISSANCE ?</b> .....	104
<b>A. LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES</b> .....	104
1. <i>L'interdiction d'un déficit public supérieur à 3 % du PIB et d'une dette publique supérieure à 60 % du PIB</i> .....	105
2. <i>Le contenu des programmes de stabilité</i> .....	106
<b>B. L'ASSOUPLISSEMENT, JUSTIFIÉ, DES CONDITIONS DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE</b> .....	106
1. <i>Un assouplissement attendu et nécessaire</i> .....	106
2. <i>L'assouplissement décidé par l'Eurogroupe</i> .....	107
<b>C. À MOYEN TERME : FAIRE ÉVOLUER LE PACTE DE STABILITÉ VERS UN DISPOSITIF PLUS AMBITIEUX</b> .....	108
1. <i>Faut-il se fixer un objectif de dette publique ?</i> .....	109
2. <i>Faut-il exclure les dépenses d'investissement du déficit public ?</i> .....	109
<b>II. UN HÉRITAGE SINGULARISANT LA FRANCE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	110
<b>A. DES DÉFICITS TOUJOURS PLUS ÉLEVÉS QUE LA MOYENNE DE LA ZONE EURO ET DES PAYS DE L'OCDE</b> .....	110
1. <i>Un besoin de financement plus élevé que chez nos principaux partenaires</i> .....	110
2. <i>Un différentiel en terme de déficit structurel défavorable depuis 1997</i> .....	111
<b>B. UNE SITUATION RELATIVE EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE À NOUVEAU DÉGRADÉE</b> .....	112
1. <i>Une situation correcte en apparence</i> .....	113
2. <i>Une dégradation par rapport à la moyenne de nos partenaires en Europe</i> .....	113
3. <i>L'accroissement du poids de la dette publique brute française selon l'OCDE</i> .....	115
<b>III. COLLECTIVITÉS LOCALES : LA FIN DU CERCLE VERTUEUX ?</b> .....	116
<b>A. UN EXCÉDENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DE PLUS EN PLUS FRAGILE</b> .....	116
1. <i>Une contribution positive au solde des administrations publiques</i> .....	116
2. <i>Des dépenses dynamiques du fait des transferts de charges</i> .....	117
3. <i>Des recettes en hausse en raison de l'augmentation des taux</i> .....	119
<b>B. LES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, SOURCES DE RIGIDITÉ POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	121
1. <i>Le deuxième poste de dépenses du budget de l'Etat</i> .....	121
2. <i>Une augmentation principalement due aux choix de la législature précédente en matière de fiscalité locale</i> .....	122

## CHAPITRE IV : LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

<b>I. S'ASSURER DE LA BONNE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	124
A. LES DISPOSITIONS DÉSORMAIS EN VIGUEUR.....	124
1. <i>Les mesures déjà mises en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002</i> .....	124
2. <i>Le calendrier pour 2003</i> .....	125
B. UN CONTRÔLE VIGILANT DE L'APPLICATION PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	127
1. <i>Un respect des règles à parfaire</i> .....	127
2. <i>Des chantiers essentiels à venir</i> .....	127
<b>II. DÉFICIT ET DETTE PUBLICS : PRÉSERVER LES GÉNÉRATIONS FUTURES</b> .....	128
A. UN PROGRAMME PLURI-ANNUEL 2004-2006 CONDITIONNÉ PAR LA CROISSANCE.....	128
1. <i>Prendre acte de la dérive des années 2001-2003</i> .....	128
2. <i>Un retour à l'équilibre d'ici 2007</i> .....	129
3. <i>Une décrue relative de la dette publique seulement à compter de 2003</i> .....	131
B. BIEN APPRÉHENDER L'ENSEMBLE DE LA DETTE PUBLIQUE ET SES CONTREPARTIES.....	132
1. <i>Chiffrer tous les engagements « hors-bilan »</i> .....	132
2. <i>Mieux gérer le patrimoine des Français</i> .....	137
3. <i>Revenir en 2030 au niveau de dette des années 1980 !</i> .....	138
C. UNE EXPÉRIENCE TRANSALPINE ORIGINALE DE GESTION DU PATRIMOINE PUBLIC.....	140
1. <i>La dette publique en Italie : 108,7 points de PIB en 2001</i> .....	140
2. <i>Doter les structures publiques de moyens de gestion dynamique</i> .....	142
3. <i>Des résultats nécessairement à apprécier dans la durée</i> .....	144
<b>III. RÉFORMER L'ÉTAT POUR UNE MEILLEURE EFFICIENCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE</b> .....	147
A. « L'ARDENTE OBLIGATION » DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....	148
1. <i>Ériger la réforme en loi du service public</i> .....	148
2. <i>Les effets pervers du « toujours plus »</i> .....	149
B. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN PUISSANT AIGUILLON POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....	151
1. <i>Une marge de manœuvre pour les dix années à venir</i> .....	151
2. <i>Quel taux de remplacement retenir ?</i> .....	152
C. POSER DÈS 2003 LES JALONS D'UNE RÉFORME EN CINQ ACTES.....	154
1. <i>Une action dès 2003</i> .....	154
2. <i>Le préalable à la réforme : un discours de la méthode et la mobilisation des outils</i> .....	155
3. <i>Les cinq actes de la réforme de l'Etat</i> .....	156

<b>IV. RÉNOVER L'ARCHITECTURE DES FINANCES LOCALES .....</b>	<b>159</b>
<b>A. POUR UNE RÉFORME FISCALE FAVORABLE AU CONTRIBUABLE LOCAL ET AU CONTRIBUABLE NATIONAL .....</b>	<b>159</b>
1. <i>Assurer la prééminence des recettes fiscales dans les budgets locaux.....</i>	<i>159</i>
2. <i>« Dégonfler » le coût pour l'Etat de la prise en charge des allègements d'impôts         locaux.....</i>	<i>161</i>
<b>B. RATIONALISER LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT.....</b>	<b>162</b>
1. <i>Tirer les conséquences de la réforme fiscale sur le financement de la péréquation .....</i>	<i>162</i>
2. <i>Simplifier les règles et mieux cibler les bénéficiaires des dotations de l'Etat .....</i>	<i>163</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>165</b>

## INTRODUCTION

Présenté dans un contexte macro-économique incertain, le premier budget de la nouvelle législature doit absolument être conforme au « principe de précaution ».

A son actif, conformément aux engagements pris par le gouvernement, la réduction du poids des prélèvements obligatoires et la priorité accordée aux fonctions régaliennes de l'Etat, qu'il s'agisse de la justice, de la sécurité, de la défense ou de l'aide au développement. Néanmoins, compte tenu du poids de l'héritage du précédent gouvernement, le déficit budgétaire pour 2003 n'a pu qu'être stabilisé au niveau de 2002 et malgré une inflexion nette de tendance, la décrue des effectifs publics devra être poursuivie et amplifiée dans le cadre d'une réflexion globale sur l'Etat et les moyens de sa réforme.

Il en résulte, pour votre commission des finances, deux sujets de préoccupation. D'une part, l'accroissement continu du poids de la dette de l'Etat et donc de l'ensemble du secteur public, qui s'élève aujourd'hui à près de 15.000 euros par Français. D'autre part, l'impact du ralentissement conjoncturel et de la montée des incertitudes sur l'équilibre général et notamment le montant des recettes fiscales qui seront effectivement perçues en 2002-2003, d'autant plus que les très importantes ponctions opérées sur les recettes non fiscales en 2001 et 2002 leur interdisent désormais de jouer leur rôle de « variable d'ajustement ».

Par ailleurs, bon nombre des objectifs fixés par le programme pluriannuel des finances publiques 2004-2006, qui prévoit le retour à l'équilibre des finances publiques à la fin de l'actuelle législature, soit en 2007, devront être appréciés au vu de la conjoncture réelle dans les prochains mois. Ce programme repose, en effet, sur des prévisions volontaristes de croissance (2,5 % ou 3 % en volume) et donc de progression significative des recettes ainsi que sur une maîtrise réelle de la dépense dont la composante maladie (l'ONDAM) est fortement rigide et, à ce jour, mal encadrée. Aussi est-il plus que jamais nécessaire d'inscrire toute mesure concernant nos finances publiques dans la durée, au moyen du « contrat de législature ».

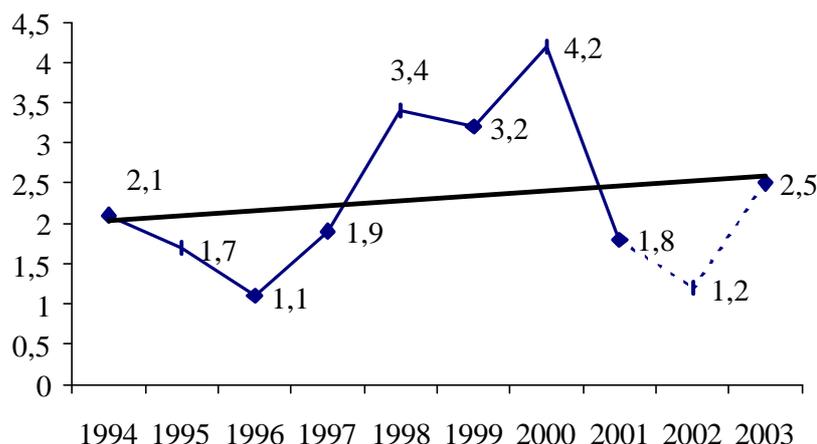
## CHAPITRE PREMIER

### UNE CROISSANCE SOUMISE À DE FORTS ALÉAS

Selon le gouvernement, la croissance du PIB, après avoir atteint en 2002 un taux presque aussi faible qu'en 1996<sup>1</sup>, renouerait en 2003 avec son rythme tendanciel, comme l'indique le graphique ci-après.

#### La croissance du PIB français (en volume) depuis 1994

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



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

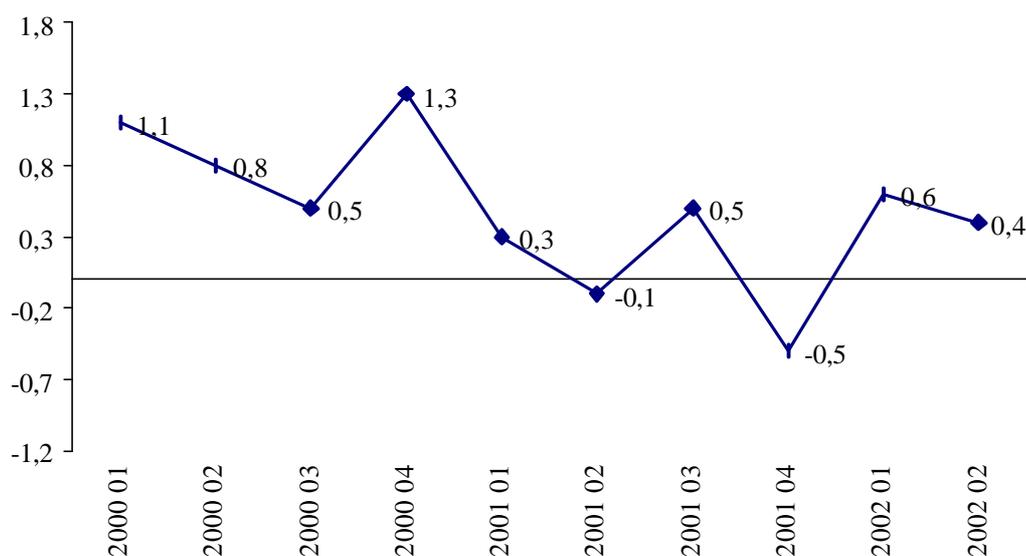
Une croissance de 2,5 %, qui est, par ailleurs, l'hypothèse basse retenue par le programme pluri-annuel 2004-2006, correspond au rythme de croissance potentielle de moyen terme tel que l'évalue le gouvernement. On peut souligner que cette évaluation suppose un investissement supérieur à son potentiel de longue période : à défaut, la croissance potentielle est estimée à seulement 2,3 % en 2003, ce taux diminuant progressivement jusqu'à 1,7 % en 2007 (du fait de la disparition progressive de la croissance de la population active).

<sup>1</sup> Si la prévision de l'INSEE pour 2002 se réalisait (1 %), ce serait la plus faible croissance depuis neuf ans (1993, année de récession).

En rythme trimestriel, la croissance a retrouvé un rythme de l'ordre de 0,5 %, comme l'indique le graphique ci-après.

### La croissance du PIB français depuis le début de l'année 2000

(par rapport au trimestre précédent, en %)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

## I. DES PRÉVISIONS N'INTÉGRANT PAS LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA CONJONCTURE

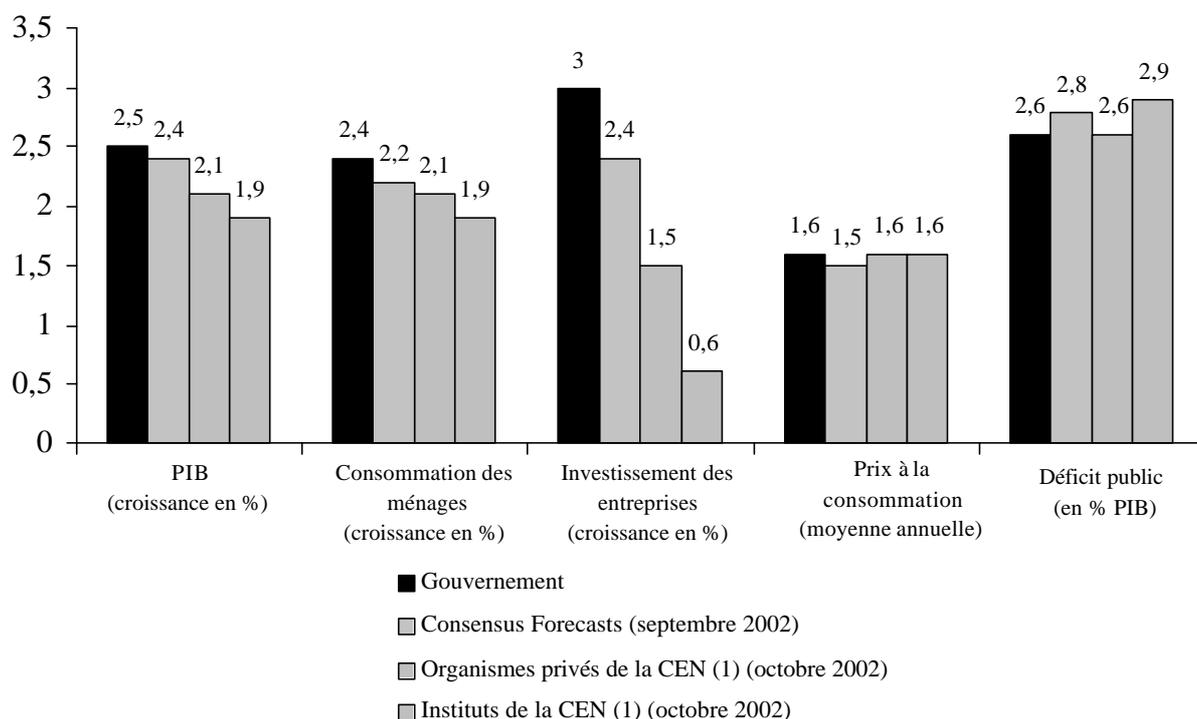
Les prévisions du gouvernement pour l'année 2003 ne prennent pas en compte les évolutions récentes de la conjoncture.

### A. UN CONSENSUS DES PRINCIPAUX CONJONCTURISTES DÉSORMAIS AUTOUR DE 2 % DE CROISSANCE EN 2003

Si, au mois de septembre 2002 les prévisions du gouvernement étaient légèrement plus favorables que celles des principaux conjoncturistes, elles peuvent aujourd'hui sembler volontaristes, comme l'indique le graphique ci-après.

En particulier, selon les principaux conjoncturistes la croissance ne serait en 2003 que de l'ordre de 2 %. **A la vérité, la zone d'incertitude dans laquelle sont entrés l'économie mondiale et plus précisément le secteur financier rend aujourd'hui assez vain l'exercice obligé de fixation d'un objectif de croissance, quel qu'il soit, pour l'année 2003.**

### Prévisions économiques pour 2003



(1) CEN : commission économique de la Nation.

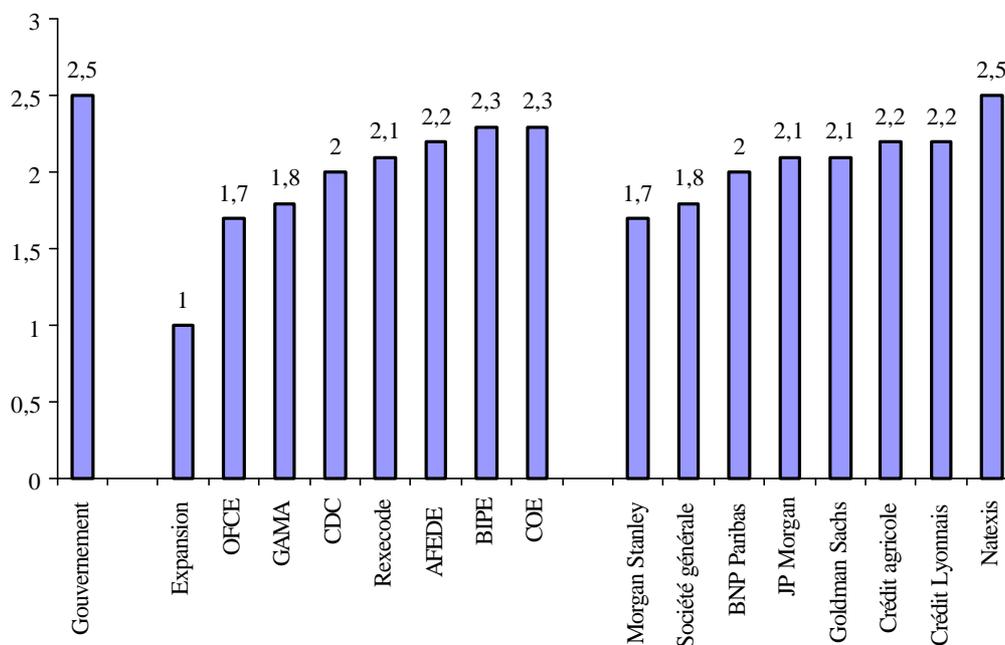
Sources : rapport économique, social et financier pour 2003, Consensus Forecasts, commission économique de la Nation

**A une exception près<sup>1</sup>, les prévisions de croissance pour 2003 sont comprises entre 1,7 % et 2,5 %, comme l'indique le graphique ci-après.**

<sup>1</sup> La prévision de L'Expansion, particulièrement basse, s'explique par le fait que cet organisme prévoit une croissance nulle aux Etats-Unis (contre plus de 2 % selon le consensus), consécutive à un mouvement de désendettement des entreprises et des ménages.

### Prévisions de croissance de l'économie française pour 2003

(en points de PIB)



Source : commission économique de la Nation

#### **B. LES CAUSES DE CETTE RÉVISION À LA BAISSSE**

Plusieurs facteurs expliquent cette révision à la baisse des perspectives de croissance :

- la poursuite de la chute des cours boursiers et le scénario d'une vraie crise du secteur financier ;
- l'appréciation de l'euro ;
- un deuxième trimestre décevant aux Etats-Unis ;
- une demande plus faible que prévu dans la zone euro, en particulier en Allemagne et en Italie ;
- la menace d'une déstabilisation complète du Proche-Orient, dans l'hypothèse d'une intervention américaine en Irak.

## II. DES ALÉAS PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS

### A. LES QUATRE PRINCIPAUX ALÉAS

Il convient en outre de souligner que le scénario du gouvernement suppose que certains risques – fortement dépendants de l'évolution de la situation au Proche-Orient – ne se réalisent pas :

- chute des cours boursiers ;
- prix du pétrole plus élevé que prévu (25 dollars le baril) ;
- dépréciation du dollar (le gouvernement retenant une hypothèse de 0,98 dollar pour 1 euro) ;
- faible croissance de nos partenaires (le gouvernement prévoyant une croissance de 2,1 % du PIB de la zone euro).

#### 1. La chute des cours boursiers et le risque d'une vraie crise financière

L'impact d'une poursuite de la chute des cours boursiers est difficile à évaluer.

Les économistes prennent généralement en considération le seul impact sur la consommation des ménages, l'impact sur l'investissement des entreprises étant considéré comme faible dans la zone euro. Ainsi, selon le gouvernement, en France une chute de la Bourse de 10 % réduirait la croissance de 0,2 % à l'horizon d'une année<sup>1</sup>. La Commission européenne fait une évaluation analogue : en supposant une chute des indices boursiers de 20 %<sup>2</sup>, le PIB de la zone euro serait réduit de 0,4 point au bout d'une année, comme l'indique le tableau ci-après. Cependant, elle estime également (selon une méthodologie non précisée) que la chute des cours boursiers pourrait avoir un impact cinq fois plus élevé, en réduisant également l'investissement des entreprises. En effet, elle considère que la chute actuelle des cours boursiers est atypique, et provient d'une prime de risque consécutive à une véritable crise de confiance. L'impact global serait encore plus élevé dans le cas des Etats-Unis.

---

<sup>1</sup> *Rapport économique, social et financier pour 2003, tome I, p. 54.*

<sup>2</sup> *A titre de comparaison, l'index EURO STOXX50 a diminué de 28 % entre mars et août 2002.*

**L'impact d'une baisse des cours boursiers de 20 %, selon la Commission européenne**

(en points de PIB)

	PIB de l'Union européenne		PIB des Etats-Unis	
	1 <sup>re</sup> année	2 <sup>e</sup> année	1 <sup>re</sup> année	2 <sup>e</sup> année
Impact de la réduction de la consommation des ménages	- 0,4	- 0,13	- 1,22	- 0,34
Impact de la réduction de l'investissement des entreprises	- 1,68	- 0,54	- 4,0	- 0,85

*D'après le modèle Quest.*

*Source : Commission européenne, rapport trimestriel sur la zone euro, septembre 2002*

D'autres mécanismes pourraient encore aggraver l'impact de la chute des cours boursiers sur l'investissement des entreprises. Tout d'abord, l'amortissement des écarts d'acquisition, ou survaleurs (« goodwill » selon la terminologie anglo-saxonne), nettement plus élevés en France qu'aux Etats-Unis<sup>1</sup>, accentue l'impact négatif de la chute des cours boursiers sur les actifs des entreprises, tout en aggravant celle-ci. Dans certains pays, comme les Etats-Unis, le canal des fonds de pension ne peut être négligé. Selon une récente étude de la banque d'investissement Credit Suisse First Boston, les 360 entreprises constituant l'index Standard and Poor's 500 ayant des fonds de pension ne pourraient couvrir en 2002 que 79 % de leurs engagements. Ce phénomène aura une incidence fortement négative sur les profits des entreprises, obligées d'apporter des contributions complémentaires aux fonds de pension<sup>2</sup>. Il faudra, de ce point de vue, être très attentifs aux régimes « à prestations définies », en général garantis par les entreprises.

En tout état de cause, le bon sens et l'observation quotidienne montrent que de nombreuses opérations de financement par recours au marché (émission d'augmentations de capital, réalisation d'offres publiques par exemple) sont rendues techniquement impossibles et il est évident que l'endettement des entreprises ne peut, de son côté, progresser au-delà de certaines limites. Par ailleurs, la dépréciation des actifs financiers va peser, souvent de façon drastique, sur les bilans des investisseurs institutionnels

<sup>1</sup> Selon le Commissariat général du Plan, « L'importance du goodwill dans l'actif des entreprises du CAC 40 en France apparaît beaucoup plus forte que pour leurs homologues du S & P 100 aux Etats-Unis (...). En effet, le goodwill représente pratiquement l'équivalent des capitaux propres des entreprises dans le cas français, soit plus d'un tiers du capital engagé, contre près de 60 % des capitaux propres des entreprises dans le cas américain, soit un quart de l'actif total ». (Rentabilité et risque dans le nouveau régime de croissance, rapport du groupe de travail présidé par Dominique Plihon, 2002).

<sup>2</sup> La loi américaine oblige les entreprises à abonder progressivement leurs fonds de pension lorsque leurs actifs tombent en dessous de 90 % de leurs engagements au cours d'une période de trois ans.

(compagnies d'assurances, fonds de pension ou assimilés, sociétés de capital-investissement) et il peut en résulter, sur des marchés mondialisés, des défaillances et des révisions douloureuses. Du côté des banques, la question est de savoir si le scénario à considérer est celui de la continuité ou celui qui proviendrait de la remise en cause de la solvabilité de tel ou tel grand établissement. En d'autres termes, on peut se demander si nous ne sommes pas à la veille de voir se réaliser un risque systémique lui-même générateur d'un « credit crunch » ici ou là? Il n'est pas possible, au jour où ce rapport est imprimé, d'exprimer des certitudes sur de tels sujets qui s'ajoutent, au demeurant, à la réapparition de vrais risques souverains (Argentine, Brésil) et aux difficultés spécifiques du système financier japonais. **Jamais depuis très longtemps, les horizons de la finance mondiale n'ont été plus menaçants.**

## 2. Un prix du pétrole durablement élevé

Les conséquences d'une augmentation du prix du pétrole consécutive à un éventuel conflit en Irak sont elles aussi difficiles à évaluer. Les économistes considèrent que les marchés pétroliers prennent déjà en compte une prime de risque liée à cette éventualité (on estime généralement que le cours d'équilibre du baril de Brent est de l'ordre de 20 dollars). La question est de savoir si celle-ci augmenterait en cas de conflit, ce qui dépendrait vraisemblablement de la nature de celui-ci. Ainsi, la prévision du cours du baril de Brent avancée par le gouvernement (25 dollars) pourrait être dépassée. Un cours du pétrole plus élevé de 10 dollars environ pendant un an pourrait réduire la croissance de la France et des autres pays de l'OCDE de 0,5 point environ (moins de 0,2 point selon la Commission européenne), comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact d'un cours du pétrole durablement élevé (année n+1)

Organisme	OFCE		OCDE	Commission européenne
	France	OCDE	OCDE	Union européenne
Région concernée				
Hypothèse de prix du baril de Brent	+ 15 dollars	+ 12 dollars	+10 dollars	+ 12 dollars
Impact sur la croissance	- 0,5	- 0,9	- 0,4	- 0,2
Impact sur l'indice des prix	+ 0,3	+ 0,9	+ 0,5	+ 0,6

Sources : Joël Bourdin, rapport d'information sur les perspectives macroéconomiques à moyen terme (2000-2005), délégation pour la Planification, 15 novembre 2000 ; Commission européenne, Economie européenne, supplément à Perspectives économiques, octobre-novembre 2000

### 3. Une dépréciation du dollar

Par ailleurs, les prévisions du gouvernement reposent sur l'hypothèse d'un taux de change de 0,98 dollar pour 1 euro<sup>1</sup>. Plusieurs facteurs pourraient susciter une dépréciation du dollar, comme un conflit prolongé avec l'Irak. Selon le gouvernement, une dépréciation du dollar de 10 % aurait un faible impact sur le PIB français et européen (de l'ordre de 0,2 point de PIB au total)<sup>2</sup>. L'OFCE propose un chiffre nettement plus élevé (entre 0,5 et 0,8 point de PIB pour la zone euro), comme l'indique le tableau ci-après.

#### L'impact d'une dépréciation du dollar de 10 %

(en points de PIB)

	Gouvernement (1)				OFCE (2)
	France		Zone euro		
	1 an	2 ans	1 an	2 ans	n. c.
Impact sans réaction de politique monétaire	- 0,3	- 0,5	- 0,5	- 0,6	-
Impact avec réaction de politique monétaire	- 0,1 <sup>(3)</sup>	- 0,2 <sup>(3)</sup>	- 0,2 <sup>(3)</sup>	- 0,2 <sup>(3)</sup>	- 0,5 à - 0,8

(1) *Rapport économique, social et financier pour 2003.*

(2) *Lettre de l'OFCE n° 223, 5 juillet 2002.*

(3) *Baisse de 70 points de base des taux d'intérêt dans la zone euro dès la première année.*

### 4. Une moindre croissance de nos partenaires

Enfin, la croissance de nos principaux partenaires pourrait être moins forte que prévu.

Ainsi, les prévisions du gouvernement en matière de croissance de la zone euro (2,1 %) reposent sur l'hypothèse d'un redressement de la demande intérieure en Allemagne et en Italie, dont le gouvernement admet que les indicateurs conjoncturels « ne paraissent pas encore témoigner ».

<sup>1</sup> *Le gouvernement retient l'hypothèse conventionnelle d'un gel des parités à leur valeur moyenne de la semaine du 26 au 30 août 2002.*

<sup>2</sup> *Rapport économique, social et financier pour 2003, tome I, p. 49.*

En particulier, les indicateurs actuellement recueillis outre-Rhin n'inclinent pas vraiment à l'optimisme. Selon les conjoncturistes, la croissance de l'économie allemande serait de seulement 0,4 % en 2002 et de 1,5 % en 2003. Il convient de souligner la faiblesse de la demande intérieure allemande. En effet, l'investissement des entreprises et la consommation des ménages diminuent de manière continue, depuis le premier trimestre de l'année 2000 et le troisième trimestre de l'année 2001 respectivement. Ces deux phénomènes s'entretiennent mutuellement, la faiblesse de l'investissement suscitant une stagnation du revenu réel des ménages, qui à son tour dissuade les entreprises d'investir. Certains économistes estiment ainsi que la faiblesse de l'investissement et de la consommation provient de causes structurelles (compétitivité insuffisante de l'industrie, coûts salariaux empêchant le développement des services), et s'interrogent sur la capacité de l'économie allemande à sortir prochainement de ce « cercle vicieux ». Si l'impact direct d'une faible croissance en Allemagne sur les autres économies de la zone euro pourrait être modeste (la faiblesse des exportations vers l'Allemagne étant en partie compensée par des investissements allemands supplémentaires dans les autres pays de la zone), il est à craindre qu'une situation durablement dégradée en Allemagne ne suscite une défiance des investisseurs à l'égard de la zone euro dans son ensemble.

De même, la croissance des Etats-Unis (2,7 % selon le document du gouvernement) pourrait être plus faible que prévu. Selon la direction de la Prévision, une croissance des Etats-Unis inférieure de 1 point réduirait la croissance de la zone euro de 0,5 point environ. Tout dépend en la matière du secteur financier américain et du maintien de perspectives favorables du marché immobilier.

## ***B. L'IMPACT D'UNE GUERRE EN IRAK***

Au total, on peut s'interroger sur l'impact qu'un conflit en Irak serait susceptible d'avoir sur les économies occidentales. Cet impact semble fortement dépendre de la durée du conflit<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon le directeur général du FMI, Horst Köhler, si « une action militaire de courte durée, circonscrite à l'Irak, aurait probablement un impact limité sur la croissance », et pourrait même produire « un effet positif » en suscitant une « clarification de la situation », une guerre prolongée contre l'Irak créerait une situation « imprévisible », qui handicaperait la reprise (*Le Monde*, 25 septembre 2002).

## 1. Une croissance des pays de l'OCDE réduite de moins de 0,5 point en cas de conflit bref ?

Selon la banque d'affaires Salomon Smith Barney<sup>1</sup>, un conflit bref pourrait réduire la croissance des Etats-Unis de 0,5 point en 2003. Ce scénario repose sur l'hypothèse que la chute des cours boursiers et l'augmentation du prix du pétrole (jusqu'à 40 dollars le baril) suscitées par le conflit ne seraient que temporaires. Il est par ailleurs supposé qu'une augmentation des dépenses militaires contribuerait à soutenir la demande intérieure des Etats-Unis.

Envisageant un scénario analogue (passage du cours du baril de Brent à 50 dollars au premier trimestre 2003, puis stabilisation à 20 dollars), le Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (COE) parvient à des estimations nettement plus faibles : la croissance de l'économie des Etats-Unis et de la France serait réduite en 2003 de seulement 0,1 point, et celle de l'économie de la zone euro de 0,2 point.

## 2. Des hypothèses de scénarios plus défavorables à envisager

Cependant, des scénarios plus défavorables peuvent être envisagés.

Tout d'abord, un renforcement de la menace terroriste pourrait peser sur la consommation des ménages. Le tableau ci-après rappelle les estimations de l'impact possible de la menace terroriste présentées par le gouvernement il y a un an.

### Impact possible de la menace terroriste sur la croissance

(en points de PIB)

	PIB de l'Union européenne	PIB des Etats-Unis
Impact d'une baisse de confiance aux Etats-Unis	0,35	0,65
Impact d'une baisse de confiance en Europe	0,15	0,05
<b>Total</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>

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

<sup>1</sup> From Dogfight to Daylight : War and its Impact, 23 septembre 2002.

Ensuite, un enlisement du conflit pourrait déprimer durablement les marchés financiers et susciter une stabilisation du cours du pétrole à un niveau élevé, ainsi qu'une dépréciation du dollar. Les estimations présentées ci-avant suggèrent que la croissance des Etats-Unis et de la zone euro pourrait alors être très faible. En particulier, chacun sait que le scénario de la guerre en Irak peut comporter la déstabilisation des différents Etats de la zone : nouvelle flambée de violence israélo-palestinienne, problèmes internes au sein de chaque Etat voisin de l'Irak, réactions de l'Arabie saoudite à la stratégie de « contournement » américaine... Les points critiques ne manquent pas et des réactions en chaîne sont concevables, ce qui conduit à relativiser toute prévision en ce domaine.

## CHAPITRE II

### UN BUDGET DE TRANSITION

L'augmentation spontanée des recettes fiscales et non fiscales devrait être en 2003, par rapport aux chiffres figurant dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002<sup>1</sup>, de 7 milliards d'euros<sup>2</sup> auxquels s'ajoute 0,6 milliard d'euros (amélioration du solde des comptes spéciaux du Trésor, et « mesures de périmètre ») et se répartirait, selon la présentation retenue par le gouvernement, comme suit :

- 4,6 milliards d'euros de hausse des dépenses du budget général desquelles il convient de retrancher 2,4 milliards d'euros au titre de la « non reconduction de dépenses non pérennes » figurant dans la loi de finances rectificative précitée ;

- 2,4 milliards d'euros d'accroissement des prélèvements sur recettes ;

- 1,4 milliard d'euros de réduction du déficit budgétaire ;

- 0,9 milliard d'euros de baisse des impôts ainsi que 0,7 milliard d'euros résultant du transfert de la taxe sur les conventions d'assurance au FOREC.

Ainsi, nonobstant les lourdes contraintes auxquelles le gouvernement est confronté, le niveau du déficit budgétaire devrait malgré tout, en 2003, (44,59 milliards d'euros) connaître une diminution de 1,41 milliard d'euros par rapport au niveau figurant en loi de finances rectificative pour 2002 (46 milliards d'euros).

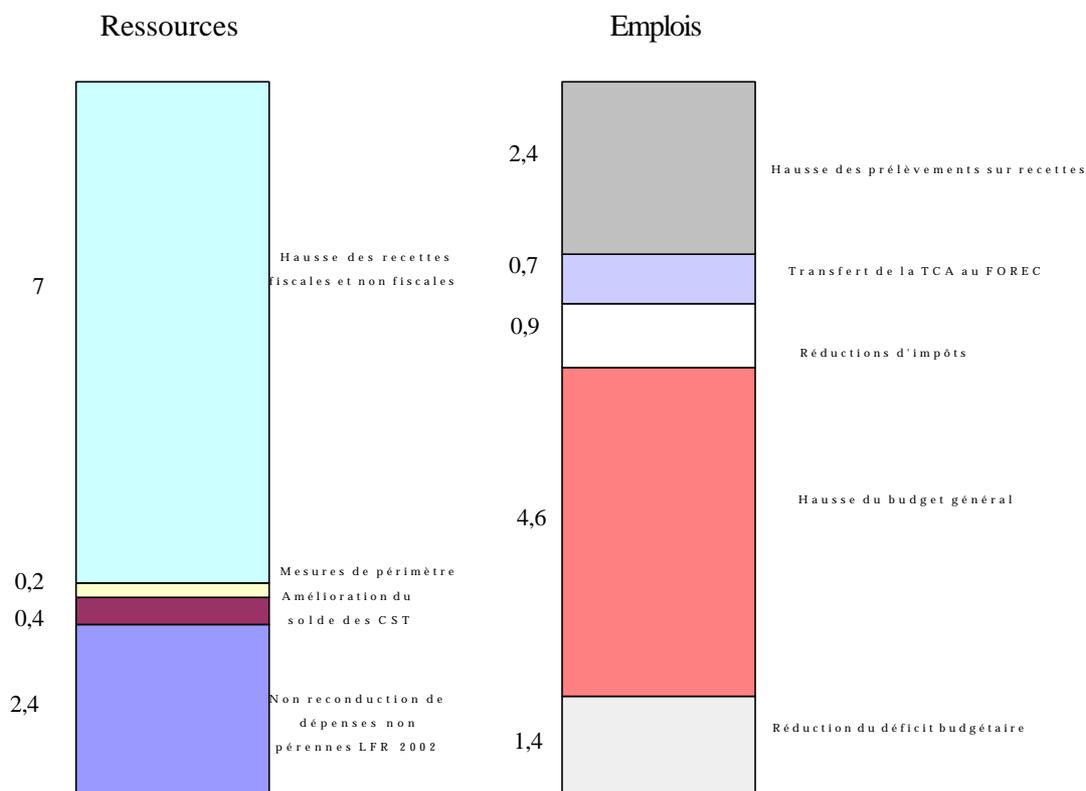
---

<sup>1</sup> Habituellement, la progression du budget est mesurée de loi de finances initiale à loi de finances initiale. Néanmoins, eu égard, notamment, aux résultats de l'audit de juin 2002, le gouvernement a souhaité comparer les montants par rapport à ceux de la loi de finances initiale ainsi « rebasée ».

<sup>2</sup> Ce résultat est la conséquence d'évolutions contraires : un accroissement de 8 milliards d'euros des recettes fiscales et une réduction de 1 milliard d'euros des recettes non fiscales.

## La « marge de manœuvre » en 2003 et sa répartition par rapport à la loi de finances initiale « rebasée »

(en milliards d'euros)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

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

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

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

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

(en millions d'euros)

	Ressources nettes des prélèvements	Dépenses brutes ou plafonds de charges	Solde
Budget général	293.610	339.27	
(hors remboursements et dégrèvements)	(228.058)	(273.722)	
Comptes d'affectation spéciale (CAS)	11.698	11.6	
Budgets annexes	17.732	17.7	
<b>Total opérations définitives</b>	<b>257.488</b>	<b>303.15</b>	
<b>Solde opérations définitives (A)</b>			<b>- 45.662</b>
Total opérations temporaires (CST)	59.895	58.8	
<b>Solde opérations temporaires (B)</b>			<b>1.06</b>
<b>Total général</b>	<b>317.383</b>	<b>361.97</b>	
<b>Solde général (A + B)</b>			<b>- 44.593</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 317,383 milliards d'euros en 2003, et décaissera 361,976 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.

### Equilibre du projet de loi de finances pour 2003

(en milliards d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Variation (en %)
<b>A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre</b>	<b>37,2</b>	<b>38,3</b>	<b>+ 3,93</b>
<b>B. Budgets civils</b>			
Titre II. Pouvoirs publics	0,8	0,8	+ 4,11
Titre III. Fonctionnement des services	103,4	105,8	+ 2,24
Titre IV. Interventions de l'Etat	75,1	75,8	+ 0,88
Titres V et VI. Investissements	12,2	12,8	+ 5,35
<b>Sous-total B</b>	<b>191,5</b>	<b>195,1</b>	<b>+ 1,91</b>
<b>C. Défense</b>			
Titre III. Fonctionnement	25,4	26,3	+ 3,66
Titres V et VI. Investissements	12,3	13,6	+ 11,16
<b>Sous-total C</b>	<b>37,6</b>	<b>39,9</b>	<b>+ 6,13</b>
<b>D. Total des dépenses du budget général</b>	<b>266,4</b>	<b>273,7</b>	<b>+ 2,77</b>
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 1,9	- 1,1	- 46,15
<b>F. Total des charges</b>	<b>264,4</b>	<b>272,6</b>	<b>+ 3,14</b>
<b>G. Recettes nettes</b>	<b>233,9</b>	<b>228,1</b>	<b>- 2,50</b>
<b>H. Solde général (G-F)</b>	<b>- 30,4</b>	<b>- 44,6</b>	<b>+ 46,47</b>

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

### 3. Le chiffrage des dépenses réelles

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

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

Charges budgétaires avant correction des changements de périmètre – Les

agrégats et leur taux d'évolution (en milliards d'euros)

	LFI 1997	Exécution 1997 (a)	LFI 1998	Exécution 1998 (a)	LFI 1999	Exécution 1999 (a)	LFI 2000	Exécution 2000 (a)	LFI 2001	Exécution 2001 (a)	LFI 2002	LFI 2002/LFI 2001	PLF 2003	PLF 2003/LFI 2002
<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	268,67	266,35	1,00 %	273,72	2,77 %
2. Pour mémoire : dont dépenses d'ordre relatives à la dette, mais hors remboursements et dégrèvements d'impôts	2,74	2,65	2,11	3,38	2,44	2,59	2,62	3,04	2,82	2,64	2,72		2,99	
<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	6,79	10,30		11,70	
4. Charge nette	- 0,53	- 0,30	0,01	- 0,55	- 0,52	- 0,49	0,00	- 0,33	- 0,01	- 0,15	0,00		0,00	
<b>5. Total des charges définitives (= 1+ 3)</b>	<b>249,30</b>	<b>255,85</b>	<b>253,29</b>	<b>257,89</b>	<b>264,23</b>	<b>272,60</b>	<b>262,97</b>	<b>267,82</b>	<b>276,21</b>	<b>275,46</b>	<b>276,65</b>	<b>0,16 %</b>	<b>285,42</b>	<b>3,17 %</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	0,58	- 1,99		- 1,07	
Charges du budget de l'Etat :														
Présentation du tableau d'équilibre :	241,07	242,19	244,69	244,45	256,64	261,83	255,97	261,79	262,32	269,10	264,36	0,78 %	272,65	3,13 %
A. Budget général + solde des comptes spéciaux du Trésor (= 1+ 4 +6)	249,72	255,79	253,99	257,76	264,28	271,68	262,52	267,65	274,82	276,04	274,67	- 0,06 %	284,35	3,52 %
B. Charges définitives + solde temporaire (= 1 + 3 + 6)														
Charges du budget de l'Etat en termes de dette nette :														
C. Budget général-dépenses d'ordre + solde des comptes spéciaux du Trésor ( 1 - 2 + 4 + 6) (Présentation du PLF)	238,33	239,54	242,59	241,07	254,20	259,24	253,35	258,75	259,50	266,46	261,65	0,83 %	269,66	3,06 %
<b>D. Charges définitives – dépenses d'ordre + solde temporaire (= 1 – 2 + 3 + 6)</b>	<b>246,98</b>	<b>253,14</b>	<b>251,88</b>	<b>254,38</b>	<b>261,84</b>	<b>269,09</b>	<b>259,90</b>	<b>264,61</b>	<b>272,00</b>	<b>273,40</b>	<b>271,95</b>	<b>- 0,02 %</b>	<b>281,36</b>	<b>3,46 %</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. LA « STABILISATION » DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU NIVEAU LAISSÉ PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT

### A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTENU EN 2003 AU NIVEAU DU « DÉRAPAGE » PRÉVU POUR 2002

#### 1. Un niveau de 44,6 milliards d'euros établi par l'audit de juin 2002

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

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	41,94	43,87	43,42	39,32	36,05	32,83	28,44	30,45	44,59
Exécution	49,24	45,03	40,81	37,73	31,40	29,15	32,03	46 <sup>(1)</sup>	?
Différence	+ 7,30	+ 1,16	- 2,61	- 1,59	- 4,65	- 3,68	+ 3,59	+ 15,55	

<sup>(1)</sup> Prévisions figurant dans le collectif d'août 2002, intégrant le coût de la baisse de 5% de l'IRPP.

#### Le passage du solde de la loi de finances initiale pour 2002 à celui du collectif d'août 2002 : la prise en compte de l'audit Bonnet-Nasse

(en milliards d'euros)

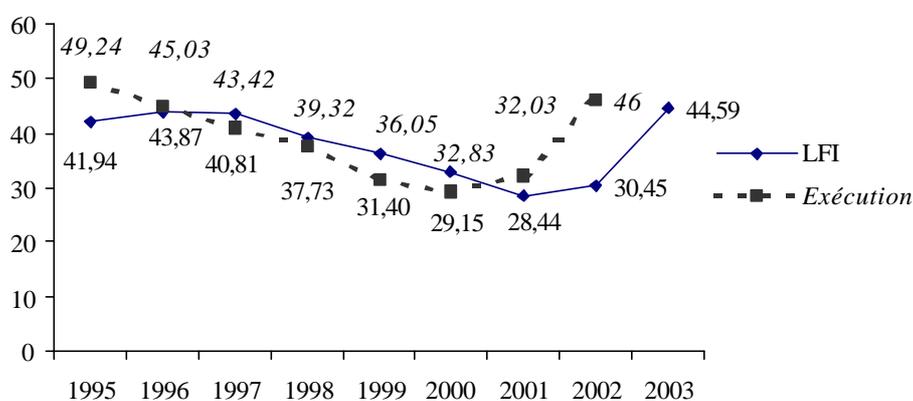
Solde LFI 2002 : - 30,45	Audit Bonnet-Nasse (fourchette haute)	Collectif août 2002
Moins-values fiscales	- 5,4	- 5,37
Recettes non fiscales	- 3,3	- 3,27
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE	+ 1,9	+ 1,9
Dépenses (budget général et CST)	- 7,4	- 6,26
<b>Sous-total</b>	<b>- 14,2</b>	<b>- 13</b>
Baisse de l'IR	-	- 2,55
<b>Solde collectif</b>	<b>- 44,65</b>	<b>- 46</b>

L'écart enregistré par rapport à l'audit provient, outre l'effet de la baisse de l'impôt sur le revenu, des dépenses des CST : l'audit avait chiffré le « dérapage » à 2,4 milliards d'euros ; le collectif a retenu un montant global de 1,3 milliard d'euros.

Le chiffre de 44,59 milliards d'euros pour le déficit budgétaire 2003 correspond donc à « l'héritage » du précédent gouvernement soit la borne haute du déficit estimé par l'audit de MM. Bonnet et Nasse. Il représente par ailleurs une diminution de 1,41 milliard d'euros par rapport au niveau du solde figurant dans le collectif d'août 2002, mais, mesuré de loi de finances initiale à loi de finances initiale, une augmentation de 14,14 milliards d'euros, soit une progression de 46,47 %.

### Evolution du déficit budgétaire depuis 1995

(en milliards d'euros)



## 2. Un besoin de financement de l'Etat de 3,2 % du PIB en 2002 et de 3 % en 2003

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

(en points de PIB)

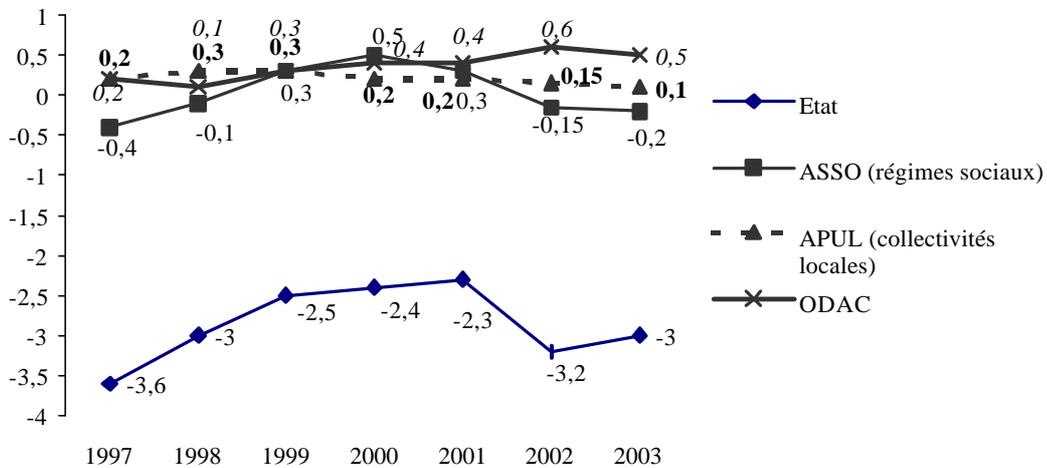
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ensemble des administrations	- 3,5**	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 1,4*	- 2,6	- 2,6
Etat	- 3,6	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,3	-3,2	- 3,0
ASSO (régimes sociaux)	- 0,4	- 0,1	0,3	0,5	0,3	- 0,15	- 0,2
APUL (collectivités locales)	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,15	0,15
ODAC	0,2**	0,1	0,3	0,4	0,4	0,6	0,4

\*\* hors soultte France Telecom

\* y compris les recettes UMTS qui représentent 0,1 point de PIB en 2001

### Le « laxisme budgétaire » de l'Etat

(en points de PIB)



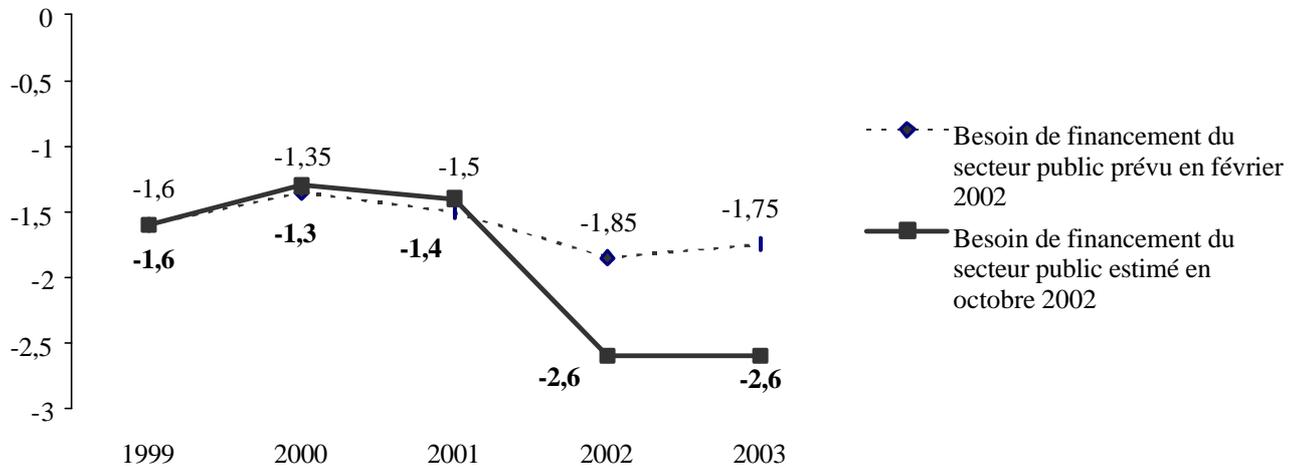
Il est en effet particulièrement flagrant de noter que, après une diminution notable entre 1997 et 1999, le besoin de financement de l'Etat n'a pratiquement pas été réduit entre 1999 et 2001, nonobstant l'état favorable de la conjoncture et cela en l'absence de réformes structurelles de la part du précédent gouvernement. Le besoin de financement de l'Etat n'a donc pu que se dégrader très significativement en 2002 à mesure que le niveau de la croissance était révisé à la baisse. L'effort opéré pour 2003 devra donc incontestablement être poursuivi et amplifié.

Cette situation que votre rapporteur général avait amplement dénoncée lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2002, avait dû, eu égard à son ampleur, être reconnue par le précédent gouvernement, dès le mois de février 2002. Ainsi, s'agissant du déficit public qui avait été chiffré à 1,4 point de PIB pour 2002 lors de la présentation en décembre 2001 du programme pluriannuel des finances publiques 2003-2005, il avait été « réévalué » entre 1,8 et 1,9 point de PIB en février 2002 et ce, sur la base d'une hypothèse de croissance en volume comprise entre 1,4 et 1,6 % pour 2002.

En raison de l'atonie de la conjoncture en 2002, les estimations ont dû être, encore, « révisées » à la hausse à l'occasion de la présentation du présent projet de loi de finances, ainsi que le montrent les graphiques ci-dessous. Le besoin de financement public s'élèverait en définitive à 2,6 points de PIB pour 2002 et 2003, tandis que celui de l'Etat serait de 3,2 points de PIB en 2002 et de 3 points de PIB en 2003 soit, au total, un « dérapage » supplémentaire de près de 0,5-0,6 point de PIB par rapport aux estimations déjà révisées de février 2002.

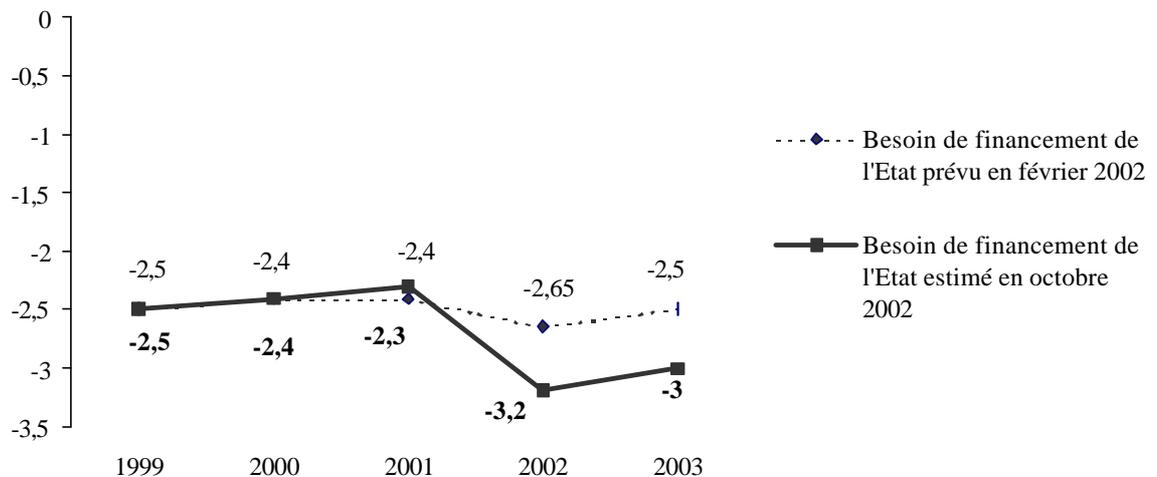
### Besoin de financement du secteur public

(en points de PIB)



### Besoin de financement de l'Etat

(en points de PIB)



L'année 2002 aura donc vu les déficits publics se creuser de façon extrêmement significative et donc préoccupante. De ce fait, dans le « nouveau » programme pluriannuel des finances publiques (2004-2006), le besoin de financement de l'ensemble du secteur public sera compris, à terme, en 2006 entre - 1 point de PIB (scénario à 2,5 % de croissance) et - 0,5 point de PIB (scénario à 3 % de croissance). **Au mieux le retour à l'équilibre sera donc réalisé à la fin de l'actuelle législature, soit en 2007, ainsi que votre rapporteur général l'avait pronostiqué dès octobre 2001 lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2002.**

## B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2002 DIFFICILE

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

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>LFI</b>	43,42	39,32	36,05	32,83	28,44	30,45	44,59
<b>Exécution</b>	40,81	37,73	31,40	29,15	32,03	46 <sup>(1)</sup>	?
<b>Différence</b>	- 2,61	- 1,59	- 4,65	- 3,68	+ 3,59	+ 15,55	

(1) Prévission du collectif d'août 2002

### 1. Les chiffres préoccupants issus des situations mensuelles budgétaires

L'examen de la dernière situation budgétaire diffusée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit celle au 30 septembre 2002 fait apparaître une dégradation très notable du déficit budgétaire. En effet, le déficit mesuré est supérieur de 23,96 milliards d'euros à celui enregistrée l'année dernière à la même période et est même plus élevé que le niveau prévu pour la fin de l'année par le collectif du 6 août 2002<sup>1</sup>.

#### L'exécution budgétaire au 30 septembre 2002

(en milliards d'euros)

Exécution cumulée au 30 septembre 2000	Exécution cumulée au 30 septembre 2001	LFI 2002	Collectif 6 août 2002	Exécution cumulée au 30 septembre 2002
- 22,41	- 27,93	- 30,45	- 46	- 51,89

### 2. La volonté du gouvernement de contenir la détérioration du solde

Votre rapporteur général avait indiqué lors de l'examen du collectif budgétaire du 6 août 2002 que toute dégradation supplémentaire du solde par rapport au « déficit Jospin », soit 44,6 milliards d'euros, devrait « être absolument évitée et donc compensée par l'annulation de dépenses à due

<sup>1</sup> L'importance de cet écart provient non seulement de la dégradation des comptes publics actée par l'audit de juin 2002 mais également du décalage dans le calendrier de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

*concurrence. C'est pourquoi il regrette particulièrement que la réduction de l'impôt sur le revenu n'ait pas été exactement financée par des annulations de crédits d'un même montant. Sans doute cette compensation sera t-elle opérée avec de nombreux autres mouvements, dans le collectif de fin d'année, mais mieux vaut ne pas remettre au lendemain ce qu'on pourrait faire immédiatement... ».*

**A ce titre, on ne peut que se féliciter des mesures de régulation mises en place par le gouvernement le 12 août 2002 et consistant en 3,8 milliards d'euros de gel de crédits et un objectif de reports de 6,5 milliards d'euros. Elles seront cependant insuffisantes à compenser la tendance à la dégradation du déficit dont témoignent les dernières situations mensuelles budgétaires. D'autres annulations de crédits devront donc nécessairement intervenir dans le collectif de fin d'année.**

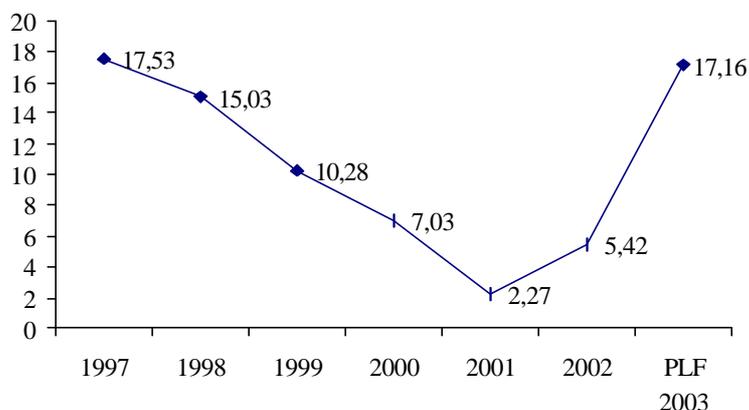
### ***C. UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS COMPROMISE PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE***

#### **1. Un déficit de fonctionnement 2003 au niveau de 1997**

Ainsi que votre rapporteur général l'avait déploré, le déficit de fonctionnement s'était, en loi de finances initiale pour 2002, accru, et cela pour la première fois depuis 1997, ce qui signifiait que l'Etat empruntait encore davantage pour régler ses dépenses courantes. Cette inversion de tendance devrait malheureusement se poursuivre en 2003, pour des montants très significatifs (+ 11,74 milliards d'euros), le déficit de fonctionnement retrouvant ainsi le niveau qu'il connaissait au début de la précédente législature : 17,16 milliards d'euros prévus en 2003 contre 17,53 milliards d'euros en 1997.

**Une très nette détérioration du déficit de fonctionnement**

*(en milliards d'euros)*



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

*(en milliards d'euros)*

	Dépenses						Recettes				
	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003		LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
<b>1. Charges à caractère général</b>	<b>9,65</b>	<b>10,07</b>	<b>10,58</b>	<b>11,49</b>	<b>11,99</b>	<b>1. Produits de gestion courante (recettes non fiscales)</b>	<b>24,58</b>	<b>26,96</b>	<b>28,10</b>	<b>34,56</b>	<b>30,04</b>
- Matériel et fonctionnement civils	6,59	7,04	7,56	8,25	8,54						
- Fonctionnement des armées	3,06	3,04	3,02	3,24	3,45						
<b>2. Charges de personnel</b>	<b>99,41</b>	<b>102,78</b>	<b>104,33</b>	<b>109,66</b>	<b>112,13</b>	<b>2. Impôts et taxes (recettes fiscales)</b>	<b>234,00</b>	<b>236,48</b>	<b>248,82</b>	<b>250,37</b>	<b>249,14</b>
- RCS civiles	59,36	60,67	61,28	<b>64,36</b>	<b>65,12</b>						
- RCS militaires	12,63	12,81	12,91	<b>13,39</b>	<b>13,98</b>						
- Pensions civiles et militaires	27,42	29,30	30,14	<b>31,90</b>	<b>33,03</b>						
<b>3. Autres charges de gestion courante</b>	<b>86,61</b>	<b>82,56</b>	<b>85,79</b>	<b>85,28</b>	<b>86,82</b>						
- Pouvoirs publics	0,69	0,72	0,75	0,78	0,81						
- Subventions aux EPA	7,44	7,71	8,11	8,27	8,36						
- Interventions	75,57	71,12	75,17	75,14	75,36						
- Subventions d'investissement	2,86	2,93	2,67	2,69	3,03						
- Garanties (titre I)	0,23	0,19	0,16	0,16	0,09						
- Divers (titre I)	0,30	0,34	0,32	0,23	0,23						
- CST (hors affectation des recettes de privatisation)	- 0,47	- 0,46	- 1,40	- 1,98	- 1,07						
<b>4. Charges financières</b>	<b>38,61</b>	<b>38,40</b>	<b>39,36</b>	<b>39,56</b>	<b>41,28</b>	<b>3. Produits financiers</b>	<b>3,35</b>	<b>3,61</b>	<b>3,79</b>	<b>3,32</b>	<b>4,02</b>
- Charge brute de la dette	38,61	38,40	39,36	39,56	41,28	- recettes liées à la dette	2,44	2,62	2,82	2,72	2,99
						- intérêts sur prêts du Trésor	0,91	0,99	0,97	0,60	1,03
<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>0,0</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>0,0</b>
<b>7. Reversements sur recettes</b>	<b>37,92</b>	<b>40,28</b>	<b>42,94</b>	<b>47,69</b>	<b>48,14</b>						
- Prélèvement CEE	14,48	15,02	15,17	16,87	15,80						
- Prélèvements collectivités locales	23,44	25,26	27,77	30,82	32,34						
						<b>Déficit section de fonctionnement</b>	<b>10,28</b>	<b>7,03</b>	<b>2,27</b>	<b>5,42</b>	<b>17,16</b>
<b>Total</b>	<b>272,21</b>	<b>274,08</b>	<b>282,99</b>	<b>293,67</b>	<b>300,36</b>		<b>272,21</b>	<b>274,08</b>	<b>282,99</b>	<b>293,67</b>	<b>300,36</b>

**Section d'investissement**

(en milliards d'euros)

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

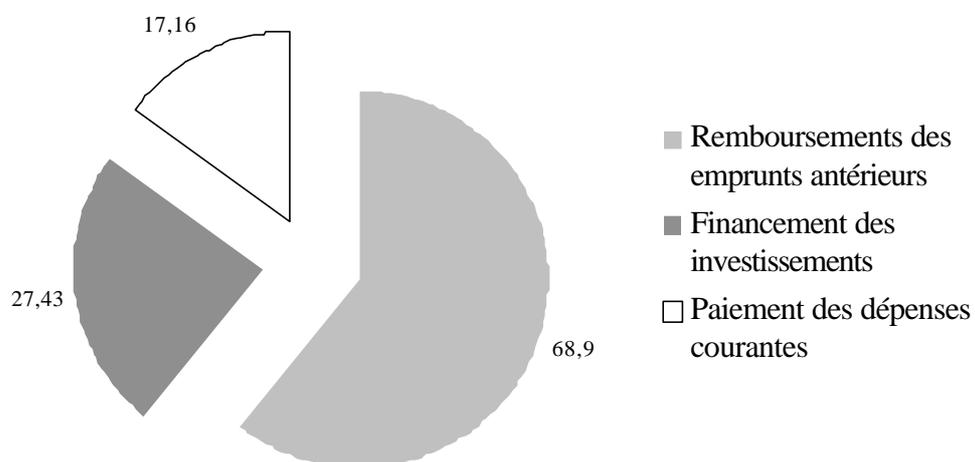
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**Cette présentation du budget de l'Etat en deux sections, l'investissement et le fonctionnement, à laquelle votre commission des finances est depuis de très nombreuses années attachée<sup>1</sup> signifie qu'en 2003, le gouvernement devra emprunter 113,49 milliards d'euros qui serviront pour 68,90 milliards d'euros à rembourser des emprunts contractés antérieurement, pour 27,43 milliards d'euros à financer des investissements, et pour 17,16 milliards d'euros, à régler des dépenses courantes.**

<sup>1</sup> Il convient à ce titre de rappeler que l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit désormais que soit jointe au projet de loi de finances de l'année « une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ». Cette disposition qui n'est applicable qu'à compter du budget de 2006 a cependant connu une mise en oeuvre anticipée de la part du gouvernement, ce dont on ne peut que se féliciter.

**Affectation des 113,49 milliards d'euros empruntés sur les marchés financiers en 2003**

(en milliards d'euros)



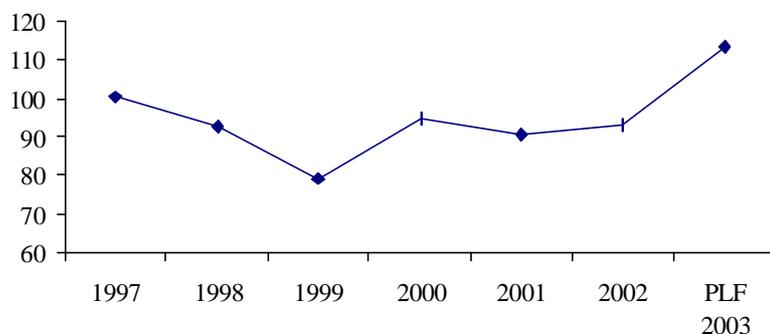
**Evolution de l'affectation du recours à l'endettement**

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Affectation :							
- dépenses d'investissement	25,89	24,25	25,69	25,71	26,17	25,67	27,43
- déficit de fonctionnement	17,53	15,03	10,28	7,03	2,27	5,42	17,16
- remboursement d'emprunts antérieurs	57,02	53,39	43,20	62,05	62,05	62,10	68,90
<b>Total</b>	<b>100,43</b>	<b>92,68</b>	<b>79,17</b>	<b>94,79</b>	<b>90,49</b>	<b>93,19</b>	<b>113,49</b>

### L'évolution du recours à l'emprunt par l'Etat

(en milliards d'euros)



La dérive est très sensible en 2003 par rapport à l'année précédente et suffit à elle seule à mesurer la gravité de la situation budgétaire à laquelle notre pays est confronté. Elle intègre cependant l'effort mis en œuvre par le gouvernement en faveur de l'investissement public qui, après plusieurs années de stagnation (25,67 milliards d'euros en 2002 contre 25,89 milliards d'euros en 1997) devrait s'accroître de 1,76 milliard d'euros en 2003 : il s'agit ainsi, sur une année, de rattraper le retard d'une législature entière.

## 2. Une stabilisation du déficit structurel en 2002-2003

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 ».

Or, l'indispensable réduction de ce déficit structurel a inévitablement été compromise par l'effort de « remise à niveau » budgétaire que notre pays devra consentir en 2002 et en 2003, le tout dans un contexte de croissance ralentie. Le niveau du déficit structurel devrait ainsi être, selon les informations fournies par le gouvernement, de l'ordre de 2 points de PIB en 2002 et en 2003. Il convient cependant de rappeler que, pour significative que soit ladite notion de déficit structurel – ou déficit corrigé des variations des cycles –, elle obéit, dans sa définition et son élaboration, à des conventions. De ce fait, dans le rapport économique, social et financier pour 2003 le gouvernement estime que « *ce mode de calcul du solde structurel ne reflète qu'imparfaitement l'orientation de la politique budgétaire sur les années récentes* ».

En l'espèce, il estime que deux phénomènes masquent « l'amélioration structurelle du déficit qu'induit la maîtrise de la dépense (dont la progression est inférieure de 1 point à celle du PIB) : le premier effet est dû à un effet de « moins values » fiscales en 2003 [...], le second effet est dû à la diminution des recettes non fiscales entre 2002 et 2003 [...]. Au total, si l'on prend en compte ces deux éléments, on observe qu'entre 2002 et 2003, un effort d'assainissement budgétaire significatif est entrepris, qui peut être chiffré à 0,3 point de PIB. A contrario, au cours des années précédentes, la dégradation sous-jacente avait été plus marquée que ne le retracent les indicateurs de solde structurel usuels ».

#### 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 quand 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. Sur la base d'hypothèses très prudentes, ce dernier est actuellement évalué à près de 2,5 % par an et il pourrait s'infléchir à un rythme de 2,25 % par an en moyenne sur la période 2003-2007. Plusieurs facteurs – baisses des prélèvements obligatoires, réforme sur les marchés de produits, diffusion des nouvelles technologies – pourraient cependant être de nature à élever le potentiel de croissance de l'économie française. Dans cette hypothèse, le solde structurel se trouverait amélioré à moyen terme par rapport aux évaluations courantes ».

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

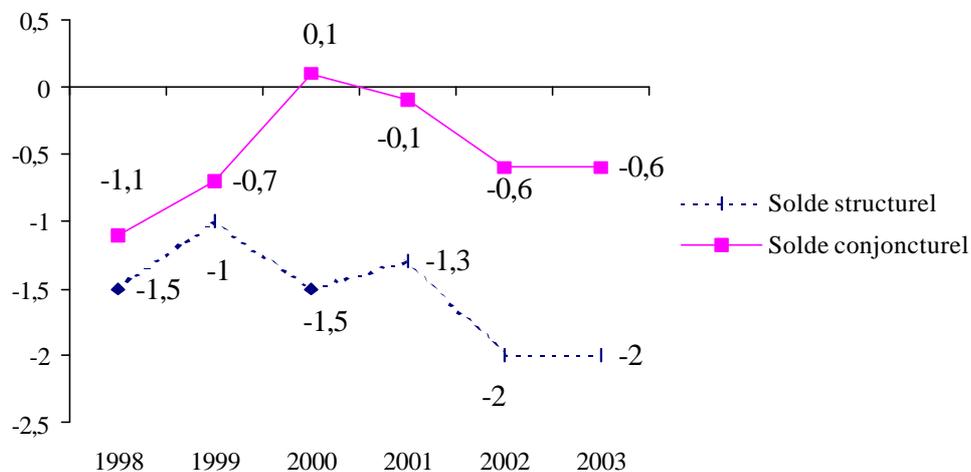
#### Evolution du solde conjoncturel et du solde structurel des administrations publiques (en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Solde structurel	- 1,5	- 1,0	- 1,5	- 1,3	- 2,0	- 2,0
Solde conjoncturel	- 1,1	- 0,7	+ 0,1	- 0,1	- 0,6	- 0,6
Solde effectif	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 1,4	- 2,6	- 2,6

Source : direction de la prévision

### Evolution comparée des soldes structurel et conjoncturel

(en points de PIB)



Source : direction de la prévision

En tout état de cause, il est donc particulièrement opportun que le gouvernement, à l'occasion de la présentation du programme pluriannuel des finances publiques 2004-2006, ait à de nombreuses reprises rappelé « l'exigence de réduire, graduellement mais résolument, le déficit structurel ».

### 3. L'Etat, collectivité publique toujours fortement déficitaire

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

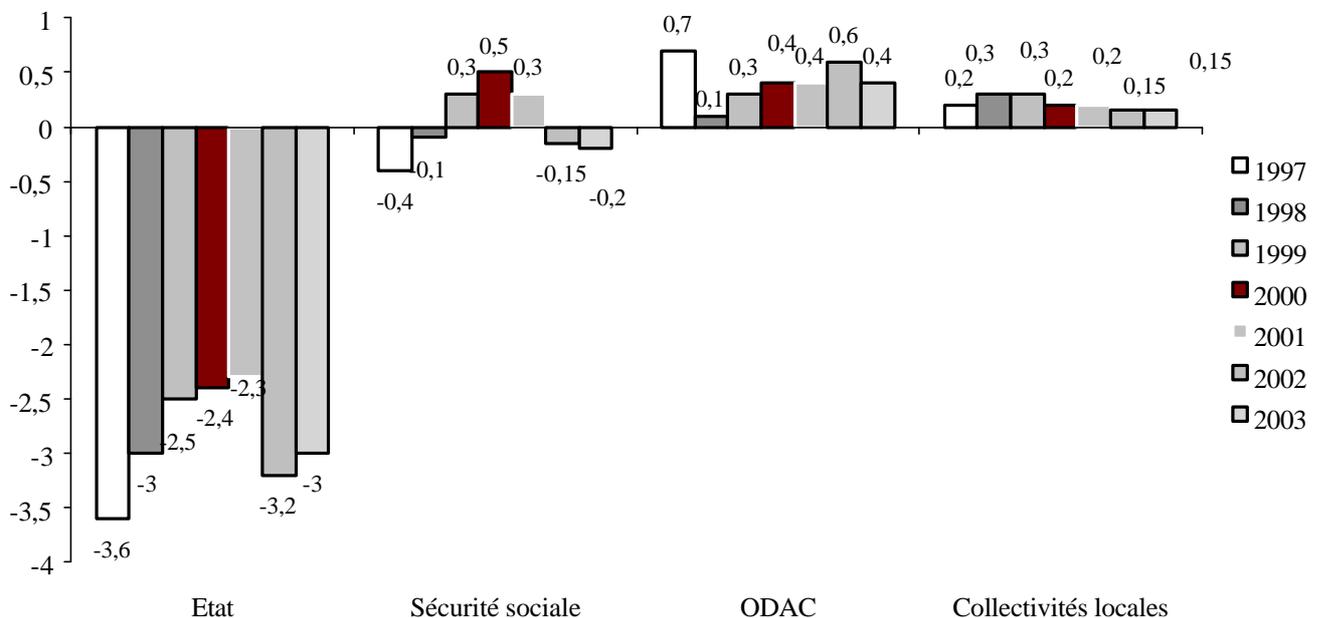
(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Etat</b>	- 3,6	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 3,2	- 3,0
Sécurité sociale	- 0,4	- 0,1	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,3	- 0,15	- 0,2
ODAC	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,4
Collectivités locales	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,15	+ 0,15

Durablement déficitaire, l'Etat s'est singularisé entre 1999 et 2001 en étant la seule collectivité connaissant un besoin de financement pérenne d'un niveau toujours trop important, et cela à la différence notamment des collectivités locales qui elles, connaissent de façon structurelle une capacité de financement comprise entre 0,2 et 0,3 point de PIB. Néanmoins, il convient de relever qu'à compter de 2002 les régimes de sécurité sociale devraient renouer, après trois années « d'excédent », avec des besoins de financement, à hauteur de 0,15 à 0,20 point de PIB.

**Evolution du déficit par catégorie d'administrations publiques entre 1997 et 2003**

(en points de PIB)



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

La part de la dette publique dans le PIB qui avait décliné entre 1998 et 2000, progresse à nouveau depuis 2001. Il convient cependant de relever que l'essentiel de l'augmentation sur longue période est imputable à l'Etat et que, au demeurant, les engagements « hors bilan » ne sont pas retracés, au premier rang desquels figurent les engagements au titre des retraites des fonctionnaires, que l'on peut chiffrer entre 595 et 685 milliards d'euros.

**Ici aussi, on doit déplorer que les années de croissance n'aient pas été suffisamment mises à profit pour réduire la dette publique exposant notre pays, en cas de détérioration conjoncturelle à une absence très préoccupante de réelle marge de manœuvre budgétaire.**

### La dynamique de la dette publique

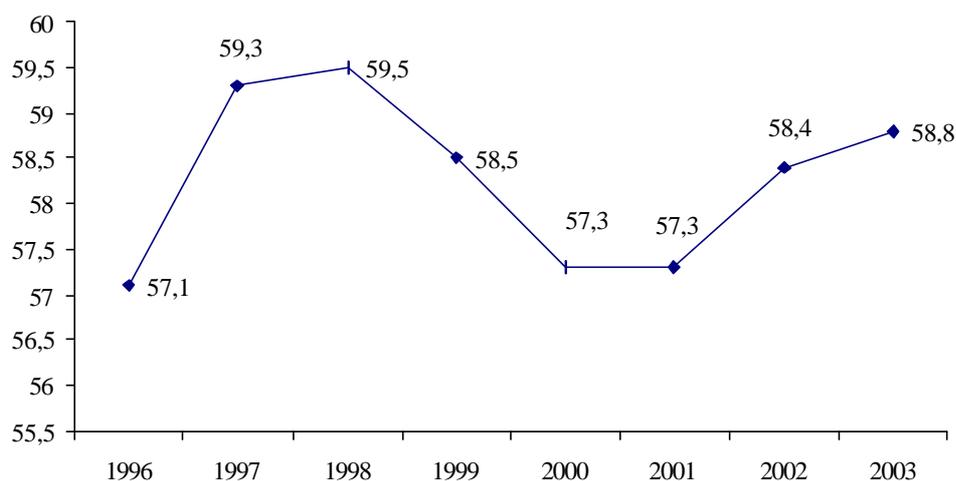
(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ratio d'endettement</b>	<b>57,1</b>	<b>59,3</b>	<b>59,5</b>	<b>58,5</b>	<b>57,3</b>	<b>57,3</b>	<b>58,4</b>	<b>58,8</b>
Solde primaire effectif	- 0,2	0,7	0,9	1,7	2,0	1,8	0,6	0,6
Solde primaire stabilisant	2,6	1,9	1,1	1,1	0,7	1,3	1,5	1,0
Solde effectif	- 4,2	- 3,0	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 1,4	- 2,6	- 2,6
Solde stabilisant	- 1,4	- 1,8	- 2,5	- 2,2	- 2,5	- 1,8	- 1,6	- 2,2
Charge de la dette	3,9	3,7	3,6	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

### La dette des administrations publiques

(en points de PIB)



## 1. Le retour à un déficit primaire du budget de l'Etat en 2002-2003

### Solde primaire du budget de l'Etat

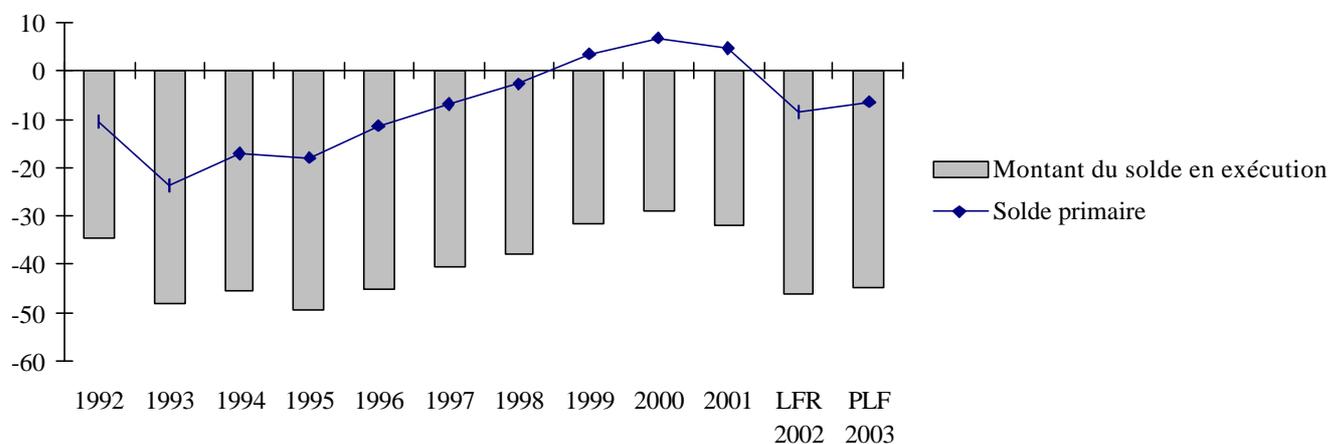
(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	LFR 2002	PLF 2003
Montant du solde en exécution*	- 34,5	- 48,11	- 45,60	- 49,24	- 45,03	- 40,81	- 37,73	- 31,40	- 29,15	- 32,03	- 46,00	- 44,59
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	37,29	38,05
Solde primaire (A + B)	- 10,55	- 23,80	- 17,30	- 17,87	- 11,57	- 6,89	- 2,97	+ 3,31	+ 6,54	+ 4,51	- 8,71	- 6,54

\* 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

(en milliards d'euros)



Seule collectivité publique durablement déficitaire pour des montants très significatifs (46 milliards d'euros prévus pour 2002 et 44,6 milliards d'euros pour 2003), l'Etat est revenu en 2002 à la situation qu'il connaissait jusqu'en 1999 : un déficit primaire<sup>1</sup> qui s'établirait à 8,71 milliards d'euros en 2002 (selon le chiffrage du collectif du 6 août) et à 6,54 milliards d'euros en 2003.

## 2. La charge brute de la dette : 14,92 % des dépenses du budget général

Par ailleurs, on constate que si la progression de la charge brute de la dette de l'Etat s'était stabilisée quelque peu en 2002, elle devrait à nouveau croître très fortement en 2003 pour représenter 41,3 milliards d'euros en 2003, soit 14,92 % des dépenses du budget général, contre 14,70 % en 2002.

En effet, 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 a pu 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, cette situation a malheureusement pris fin, d'autant plus que 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.

<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.

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

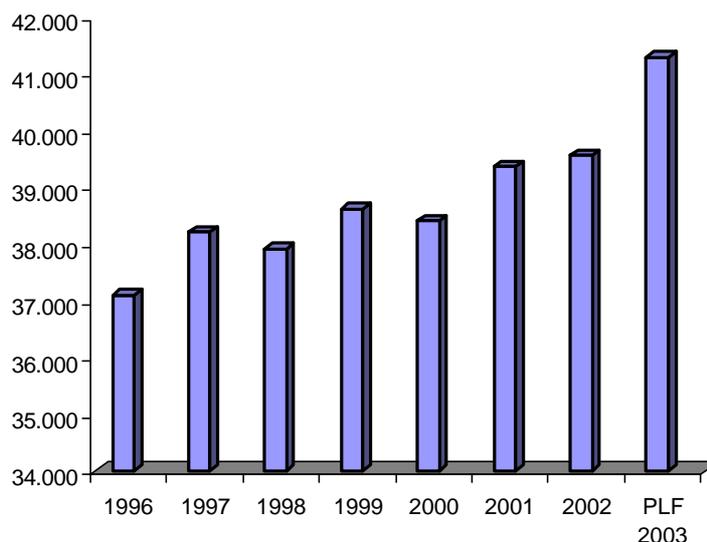
*(en millions d'euros)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Charges brutes de la dette	23.500	25.903	31.857	32.947	37.082	38.201	37.907	38.608	38.397	39.360	39.556	41.278
Total du budget général	201.516	208.845	221.580	226.776	237.544	241.174	243.992	257.115	256.423	263.721	269.067	276.711
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	14,70	14,92

En 2003, la charge brute de la dette de l'Etat devrait donc progresser à nouveau de façon significative, après avoir été quasiment stabilisée en 2001-2002, et cela sous l'effet de la diffusion de la baisse des taux d'intérêt. L'inflexion est particulièrement notable, comme cela ressort du graphique ci-dessous : en 2003, la charge brute devrait s'accroître de 1.722 millions d'euros, alors qu'elle n'avait augmenté que de 1.649 millions d'euros sur l'ensemble de la période 1997-2002.

**L'accroissement de la charge brute de la dette de l'Etat**

*(en millions d'euros)*

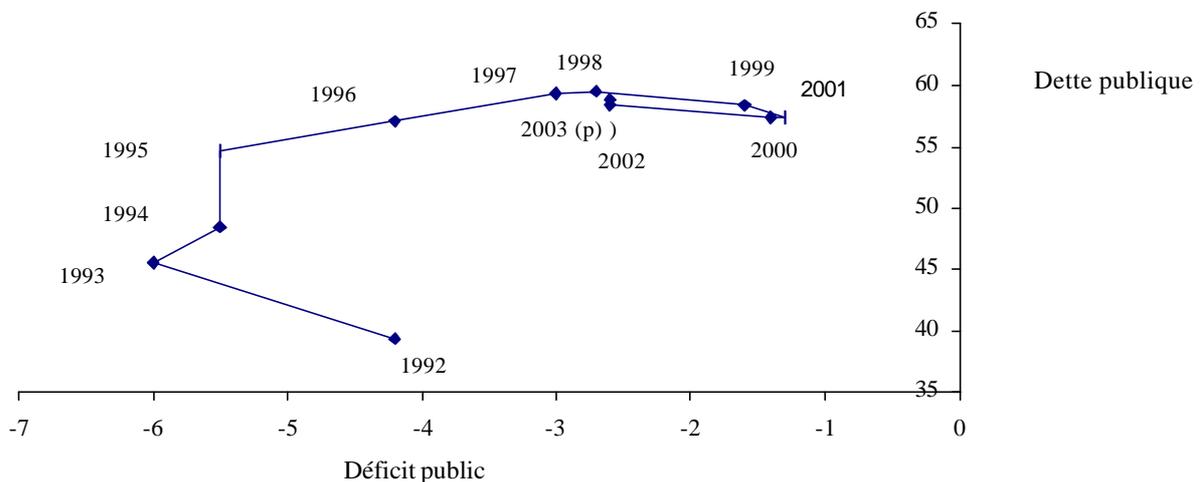


### 3. Le retour de l'effet « boule de neige »

En 2002 et 2003, la part de la dette publique dans le PIB devrait à nouveau s'accroître alors qu'elle avait tendance à diminuer depuis 1998, année où elle avait atteint le niveau de 59,5 points de PIB. Cette situation qui résulte de la forte dégradation des déficits publics entre 2001 et 2002 -ils sont passés de 1,4 point de PIB à 2,6 points de PIB- est d'autant plus préoccupante que l'endettement directement issu des déficits publics antérieurs acquiert une dynamique autonome très difficile à maîtriser : c'est l'effet « boule de neige ».

Le « carré budgétaire » : évolution du déficit public et de la dette publique entre 1992 et 2003

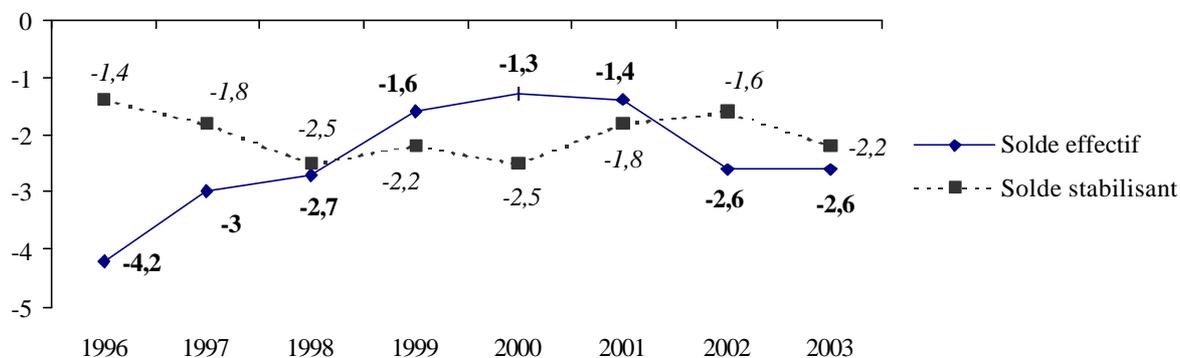
(en points de PIB)



Cela ressort également de l'évolution comparée du solde effectif et du solde stabilisant que l'on définit comme le niveau d'excédent permettant de maintenir constant, en points de PIB, le niveau de dette publique: il est d'autant plus important que l'encours de la dette est important, que le taux d'intérêt apparent est élevé et que la croissance est faible. On remarque ainsi qu'il s'est très significativement détérioré depuis 2001, interrompant un long processus d'amélioration préalable.

### Evolution comparée du solde effectif et du solde stabilisant la dette publique

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

### 4. 189 milliards d'euros de dette négociable supplémentaire entre 1997 et 2002

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

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

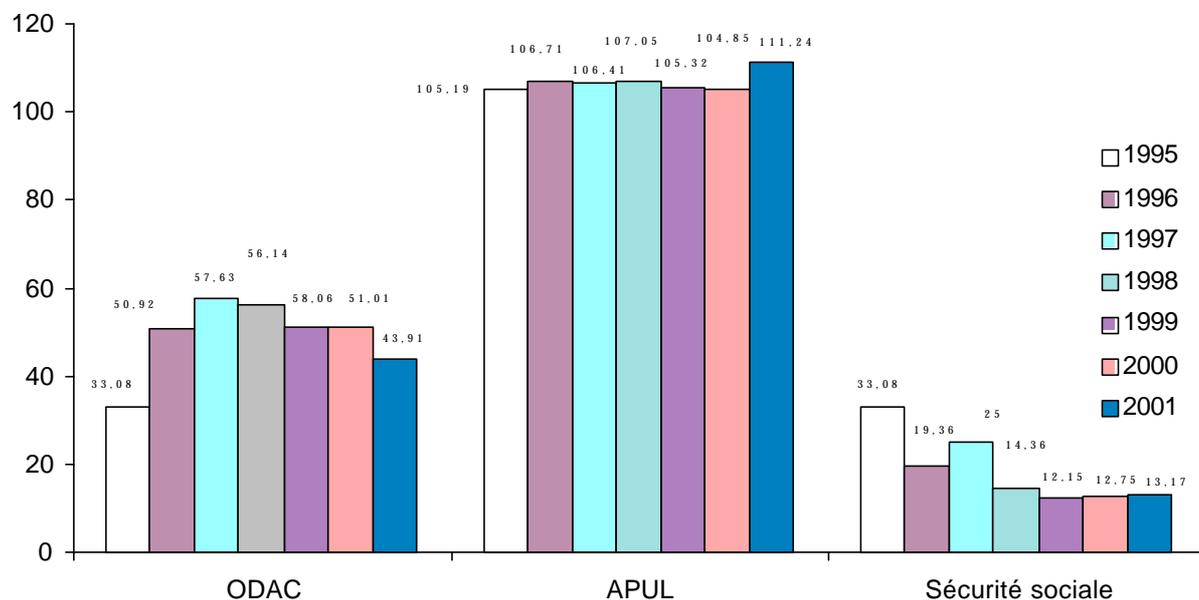
Années	Administrations publiques	Sous-secteurs			
		Etat	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
2001	839,3	670,7	44,0	111,0	13,6
1995	54,6	40,2	2,8	8,9	2,8
1996	57,1	42,5	4,2	8,8	1,6
1997	59,3	44,2	4,6	8,5	2,0
1998	59,5	46,0	4,3	8,2	1,1
1999	58,5	46,1	3,8	7,8	0,9
2000	57,3	45,7	3,6	7,4	0,9
2001	57,3	45,8	3,0	7,6	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).

### L'encours de la dette des collectivités publiques (autres que l'Etat) au sens de Maastricht entre 1995 et 2001

(en milliards d'euros)



L'Etat continue donc de se singulariser au sein de l'ensemble des collectivités publiques : sa dette ne se réduit toujours pas de façon significative en valeur relative et donc en niveau absolu : en 2001, elle représente 670,7 milliards d'euros correspondant à 45,8 % du PIB, soit 79,91 % du total et près de six fois celle des collectivités locales.

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

(en milliards d'euros)

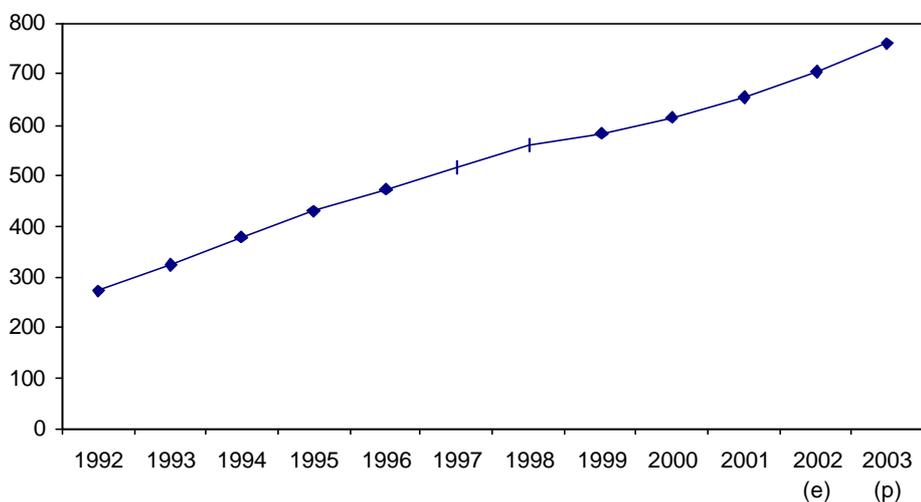
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (e)	2003 (p)
Dette négociable	270,85	325,11	378,13	430,77	474,33	514,82	561,08	583,92	616,28	652,80	703,60	759,60
Dette non négociable	51,02	50,03	64,66	64,89	65,56	62,72	52,95	70,44	67,18	70,53	-	
Dette totale de l'Etat*	321,87	375,14	442,79	495,65	539,89	577,53	614,03	654,36	683,46	723,83	-	

\* Hors intérêts courus non échus (ICNE)

Source : compte de la dette publique pour 2001

### L'évolution de la dette négociable de l'Etat depuis 1992

(en milliards d'euros)



Ainsi, au total, entre 1997 et 2002, la croissance de la dette négociable de l'Etat aura été de 188,78 milliards d'euros, soit une progression de 36,67 %. En 2003, selon les prévisions du gouvernement, elle devrait encore s'accroître de 56 milliards d'euros supplémentaires.

### 5. Un stock de dette publique de 15.000 euros par habitant

Il convient à nouveau de rappeler l'impact de la charge transmise aux « générations futures » au travers de l'accroissement continu du stock de dette, qu'il s'agisse de la dette de l'Etat *stricto sensu* ou de l'ensemble de la dette publique.

Ainsi, en février 2001, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avaient établi, s'agissant de la dette de l'Etat, qu'elle représentait alors par ménage un stock de 27.450 euros correspondant à un versement d'intérêt annuel d'environ 1.525 euros.

Si l'on effectue un tel calcul rapporté au nombre d'habitants, on constate que le stock de dette s'élève en 2001 à 13.779 euros contre 12.394 euros en 1997, soit une progression de 1.385 euros (+ 11,17 %). Comme l'a rappelé par ailleurs le gouvernement dans son dossier de présentation du présent projet de loi de finances, « *cette charge s'élève aujourd'hui à près de 15.000 euros par Français, soit 50 % de plus que la charge supportée par un Espagnol ou un Anglais* ».

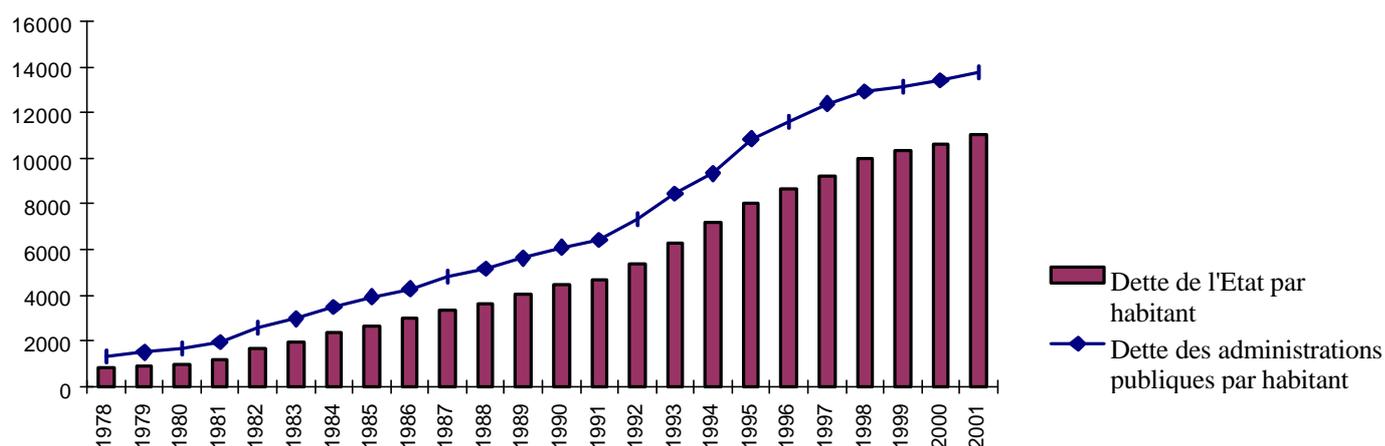
**Evolution de la dette publique et de la dette de l'Etat par habitant de 1978 à 2001**

(en euros)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Dette de l'Etat par habitant	813	900	989	1.200	1.680	1.960	2.340	2.640
Dette des administrations publiques par habitant	1.333,12	1.496,64	1.646,70	1.946,09	2.557,86	2.968,01	3.498,48	3.932,51
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dette de l'Etat par habitant	2.960	3.310	3.630	4.060	4.470	4.680	5.390	6.270
Dette des administrations publiques par habitant	4.280,29	4.802,95	5.136,59	5.619,33	6.097,73	6.423,35	7.313,92	8.455,20
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dette de l'Etat par habitant	7.190	7.990	8.640	9.240	10.000	10.320	10.600	11.012
Dette des administrations publiques par habitant	9.337,40	10.858,30	11.601,10	12.394,10	12.943,90	13.136,40	13.409,90	13.779,30

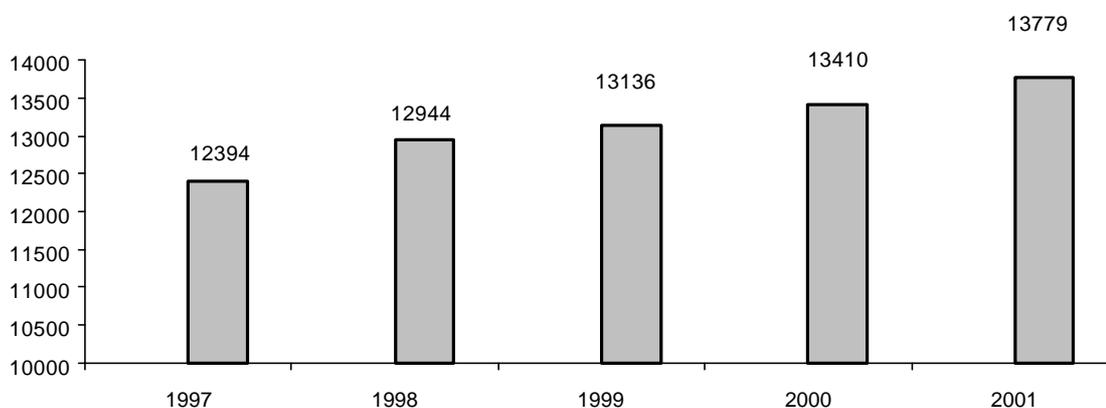
**Evolution de la dette publique et de la dette de l'Etat par habitant depuis 1978**

(en euros)



### Evolution de la dette publique par habitant entre 1997 et 2001

(en euros)



### III. VERS LA MAÎTRISE ET LE REDÉPLOIEMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Le volet « dépenses » de projet de loi de finances 2003 subit encore dans une large mesure le fort dynamisme des dépenses qui a prévalu au cours de la précédente législature. La résistance des crédits à la baisse, liée à une structure des dépenses particulièrement rigide, empêche la politique en cours de mise en œuvre par le nouveau gouvernement de porter tous ses fruits dès 2003. **En matière de maîtrise des dépenses, l'exercice 2003 constitue, en effet, l'amorce d'une politique que l'on peut espérer beaucoup plus ambitieuse pour la période 2004-2006.**

Les priorités du gouvernement, si elles ont déjà une traduction budgétaire évidente, ne sont pas encore aussi marquées que votre rapporteur général pourrait le souhaiter. Dans les circonstances présentes, il est, certes, particulièrement difficile de réduire certains postes de dépenses et de dégager ainsi les marges de manœuvre permettant de réaffecter les crédits correspondants à d'autres secteurs, mais aussi à la réduction du déficit et à la baisse des impôts ...

#### A. L'INERTIE DES DÉPENSES VOTÉES ENTRE 1997 ET 2002

Le dynamisme de certains postes de dépenses sur la législature précédente est mis en évidence par le tableau ci-après. L'exercice 2003 marque sur certains postes une inflexion nette. Sur la plupart des rubriques, il subit cependant toujours les évolutions des années passées.

**Evolution des principaux postes de dépenses**

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
<b>Charges nettes de la dette</b>	<b>35,5</b>	<b>35,8</b>	<b>36,2</b>	<b>35,8</b>	<b>36,6</b>	<b>36,8</b>	<b>38,3</b>
<b>Fonction publique</b>	<b>99,1</b>	<b>102,4</b>	<b>106,5</b>	<b>109,3</b>	<b>111</b>	<b>116,3</b>	<b>118,6</b>
Rémunérations et charges sociales	72,9	75,2	78,3	80	80,8	84,4	85,6
Pensions	26,2	27,2	28,2	29,3	30,2	31,9	33
<b>Aides à l'emploi (hors Fedom)</b>	<b>14,2</b>	<b>15,4</b>	<b>22,9</b>	<b>16,8</b>	<b>15,3</b>	<b>14,8</b>	<b>13,7</b>
<b>Aides au logement</b>							
Prestations versés*	11,4	11,8	12,2	12,3	12,7	13,2	13,3
<i>Dont Subvention budgétaire 46-40</i>	4,9	4,8	5,1	5,3	5,3	5,2	5,2
<b>Minima sociaux</b>	<b>7,2</b>	<b>7,6</b>	<b>9,3</b>	<b>10,1</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>
RMI	3,7	4	4,9	4,5	4,5	4,4	4,5
AAH	3,5	3,6	3,8	4,1	4,1	4,3	4,3
API			0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
CMU				0,8	1,1	0,9	1
<b>Subventions aux établissements et entreprises publiques</b>	12	12,4	13	13,2	13,1	13,4	12,2
<b>Prélèvements sur recettes</b>	<b>38,5</b>	<b>38,7</b>	<b>40,8</b>	<b>43,5</b>	<b>46,3</b>	<b>51,6</b>	<b>52,1</b>
Collectivités locales	25,1	24,8	26,9	28,8	31,6	34,8	36,3
Union européenne	13,4	13,9	13,9	14,7	14,7	16,9	15,8

\*Prévisions de dépenses pour 2002 et 2003

**1. Le poids des dépenses rigides de la précédente législature**

Si les charges nettes de la dette rapportées au budget de l'Etat à structure constante ont diminué entre 1997 et 2003 de 14,9 % à 14 %, cette évolution est liée principalement à la diminution progressive du déficit, à la baisse des taux d'intérêts depuis fin 1999 et aux opérations de gestion active de la dette, qui ont permis de réduire le taux de refinancement moyen de la dette négociable de 6,35 % en 1997 à 5,65 % en 2000. Entre 2002 et 2003, la charge de la dette devrait reprendre sa croissance : elle subit l'aggravation du déficit budgétaire constatée en 2002.

**Les dépenses de fonction publique** sont, elles, passées de 40,7 % du budget général en loi de finances initiale 1997 à 43,4 % dans le présent projet de loi de finances. Là encore, le budget ne peut que répercuter mécaniquement la dérive du nombre d'agents de la fonction publique, qui corrélée à une augmentation des rémunérations et des charges de pensions, est une des causes de la rigidité actuelle des dépenses.

**Les aides à l'emploi** ont connu d'importants redéploiements depuis 1998, puisque les crédits consacrés au financement des préretraites ont fortement décliné, tandis que le dispositif «emplois-jeunes», créé en 1997 a atteint en 2002 3,22 milliards d'euros pour revenir en 2003 à 2,78 milliards d'euros. Globalement, les aides à l'emploi auront cependant légèrement diminué entre 1998 et 2003, en raison des économies de constatation dont a bénéficié le précédent gouvernement et d'une politique plus économe du gouvernement actuel pour l'année 2003.

**Evolution du montant des aides à l'emploi**

*(en milliards d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Variation 1998-2003
Insertion des publics en difficulté (CES, CEC, CIE)	5,86	5,36	4,79	4,48	4,52	3,59	- 2,27
Emplois-jeunes	1,23	2,12	3,25	3,36	3,22	2,78	1,55
Formation professionnelle	3,22	3,48	3,44	3,53	3,33	3,29	0,07
Fonds national de chômage (ASS, AI)	1,45	1,39	1,4	1,26	1,12	1,3	- 0,15
ANPE	0,79	0,88	0,97	1,05	1,17	1,19	0,40
Promotion de l'emploi et accompagnement des restructurations (préretraites)	2,38	1,62	1,29	0,91	0,64	0,59	- 1,79
Exonérations de cotisations sociales	0,44	7,99	1,59	0,61	0,73	0,87	0,43
Investissements	0,06	0,04	0,05	0,07	0,07	0,07	0,01
<b>Interventions en faveur de l'emploi (hors FEDOM)</b>	<b>15,43</b>	<b>22,89</b>	<b>16,78</b>	<b>15,25</b>	<b>14,79</b>	<b>13,68</b>	<b>- 1,75</b>
FEDOM et autres mesures	0,21	0,21	0,32	0,4	0,5	0,48	0,27
<b>Interventions en faveur de l'emploi (y.c. FEDOM)</b>	<b>15,64</b>	<b>23,1</b>	<b>17,1</b>	<b>15,66</b>	<b>15,29</b>	<b>14,15</b>	<b>- 1,49</b>

**Les aides au logement** ont vu sur la période leur évolution influencée par plusieurs facteurs. En premier lieu, le niveau des prestations versées dépend à la fois des barèmes annuels fixés, y compris la mise en œuvre dès 2001 de la première étape de la réforme des aides personnelles, de l'évolution du revenu des ménages et du niveau des loyers. Par ailleurs, la cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL) contribue au

financement des aides au logement. Elle a été particulièrement dynamique sur la période. Au total, les aides budgétaires ont progressé en moyenne de 2,6 % par an depuis 1997.

**Les minima sociaux** ont connu des évolutions différenciées : les crédits consacrés au RMI et à l'allocation adulte handicapé (AAH) ont progressé d'environ 20 % sur la période 1997-2002, sous le double effet des revalorisations et de la hausse du nombre de bénéficiaires : modification de la « base ressources » et élargissement du mécanisme d'intéressement pour le RMI, assouplissement des conditions d'accès et augmentation de l'espérance de vie des handicapés plus rapide que celle de l'ensemble de la population pour l'AAH. Il est particulièrement frappant d'observer la croissance des crédits de RMI, pendant une période pourtant marquée par une très bonne conjoncture économique. Le financement de l'allocation parent isolé (API) a été transféré de la CNAF vers l'Etat depuis la loi de finances initiale pour 2000. Le coût de la couverture maladie universelle représente 1 milliard d'euros en projet de loi de finances 2003.

**Les subventions aux établissements et entreprises publics** se répartissent approximativement en quatre parties égales : subventions aux universités, subventions aux établissements de recherche, subventions aux autres établissements publics, subventions d'exploitation aux entreprises publiques de transport et à Charbonnages de France. L'ensemble de ces crédits a progressé de près de 12 % entre 1997 et 2002, principalement en raison de la hausse des subventions de fonctionnement aux établissements publics. La subvention à Charbonnages de France est quant à elle restée stable sur la période. La baisse entre la loi de finances pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003 résulte du transfert de la dotation des services régionaux de voyageurs de la SNCF au sein de la DGD afin de compenser aux régions le transfert de compétence des TER en 2002.

**Les dotations en capital aux entreprises publiques** ont évolué de la manière suivante depuis 1997 :

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 à ce stade
Dépenses du CAS 902-24	21,67	14,99	14,94	4,29	1,76	2,50

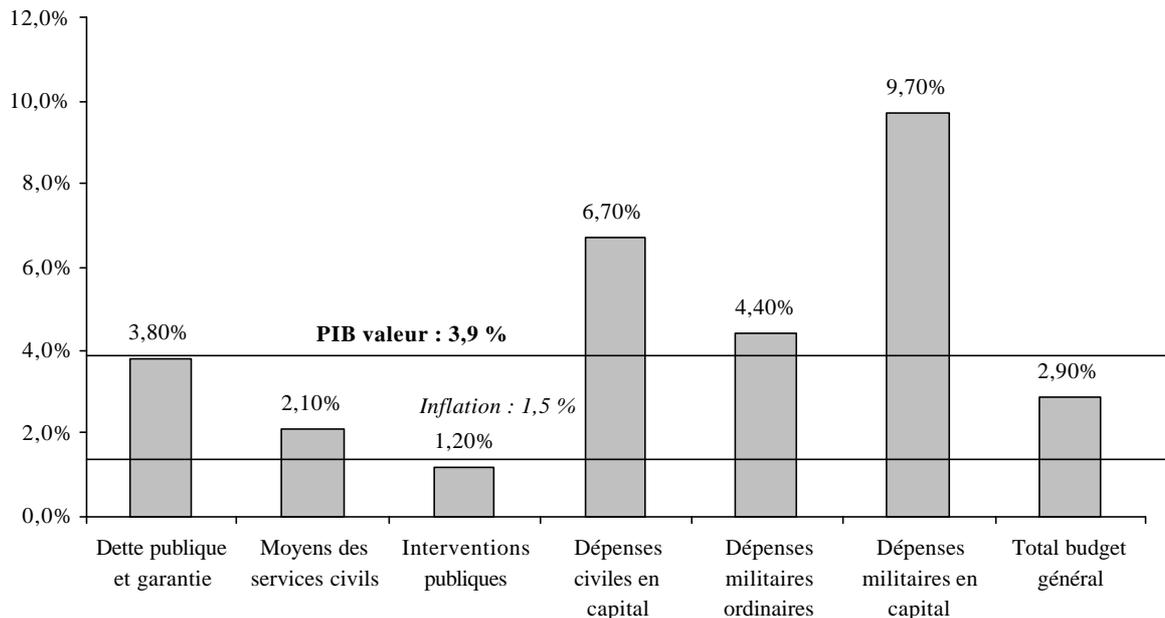
**Les prélèvements sur recettes** aux collectivités locales ont augmenté de plus de 45 % depuis 1997, cette hausse s'expliquant principalement par la compensation par l'Etat du coût de la réforme de la taxe professionnelle. Le prélèvement au profit de l'Union européenne a progressé, quant à lui, de 18 %.

## 2. L'inflexion volontariste mise en œuvre par le gouvernement depuis l'été 2002

Dès lors, l'analyse de l'évolution des grands agrégats entre le projet de loi de finances pour 2003 et la loi de finances initiale pour 2002 répartit ceux-ci en deux catégories, celle des agrégats pour lesquels le gouvernement peut afficher son ambition, à la hausse comme à la baisse, et celle des rubriques dont il ne peut que constater et subir le poids des évolutions passées.

Dans la première catégorie figurent les dépenses civiles en capital, les dépenses militaires ordinaires et les dépenses militaires en capital, dont la forte augmentation, au-delà de l'évolution du PIB en valeur, traduit l'ambition et la détermination du gouvernement en la matière. De même, la modération des dépenses d'intervention publique, en-deçà de l'inflation prévue pour 2003, démontre la volonté du gouvernement de maîtriser ce poste de dépenses.

Evolution des grands agrégats en valeur (PLF 2003/LFI 2002)



Dans la seconde catégorie figurent en revanche l'évolution de la dette et des garanties de l'Etat, en hausse notable, mais aussi les moyens des services civils, dont la progression n'est encore qu'imparfaitement maîtrisée.

## B. L'AN I D'UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES ?

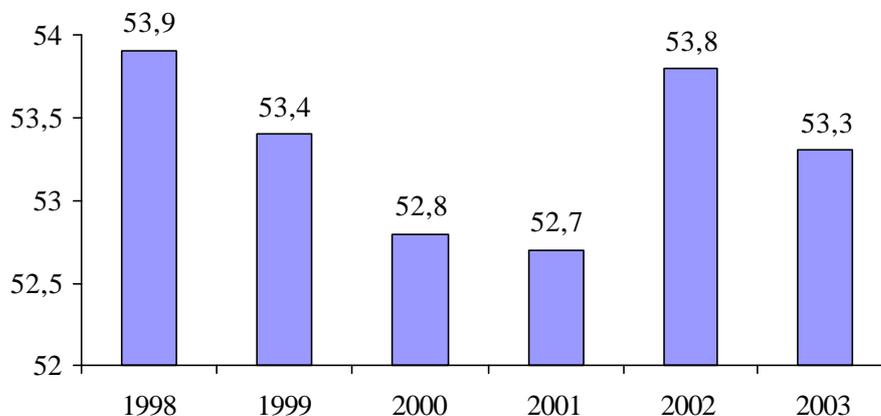
Le volet dépenses du projet de loi de finances pour 2003 témoigne des freins encore présents à une réelle maîtrise des dépenses publiques. Si le projet de loi de finances pour 2003 pose les premiers jalons d'une réduction des effectifs de la fonction publique, la programmation pluriannuelle des finances publiques annoncée sur la période 2004-2006, ambitieuse dans ses objectifs, exigera, elle, une volonté résolue de réduction des coûts.

### 1. Une norme de progression des dépenses pour 2003 modérée mais fragile

Après le dérapage de l'année 2002 révélée par l'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, dont le collectif du 6 août 2002 est la constatation, le gouvernement a fixé une norme de progression des dépenses modérée pour 2003 qui vise à réduire la part des dépenses publiques dans le PIB dès 2003<sup>1</sup>.

Evolution des dépenses publiques entre 1998 et 2003

(en points de PIB)



Source : rapports économiques, sociaux et financiers

Le taux de progression des dépenses de l'Etat par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 « rebasée » (c'est-à-dire intégrant les dépenses du collectif diminué des dépenses non récurrentes) s'établirait à 0,2 % en volume (1,7 % en valeur)<sup>2</sup>. De loi de finances initiale à loi de finances initiale, la progression en volume s'établirait à 1,3 %. Cette norme de progression de

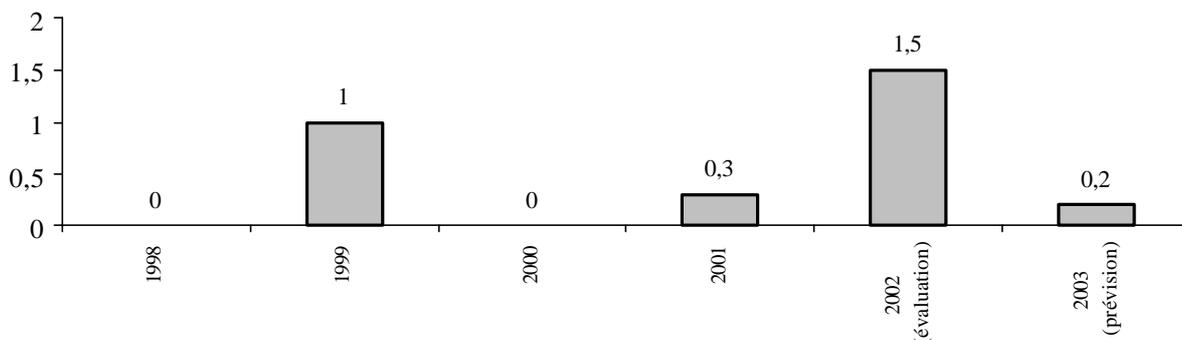
<sup>1</sup> Tout dépendra cependant principalement de l'évolution du dénominateur, c'est-à-dire du PIB.

<sup>2</sup> La progression des dépenses des administrations publiques serait de 1,5 % en volume.

dépenses est dans la « fourchette basse » de celles enregistrées au cours des années précédentes.

### La progression des dépenses nettes en % depuis 1998

(en volume, à structure constante)



Source : rapports économiques, sociaux et financiers

Elle est définie à « structure constante », après retraitement de 220 millions d'euros de dépenses. Ce retraitement est beaucoup plus modéré que celui opéré dans le projet de loi de finances initiale pour 2001 (3 milliards d'euros) qui avait été particulièrement critiqué par la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances. Il apparaît donc plus sincère.

#### Un point important à considérer pour 2003 : la recapitalisation de France Telecom

Ne figurent pas dans la loi de finances initiale, que l'on examine le budget général ou le compte d'affectation spéciale 902-24 « produits de privatisation et dotations en capital des entreprises publiques » les dépenses liées à une probable recapitalisation de France Telecom dont le coût est évalué jusqu'à 15 milliards d'euros. La structure qui pourrait être choisie, un établissement public s'endettant en lieu et place de l'Etat et recapitalisant l'entreprise publique, explique que les dépenses ne soient pas inscrites en lois de finances. Le choix de l'établissement public ne sera vraisemblablement pas neutre sur le plan des critères de Maastricht. Il permet de ne pas peser sur le déficit maastrichtien. Il a par contre un lourd impact sur la dette maastrichtienne. L'établissement public qui serait créé risque fort en effet d'être classé en ODAC. La dette maastrichtienne, déjà proche des 60 % du PIB (58,8 % prévus pour 2003), pourrait alors atteindre cette limite.

La norme de progression des dépenses retenue par le gouvernement, certes modérée, ne permettra pas pour autant de réduire le poids de la dette dans le PIB. Faute de dégager un solde primaire positif en 2003, les administrations publiques verront le poids de leur dette s'alourdir, passant de 58,4 points de PIB en 2002 à 58,8 points de PIB en 2003<sup>1</sup>.

De plus, la norme de progression des dépenses dépendra, comme chaque année, de l'inflation constatée. Le taux d'inflation prévu (1,5 %) est assez réaliste même s'il repose sur les hypothèses conventionnelles évoquées précédemment quant à l'évolution du cours du pétrole et de la parité de l'euro<sup>2</sup>.

Elle dépendra également du taux de croissance. **Les dépenses sont, comme les recettes, mais à un moindre degré, élastiques à la croissance.** En période de ralentissement conjoncturel, cela est particulièrement net pour les dépenses de l'assurance chômage. Cela concerne aussi le budget général : pour 2003, 7,7 milliards d'euros de dépenses de lutte contre l'exclusion (RMI, CMU, CHRS...) sont budgétés. Si la croissance s'avérait moindre que prévu, ces dépenses pourraient à nouveau augmenter<sup>3</sup> : il existe en effet un « droit de tirage automatique » sur celles-ci.

C'est d'ailleurs ce que constate l'audit précité de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse de juin 2002 : *« en premier lieu, la croissance plus lente que prévu en LFI génère des difficultés sociales, notamment en matière d'emploi ce qui entraîne un surcroît de dépenses apparaissant au premier chef dans les organismes spécifiquement en charge, mais qui finissent aussi par affecter l'Etat. Par ailleurs, les dépenses d'aide à l'emploi, à l'emploi des jeunes notamment, à la charge de l'Etat sont plus élevées que prévu. (...) L'ensemble de ces circonstances provoque une pesée diffuse sur les dépenses de l'Etat ».*

---

<sup>1</sup> A contrario, on peut rappeler que le précédent gouvernement avait « bénéficié » en 2001 du gain d'inflation (+ 0,4 point par rapport à la prévision) qui avait permis de « tenir » l'objectif de 0,3 % en volume.

<sup>2</sup> Toute inflexion à la baisse de l'inflation aura pour effet d'aggraver, toutes choses étant égales par ailleurs, la progression en volume des dépenses publiques.

<sup>3</sup> Le phénomène se traduit déjà en 2002, d'autant plus que les dotations initiales étaient souvent volontairement sous-calibrées : c'est pour cela que les ajustements des crédits opérés dans le collectif du 6 août 2002 portaient pour l'essentiel sur les « programmes-phares » de l'ancien gouvernement.

## 2. Un programme de maîtrise des dépenses publiques ambitieux pour 2004-2006

Avec des hypothèses de croissance de 2,5 % et d'inflation de 1,5 % sur la période 2004-2006, le gouvernement envisage un rythme de progression des dépenses publiques de 1,3 % par an en volume et en moyenne, contre 1,5 % en 2003, soit un rythme de progression de :

- 0,3 % en volume par an des dépenses du budget de l'Etat ;
- 2,5 % en volume par an de l'ONDAM (4 % en valeur) ;
- 1,9 % en volume par an pour les dépenses locales.

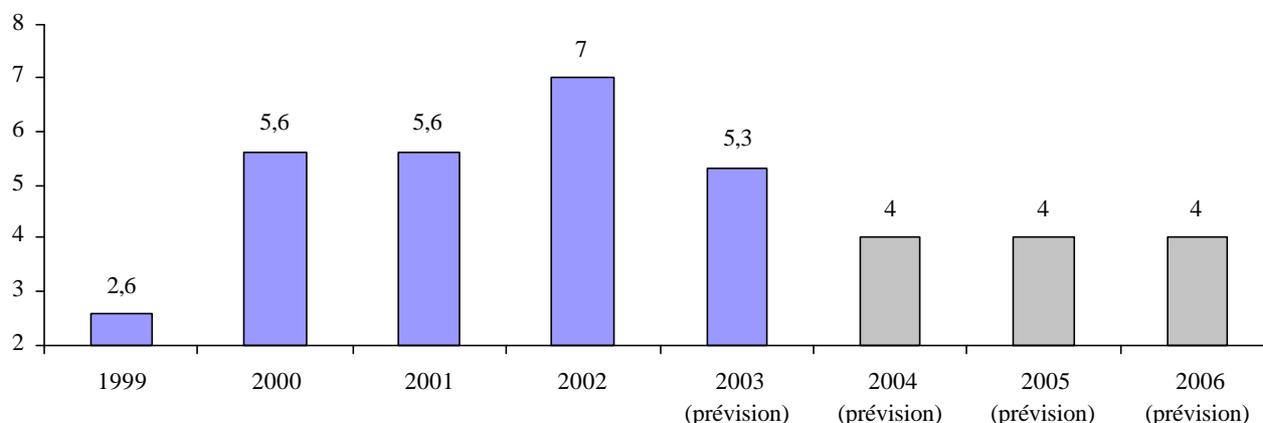
Même si ce programme de maîtrise des dépenses ne pourra pas aboutir en 2006 à l'équilibre budgétaire, il n'en est pas moins volontariste et ambitieux.

Pour l'Etat, le rythme de progression des dépenses retenu signifie nécessairement que les effectifs de la fonction publique seront revus à la baisse : compte tenu du nombre de départs à la retraite et des congés de fin d'activité (CFA) prévus pour les années 2004-2006, le remplacement poste par poste des départs conduirait *a contrario* à une dérive des dépenses (poids des dépenses de personnel + dynamique des charges de pension).

Pour l'ONDAM, les objectifs affichés nécessitent un changement de cap. **Les chiffres annoncés pour la période 2004-2006 sont bien inférieurs à ceux des années précédentes.**

Evolution entre 1999 et 2006 de l'Ondam

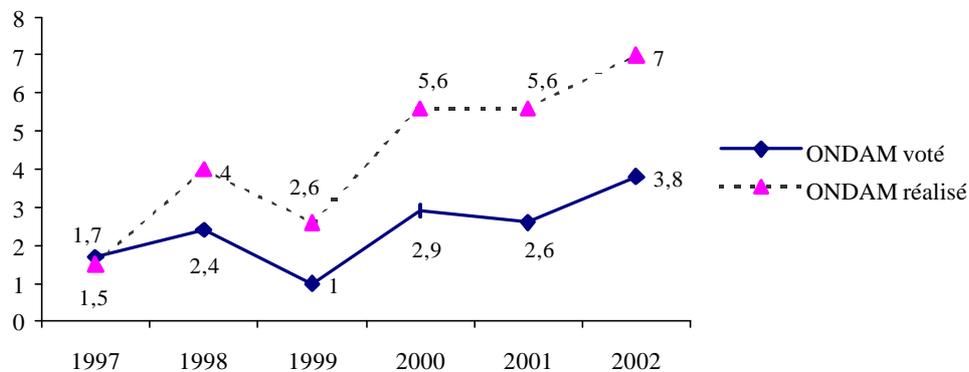
(en %)



Ils portent en eux une exigence accrue de maîtrise des dépenses de santé qui dépendra de la rigueur observée en cours d'année. **L'ONDAM prévu est en effet depuis 1998 systématiquement dépassé en fin d'année. De la maîtrise réelle de la dépense maladie, plus volatile par nature que la dépense budgétaire de l'Etat et peu maîtrisée, dépendra le respect des objectifs fixés par la programmation 2004-2006.**

Evolution entre 1997 et 2002 de l'ONDAM voté et de l'ONDAM réalisé

(en %)



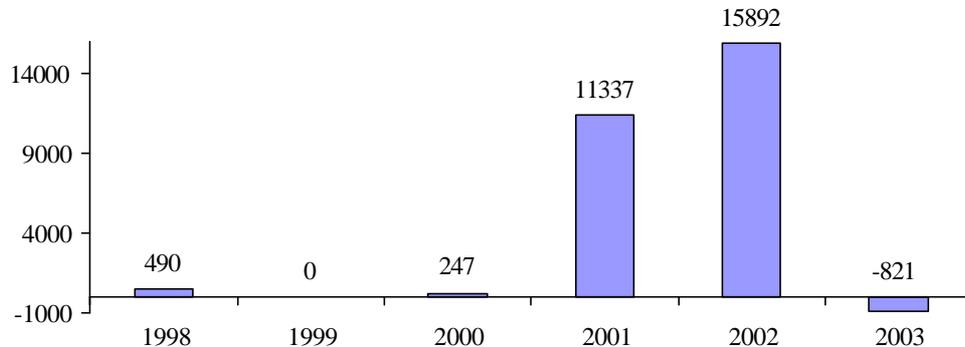
Enfin, en ce qui concerne les dépenses locales, l'objectif d'évolution des dépenses doit être mis en perspective avec les compétences nouvelles qui pourraient être dévolues aux collectivités locales à partir des nouvelles lois de décentralisation, cette évolution n'ayant pas en principe d'incidence sur le solde des administrations publiques puisque charges nouvelles et ressources nouvelles devraient être équilibrées.

### C. LES PREMIERS JALONS D'UNE RÉDUCTION DU POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE

#### 1. Une réduction significative par rapport à la tendance antérieure

L'année 2003 devrait marquer un retournement de tendance majeur : **pour la première fois depuis 1998, une loi de finances initiale ne prévoira pas la création nette d'emplois budgétaires.**

**Variations nettes des emplois budgétaires civils et des effectifs sur crédits en LFI**



Ce retournement de tendance est néanmoins prudent. Il comprend une réduction effective, malgré les besoins prioritaires du secteur sécurité-justice, des effectifs budgétaires civils, une augmentation significative des effectifs militaires et des mesures d'ordre.

- **1.089 emplois budgétaires civils seront supprimés en 2003**, mais les effectifs sur crédits<sup>1</sup> seront accrus de 268 unités, soit une réduction des effectifs pour les budgets civils de seulement 821 unités.

- **388 nouveaux emplois budgétaires** seront inscrits au budget de la défense, auxquels s'ajoutent 125 effectifs sur crédits nouveaux.

- Les mesures d'ordre permettent de réduire les emplois budgétaires de **1.044 unités supplémentaires** (1.233 emplois du budget de la culture transférés au musée du Louvre – 366 emplois au titre des « déprécarisations » dans divers ministères).

Ce sont ces mesures d'ordre qui permettent de réduire les effectifs budgétaires civils et militaires de 1.745 unités. Les emplois inscrits au budget passent de 2.181.985 en 2002 à 2.180.240 en 2003. En proportion du total, la baisse des effectifs budgétaires est évidemment très faible. **Elle est bien inférieure à celle engagée en loi de finances initiale pour 1997, qui prévoyait la suppression de 5.600 postes budgétaires civils.** Elle ne tire pas encore suffisamment parti des marges de manœuvre engendrées par le nombre croissant de départs des fonctionnaires à la retraite ou en congé de fin d'activité. Le nombre de départs à la retraite pour 2003 devrait être de 58.000 tandis que le nombre de personnes demandant à bénéficier d'un congé de fin d'activité pourrait avoisiner les 12.000 : sur ces bases, **le taux de remplacement serait de 98 %.**

---

<sup>1</sup> Emplois affectés aux établissements publics sur fonds budgétaires.

**Ce taux de remplacement varie selon les ministères : au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie l'effort est satisfaisant, avec environ un tiers de départs non remplacés, tandis qu'il est faible au ministère de l'éducation nationale avec moins de dix pour cent de départs non remplacés.** L'effort du ministère de l'éducation nationale doit néanmoins être mis en perspective avec d'un côté la baisse attendue des effectifs d'aides éducateurs à l'issue de leur contrat quinquennal (- 28.000 postes) et de l'autre, de la création de 11.000 postes sur crédits « d'assistants d'éducation » : les effectifs totaux de l'enseignement scolaire pourraient baisser d'environ 20.000 en 2003.

**La suppression d'effectifs affichés pour 2003 n'est dès lors que le premier jalon d'une politique qui devra s'amplifier rapidement<sup>1</sup>.** Les marges de manœuvre déjà observées en 2003 seront encore plus larges les années suivantes en raison de l'accroissement du nombre de départs à la retraite des agents de l'Etat.

Or, c'est bien la détermination des effectifs budgétaires globaux qui est la décision la plus stratégique de la loi de finances, celle qui exprime la politique conduite et traduit un volontarisme plus ou moins marqué en matière des dépenses publiques. On peut comprendre que le gouvernement ait été prudent en 2003, dans ses relations avec les partenaires sociaux et compte tenu de l'enjeu essentiel que représentait la sortie des « 35 heures ». Souhaitant se donner les meilleures chances de succès dans ce dossier crucial, il n'a manifestement pas voulu engager des débats nécessairement tendus avec les syndicats de la fonction publique. Mais les menaces sur la croissance, conjuguées avec la nécessité de réduire les déficits et de les supprimer d'ici la fin de la législature, selon nos engagements européens, contraindront le gouvernement à prendre à brève échéance des décisions plus rigoureuses dans le domaine de l'emploi public.

## **2. Une modération salariale pour 2003 ?**

### *a) Les augmentations de traitement en 2001*

En 2001, le point fonction publique a été revalorisé de 0,5 % au 1<sup>er</sup> mai et de 0,7 % au 1<sup>er</sup> novembre pour un coût d'environ 930 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Comme cela a déjà été souligné il s'agit d'une « ardente obligation » : un taux de remplacement supérieur à 95 % conduit mécaniquement, en raison des charges de pension, à une progression de la dépense de fonction publique.

Par ailleurs, au 1<sup>er</sup> mai 2001 des points différenciés ont été distribués jusqu'à l'indice nouveau majoré 350 (soit l'équivalent de 1,4 SMIC) selon le schéma suivant :

- jusqu'à l'indice 254 : 5 points ;
- entre l'indice 255 et l'indice 263 : 4 points ;
- entre l'indice 264 et l'indice 275 : 3 points ;
- entre l'indice 276 et l'indice 321 : 2 points ;
- entre l'indice 322 et l'indice 350 : 1 point.

Ces mesures ont emporté un coût de 133 millions d'euros. Elles ont concerné environ 615.000 fonctionnaires en activité et 350.000 retraités.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2001, suite à la revalorisation du SMIC, les points différenciés suivants ont été distribués :

- jusqu'à l'indice 259 : 3 points ;
- entre l'indice 260 et l'indice 261 : 2 points ;
- entre l'indice 262 et l'indice 263 : 1 point.

Dans la fonction publique de l'Etat, environ 38.000 agents ont été concernés par ces mesures ; le coût de ces dernières est estimé à environ 3 milliards d'euros.

#### *b) Les effets-reports sur 2002 et les revalorisations de l'exercice*

Les mesures générales (revalorisation du point et attributions de points d'indice) décidées en 2001 ont eu un effet-report de 2.773 millions d'euros sur 2002. En outre, en 2002, le point fonction publique a été revalorisé de 0,6 % au 1<sup>er</sup> mars, soit 0,1 point de plus que l'annonce initiale afin de tenir compte de l'inflation 2001. Le coût de cette mesure est d'environ 520 millions d'euros. Elle devrait avoir un effet-report sur 2003 de l'ordre de 104 millions d'euros.

Enfin, la revalorisation du point fonction publique de 0,7 %, annoncée par le ministre de la fonction publique à la fin du mois de septembre 2002, devrait s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002. Les crédits correspondants sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 au chapitre 31-94 « *mesures générales intéressant les agents du secteur public* » du budget des charges communes qui constitue le « chapitre réservoir »

permettant de provisionner d'éventuelles augmentations du point « fonction publique » ayant un impact sur l'exécution de la loi de finances de l'année. Il est doté pour 2003 de 875 millions d'euros, ce qui correspond dans sa totalité à la hausse de 0,7 % du point fonction publique.

*c) Une modération salariale pour 2003 ?*

Le chapitre 31-94 du budget des charges communes ne dispose dès lors plus des crédits nécessaires pour financer toute hausse du point fonction publique qui serait décidée courant 2003. Ceci peut sembler impliquer une réelle modération salariale durant l'année. Cette modération permettrait de ralentir la progression des dépenses de fonctionnement pour les années à venir.

***D. UNE PRIORITÉ OPPORTUNE POUR LES MINISTÈRES RÉGALIENS ET LES INVESTISSEMENTS***

Si, courageusement, le dossier de presse de présentation du projet de loi de finances initiale pour 2003 refuse de céder au « fétichisme » des augmentations de crédits<sup>1</sup> et préfère déterminer des objectifs pour chaque ministère conformément à l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le gouvernement a souhaité dégager des marges de manœuvre pour satisfaire les besoins budgétaires des ministères prioritaires : intérieur, justice, défense, aide publique au développement.

Compte tenu de la rigidité de la dépense publique, la progression des dépenses de 0,3 % en volume n'a cependant pas pu tout entière être consacrée aux ministères prioritaires : elle est en majeure partie absorbée par la progression des dépenses de la fonction publique et des charges de la dette<sup>2</sup>.

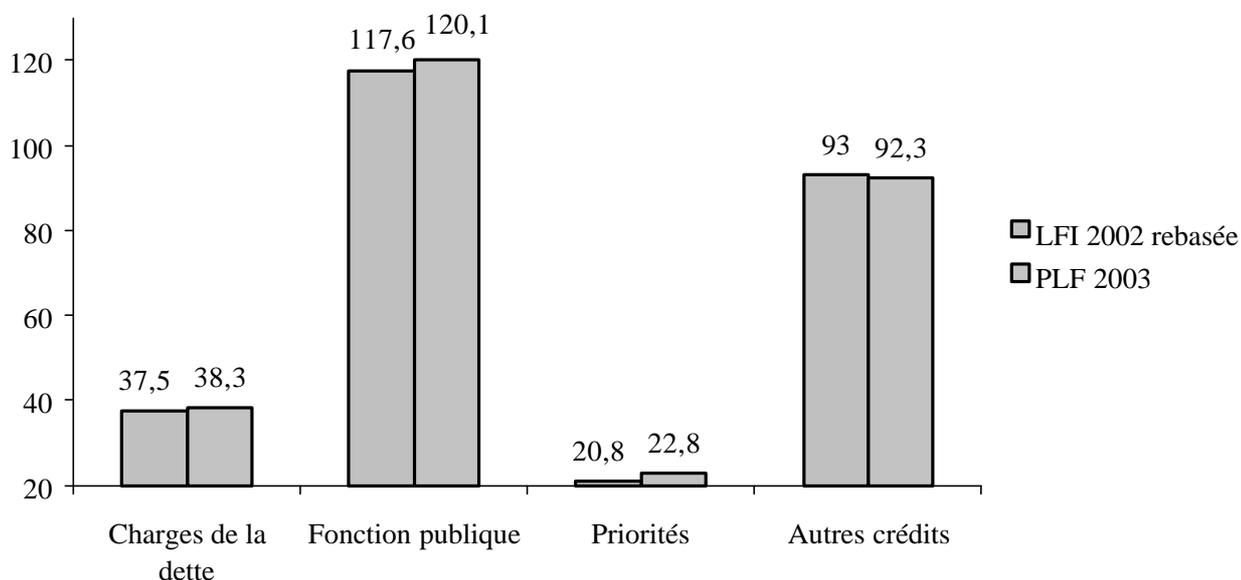
---

<sup>1</sup> A rebours du discours consistant à s'élever contre la dépense, dans son ensemble et à privilégier la hausse des crédits budgétaires en particulier...

<sup>2</sup> Dans ce dernier cas, l'Etat a épuisé les effets positifs résultant de la diffusion de la baisse du taux d'intérêt (effet prix). Ainsi sur 1997-2001, la charge nette de la dette a augmenté de 1,1 milliard d'euros ; pour 2003, la charge nette devait croître de 1,4 milliard d'euros car s'y ajoute « l'effet volume » résultant de l'augmentation des déficits budgétaires.

### Evolution des crédits de la LFI 2002 rebasée au PLF 2003

(en milliards d'euros)



### 1. Les ministères régaliens prioritaires

Les ministères prioritaires en termes de crédits budgétaires sont les ministères disposant de crédits afférents aux priorités du gouvernement : sécurité publique, justice, équipement militaire et aide aux pays en développement. Les sections ministérielles concernées sont les suivantes :

#### Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en millions d'euros)

Ministères	LFI 2002 (1)	LFI 2002 rebasée (2)	PLF 2003 à structure constante (3)	Evolution en %	
				(3)/(1)	(3)/(2)
Affaires étrangères	3.630	3.897	4.114	13,3 %	5,6 %
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	17.624	17.734	19.541	10,9 %	10,2 %
Justice	4.688	4.688	5.037	7,4 %	7,4 %
Défense	37.665	37.997	39.964	6,1 %	5,2 %

La LFI rebasée prend en compte les ouvertures récurrentes de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002).

Les moyens affectés à la police nationale (5.445 millions d'euros) devraient progresser de 5,7 % et 1.900 emplois devraient être créés.

L'effort en faveur du ministère de la justice se caractérise par des dépenses de personnel en hausse de 5,2 %, des dépenses de fonctionnement et d'intervention en augmentation respectivement de 5,6 % et 4,3 %. Les autorisations de programme croissent de 95 % et les crédits de paiement de 58,3 %. La création de 1.924 emplois budgétaires est prévue.

Les crédits militaires connaissent une croissance de 6,1 % par rapport au projet de loi de finances 2002. Les dépenses d'équipement sont en hausse de 11,1 %.

L'effort en faveur de l'aide publique au développement se traduit par des inscriptions budgétaires en hausse, de 27 % sur le budget du ministère des affaires étrangères et de 38 % sur celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les crédits supplémentaires réaffectés aux priorités représentent un effort de plus de 2 milliards d'euros entre 2002 et 2003.

#### Evolution des crédits budgétaires des ministères prioritaires

(en millions d'euros)

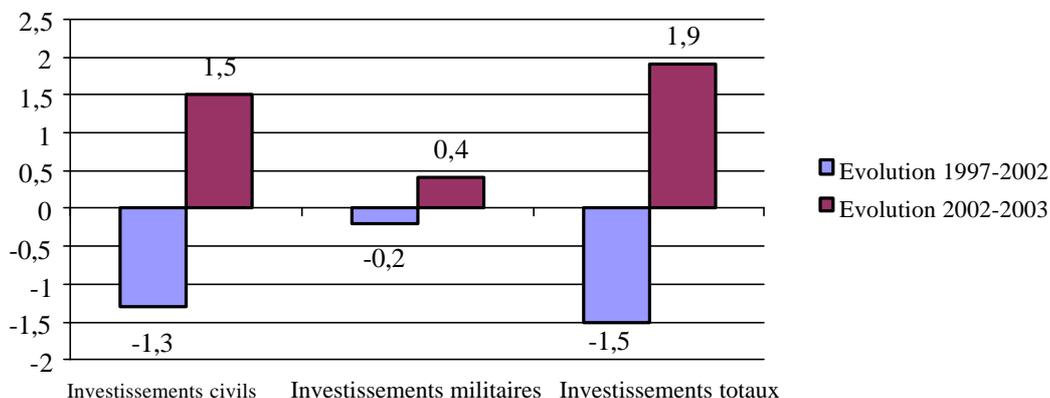
	LFI 2002	LFI rebasée	PLF 2003	PLF-LFI rebasée	PLF-LFI rebasée
Charges de la dette	36.840	37.497	38.289	2,1 %	792
Fonction publique	117.235	117.616	120.120	2,1 %	2.504
<b>Priorités</b>	<b>20.459</b>	<b>20.766</b>	<b>22.778</b>	<b>9,7 %</b>	<b>2.012</b>
<i>dont Défense (hors rémunérations)</i>	15.327	15.461	16.900	9,3 %	1.439
<i>dont Aide publique au développement</i>	2.413	2.586	2.822	9,1 %	236
<i>dont Police (hors rémunérations)</i>	813	813	947	16,5 %	134
<i>dont Justice (hors rémunérations)</i>	1.907	1.907	2.109	10,6 %	203
Autres crédits	91.817	93.053	92.535	- 0,6 %	- 518
<b>Total DO + CP</b>	<b>266.351</b>	<b>268.932</b>	<b>273.722</b>	<b>1,8 %</b>	<b>4.790</b>

## 2. Une relance attendue des investissements publics

Enfin, un accent particulier est mis par le gouvernement sur les dépenses en capital tant civiles que militaires. Cette évolution positive des dépenses d'investissement devra être vérifiée en cours d'année : ces crédits sont ceux qui font en priorité l'objet des annulations et des reports dans les régulations budgétaires.

### Evolution de l'investissement civil et militaire

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Comme le montre le graphique ci-dessus, les efforts prévus pour 2003 permettraient de rattraper en une année le retard d'une législature entière.

#### **E. LA NÉCESSAIRE RECHERCHE D'ÉCONOMIES**

Les efforts conséquents réalisés pour financer les priorités du gouvernement ont conduit dès lors à réduire les dotations des autres ministères pour préserver la norme de dépense et à réviser les services votés.

##### **1. La réduction des crédits des ministères non-prioritaires**

Les ministères non-prioritaires enregistrent au total une baisse de leurs crédits de 700 millions d'euros.

**Présentation du projet de loi de finances pour 2003 à périmètre constant par ministère**

(en millions d'euros)

Section ministérielle	LFI 2002 rebasée	PLF 2003 à périmètre constant	PLF 2003/LFI 2002 rebasée
Affaires étrangères	3 896,73	4 113,91	5,6 %
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	5 313,30	5 153,80	- 3,0 %
Anciens combattants	3 630,89	3 486,23	- 4,0 %
Charges communes	52 358,40	54 002,25	3,1 %
Culture et communication	2 617,07	2 481,07	- 5,2 %
Ecologie et développement durable	769,43	768,16	- 0,2 %
Economie, finances et industrie	14 495,38	14 608,43	0,8 %
Equipement, transport, logement, tourisme et mer	20 429,56	20 723,92	1,4 %
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales (2)	19 234,36	19 541,05	1,6 %
<i>Rappel concours de l'Etat aux collectivités locales</i>	<i>56 321,76</i>	<i>58 181,34</i>	<i>3,3 %</i>
Jeunesse, éducation nationale et recherche (3)	67 785,04	68 963,86	1,7 %
Budget civil de recherche et de développement	8 727,23	8 649,74	- 0,9 %
<i>Dont budget de la recherche et des nouvelles technologies</i>	<i>6 215,47</i>	<i>6 130,56</i>	<i>- 1,4 %</i>
Justice	4 688,38	5 036,52	7,4 %
Outre-mer	1 078,92	1 084,07	0,5 %
Services du Premier ministre	1 547,48	1 516,82	- 2,0 %
Sports	395,52	400,62	1,3 %
Travail, santé et solidarité	32 788,72	31 655,42	- 3,5 %
Défense	37 903,16	39 963,87	5,4 %

**2. Des économies et des redéploiements à hauteur de 5,2 milliards d'euros**

Le gouvernement a engagé une action résolue de recherche d'économies.

Le montant des économies et redéploiements s'élève à 5,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Ce montant d'économies et de redéploiements est selon les informations obtenues par votre rapporteur général, calculé **à partir des bleus budgétaires selon la méthode suivante :**

- pour les dépenses ordinaires (DO), sont prises en compte les mesures négatives liées aux extensions en année pleine (catégorie 01), aux

dépenses non reconductibles (catégorie 02), aux ajustements négatifs (catégorie 10) et aux révisions de services votés (catégorie 11). Des retraitements sont effectués pour neutraliser l'effet des changements de nomenclature et des variations de périmètre, conformément aux principes figurant dans la charte de budgétisation associée au présent projet de loi de finances ;

- pour les dépenses en capital (CP), les « ajustements négatifs » traduisent par convention les diminutions de services votés entre 2002 et 2003, et les « révisions de services votés » traduisent les diminutions de mesures nouvelles entre 2002 et 2003. L'effet des changements de nomenclature et des variations de périmètre est également neutralisé.

Le total de 5,2 milliards d'euros d'économies et de redéploiements figurant dans le présent projet de loi de finances se décompose alors de la manière suivante :

(en millions d'euros)

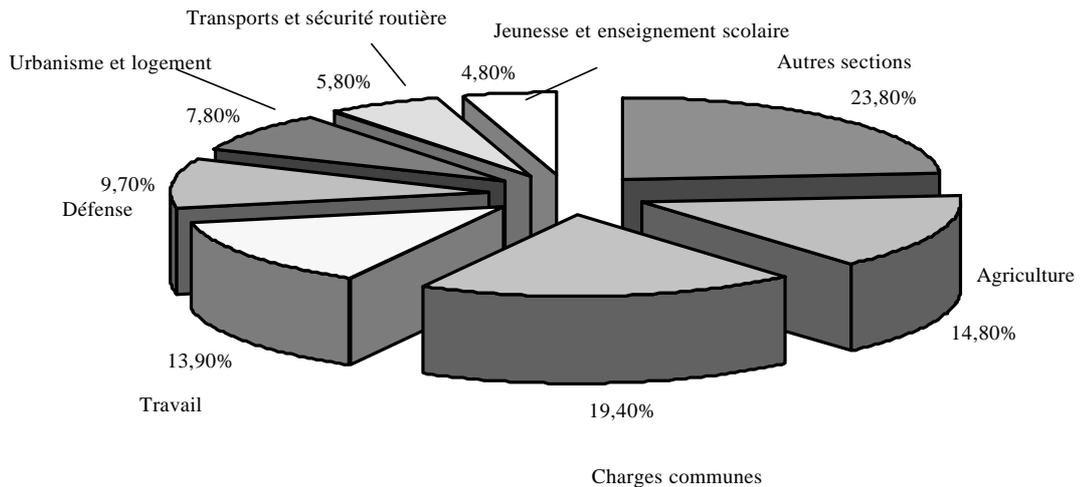
	<b>PLF 2003</b>
Extensions en année pleine	- 1
Dépenses non reconductibles	- 210
Ajustements négatifs	- 2.157
Révision des services votés	- 1.312
<b>Economies et redéploiements sur les dépenses ordinaires (1)</b>	<b>- 3.680</b>
Ajustements négatifs CP	- 907
Révision des services votés CP	- 621
<b>Economies et redéploiements sur les dépenses en capital (2)</b>	<b>- 1.528</b>
<b>Total économies et redéploiements (1 + 2)</b>	<b>- 5.208</b>

(1) sur les dépenses ordinaires

(2) sur les dépenses en capital

Les révisions de services votés se répartissent de la manière suivante entre les différents ministères :

#### Révision de services votés



#### IV. UN NOUVEAU « CAP BUDGÉTAIRE » POUR LA DÉFENSE

Le budget de la défense pour 2003 qui constitue la première annuité d'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 que le Sénat doit examiner au mois de janvier 2003, constitue un retournement de tendance très net par rapport aux évolutions qui ont caractérisé la précédente législature.

La dernière loi de programmation militaire, qui couvrait les années 1997 à 2002, n'a pas été respectée en ce qui concerne les dépenses en capital. Si la professionnalisation a effectivement été menée à bien, conformément aux décisions du Président de la République de 1996, il n'en est pas de même des dépenses d'équipement. Cette impasse sur les matériels a considérablement affecté le caractère opérationnel de nos forces.

De fait, pour la première fois depuis de nombreuses années, la part que représente la défense dans le budget de la Nation recommence à augmenter. Celle-ci qui était passée de 19 % à 14 % entre 1992 et 2002 devrait augmenter l'année prochaine pour atteindre 14,6 %, compte non tenu de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne, désormais imputée sur les charges communes.

**Mais, rattrapage ne signifie pas, dans l'immédiat, remise à niveau. L'ambition affichée par le présent budget doit être maintenue dans la durée, ce qui est une tâche ardue, étant donné l'état de nos forces et le contexte économique incertain dans lequel elle s'inscrit.**

#### ***A. UN RATTRAPAGE BUDGÉTAIRE INDISPENSABLE***

Dans son bilan de la loi de programmation 1997-2002, le rapporteur spécial des crédits de la défense, notre collègue Maurice Blin, pouvait fort justement conclure que l'on avait perdu au moins un an dans l'équipement de nos forces et dans la réalisation du modèle d'armée 2015, tel qu'il avait été défini au moment du passage de la conscription à l'armée professionnelle.

Face à une menace multiforme et à la nécessité d'interventions rapides en de multiples points du globe mais aussi en raison de son engagement aux côtés des Français pour faire face à diverses catastrophes, l'armée française a fonctionné aux limites de ses capacités. Or, faute de moyens militaires disponibles, la France n'aura pas les moyens d'une position autonome dans un monde caractérisé par le poids écrasant de l'allié américain.

#### **1. Faire face à une menace devenue multiforme**

L'attentat du 11 septembre 2001 a servi de révélateur de l'évolution des menaces qui pèsent sur le monde occidental. Le terrorisme, qui n'était certes pas inconnu, prend aujourd'hui une nouvelle dimension que l'on peut résumer sous le terme de menaces asymétriques. Celles-ci émanent d'un certain nombre d'Etats qualifiés de « voyous » ou d'acteurs non étatiques qui n'ont d'autres moyens de menacer les Etats développés que par des actions terroristes de grande ampleur.

Le danger est d'autant plus grand qu'il prend des formes diverses : réseaux moins centralisés, agents dormants, liens étroits avec les économies criminalisées.

A cela s'ajoutent des risques de prolifération d'armes de destruction massive, consécutifs à la décomposition des forces des anciens pays de l'Est et à la montée en puissance de certains Etats.

## 2. Un appareil militaire au bord de la rupture

Le **budget de la défense** et, au sein de celui-ci, les crédits d'équipement, ont servi, tout au long de la précédente loi de programmation, de **variable d'ajustement**, dès lors qu'il s'agissait de satisfaire à certaines contraintes d'équilibre budgétaire ou de trouver les moyens, en interne, de financer les opérations extérieures.

Si l'on a bien atteint les objectifs recherchés en matière de professionnalisation, c'est bien au détriment des capacités opérationnelles des matériels et de l'entraînement des forces, qui ont fonctionné **à flux tendus**.

La France a pu, ce qui n'était pas évident, recruter une armée professionnelle et abandonner le modèle d'armée issue de la conscription ; mais elle n'y est parvenue qu'au prix d'une érosion de ses matériels et de la dégradation du modèle d'armée 2015, qui reste son objectif à l'issue du processus de professionnalisation.

**Le présent projet de loi de finances constitue la première étape essentielle de restauration des capacités opérationnelles de l'armée française.**

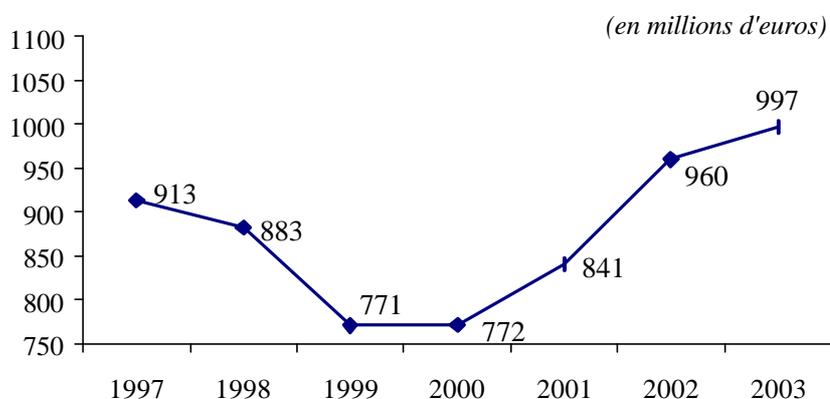
### Accroître les objectifs de disponibilité

Pour les matériels terrestres et aériens de l'armée de terre, les **objectifs de disponibilité** ont été fixés respectivement à 80 et 75 % à horizon 2008, ce qui est ambitieux, compte tenu de la faiblesse de la disponibilité technique opérationnelle constatée notamment pour les hélicoptères. Le taux de celle-ci est descendu jusqu'à 50 % pour le Puma avant de revenir aujourd'hui à 60 % ; de même, celui des hélicoptères Gazelle est remonté aux alentours de 70 % après avoir chuté à 40 % au début de l'année 2002.

Corrélativement, l'effort porte sur l'entraînement des forces. Ainsi, dès 2003, est-il prévu de porter le nombre de jours de sortie des unités sur le terrain à 100 contre 75 en 2001 ; de même, le nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptères devrait passer de 145 en 2001 à 160 en 2003.

Ainsi, le présent projet de loi de finances augmente au sein du titre III les crédits affectés à l'activité des forces : d'un minimum proche de 770 millions d'euros dans les années 1999 et 2000, les dotations vont atteindre près d'un milliard d'euros en 2003.

**Evolution des crédits (entraînement/instruction) dévolus à l'activité des forces depuis 1997 (hors RCS)**



La France retrouve ainsi progressivement ses capacités opérationnelles, le signal de ce retournement ayant été donné par l'inscription en loi de finances rectificative du 6 août 2002, de 100 millions d'euros de façon à ce que l'on dote l'armée française des pièces détachées pour le fonctionnement de ses matériels.

**Évolution des crédits du titre III en lois de finances initiales**

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rémunération et charges sociales (RCS)	11.848,4	12.267,8	12.625,8	12.813,2	12.906,6	13.200	13.980,7
Hors RCS	3.735	3.545	3.223	3.193	3.179	3.257	3.445,5
Total titre III (hors pensions)	15.583,4	15.812,8	15.848,8	16.006,2	16.085,6	16.457,0	17.426,2
LPM	15.552,6	15.706,7	15.845,7	16.128,6	16.328,4	16.596,5	-
Part des RCS dans le titre III	76%	78%	80%	80%	80%	80%	80%
Part du hors RCS dans le titre III	24%	22%	20%	20%	20%	20%	20%

Source : ministère de la défense

L'opération de remise à niveau est rendue particulièrement complexe par l'ancienneté des matériels. Quand les blindés, hormis le char Leclerc, ont un âge moyen de 25 ans, quand la flotte d'avions a en moyenne 15 ans d'âge

et que les frégates de la marine ont plus de 20 ans, il n'est parfois pas facile de trouver les pièces de rechange...

### 3. La condition de l'indépendance stratégique

L'actualité récente a montré que, si la France veut faire entendre sa voix dans le concert mondial dominé par celle des États-Unis, si elle a l'ambition d'être, à certains égards, le porte-parole de l'Europe, il lui faut se donner les moyens d'être indépendante militairement de « l'hyper-puissance » américaine.

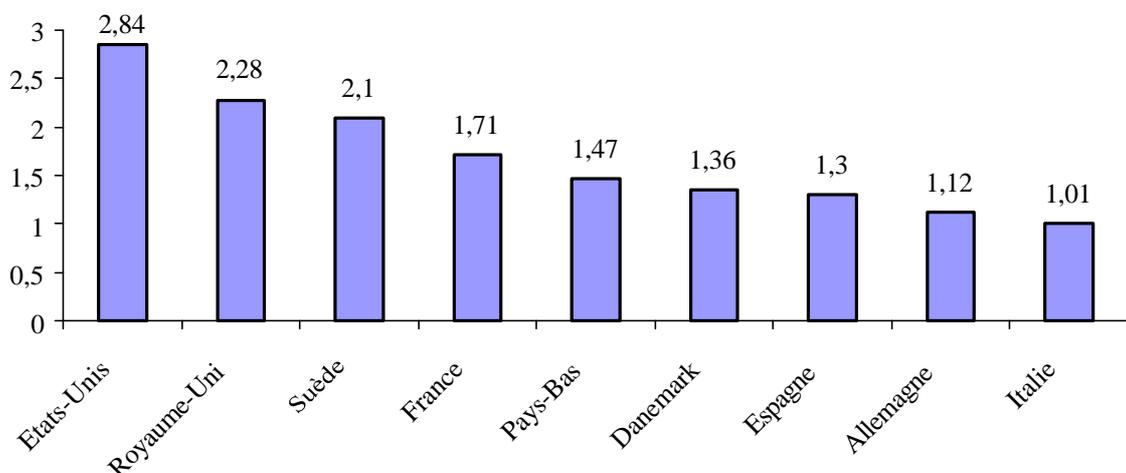
#### L'effort budgétaire américain en faveur de la défense

Depuis la chute du mur de Berlin, après la guerre du Golfe et celle de l'Afghanistan, les États-Unis font un effort budgétaire de défense si important qu'ils sont en position d'imposer davantage encore leur concept de défense et leurs options stratégiques.

Déjà, une vingtaine de milliards de dollars avait été débloquée par le Congrès au lendemain des attentats du 11 septembre. Mais George W. Bush a été plus loin en portant le **budget américain de la défense à 379 milliards de dollars**, soit une augmentation de 48 milliards de dollars à comparer aux quelque 31 milliards d'euros du projet de budget français pour 2003. Et ce n'est, semble-t-il, que le début d'un accroissement à long terme de l'effort de défense américain, puisque le président des États-Unis envisagerait une hausse de 120 milliards de dollars sur cinq ans.

#### Comparaison des dépenses de défense en 2001 (hors pensions)

(en points de PIB)



La restauration de nos capacités militaires n'est, à cet égard, pas seulement le moyen de faire face à des menaces multiples, mais également celui d'affirmer notre indépendance et celle de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis.

Dans une Europe qui, à l'exception de la Grande-Bretagne, a tendance à « baisser la garde », la France doit montrer l'exemple. Il lui faut, concrètement, s'attacher à obtenir le statut de nation-cadre pour la planification et la conduite d'une opération d'envergure menée par l'Union européenne. Déjà l'Europe a décidé le principe en décembre 1999 à Helsinki de la création d'une force d'action rapide de 60.000 hommes, pour la constitution de laquelle la France s'est engagée à fournir 12.000 hommes, 75 avions de combat ainsi que 12 bateaux avec le groupe aéronaval autour du porte-avions nucléaire Charles-de-Gaulle.

Toutefois, cette avancée n'est pas exempte d'ambiguïté dans la mesure où nos partenaires voient plutôt dans cette force le prolongement de l'OTAN qu'une entité autonome.

## ***B. SE DONNER LES MOYENS DE RELEVER LES DÉFIS DANS LA DURÉE***

La France est donc sur la « bonne voie ». Mais le chemin tracé par la nouvelle loi de programmation reste long et difficile. Les obstacles à surmonter sont multiples, économiques d'abord, techniques ensuite et, enfin, politiques, tant l'idée de défense européenne indépendante sur le plan industriel a encore du progrès à faire dans l'esprit de nombreux Européens.

### **1. Des incertitudes économiques multiples**

La mise en place de la loi de programmation militaire 2003-2008 peut être considérée, avec le présent budget, comme bien engagée. Mais certaines menaces ne manqueront pas de peser sur son exécution, compte tenu de l'étroitesse de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement.

Celui-ci devra résister à la tentation des annulations budgétaires à répétition auxquelles a recouru abusivement son prédécesseur, dès lors qu'il s'agissait de financer des opérations extérieures ou de recapitaliser l'industrie nationale de l'armement.

### Crédits de paiement

(en milliards d'euros constants 2001)

Années	Loi de finances	Crédits annulés	Reports	Crédits affectés au BCRD	Solde des transferts	Fonds de concours	Crédits nets
1991	18,080	0,000	1,365	0,000	-1,189	0,194	18,263
1992	17,689	-0,344	1,854	0,000	-1,206	0,263	17,748
1993	17,290	-0,420	1,578	0,118	-1,093	0,231	16,496
1994	15,679	0,000	1,576	0,116	-1,218	0,452	16,493
1995	15,424	0,000	1,847	0,309	-1,610	0,252	13,984
1996	14,245	-1,362	1,776	0,320	-1,581	0,257	13,336
1997	14,025	-0,539	0,834	0,316	-1,162	0,179	13,087
1998	12,689	-1,151	1,061	0,078	-1,188	0,254	11,656
1999	13,400	-1,477	0,852	0,140	-1,274	0,278	11,779
2000	12,829	-0,985	1,026	0,232	-1,317	0,252	11,806
2001	12,718	-0,926	0,948	0,191	-1,207	0,305	11,839
2002*	12,080	0,000	0,998	0,187	-1,158	1,087	12,023

\* données au 31 juillet 2002

Aucune mesure de régulation budgétaire n'a encore été prise, tandis que, pour la première fois, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert des crédits au titre des opérations extérieures, sans les accompagner d'aucune annulation sur le titre V. On ne saurait trop encourager le gouvernement à continuer dans cette voie.

En tout état de cause, il faudra donner suite aux conclusions de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées, qui est chargée de formuler des propositions permettant la prise en compte, en loi de finances initiale, des opérations extérieures. Ne pas **intégrer en loi de finances initiale les opérations extérieures** en cours, est du reste contraire aux règles fixées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

#### La montée des menaces financières

Aux menaces économiques externes au budget de la défense, s'ajoutent des menaces financières. A brève échéance, il faudra d'abord recapitaliser une nouvelle fois le **GIAT**. Celui-ci a enregistré, depuis 10 ans, **3,9 milliards d'euros de pertes** et reçu pour plus de 3,1 milliards d'euros de dotations en capital. Au rythme actuel de ces pertes, si l'on veut respecter le droit des sociétés, l'Etat devra procéder à une nouvelle recapitalisation de GIAT-Industrie, d'ici à 2004. Lors de son audition par votre commission des finances le 30 octobre 2002, Mme Michèle Alliot-Marie s'est engagée à ce que cette recapitalisation soit refinancée par les mêmes canaux que ceux des autres entreprises publiques et qu'elle ne soit donc pas prélevée sur les crédits des armées. On ne peut que se féliciter d'une telle annonce tout en ne pouvant pas exclure que l'effort fait à ce titre, ne serve de prétexte à un relâchement au niveau du budget de la défense.

Mais, à moyen terme, on voit poindre un nouveau risque de tension sur le budget de la défense avec la remontée des crédits de la dissuasion nucléaire par suite du vieillissement des matériels et de la nécessité de leur remise à niveau. En 1991, on se situait à environ 4,7 milliards d'euros tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. En 1999, les dotations ne se montaient plus qu'à 2 milliards d'euros pour les autorisations de programme et 2,4 milliards d'euros pour les crédits de paiement. Depuis lors on assiste à la remontée des besoins qui laisse redouter ce que l'on a appelé un **effet d'éviction du nucléaire** au détriment des autres composantes des forces françaises.

## 2. Comblent les lacunes logistiques

La priorité accordée à la réussite de la professionnalisation au détriment des équipements a fortement dégradé la capacité opérationnelle des forces françaises. Mais l'augmentation des crédits ne suffira pas à rétablir rapidement celle-ci compte tenu de l'inertie des programmes d'armement.

La France connaîtra inéluctablement des **faiblesses en termes de mobilité**. Sa capacité de projection de forces sur les théâtres extérieurs sera rendue plus fragile au cours des prochaines années.

Quelle que soit la décision de nos partenaires allemands en ce qui concerne les commandes de l'A-400M, les livraisons interviendront trop tard pour que la France ne souffre pas entre 2005 et 2011 d'un « **trou capacitair**e » par suite des retraits programmés des C-160 Transall, qu'un usage trop intensif empêche d'utiliser plus longtemps encore.

En matière d'hélicoptères, il faudra également entreprendre une coûteuse rénovation des matériels existants, Cougar et Puma, dont certains ont près de quarante ans d'âge, faute de pouvoir commander, en nombre suffisant par rapport aux besoins, les nouveaux hélicoptères NH90.

## 3. Une industrie européenne de l'armement toujours en gestation

La France ne peut pas développer seule, à l'instar des États-Unis, des matériels performants répondant à tous les besoins d'une puissance mondiale.

En dépit de l'institutionnalisation de la coopération européenne sur le plan industriel avec la création en novembre 1996 de l'**OCCAR**, organisation conjointe de coopération en matière d'armement, il y a tout lieu d'être soucieux en ce qui concerne les perspectives d'une industrie européenne de la défense.

Certes, l'OCCAR s'occupe de près de 20 programmes mais dans cette Europe à géométrie variable, le nombre de partenaires sur chaque programme individuel, est insuffisant pour que jouent les synergies et que s'amortissent les coûts fixes. Au surplus, l'attraction exercée par les États-Unis est toujours aussi forte comme en témoigne l'annonce du ralliement de la Grande-Bretagne au projet américain d'avions du futur Joint Strike Fighter. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle va mobiliser sur ce projet une partie des capacités de recherche européennes qui, une fois de plus, se fédèreront sous maîtrise d'ouvrage américaine.

Un domaine particulièrement important est celui des communications et du renseignement. Les opérations en Afghanistan ont confirmé le bon fonctionnement du **système de forces dit « C3R »**, commandement, conduite, communication, renseignement. Les satellites de renseignement sont un atout précieux pour garantir à la France et à l'Europe une capacité autonome d'évaluation des situations.

Mais, s'il est un domaine où l'avance américaine est patentée, c'est celui de l'acquisition et de l'utilisation des informations aux fins d'actions immédiates. La supériorité américaine est ainsi considérable en matière de **drones**, qui sont des petits avions sans pilote à usage multiple. L'armée de l'air va acquérir en 2003 trois drones de type intermédiaire dits moyenne altitude, longue endurance, MALE. Cet effort n'est probablement pas à la mesure des besoins stratégiques.

L'affectation de 1,2 milliard d'euros à la définition et au développement de **Galileo**, le système de navigation concurrent du Global Positioning System (GPS) doit être saluée comme une excellente nouvelle pour les industriels du secteur de l'espace qui ont besoin d'un certain équilibre entre commandes publiques et privées.

La France ne peut supporter, à elle seule, le coût de développement de tels matériels. D'une façon générale, au moment où l'industrie spatiale européenne traverse une crise préoccupante, compte tenu de la surcapacité dans le domaine des lanceurs, il serait important de prendre une initiative politique pour donner corps aux ambitions européennes dans le domaine des industries spatiales militaires.

### Vers la mise en place de l'Europe de la défense ?

L'Europe de la défense n'est pas à la mesure de l'Europe économique. Certes, l'on assiste à l'amorce d'une prise de conscience de l'impératif de défense. C'est ainsi que les ministres de la défense de l'Union Européenne, réunis en Conseil informel les 4 et 5 octobre 2002 en Crète, se sont en effet engagés à oeuvrer plus intensivement à résorber tous les déficits de capacités militaires pour mars 2003.

Surtout, les ministres ont décidé de constituer un nouveau groupe de travail, chargé d'explorer tous les moyens de financement des capacités de défense, y compris la promotion de projets industriels communs, dont la création devrait être formellement approuvée lors du Conseil affaires générales et relations extérieures des 17 et 18 novembre 2002.

Mais, la nécessité d'une impulsion politique forte au niveau de la coopération multilatérale européenne ne doit pas faire **oublier les enjeux d'une coopération bilatérale avec l'autre grande puissance militaire, à l'échelle de l'Europe, qu'est la Grande-Bretagne**. Et c'est dans ce contexte que s'inscrit la perspective d'une commande en 2005 et d'une mise en service en 2015, du **second porte-avions**, dont le principe sera décidé avec la nouvelle loi de programmation militaire 2003-2008.

Même si la Grande-Bretagne a annoncé au début du mois son intention de retenir la version à décollage court et atterrissage vertical (STOVL) du futur avion de combat américain F-35 (JSF) pour ses porte-avions, une coopération est encore envisageable. Le gouvernement britannique affirme que ses futurs porte-avions seront « modulables », c'est-à-dire qu'ils pourront être aménagés pour transporter d'autres générations d'appareils, avec la possibilité d'installer des catapultes, comme cela est requis par le Rafale.

La construction d'un second porte-avions en coopération avec les Britanniques reste donc possible. Elle est une des options étudiées par le groupe d'étude qui devra remettre ses conclusions en juin 2003 au ministre de la défense Mme Michèle Alliot-Marie.

## V. DES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2003 SOUMISES À ALÉAS

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

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

**A. UNE RÉVISION À LA BAISSSE DES RECETTES POUR 2002 À CONFIRMER EN FIN D'ANNÉE**

Une première révision des recettes pour l'année 2002 a été réalisée avec le vote de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, qui a fait suite aux conclusions de l'audit des finances publiques réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse et a pris en compte la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu.

**1. La prise en compte des résultats de l'audit « Bonnet-Nasse » :  
- 8,64 milliards d'euros de recettes fiscales et non fiscales**

Pour 2002, le précédent gouvernement avait initialement retenu une hypothèse de croissance du PIB en volume de 2,5 % (4,2 % en valeur). Les recettes nettes du budget général devaient progresser de 2,3 % à structure constante, avec une hausse spontanée de 2,5 % pour les recettes fiscales nettes et un « bond » presque sans précédent de 13,4 % pour les recettes non fiscales. Les recettes du budget général hors recettes d'ordre devaient s'élever ainsi à 233,9 milliards d'euros, soit une hausse de 1,7 % par rapport à l'exécution 2001.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, votre rapporteur général avait critiqué tant les évaluations de recettes fiscales que le « formidable bond » des recettes non fiscales.** Parmi les évaluations de recettes fiscales, il avait notamment mis en doute les chiffres concernant la TVA. La progression attendue de son produit devait suivre la prévision de consommation des ménages en 2002 (+ 4,3 %), malgré la dégradation de l'indice de confiance de ces ménages au cours du dernier trimestre 2001.

**La loi de finances rectificative précitée a confirmé ces observations puisqu'elle a retenu une moins-value de 5,37 milliards d'euros pour les recettes fiscales et de 3,27 milliards d'euros pour les recettes non fiscales, soit au total - 8,64 milliards d'euros.**

Les moins-values fiscales concernaient presque exclusivement deux impôts : la TVA (- 2,95 milliards d'euros) et l'impôt sur les sociétés (- 2,54 milliards d'euros). Les moins-values en recettes non fiscales concernaient essentiellement le report du versement de l'UNEDIC (1,22 milliard d'euros) et la diminution du dividende versé par les entreprises publiques (- 1,6 milliard d'euros, dont - 0,9 milliard d'euros pour EDF, dont le dividende était artificiellement gonflé). Par ailleurs, France Telecom versera en 2002 son dividende sous forme d'actions et non de numéraire, ce qui conduit à une « moins-value » budgétaire de 640 millions d'euros.

## 2. Une réduction d'impôt sur le revenu de 2,55 milliards d'euros

Outre les moins-values chiffrées par l'audit, la loi de finances rectificative précitée a pris en compte la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu pour un coût de 2,55 milliards d'euros, sans qu'elle ait été gagée par une réduction de dépenses à dûe concurrence, ce qui est très regrettable. Cet allègement s'ajoutant aux moins-values fiscales et non fiscales de 8,7 milliards d'euros et à la plus-value de 1,9 milliard d'euros réalisée sur le prélèvement européen, au total, le collectif budgétaire d'août 2002 a enregistré une diminution des recettes nettes du budget général de 9,3 milliards d'euros.

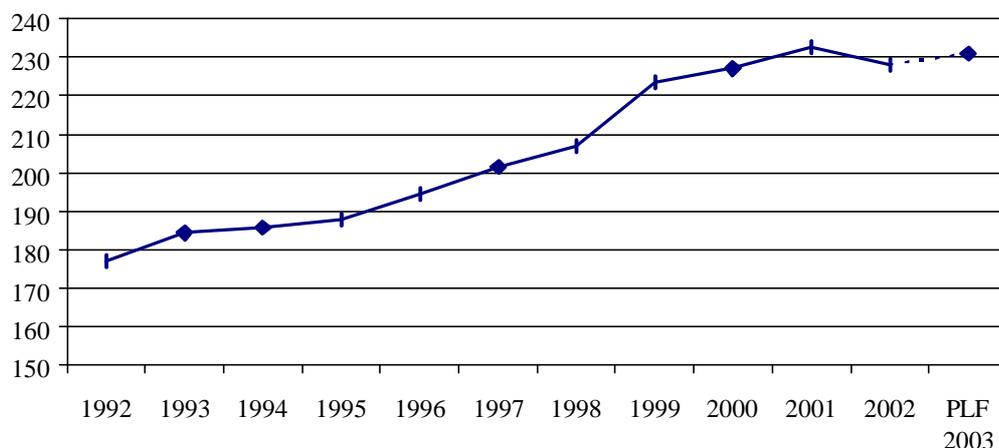
## 3. Des révisions à la baisse confirmées par le présent projet de loi de finances

Les évaluations révisées pour 2002 attachées au présent projet de loi de finances reprennent les estimations de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, hormis deux points : les prévisions de TVA sont une nouvelle fois revues à la baisse (- 700 millions d'euros) en raison de l'affaiblissement de la croissance, alors que les estimations de TIPP sont révisées à la hausse (+ 300 millions d'euros) pour tenir compte des résultats des derniers mois de recouvrement<sup>1</sup>.

**En définitive, les recettes du budget général hors recettes d'ordre devraient s'élever à 225,4 milliards d'euros en 2002, soit une diminution de 1,9 % par rapport à l'exécution 2001. Cette diminution des recettes nettes de l'Etat sera la première depuis plusieurs années.**

### Les recettes du budget général de l'Etat : une inflexion en 2002

(en milliards d'euros)



<sup>1</sup> Il faut noter que l'abandon du mécanisme de TIPP flottante intervenu le 21 juillet 2002 avait toutefois été déjà pris en compte dans l'évaluation en loi de finances initiale.

**Cette inflexion des recettes en 2002 s'explique par la contraction des rentrées fiscales, amplifiée par la hausse des prélèvements sur recettes, essentiellement au profit des collectivités locales, et modérée par la mobilisation importante de recettes non fiscales.**

**Les recettes du budget général en 2002**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2001</b>	<b>Révisé 2002</b>	<b>Evolution</b>
Recettes fiscales nettes	244.848	242.541	- 0,9%
Recettes non fiscales	33.846	35.047	+ 3,5%
Prélèvements sur recettes	46.200	49.329	+ 6,8%
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités locales</i>	<i>31.700</i>	<i>34.705</i>	<i>+ 9,5 %</i>
<i>Dont prélèvement au profit de l'Union européenne</i>	<i>14.500</i>	<i>14.624</i>	<i>+ 0,9 %</i>
<b>Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre</b>	<b>229.859</b>	<b>225.467</b>	<b>-1,9%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2003

Au total, et comme cela ressort des dernières situations budgétaires en possession de votre commission, cette révision à la baisse pourrait se révéler insuffisante surtout si l'atonie de la conjoncture se poursuivait. Cette situation serait alors délicate : d'une part, elle fragiliserait l'exécution 2002 ; d'autre part, elle rendrait alors aléatoires les estimations pour 2003 (« effet-base » 2002). Si le gouvernement devait procéder à une nouvelle révision, il lui appartiendrait de prendre, notamment du côté des dépenses, les mesures nécessaires pour éviter toute dégradation supplémentaire du solde.

***B. LES ÉVALUATIONS DES RECETTES FISCALES POUR 2003 : LES INCERTITUDES DE L'ÉLASTICITÉ DES RECETTES À LA CROISSANCE***

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

## 1. L'exemple de la loi de finances initiale pour 2002 : une prévision « volontariste » infirmée par la réalité

L'an dernier, le précédent gouvernement avait mis en valeur son « évaluation prudente » des recettes fiscales, puisque l'élasticité des recettes fiscales au PIB était ramenée à 1 contre 1,6 en 2001 et 1,9 en 2000. La baisse de l'élasticité en 2002 résultait largement des prévisions d'évolution de l'impôt sur les sociétés.

### Les prévisions de recettes fiscales 2000-2002

	2000	2001	2002
Elasticité au PIB nominal	1,9	1,6	<b>1,0</b>
PIB (variation aux prix courants)	4,0 %	3,9 %	<b>4,2 %</b>

Source : rapport économique, social et financier pour 2002

Cependant, votre rapporteur général avait souligné les éléments suivants : « *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), 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 avait vu au contraire une « explosion » du coefficient d'élasticité fiscale* ».

Ces remarques se sont malheureusement vérifiées, puisque le **coefficient d'élasticité fiscale en 2002 devrait, selon les données actuelles fournies par le gouvernement, s'établir à seulement 0,3.**

### Les prévisions de recettes fiscales 2002

	LFI 2002	Révisé 2002
Elasticité au PIB nominal	1	<b>0,3</b>
PIB (variation aux prix courants)	4,2 %	<b>2,9 %</b>
Evolution des recettes fiscales	+ 4,2 %	<b>+ 1 %</b>

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

L'an dernier, votre rapporteur général notait également que la prévision du PIB nominal avait un caractère « volontariste », puisque la progression du PIB en valeur devait atteindre 4,2 % en 2002 contre 4,0 % en 2001 et 3,9 % en 2000. Cette prévision a été revue également à la baisse, de 4,2 % à 2,9 %.

Au total, en prenant en compte tant la révision de la croissance que la forte réduction du coefficient d'élasticité des recettes à la croissance, le pourcentage d'évolution des recettes fiscales en 2002, à législation inchangée, sera passé de 4,2 % à 1 % ...

## **2. Le présent projet de loi de finances : une prévision plus « prudente » mais supérieure aux résultats attendus de l'année 2002**

**Pour 2003, le gouvernement a fait le choix de prévisions plus prudentes que celles de la loi de finances initiale pour 2002, mais cependant supérieures aux prévisions d'exécution pour l'année en cours.**

Ainsi, la croissance en valeur serait de 3,9 % contre 2,9 % attendus cette année, et le coefficient d'élasticité des recettes à la croissance progresserait de 0,3 à 0,8. Ces prévisions supposent donc un redémarrage de l'économie l'an prochain et des recettes un peu plus dynamiques, mais dont la progression serait tout de même inférieure à la croissance.

### **Les prévisions de recettes fiscales 2003**

	<b>LFI 2002</b>	<b>Révisé 2002</b>	<b>PLF 2003</b>
Elasticité au PIB nominal	1,0	0,3	0,8
PIB (variation aux prix courants)	4,2 %	2,9 %	3,9 %
Evolution des recettes fiscales	+ 4,2 %	+ 1 %	+ 3,1 %

*Source : rapport économique, social et financier pour 2003*

**En cohérence avec ces estimations, les recettes fiscales nettes dans le présent projet de loi de finances progressent, à législation constante, donc avant allègements d'impôts, d'environ 3 % pour atteindre 249,6 milliards d'euros.** Par impôt, l'évolution spontanée est cependant différenciée, puisque certains impôts progresseraient plus rapidement que la croissance, comme la TIPP (+ 5,2 %) et la TVA nette (+ 4,1 %), d'autres au même rythme comme l'impôt sur le revenu (+ 3,1 %) et enfin d'autres plus faiblement comme les droits d'enregistrement et de timbre (+ 2,3 %), voire négativement comme l'impôt net sur les sociétés (- 0,2 %). Il faut relever d'ailleurs que l'impôt sur le revenu comme l'impôt sur les sociétés dépendent de la situation économique de l'année précédente, contrairement aux impôts indirects, étroitement liés à la croissance économique de l'année en cours.

### 3. L'impact des nouvelles réductions d'impôts figurant dans le présent projet de loi de finances

L'année 2002 a été marquée par une forte réduction des prélèvements de l'Etat, essentiellement en raison de la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu pour 2,55 milliards d'euros.

Dans le présent projet de loi de finances, les mesures de réduction d'impôt s'élèveront à 976 millions d'euros et concerneront pour l'essentiel la poursuite de la diminution du barème de l'impôt sur le revenu (- 771 millions d'euros) et la réforme de la prime pour l'emploi pour les salariés à temps partiel. Il faut noter également l'impact en 2003 de la poursuite de la réforme de la part salaire de la taxe professionnelle, adoptée en loi de finances initiale pour 1999, pour un coût supplémentaire de 1,83 milliard d'euros.

**Au total, les allègements supplémentaires en 2003 s'élèveront donc à 2,8 milliards d'euros.**

#### Mesures nouvelles du présent projet de loi de finances

(en millions d'euros)

	Texte	Coût
Baisse de 1 % de l'IR et maintien des plafonds	PLF 2003	-771
Augmentation de la réduction d'impôt pour emploi de salarié à domicile	PLF 2003	-74
Réforme de la PPE pour les salariés à temps partiel	PLF 2003	-280
Mesure en faveur des donations des grands-parents	PLF 2003	-14
Réduction progressive de la fraction des recettes prise en compte dans les bases de TP des BNC	PLF 2003	-88
Suppression du droit de licence sur les débits de boissons	PLF 2003	-23
Suppression progressive de la contribution sur les institutions financières	PLF 2003	0
Modification du régime fiscal des distributions entre personnes morales	PLF 2003	274
<b>Total mesures nouvelles</b>		<b>- 976</b>
<i>Suppression de la part salaire de la TP</i>	<i>LFI 1999</i>	<i>-1.830</i>
<b>Total</b>		<b>-2.806</b>

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

### C. **DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN SENSIBLE DIMINUTION CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT**

#### 1. **Une première diminution en 2002 amplifiée en 2003**

En 2002, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques devrait être ramené de 45,0 % à 44,6 % : la diminution serait enregistrée essentiellement sur les prélèvements de l'Etat (- 0,4 point de PIB) et le prélèvement au profit de l'Union européenne (- 0,2 point de PIB) alors que ceux au profit de la sécurité sociale continueraient d'augmenter (+ 0,2 point de PIB)<sup>1</sup>.

#### Evolution des prélèvements obligatoires sur la période 2001-2003

(en %)

	2001	2002	2003
ETAT + ODAC	17,6	17,2	17
Administrations publiques locales	5,1	5,1	5
Organismes de sécurité sociale	21,7	21,9	21,9
Union européenne	0,6	0,4	0,4
<b>Total</b>	<b>45,0</b>	<b>44,6</b>	<b>44,3</b>

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – PLF 2003

La décre des prélèvements obligatoires en 2002 tient notamment, pour l'Etat, à la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu (à hauteur de 0,16 point de PIB).

Pour 2003, le gouvernement fait l'hypothèse d'une décre « naturelle » des prélèvements obligatoires puisque la progression spontanée des prélèvements devrait atteindre 3,5 % contre 3,9 % pour le PIB en valeur. **Le taux de prélèvements diminuerait donc de 0,2 point de PIB avant même l'application des mesures nouvelles du présent projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble de cette question, on se reportera très utilement au rapport d'information : « Baisse des prélèvements : pour un contrat de législature », n° 48 (2002-2003).

## 2. Les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires

Les mesures nouvelles pour 2003, retracées dans le tableau ci-après, devraient avoir une incidence de 2,9 milliards d'euros soit environ 0,2 point de PIB également.

Les mesures les plus significatives d'allègement sont la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle (- 1,83 milliards d'euros), l'allègement des charges pour les bas salaires (- 800 millions d'euros) et la poursuite de la diminution du barème de l'impôt sur le revenu (- 771 millions d'euros). *A contrario*, la principale mesure d'augmentation concerne les droits sur les tabacs (+ 700 millions d'euros).

### Mesures nouvelles PLF et PLFSS 2003

(en millions d'euros)

	Texte	Coût
<b>Mesures proposées PLF + PLFSS 2003</b>		<b>-2.910</b>
Baisse de 1 % de l'IR et maintien des plafonds	PLF 2003	-771
Augmentation de la réduction d'impôt pour emploi de salarié à domicile	PLF 2003	-74
Réforme de la PPE pour les salariés à temps partiel	PLF 2003	-280
Mesure en faveur des donations des grands-parents	PLF 2003	-14
Suppression de la part salaire de la TP	PLF 2003	-1.830
Réduction progressive de la fraction des recettes prise en compte dans les bases de TP des BNC	PLF 2003	-88
Suppression du droit de licence sur les débits de boissons	PLF 2003	-23
Suppression progressive de la contribution sur les institutions financières	PLF 2003	0
Allègements de charges en faveur des bas salaires	PLFSS 2003	- 800
Modification du régime fiscal des distributions entre personnes morales	PLF 2003	274
Mesure tabacs	PLFSS 2003	700
<i>En points de PIB</i>		0,2

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

Cette baisse des prélèvements obligatoires qui permet de soutenir l'offre mais aussi et surtout la demande correspond à un engagement fort du gouvernement et fera l'objet pour la première fois cette année d'un « débat consolidé » en application de l'article 52 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **D. LES AUTRES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES RECETTES**

### **1. Les recettes non fiscales pour 2003 : l'épuisement des « marges de manœuvre »**

L'an dernier, votre rapporteur général avait souligné que les recettes non fiscales étaient 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) étaient supérieures pour 2002 à l'exécution 2001 (+ 2,1 %).

Il avait alors adressé cette mise en garde : « *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. Il en résultera inéluctablement de graves problèmes d'équilibre budgétaire dans les années à venir* »<sup>1</sup>.

De fait, le précédent gouvernement a effectivement épuisé une bonne partie des « marges de manœuvre » du budget de l'Etat. Pour 2003, les prévisions de recettes non fiscales, détaillées plus loin, sont en diminution, essentiellement en raison de l'absence ou de la réduction des versements des établissements publics et entreprises des secteurs financiers et commerciaux.

### **2. Des prélèvements sur recettes en hausse**

Dans le présent projet de loi de finances, les prélèvements sur recettes sont en hausse de 5,7 %. Cette hausse résulte de l'augmentation attendue des prélèvements au profit des collectivités locales (+ 4,7 %) et surtout au profit des communautés européennes (+ 8,0 %).

La progression des prélèvements en faveur des collectivités locales, qui s'établirait à 36,3 milliards d'euros, résulterait des facteurs tendanciels d'indexation et des mesures d'allègement de la taxe professionnelle, dont les effets seraient en partie atténués par la baisse du prélèvement résultant de la normalisation de la fiscalité de France Telecom.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2002 – rapport général n° 87 tome I (2001-2002).*

L'augmentation du prélèvement au profit du budget des Communautés européennes, qui s'établirait à 15,8 milliards d'euros, s'expliquerait par la diminution prévisionnelle de l'excédent du budget communautaire en 2002. Il faut toutefois noter que les évaluations du prélèvement au profit de l'Union européenne peuvent être revues de manière significative : ainsi, en 2002, la loi de finances initiale prévoyait un prélèvement de 16,87 milliards d'euros, soit une hausse de 16,3 % par rapport à l'exécution réelle en 2001. La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a corrigé cette évaluation à la baisse, à 14,9 milliards d'euros (+ 2,8 %) et le présent projet de loi de finances s'accompagne d'une nouvelle révision pour 2002 à 14,6 milliards d'euros (+ 0,8 %).

### 3. Les changements de périmètre

Le présent projet de loi de finances est marqué par plusieurs changements de périmètres :

- la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance attribuée au FOREC passerait de 30,56 % à 44,07 %, soit un transfert de 660 millions d'euros hors du budget de l'Etat ;

- a contrario, quatre opérations de rebudgétisation de dépenses s'accompagnent de la réintégration au budget général de recettes jusqu'alors affectées à des tiers ce qui se traduit par une augmentation de recettes de 414,8 millions d'euros.

Au total, les changements de périmètre ont une incidence négative sur les recettes nettes de l'Etat à hauteur de 245 millions d'euros en 2003.

**A structure constante, les recettes nettes du budget général en 2003, hors recettes d'ordre, s'élèveront à 228,3 milliards d'euros, soit une hausse de 1,3 % par rapport à l'exécution attendue pour 2002.**

#### Les recettes dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

	Révisé 2002	PLF 2003	Evolution
Recettes fiscales nettes	242.541	249.611	+ 3,0 %
Recettes non fiscales	35.047	33.830	-3,5 %
Prélèvements sur recettes	49.329	52.150	+5,7 %
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités locales</i>	<i>34.705</i>	<i>36.350</i>	<i>+ 4,7 %</i>
<i>Dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>14.624</i>	<i>15.800</i>	<i>+ 8,0 %</i>
<b>Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre</b>	<b>225.467</b>	<b>228.302</b>	<b>+1,3 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2003

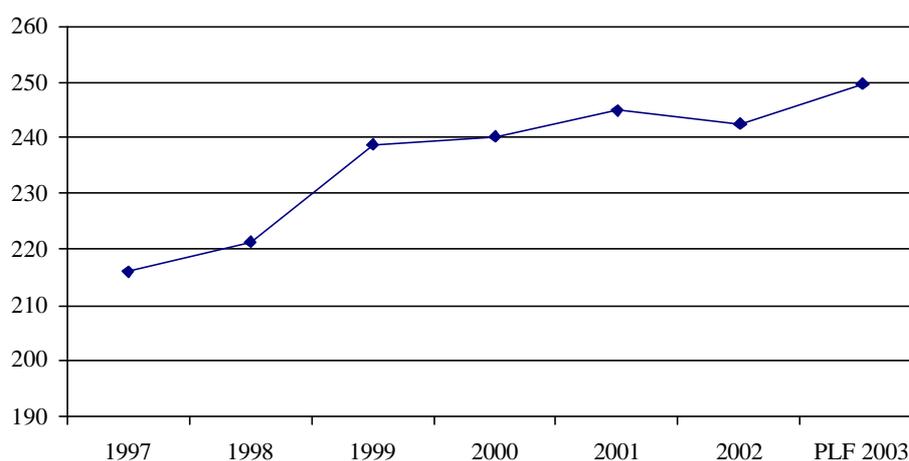
## VI. DES RECETTES FISCALES EN PROGRESSION, DES RECETTES NON FISCALES EN RÉDUCTION

### A. DES RECETTES FISCALES EN PROGRESSION MALGRÉ D'IMPORTANTES ALLÈGÈMENTS

Malgré les allègements - dont l'impact budgétaire a été il est vrai en grande partie pris en compte dès l'année 2002 - les recettes fiscales nettes progresseront de 3,0 % en 2003, pour atteindre 249,6 milliards d'euros.

#### Produit fiscal net

(en milliards d'euros)



### 1. L'évolution des impôts directs

#### a) L'impôt sur le revenu

LFI 2002 : 54 milliards d'euros
Révisé à : 51,4 milliards d'euros
PLF 2003 : 53 milliards d'euros.

L'impôt sur le revenu pour 2003 à législation constante 2002 (comprenant la baisse de 5 %, soit 2,78 milliards d'euros d'allègements) et après indexation du barème sur les prix pour 2002 s'élèvera à **53,9 milliards d'euros<sup>1</sup>**, soit une **importante hausse de 4,8 % par rapport au montant révisé pour 2002**.

Cette hausse de 4,8 % s'expliquerait par le dynamisme des revenus imposables en 2002 (+ 1,1 % pour les effectifs salariés, + 4,0 % pour les salaires bruts, + 4,2 % pour les pensions). A titre de comparaison, la loi de finances initiale pour 2002 anticipait une hausse « spontanée » de 5,7 % basée sur des prévisions plus favorables pour la croissance des revenus (+ 2,8 % pour les effectifs salariés, + 5,0 % pour les salaires bruts, + 3,7 % pour les pensions).

**Le présent projet de loi de finances contient par ailleurs des mesures nouvelles concernant l'impôt sur le revenu pour un total de 915 millions d'euros<sup>2</sup> :**

- modification du barème conduisant à une baisse de 1 % supplémentaire de l'impôt sur le revenu : 550 millions d'euros ;

- maintien des plafonds et décote : 214 millions d'euros ;

- augmentation du plafond de la réduction d'impôt pour emploi de salariés à domicile : 74 millions d'euros ;

- aménagement de la prime pour l'emploi pour les salariés à temps partiel : 70 millions d'euros.

**Au total, l'impôt sur le revenu devrait donc s'établir à 53 milliards d'euros pour 2003, en hausse de 3,1 % par rapport au révisé 2002, mais à un niveau équivalent à celui de 2001.**

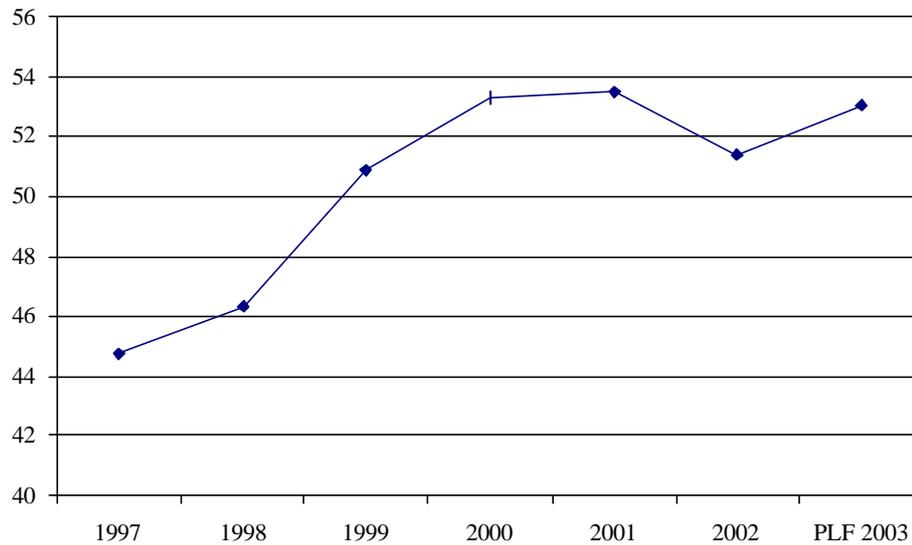
---

<sup>1</sup> Evaluation comprenant la contribution sur les revenus locatifs, qui rapporte 440 millions d'euros.

<sup>2</sup> Le fascicule « voies et moyens » classe en aménagements de droit pour 2003 une baisse de 6 % du barème de l'impôt sur le revenu pour un montant de 3,5 milliards d'euros. En réalité, il s'agit de pérenniser, en l'intégrant dans le barème, la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu applicable dès 2002 et d'appliquer en mesure nouvelle cette réduction supplémentaire de 1 %.

### Evolution du produit de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)



#### b) L'impôt sur les sociétés

LFI 2002 : 41,45 milliards d'euros

Révisé à : 37,3 milliards d'euros

PLF 2003 : 37,36 milliards d'euros.

**A législation inchangée, l'impôt net sur les sociétés s'élèverait à 37,12 milliards d'euros en 2003, soit une quasi-stabilité par rapport au montant révisé en 2002 (- 0,5 %).** Cette évaluation repose sur l'hypothèse du maintien d'une faible croissance des bénéfices fiscaux en 2002 et d'une probable décreue des plus-values taxées au taux réduit.

**Le présent projet de loi de finances contient par ailleurs des aménagements de droits qui augmentent l'impôt de 275 millions d'euros :** il s'agit de la diminution du taux de l'avoir fiscal de 15 % à 10 % pour les personnes autres que les personnes physiques et les sociétés qui peuvent bénéficier du régime des sociétés-mères et filiales.

*A contrario*, les recettes nettes attendues sont réduites de 160 millions d'euros du fait de mesures fiscales votées antérieurement (relèvement du taux

d'amortissement dégressif de 30 %, poursuite de la suppression de la majoration de 10 % instaurée en 1995..).

**Au total, y compris la contribution sur les revenus locatifs, l'IS net devrait s'établir à 37,36 milliards d'euros en 2003 soit une quasi-stabilité par rapport à l'estimation révisée pour 2002.**

*c) Autres impôts directs*

LFI 2002 : 16,6 milliards d'euros
Révisé à : 16,9 milliards d'euros
PLF 2003 : 17,4 milliards d'euros.

Pour 2003, les autres impôts directs et taxes assimilées sont constitués pour l'essentiel de la **taxe sur les salaires** (8,6 milliards d'euros), de **l'impôt de solidarité sur la fortune** (2,46 milliards d'euros), des **retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers** et le prélèvement sur les bons anonymes (2,33 milliards d'euros), et du **précompte** dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués (1,86 milliard d'euros).

Si les évaluations pour 2002 ont été peu révisées globalement, cela résulte cependant d'importants mouvements de sens opposés : l'impôt de solidarité sur la fortune a dû être révisé à la baisse (- 221 millions d'euros) alors que les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers ont été fortement revalorisés (+ 278 millions d'euros). Le précompte est aussi en hausse (+ 106 millions d'euros). Le produit de la taxe sur les salaires n'a pas été revu.

**Pour 2003, les évolutions proviendront exclusivement de l'évolution spontanée de ces impôts en l'absence d'aménagements de droit.**

**La taxe sur les salaires** progresserait de 2,9 % à 8,6 milliards d'euros correspondant à une hypothèse d'évolution des salaires dans les secteurs publics et privés assujettis à la taxe inférieure à celle prévue en 2002 (en 2002, la taxe sur les salaires devrait progresser de 4,1 %).

**L'impôt de solidarité sur la fortune** diminuerait de 1,9 %, pour s'établir à 2,46 milliards d'euros. Cette évolution serait la conséquence d'une hypothèse de poursuite de la diminution des valeurs mobilières s'accompagnant de la stabilité des valeurs immobilières et d'un impact marginal quasiment nul des procédures de contrôle fiscal. Le chiffre ci-dessus

est établi dans l'hypothèse d'une non-réévaluation du barème (inchangé depuis 1997) ce qui équivaut à un alourdissement mécanique de l'impôt de 1,4 % ... Votre rapporteur général s'étonne de ce traitement spécifique réservé, de façon implicite, à l'ISF.

**Les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers** progresseraient de 3,1 % pour s'établir à 2,33 milliards d'euros. Selon le fascicule « voies et moyens », « *cette progression modérée s'appuie sur la poursuite des tendances observées ces dernières années quant aux affectations de produits de placement de la part des opérateurs tout en prenant en compte la situation actuelle peu favorable des marchés financiers* ».

## 2. L'évolution des impôts indirects

### a) La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

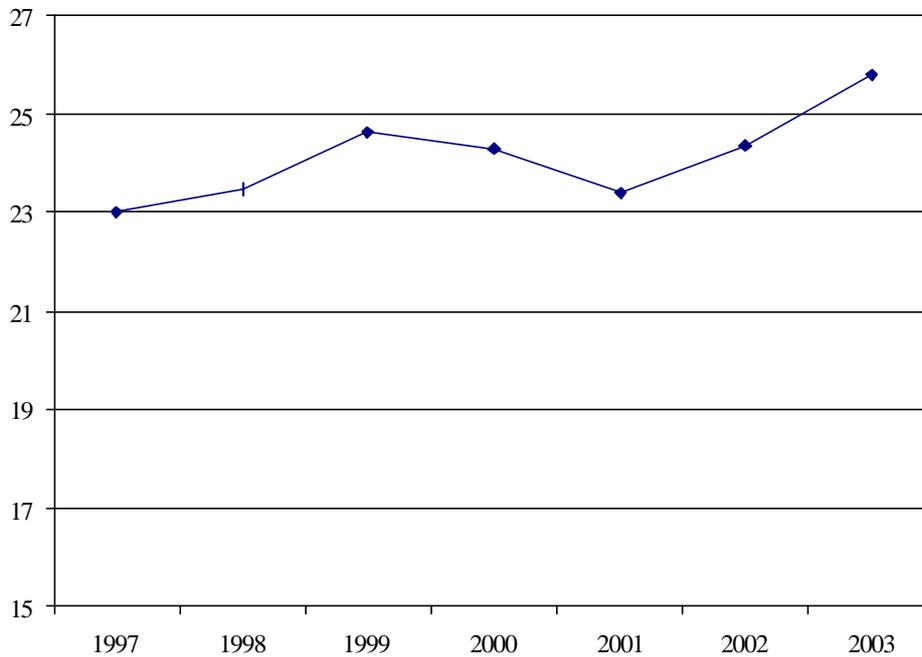
LFI 2002 : 24,1 milliards d'euros
Révisé à : 24,35 milliards d'euros
PLF 2003 : 25,8 milliards d'euros.

Pour 2003, l'évolution spontanée du produit de la TIPP conduirait à un produit de 25,6 milliards d'euros, correspondant à une hausse de 2,6 % des volumes, soit une croissance modérée de la consommation des produits pétroliers. Cette évaluation intègre à hauteur de 640 millions d'euros la suppression du bonus fiscal et du mécanisme de TIPP flottante intervenue le 21 juillet 2002.

Pour 2003, il faut noter que le produit de la TIPP intègre une budgétisation de l'accise de l'Institut français du pétrole pour 190 millions d'euros.

### Evolution du produit de la TIPP

(en milliards d'euros)



#### *b) La taxe sur la valeur ajoutée*

LFI 2002 : 111,2 milliards d'euros

Révisé à : 107,6 milliards d'euros

PLF 2003 : 112 milliards d'euros.

A législation constante, les recettes nettes de TVA s'établiraient à 111,8 milliards d'euros, soit une progression de 3,9 % par rapport au montant révisé pour 2002, progression fondée sur une augmentation en valeur de la consommation des ménages de 3,9 % pour 2003.

A titre de comparaison, les évaluations pour 2002 se calaient sur une progression de 4,6 % de la TVA nette fondée sur une augmentation de la consommation des ménages de 4,3 % en valeur. La croissance de la consommation en valeur a été ramenée de 4,3 % à 3 % par la révision des prévisions économiques pour 2002.

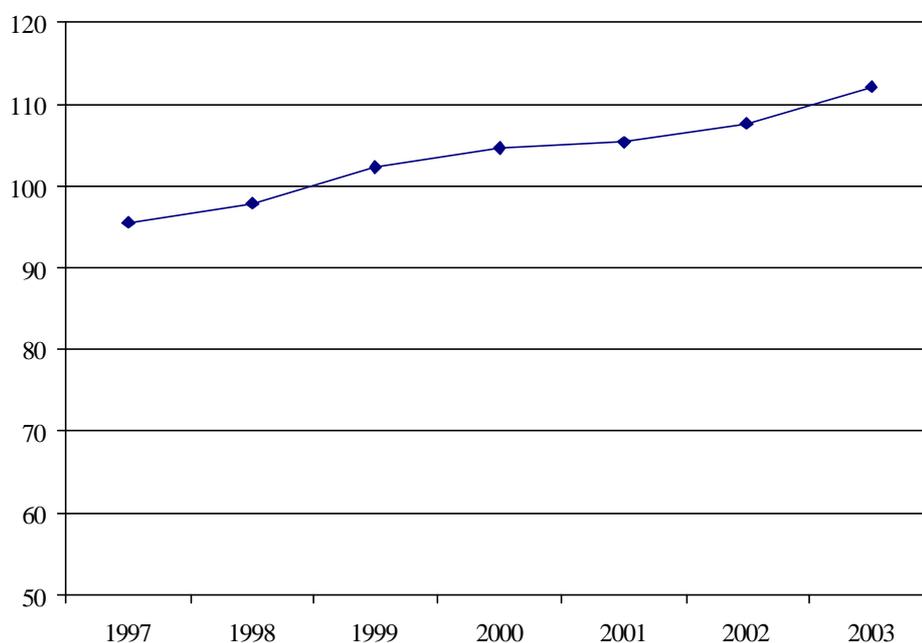
**Les évaluations du présent projet de loi de finances sont donc fondées sur une reprise de la consommation des ménages en 2003.**

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances comprend la reconduction de l'application du taux réduit de TVA aux services d'aide à la personne et aux travaux d'entretien portant sur les logements d'habitation et les logements locatifs sociaux<sup>1</sup>, ainsi **qu'une mesure entièrement nouvelle, l'annualisation du paiement de la TVA pour certains redevables, pour un coût de 80 millions d'euros.**

Au total, les recettes nettes de TVA pour 2003 s'élèveront à 112 milliards d'euros, contre 107,6 milliards d'euros en révisé 2002. Elles devraient représenter 45 % des recettes fiscales de l'Etat en 2003.

#### Evolution du produit de la TVA nette

(en milliards d'euros)



#### *c) Les droits d'enregistrement, de timbre, autres contributions et taxes indirectes*

LFI 2002 : 16,47 milliards d'euros

Révisé à : 16,1 milliards d'euros

PLF 2003 : 15,8 milliards d'euros.

<sup>1</sup> On rappellera que le coût en année pleine de cette mesure est loin d'être négligeable, puisqu'il s'élève à 3,54 milliards d'euros.

Cette catégorie de recettes est principalement constituée des droits de mutation à titre gratuit par décès (6,25 milliards d'euros), de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (2,73 milliards d'euros), des droits d'importation (1,35 milliard d'euros) et des droits de donations (886 millions d'euros).

Ces évaluations de recettes ont été peu révisées en 2002. Pour 2003, elles se traduisent par une relative stabilité, sous réserve de l'allègement des droits de donation pour un coût de 14 millions d'euros et de la réaffectation au FOREC d'une part supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, pour un montant de 660 millions d'euros.

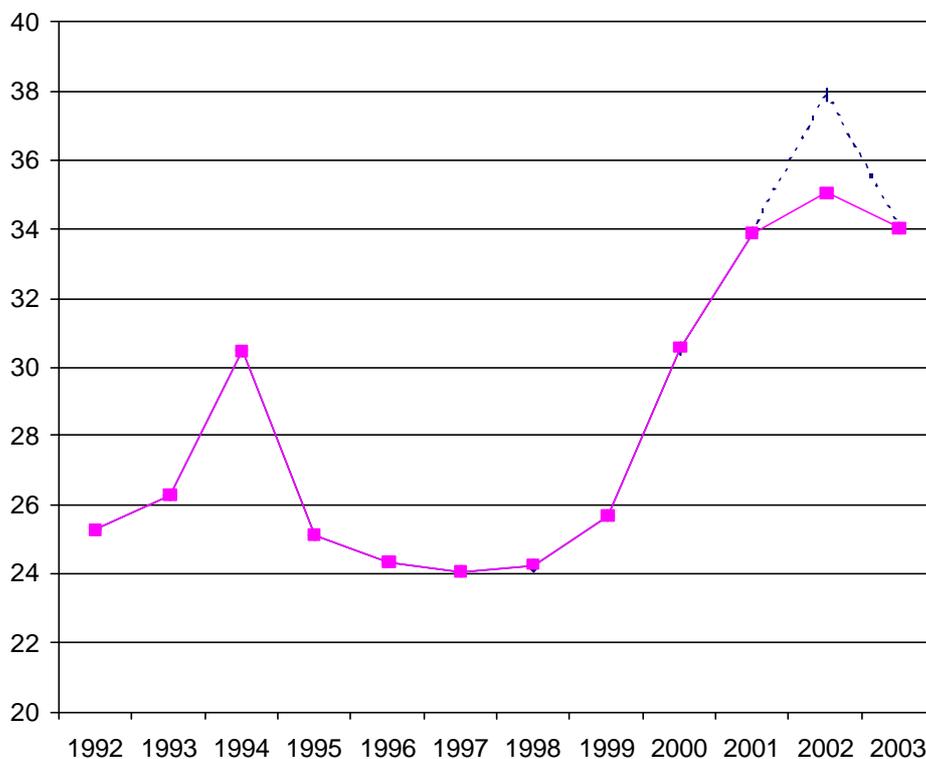
#### ***B. DES RECETTES NON FISCALES REMISES À UN NIVEAU « RAISONNABLE »***

Après « l'extraordinaire mobilisation » des recettes non fiscales en 2002 (+ 13,4 % en loi de finances initiale, ramené toutefois à + 3,5 % dans le collectif budgétaire du 6 août 2002 du fait du caractère « fictif » de certaines recettes), le présent projet de loi de finances comporte une réduction des recettes non fiscales qui les ramène légèrement en dessous de leur niveau de 2001 (33,83 milliards d'euros contre 33,84 milliards d'euros en 2001).

**Le graphique ci-après montre clairement combien le budget de l'Etat a profité sur la période 1997-2001 d'une augmentation sans précédent des recettes non fiscales**, et l'hypothèse de forte hausse inscrite dans la loi de finances initiale pour 2002 (courbe en pointillés) mais infirmée dans la réalité. Pour 2003, la forte révision à la baisse des recettes non fiscales par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 relève d'un souci évident de réalisme.

## Evolution des recettes non fiscales de l'Etat : le retour à des évaluations « raisonnables »

(en milliards d'euros)



### 1. Les exploitations industrielles et commerciales et les établissements publics à caractère financier

LFI 2002 : 5,67 milliards d'euros

Révisé à : 4,1 milliards d'euros

PLF 2003 : 3,1 milliards d'euros.

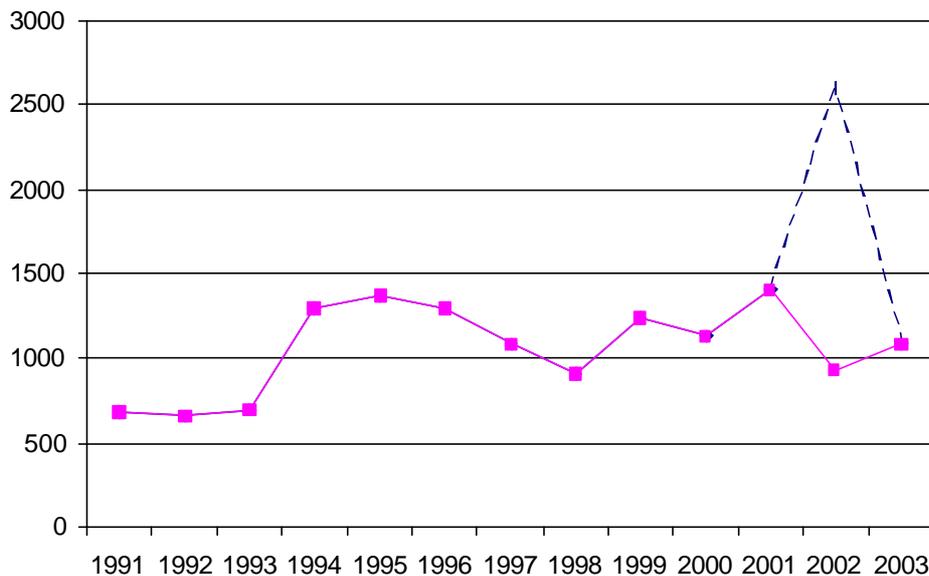
La forte révision pour l'année en cours (- 1,57 milliard d'euros), s'explique par le versement en actions du dividende de France Telecom<sup>1</sup> et par **la révision du versement d'EDF, manifestement gonflé artificiellement pour « boucler » le budget 2002.**

<sup>1</sup> L'attribution des actions remises en paiement du dividende a été réalisée sur la base d'un cours moyen du titre sur les vingt dernières séances, déduction faite d'un euro de dividende et minoré de 10 %, soit 19,66 euros par action.

Le graphique ci-dessous montre en pointillé l'évaluation du produit de la participation de l'Etat dans les entreprises non financières, dont EDF, qui avait été portée de manière fictive, comme votre rapporteur général l'avait souligné l'an dernier à 2,5 milliards d'euros avant que l'audit de juin 2002 et le projet de loi de finances rectificative du 6 août 2002 ne rétablissent la vérité.

**Produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières**

*(en millions d'euros)*



La prévision 2003 est marquée par un retour au « réalisme ». Elle tient compte de l'absence de certains versements exceptionnels (exemple : la création d'Eulia, qui a apporté 450 millions d'euros) mais aussi de la dégradation des résultats des établissements publics financiers et commerciaux.

Ainsi, la Banque de France ne devrait pas verser de dividende en 2003 au titre de ses résultats 2002. **Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières (ligne 110) se réduira ainsi d'un milliard d'euros en 2003.**

**Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières (ligne 116) devrait progresser légèrement par rapport à l'estimation révisée pour 2002, à 1,1 milliard d'euros, mais sera bien loin des estimations « faussées » de la loi de finances initiale pour 2002 (2,6 milliards d'euros) : aucun versement n'est attendu de France Telecom en 2003, celui**

d'EDF sera revu à la baisse, mais le versement de GDF augmenterait de 311,6 à 511 millions d'euros.

**Produit des participations de l'Etat dans des entreprises non financières**

(en millions d'euros)

	Révisé 2002	PLF 2003
EDF	315,3	205
ERAP	-	6
Française des jeux	57,4	22
France Telecom	-	-
GDF	311,6	511
Renault	69,9	67
Sogepa (aérospatiale, EADS)	53,1	37
Défense Conseil International	2,5	2,5
Dassault	5,9	-
Seita/Altadis	-	-
Total C.F.P	-	-
Usinor Sacilor/Arcelor	-	-
Snecma	94,5	80
Sociétés autoroutières	-	105
Framatome	11,4	11
Air France	5	26
Autres	4,8	8,5
Total	931,4	1.081,0

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

Le produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières sera fortement réduit en 2003 du fait de l'absence de versement de la Banque de France et de la réduction de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations.

**Produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières**

(en millions d'euros)

	Révisé 2002	PLF 2003
Banque de France	450	-
Caisse des dépôts et consignations	909,3	353
Crédit Lyonnais	29,88	29
Caisse centrale de réassurance	29	24
Caisse nationale de prévoyance	2,75	2,3
Total	1.420,93	409,2

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

## 2. Les produits et revenus du domaine de l'Etat

LFI 2002 : 425,4 millions d'euros
Révisé à : 309,5 millions d'euros
PLF 2003 : 397,6 millions d'euros.

Les produits et revenus du domaine encaissés par les comptables des impôts, qui constituent l'essentiel de ce titre, avaient été exagérés en loi de finances initiale 2002. La prévision 2003 anticipe une réévaluation sensible.

## 3. Les taxes, redevances et recettes assimilées

LFI 2002 : 7,1 milliards d'euros
Révisé à : 6,9 milliards d'euros
PLF 2003 : 7,3 milliards d'euros.

La révision en 2002 tient essentiellement au produit des amendes, à la suite du vote de la loi d'amnistie (- 235,8 millions d'euros).

Pour 2003, le produit des amendes devrait retrouver son niveau « habituel ». Des hausses sont également prévues sur les produits des jeux dans les casinos (+ 70 millions d'euros) et le reversement au budget général de diverses ressources affectées dont la part de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (+ 230 millions d'euros). La normalisation de la fiscalité de France Telecom rapporterait 12 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Les prélèvements sur le 1 % logement seront réduits de 730 millions d'euros à 270 millions d'euros.

Il convient de noter l'apparition d'une ligne nouvelle, avec la budgétisation du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (+ 223 millions d'euros) jusqu'alors recouvré par l'ORGANIC, tandis que les dépenses afférentes seront financées directement par des crédits budgétaires<sup>1</sup>. Cette modification de périmètre explique *in fine* l'essentiel de l'augmentation du titre.

---

<sup>1</sup> Sur cette question, on se reportera utilement au commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

#### **4. Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital**

LFI 2002 : 602,6 millions d'euros
Révisé à : 698,8 millions d'euros
PLF 2003 : 1.034,7 millions d'euros.

La révision à la hausse pour 2002 s'explique essentiellement par une hausse de la ligne consacrée aux intérêts du Trésor (+ 87 millions d'euros). Pour 2003, 360 millions d'euros supplémentaires sont prévus sur cette même ligne. Les recettes enregistrées sur cette ligne correspondent pour l'essentiel, d'une part aux intérêts des prêts en vue de favoriser le développement économique et, d'autre part, aux intérêts de prêts consentis par le Trésor français à des Etats étrangers dans le cadre de négociations pour la consolidation de leur dette.

#### **5. Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat**

LFI 2002 : 9,37 milliards d'euros
Révisé à : 9,49 milliard d'euros
PLF 2003 : 9,60 milliards d'euros.

Les hausses prévues en révisé 2002 et dans le projet de loi de finances correspondent essentiellement à la ligne des contributions aux charges de pensions de La Poste. L'année 2002 a été marquée par des rattrapages de versements non prévus en loi de finances initiale et la prévision 2003 tient compte des décisions connues sur l'évolution du point fonction publique.

#### **6. Les recettes provenant de l'étranger**

LFI 2002 : 832,6 millions d'euros
Révisé à : 681,6 millions d'euros
PLF 2003 : 472,4 millions d'euros.

La diminution de ce titre correspond exclusivement à la baisse de la ligne « remboursement par les Communautés européennes de frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget » qui passerait de 583 millions d'euros en révisé 2002 à 373,7 millions d'euros en 2003. **Cette baisse est due à l'application rétroactive à l'exercice 2001 de la hausse des frais de perception retenus sur les ressources propres traditionnelles.** Cette hausse de 10 % à 25 % des frais de perception entrée en vigueur en 2002 devant s'appliquer dès 2001, les Etats membres se sont ainsi vus rembourser en 2002 par la Commission 15 % du montant des recettes recouvrées en 2001, soit 210 millions d'euros pour la France. Ce remboursement n'aura évidemment pas lieu en 2003.

## 7. Les opérations entre administrations et services publics

LFI 2002 : 87,7 millions d'euros
Révisé à : 79,7 millions d'euros
PLF 2003 : 79,7 millions d'euros.

Les recettes de ce titre sont traditionnellement d'un montant modeste.

## 8. Divers

LFI 2002 : 13,78 milliards d'euros
Révisé à : 12,72 milliard d'euros
PLF 2003 : 12,08 milliards d'euros.

Comme à l'accoutumée, c'est la ligne « recettes diverses » qui, sur ce titre, enregistre les plus fortes variations. Evaluée à 1,8 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2002, elle a été révisée à 735 millions d'euros en raison, d'une part, du report du versement de l'UNEDIC en 2003 (- 1,22 milliard d'euros)<sup>1</sup> et, d'autre part, du produit net du transfert du réseau de transport de gaz (+ 115 millions d'euros). Pour 2003, les estimations repartent fortement à la hausse pour atteindre 2 milliards d'euros, grâce au versement de l'UNEDIC (1,22 milliard d'euros) mais également à l'apurement

---

<sup>1</sup> Sur cette question, on se reportera utilement au commentaire de l'article 19 du présent projet de loi de finances.

des réserves du compte de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (+ 154 millions d'euros)<sup>1</sup>.

S'agissant des autres lignes :

- **les recettes accidentelles**, portées à 1 milliard d'euros dans le révisé 2002, seront réduites de moitié en 2003 (480 millions d'euros), le produit 2002 ayant été fortement majoré par le retrait des billets en francs (+ 230 millions d'euros) et un versement exceptionnel de la Caisse centrale de réassurance ;

- **les reversements de la COFACE** seront réduits de 1,83 milliard d'euros à 690 millions d'euros (le prélèvement 2002 mobilisait la trésorerie de la COFACE) ;

- **les prélèvements sur les fonds d'épargne**, évalués à 2,83 milliards d'euros en 2002, s'élèveront à 2,35 milliards d'euros en 2003. Contrairement aux années précédentes, où les prélèvements s'imputaient sur les résultats des fonds d'épargne traditionnels (FRGCE, FRGCNE, FRGLEP), l'intégralité du prélèvement s'appliquera en 2003 sur le stock des intérêts compensateurs du Fonds de réserve et de financement du logement (FRFL)<sup>2</sup> ;

- **les versements de la CADES** s'élèveront à 3 milliards d'euros, conformément à la réforme du calendrier de versement intervenue l'an dernier (raccourcissement des versements de 2008 à 2005 pour porter le prélèvement à 3 milliards d'euros par an).

### ***C. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN PROGRESSION***

Dans le présent projet de loi de finances, les prélèvements sur recettes sont en hausse de 5,7 %. **Cette hausse résulte de l'augmentation attendue des prélèvements au profit des collectivités locales (+ 4,7 %) et surtout des prélèvements au profit du budget des Communautés européennes (+ 8,0 %).**

**On observera que depuis 1997, les prélèvements sur recettes connaissent une très forte dynamique.**

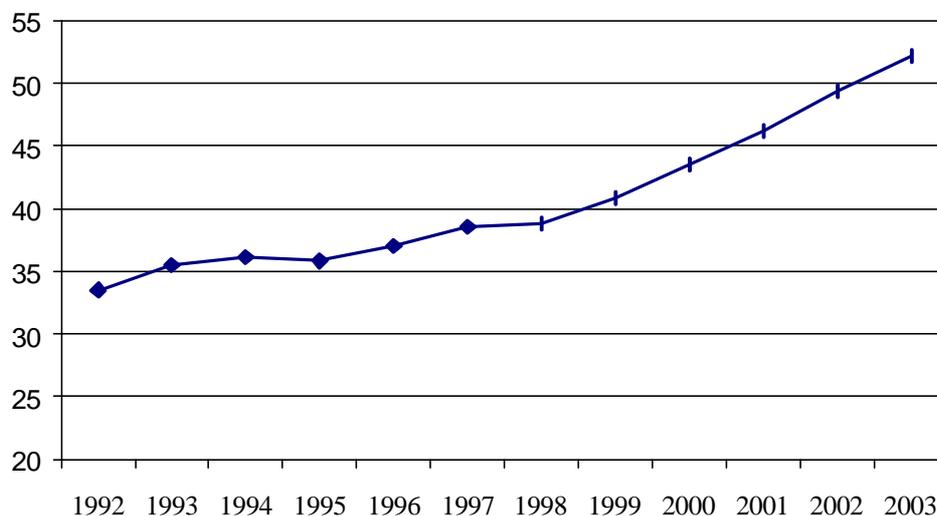
---

<sup>1</sup> Cela résulte des dispositions de l'article 15 précité du présent projet de loi de finances.

<sup>2</sup> A l'occasion de l'examen des comptes des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts, la question du rétablissement durable de leurs marges a été abordée : le ministre de l'économie et des finances a demandé à deux chargés de mission de lui présenter à bref délai des propositions en vue de rationaliser le mécanisme de détermination des « taux administrés ». C'est un sujet essentiel, comme votre commission n'a cessé de le dire depuis de nombreuses années.

## Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales

(en milliards d'euros)



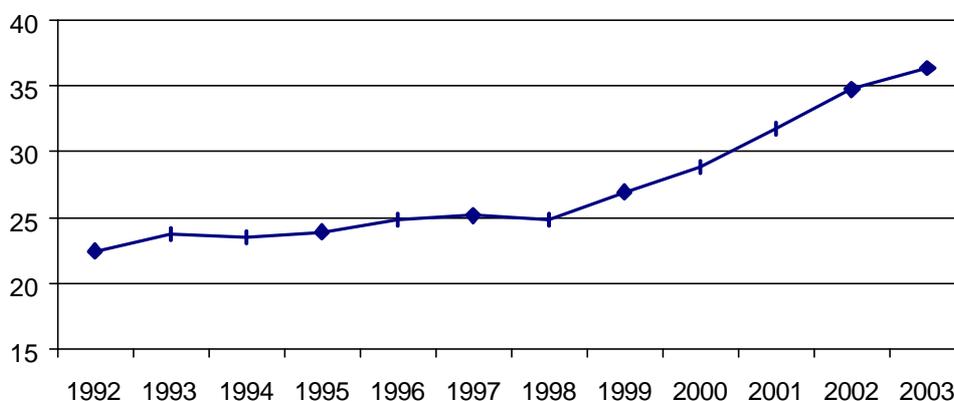
### 1. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales

Le prélèvement en faveur des collectivités locales s'établira à 36,3 milliards d'euros, résultat des facteurs tendanciels d'indexation et des mesures d'allègement de la taxe professionnelle, dont les effets seraient en partie atténués par la baisse du prélèvement résultant de la normalisation de la fiscalité de France Telecom.

**D'une manière générale, l'augmentation des prélèvements au profit des collectivités locales sur la période 1997-2002 s'explique entièrement par la compensation des allègements de fiscalité locale et les transferts de compétence.**

### Prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales

(en milliards d'euros)



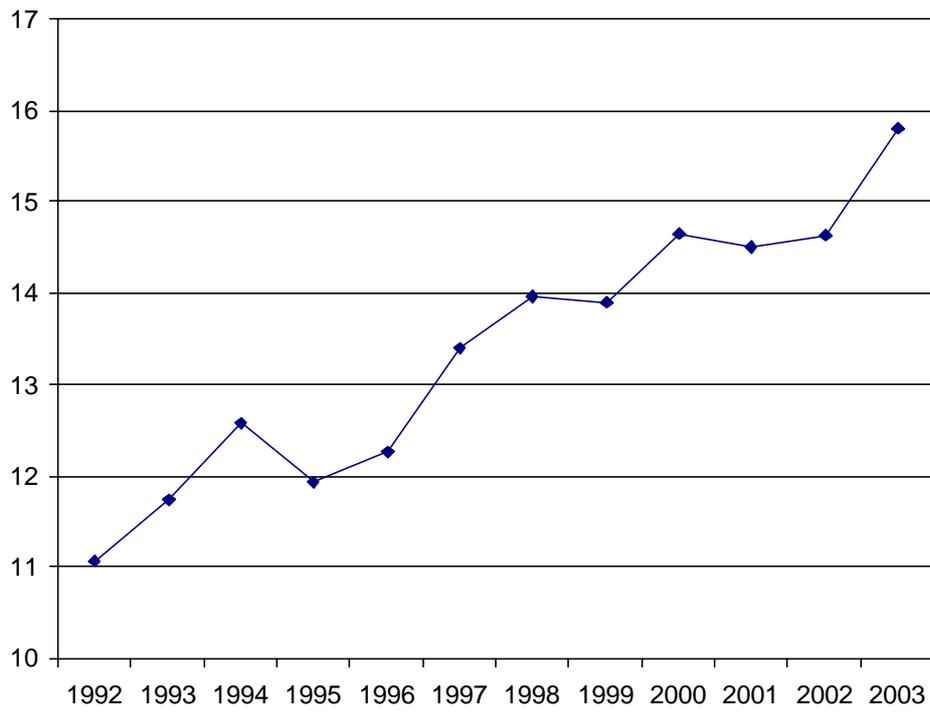
## 2. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

En 2002, la loi de finances initiale prévoyait un prélèvement de 16,87 milliards d'euros, soit une hausse de 16,3 % par rapport à l'exécution réelle en 2001. La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a corrigé cette évaluation à la baisse, à 14,9 milliards d'euros (+ 2,8 %), et le présent projet de loi de finances s'accompagne d'une nouvelle révision pour 2002, à 14,6 milliards d'euros (+ 0,8 %).

En 2003 le prélèvement au profit du budget des Communautés européennes s'établira à 15,8 milliards d'euros, en raison de la diminution prévisionnelle de l'excédent du budget communautaire en 2002.

### Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

(en milliards d'euros)



## CHAPITRE III

### L'APPRÉCIATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES

S'inscrivant dans la démarche initiée lors de l'examen des trois précédents projets de loi de finances initiale, 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 pour 2004-2006, de les comparer utilement avec celles de nos principaux partenaires économiques<sup>1</sup>.

#### I. LA FRANCE ET SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS : UN PACTE DE STABILITÉ OU UN PACTE DE CROISSANCE ?

##### A. LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) consiste, formellement, en une résolution (dépourvue de force juridique) adoptée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam, et en deux règlements :

- l'un, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi qu'à la surveillance et à la coordination des politiques économiques (1466/97), prévoit que chaque Etat membre doit rendre public chaque année un « *programme de stabilité* » à moyen terme, le Conseil pouvant adresser des recommandations aux pays s'écartant de ce programme ;

- l'autre (1467/97) définit les programmes de stabilité ou de convergence et précise la procédure concernant les déficits excessifs.

---

<sup>1</sup> Pour ce qui relève des prélèvements obligatoires et de leur évolution, ainsi que, plus généralement, des liens entre le présent projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, on se reportera très utilement au rapport d'information « Baisse des prélèvements : pour un contrat de législature », n° 48 (2002-2003).

La résolution fixe l'objectif d'un retour à une situation proche de l'équilibre à moyen terme, sans mentionner d'échéance particulière<sup>1</sup>.

### **1. L'interdiction d'un déficit public supérieur à 3 % du PIB et d'une dette publique supérieure à 60 % du PIB**

L'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB a pour base juridique l'article 104 (ex-104 C) du traité instituant la communauté européenne. Un protocole annexé au traité de Maastricht, instaurant la procédure concernant les déficits excessifs, fixe la règle selon laquelle le déficit public ou la dette publique ne peut être supérieur à respectivement 3 % et 60 % du PIB. La discipline budgétaire est censée avoir été respectée si le déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB<sup>2</sup>.

Les modalités de mise en œuvre de cette procédure sont définies par le règlement précité n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, qui prévoit que le déficit n'est pas excessif lorsque le PIB réel de l'Etat membre « *enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 %* ». Par ailleurs, dans la résolution citée ci-avant, les Etats se sont engagés à ne pas invoquer le bénéfice de cette dernière disposition lorsque la baisse annuelle du PIB réel serait inférieure à 0,75 %.

Lorsque des sanctions sont décidées contre un Etat membre, le Conseil doit, « *en principe* », exiger avant tout que cet Etat « *effectue un dépôt non porteur d'intérêts* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En effet, elle prévoit que les Etats membres « *s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à leurs programmes de stabilité ou de convergence, et à prendre les mesures budgétaires correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à ces objectifs* ».

<sup>2</sup> Ou si le rapport entre le déficit public et le PIB a diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de 3 % du PIB, ou si le dépassement de la valeur de référence n'est qu'exceptionnel et temporaire et que le rapport entre le déficit public et le PIB reste proche de 3 %.

<sup>3</sup> Le montant du premier dépôt comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal à un dixième de la différence entre le déficit exprimé en points de PIB et la valeur de référence (3 % du PIB). Les dépôts supplémentaires sont, quant à eux, égaux à cette différence. En tout état de cause, les dépôts annuels ne peuvent excéder 0,5 % du PIB de l'Etat concerné. Ces dépôts sont, « *en principe* » convertis en amende « *dans les deux années suivant la décision d'imposer la constitution du dépôt* » si le déficit excessif n'a pas été corrigé.

## **2. Le contenu des programmes de stabilité**

L'article 99 (ex-article 103) du traité instituant la communauté européenne prévoit l'adoption de « *grandes orientations de politiques économiques* », sous la forme d'une recommandation adoptée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

Selon le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, les États membres de la zone euro doivent présenter annuellement un programme de stabilité<sup>1</sup>, indiquant notamment la trajectoire de retour à moyen terme à une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Le Conseil émet un avis, dans lequel il peut inviter l'État membre concerné à adapter son programme. Ultérieurement, il peut lui adresser une recommandation s'il constate un dérapage significatif de la position budgétaire. Cet avis et cette recommandation ne peuvent être adoptés que sur proposition de la Commission.

### ***B. L'ASSOUPLISSEMENT, JUSTIFIÉ, DES CONDITIONS DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE***

#### **1. Un assouplissement attendu et nécessaire**

Les conclusions du sommet de Barcelone (mars 2002) ont fixé l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2004 : « *les Etats membres resteront fidèles ou se conformeront à l'objectif à moyen terme consistant à parvenir, d'ici 2004 au plus tard, à une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* ». L'échéance de l'année 2004 a été réaffirmée à l'occasion du Conseil européen de Séville (21-22 juin 2002).

Dans le rapport général relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2002<sup>2</sup>, votre rapporteur général prônait un assouplissement des conditions de retour à l'équilibre du solde public, ce qui à court terme passait par :

- le report de cet objectif à l'année 2007<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> *Les Etats membres de la zone euro présentent des « programmes de stabilité », les Etats membres de l'Union européenne mais pas de la zone euro des « programmes de convergence ».*

<sup>2</sup> *Rapport n° 372 (2001-2002).*

<sup>3</sup> *Ce report avait été envisagé par le Président de la République avant le Conseil européen de Séville.*

- la fixation d'objectifs en termes de solde structurel, et non de solde effectif.

En effet, selon l'OFCE, le respect de l'échéance de l'année 2004 aurait conduit à réduire le PIB de la zone euro de 1,9 point en 2004, cet impact étant encore plus élevé en France et en Allemagne. Il se serait agi du renouvellement de l'erreur de politique économique réalisée de 1981 à 1985 : si un seul Etat s'était alors fixé l'objectif de réduire son déficit public, il y serait parvenu relativement aisément, du fait de la faiblesse du multiplicateur keynésien au sein des différents Etats membres de la CEE ; mais comme ces derniers menaient tous une telle politique, la croissance européenne a été réduite de près de 1,5 point par an, et le déficit global a été peu réduit<sup>1</sup>. **Il aurait été paradoxal que les progrès de l'intégration européenne réalisés depuis les années quatre-vingt conduisent à répéter cette erreur de politique économique.**

## 2. L'assouplissement décidé par l'Eurogroupe

Votre rapporteur général se félicite de ce que la France et ses partenaires soient récemment parvenus à un accord reposant sur les deux propositions qui figuraient dans le rapport général relatif à la loi de finances rectificative pour 2002.

### a) *La réunion de l'Eurogroupe du 7 octobre 2002*

A l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002, la France s'est engagée à réduire son déficit structurel de 0,5 point par an à partir de l'année 2004 et à atteindre l'équilibre budgétaire en 2007<sup>2</sup>.

Cet accord annule, de fait, les engagements qui auraient été pris dans le cadre des grandes orientations de politique économique adoptées par le Conseil européen de Séville le 21 juin 2002. En effet, seul le Conseil, sur proposition de la commission, peut adopter une recommandation à destination d'un Etat membre s'écartant du scénario prévu.

Le principal problème qui se pose désormais est donc celui du franchissement récent ou à venir, par certains Etats, de la limite maximale du déficit autorisée. On l'a vu, celle-ci, de 3 % du PIB, ne résulte pas d'un accord politique, comme l'échéance fixée pour le retour à l'équilibre, mais constitue une norme juridique, inscrite dans un protocole annexé au traité de Maastricht. Cette limite a d'ores et déjà été dépassée par un Etat en 2001 – le Portugal,

---

<sup>1</sup> Pierre-Alain Muet, in « Coordination européenne des politiques économique », rapport n°5, Conseil d'Analyse économique, 1998.

<sup>2</sup> L'Allemagne, l'Italie et le Portugal – les autres pays actuellement en déficit – s'étant engagés à mener une telle politique dès l'année 2003, et à atteindre l'équilibre budgétaire en 2006.

avec un déficit de 4,1 % de son PIB – et risque de l’être par un second en 2002 – l’Allemagne, qui prévoit pour cette année un déficit de 2,9 % de son PIB, alors que le communiqué de l’Eurogroupe estime que celui-ci a « *a un risque significatif de passer au-dessus de 3 %* ».

*b) Comment définir le déficit structurel ?*

Le recours à la notion de déficit structurel n’est pas sans poser certaines difficultés.

En effet, la notion de déficit structurel est définie selon des critères en partie conventionnels. Selon les indications fournies par le rapport économique, social et financier pour 2003, le déficit structurel serait de 2 % en 2002 et 2003. Cependant, la direction de la prévision précise que si l’on prend en compte l’évolution de l’élasticité des recettes fiscales à la croissance, le déficit structurel diminuerait de 0,3 point de PIB en 2003<sup>1</sup>.

Le gouvernement estime ainsi que la stabilisation du déficit budgétaire en 2003 par rapport à 2002 traduit un « *effort structurel d’assainissement des finances publiques* ».

**C. À MOYEN TERME : FAIRE ÉVOLUER LE PACTE DE STABILITÉ VERS UN DISPOSITIF PLUS AMBITIEUX**

Ainsi que ceci a été indiqué dans le rapport précité sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002, plusieurs critères pourraient pondérer ceux actuellement utilisés :

- prise en compte spécifique des **dépenses d’investissement** pour le calcul du solde public ;

- meilleure prise en compte du niveau de la **dette publique**<sup>2</sup> (y compris les engagements hors bilan, en particulier ceux correspondant aux régimes de retraites), qui constitue la principale menace à long terme pour la stabilité monétaire.

---

<sup>1</sup> La direction de la prévision considère que la pratique, couramment utilisée pour évaluer le déficit structurel, consistant à retenir l’hypothèse d’une élasticité des recettes fiscales à la croissance égale à 1, ne décrit pas parfaitement la réalité. En effet, quand la croissance du PIB a été faible une année donnée, les recettes de l’année suivante assises sur le PIB de celle-ci le sont également, ce qui suscite une élasticité des recettes à la croissance inférieure à l’unité.

<sup>2</sup> On a vu que si le pacte de stabilité fixait des règles en matière de dette publique, celles-ci n’étaient pas assorties d’éventuelles sanctions, et avaient par conséquent une importance pratique modeste.

## 1. Faut-il se fixer un objectif de dette publique ?

En effet, le dégagement de marges de manœuvre budgétaires passe par la diminution du poids de la dette dans le PIB. Compte tenu des échéances de retour à l'équilibre des finances publiques, le retour du poids de la dette à son niveau de 1980 (soit 20 points de PIB) ne paraît pouvoir être atteint qu'en 2030. Une solution serait de remplacer les règles de déficit actuelles par des règles relatives à la dette publique : celle-ci devrait être maintenue au-dessous d'un certain seuil, par exemple 50 % du PIB, et respecter des cibles fixées à moyen terme. Il s'agirait ainsi de ne pas léser les « générations futures » qui auront à acquitter les charges résultant du déficit actuel.

## 2. Faut-il exclure les dépenses d'investissement du déficit public ?

De même, **il est parfois envisagé de fixer un objectif d'équilibre à moyen terme du solde public hors dépenses d'investissement : c'est une expression de la « règle d'or », défendue par votre rapporteur général.** Cet objectif permettrait d'obliger les Etats à une certaine discipline budgétaire, sans empêcher de nécessaires dépenses d'investissement. On peut rappeler que le Conseil ECOFIN a approuvé le scénario budgétaire britannique à moyen terme, qui prévoit un déficit de 1 % du PIB en 2005-2006, considérant qu'il n'y avait pas lieu d'imposer un équilibre strict à un Etat peu endetté<sup>1</sup> qui investissait dans l'amélioration des services publics.

*A fortiori*, il est compréhensible que la France sollicite une prise en compte spécifique de ses efforts d'équipement militaire, réalisés pour une large part dans l'intérêt commun de l'Union.

---

<sup>1</sup> Le Royaume-Uni a un ratio dette publique/PIB de 40 %.

## II. UN HÉRITAGE SINGULARISANT LA FRANCE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

### A. DES DÉFICITS TOUJOURS PLUS ÉLEVÉS QUE LA MOYENNE DE LA ZONE EURO ET DES PAYS DE L'OCDE

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

La France connaît depuis longtemps un niveau de déficit public supérieur à celui de ses principaux partenaires à l'exception notable de l'Allemagne. Toutefois, son « désavantage comparatif » ne s'est pas réduit par rapport à ses principaux partenaires européens. Ainsi, sur 2002-2003, elle devrait connaître, selon l'OCDE, un niveau de déficit supérieur de 0,5 point à 0,6 point de PIB à celui de la moyenne de la zone euro<sup>1</sup>.

#### Solde financier 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	- 10,3	- 5,8	- 7,9	- 5,0	- 5,0
1994	- 5,5	- 2,4	- 9,3	- 5,1	- 6,7	- 3,6	- 4,2
1995	- 5,5	- 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	- 2,2	- 0,9	- 1,8
1998	- 2,7	- 2,2	- 3,1	- 2,3	0,4	0,3	- 1,4
1999	- 1,6	- 1,6	- 1,8	- 1,3	1,1	0,8	- 0,9
2000	- 1,4	1,2 *	- 0,6	0,2 *	1,6	1,7	0
2001	- 1,4	- 2,7	- 1,5	- 1,3	1,0	0,5	- 1,0
2002 (p)	- 2,0	- 2,8	- 1,4	- 1,5	- 0,8	- 1,0	- 1,9
2003 (p)	- 1,8	- 2,1	- 1,3	- 1,2	- 1,3	- 0,7	- 1,7

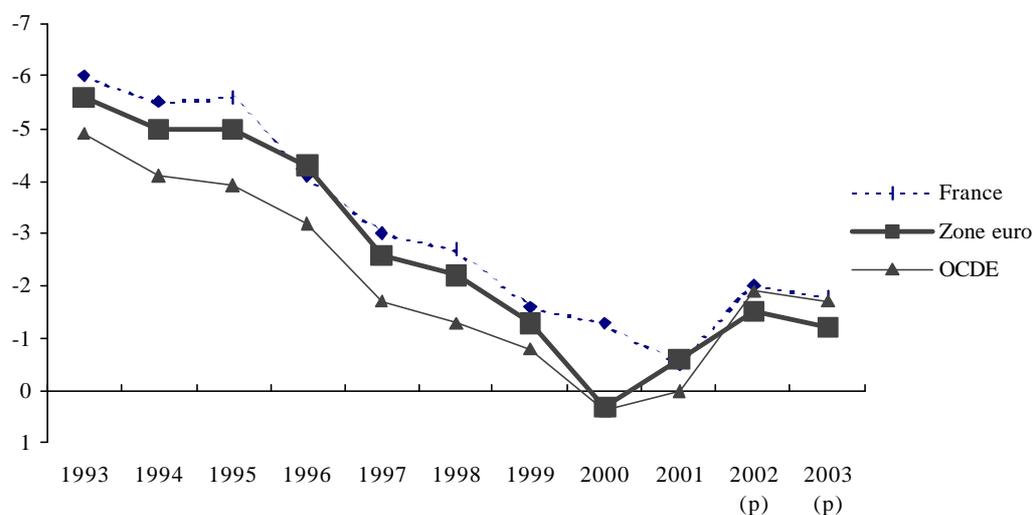
Source : OCDE

\* y.c. UMTS

<sup>1</sup> Les derniers chiffres publiés par la Commission européenne (novembre 2002) qui font état d'une aggravation des déficits publics pour 2002 et 2003 confirment également cette tendance : selon elle l'écart se situera entre 0,4 point et 0,8 point de PIB.

### Evolution comparée du déficit public français (1993-2003)

(en points de PIB)



Source : OCDE

## 2. Un différentiel en terme de déficit structurel défavorable depuis 1997

Le déficit structurel de notre pays a été très significativement réduit entre 1993 et 1997 passant de - 5 points à - 1,8 point de PIB. Il est cependant resté à un niveau inchangé entre 1997 et 2002 alors que la France a connu plusieurs années de forte croissance dont elle n'a pas su profiter. Aussi, sur la période 1997-2002 l'écart par rapport à nos principaux partenaires s'est accru : pendant que le niveau moyen de déficit structurel de la zone euro était réduit d'un point, notre pays n'a pas amélioré son solde structurel. **Les prévisions pour 2003 émanant de l'OCDE confirment d'ailleurs cette tendance résultant du poids de « l'héritage », ce qui contribue à singulariser davantage notre pays en Europe.**

### Solde structurel des administrations centrales

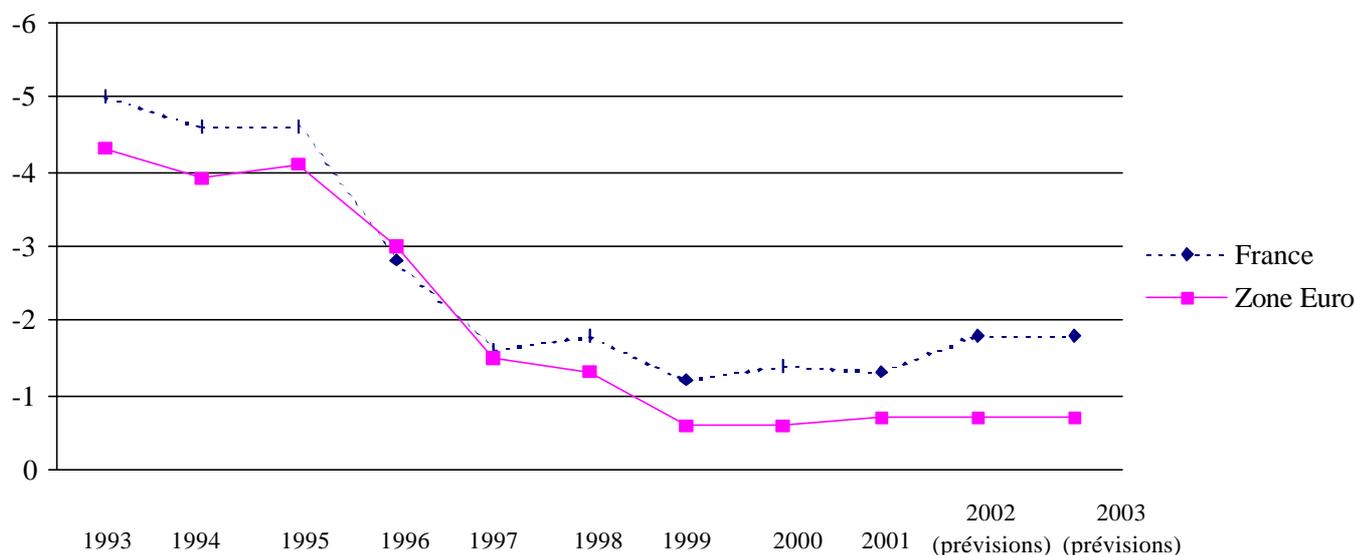
(en points de PIB potentiel)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Etats-Unis	- 4,4	- 3,5	- 2,8	- 2,1	- 1,0	0	0,5	1,3	0,6	0,7	- 0,5
Allemagne	- 2,1	- 1,7	- 2,7	- 2,4	- 1,7	- 1,3	- 0,8	- 1,3	- 2,0	- 1,5	- 1,1
France	- 5,0	- 4,6	- 4,6	- 2,8	- 1,8	- 2,0	- 1,3	- 1,7	- 1,7	- 1,8	- 1,8
Italie	- 8,8	- 8,4	- 7,6	- 6,9	- 2,5	- 2,7	- 1,1	- 1,4	- 0,8	- 0,4	- 0,5
Royaume Uni	- 5,6	- 5,6	- 5,0	- 3,7	- 2,0	0,4	1,4	1,5	0,9	- 0,6	- 1,4
Zone Euro	- 4,5	- 4,1	- 4,3	- 3,2	- 1,7	- 1,6	- 0,9	- 1,0	- 1,1	- 0,7	- 0,7

Source : OCDE

## Des déficits structurels des administrations centrales toujours nettement supérieurs à la moyenne européenne

(en points de PIB)



Source : OCDE

### **B. UNE SITUATION RELATIVE EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE À NOUVEAU DÉGRADÉE**

Selon la Commission européenne, le niveau d'endettement de la France la situait, avec 59,3 % du PIB, en 1997, au 4<sup>ème</sup> rang 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 naguère favorable n'a pas cessé de se dégrader depuis très régulièrement.

**En 2003, selon les dernières indications disponibles, la France ne devrait se situer qu'au 10<sup>ème</sup> rang<sup>1</sup> avec un poids de la dette rapportée au PIB de 59,3 % contre une moyenne de 62,5 % au sein de l'Union européenne.**

<sup>1</sup> Ainsi, en 2003, seules la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce et l'Italie auront un poids de dette rapportée au PIB notablement plus élevé que la France.

## 1. Une situation correcte en apparence

En 2003, la France devrait donc compter parmi les 10 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 de l'ensemble des pays de l'Union européenne qu'à celle de la zone euro.

### Dette publique au sens du traité de Maastricht

(en points de PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prévisions	
								2002	2003
Allemagne	57,1	59,8	60,9	60,7	61,1	60,3	59,8	60,9	61,8
Espagne	64,0	68,1	66,7	64,6	63,3	60,4	57,2	55,0	53,2
France	54,0	57,1	59,3	59,7	58,6	57,8	57,7	58,6	59,3
Italie	123,3	122,1	119,8	116,2	115,1	110,6	109,4	110,3	108
Pays-Bas	77,0	75,2	70,0	66,6	62,9	56,0	52,0	51,0	50,1
Royaume-Uni	52,1	52,7	51,1	48,0	45,7	42,4	39,0	38,5	38,1
<b>Moyenne de l'Union européenne</b>	70,2	72,2	71,1	69,0	67,5	64,3	62,9	63,0	62,5
<b>Zone euro-12*</b>	72,9	75,4	75,3	73,6	72,7	70,3	69,2	69,6	69,1

Source : commission européenne – novembre 2002

\* 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 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 cependant significativement réduit : l'effort insuffisant que la France a accompli pour réduire ses déficits publics et son endettement a été moins net et volontariste que celui de ses principaux partenaires. Comme le montre le graphique ci-après, notre « différentiel » par rapport à la moyenne de l'Union européenne s'est ainsi très significativement

réduit : alors qu'il était, selon les derniers chiffres de la Commission européenne, de 16,2 points de PIB en 1995, il ne devrait plus être, en 2003, que de 3,2 points de PIB. De même, l'écart par rapport à la moyenne de la zone euro-12 s'est, lui aussi, considérablement réduit en notre défaveur : il était de 18,9 points de PIB en 1995 et est estimé à 9,8 points pour 2003.

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

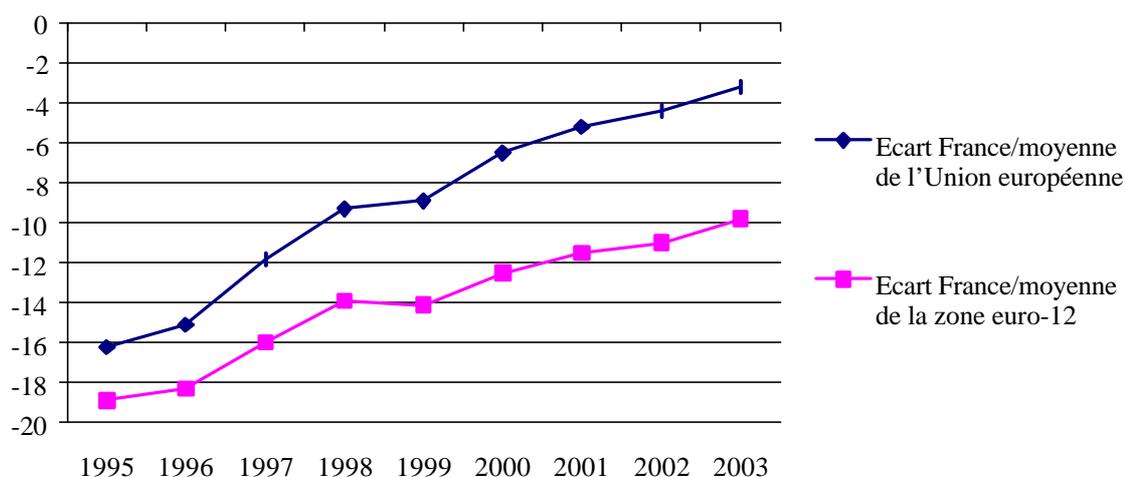
*(en points de PIB)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
France	54,0	57,1	59,3	59,7	58,6	57,8	57,7	58,6	59,3
Moyenne de l'Union européenne	70,2	72,2	71,1	69,0	67,5	64,3	62,9	63,0	62,5
Moyenne de la zone euro-12	72,9	75,4	75,3	73,6	72,7	70,3	69,2	69,6	69,1
Ecart France-moyenne de l'Union européenne	- 16,2	- 15,1	- 11,8	- 9,3	- 8,9	- 6,5	- 5,2	- 4,4	- 3,2
Ecart France-moyenne de la zone euro-12	- 18,9	- 18,3	- 16,0	- 13,9	- 14,1	- 12,5	- 11,5	- 11,0	- 9,8

Source : commission européenne – novembre 2002

**L'avantage comparatif de la France en terme de dette publique continue de se réduire**

*(en points de PIB)*



### 3. L'accroissement du poids de la dette publique brute française selon l'OCDE

En l'espace d'une décennie, le poids de la dette brute des administrations publiques françaises mesuré par l'OCDE aura augmenté de près de 15 points de PIB, alors qu'il s'est stabilisé en moyenne, au cours de la même période, chez nos principaux partenaires, ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous.

#### Dette publique brute

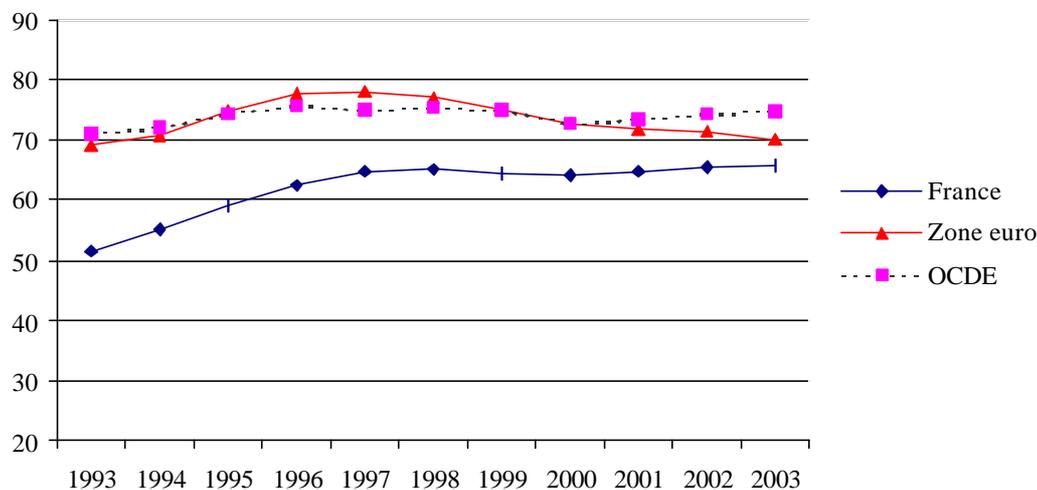
(en points de PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Projections	
										2002	2003
<b>France</b>	51,6	55,3	59,3	62,3	64,7	65,0	64,6	64,1	64,8	65,6	65,7
<b>Allemagne</b>	47,4	47,9	57,1	60,3	61,8	63,2	60,9	60,8	60,3	61,3	60,9
<b>Pays-Bas</b>	78,8	75,7	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	56,0	53,2	50,8	49,0
<b>Royaume-Uni</b>	58,1	55,8	60,6	60,1	60,5	61,4	56,4	54,0	52,5	51,8	51,6
<b>Zone euro</b>	69,0	70,8	74,8	77,8	77,9	77,2	75,1	72,9	71,9	71,5	70,0
<b>Union européenne</b>	69,9	71,3	75,4	76,5	76,1	75,6	72,9	70,5	69,1	68,4	67,1
<b>OCDE</b>	71,0	72,1	74,5	75,6	75,2	75,5	75,2	72,8	73,5	74,5	74,7

Source : OCDE

Ainsi les chiffres de l'OCDE confirment le diagnostic émis : l'avantage comparatif dont notre pays bénéficiait s'est érodé tant par rapport à la moyenne des pays de la zone euro que par rapport à celles des pays de l'OCDE, comme cela ressort du graphique ci-dessous.

**Evolution comparée de la dette publique brute en France et dans la zone euro**  
(en points de PIB)



Source : OCDE

### III. COLLECTIVITÉS LOCALES : LA FIN DU CERCLE VERTUEUX ?

#### A. UN EXCÉDENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DE PLUS EN PLUS FRAGILE

##### 1. Une contribution positive au solde des administrations publiques

Pour la septième année consécutive, l'exercice budgétaire 2003 devrait se traduire par une contribution positive des administrations publiques locales au solde des administrations publiques. Après avoir culminé à 0,3 point PIB en 1999, l'excédent budgétaire des administrations locales s'est établi à 0,2 point en 2000 et 2001. Il devrait représenter 0,15 point de PIB en 2002 et en 2003.

## Les administrations publiques locales et les finances publiques

(en %)

	1997	1999	2001
Part des APUL dans le total des prélèvements obligatoires	12,67	12,31	11,33
Part des dépenses des APUL dans les dépenses des administrations publiques	18,0	18,6	19,1
Part de l'endettement des APUL dans l'endettement total des administrations publiques	14,3	13,4	13,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire

## 2. Des dépenses dynamiques du fait des transferts de charges

Selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, les dépenses des administrations publiques locales progresseraient de 3,7 % en 2003, soit une augmentation moindre qu'en 2002 (4,5 %). L'augmentation des dépenses de fonctionnement (4 % contre 6,3 % en 2002) serait plus forte que celle des dépenses d'investissement (1,8 % contre 2,4 % en 2002).

La tendance constatée entre 1999 et 2001, qui s'est traduite par une augmentation de 11 % en trois ans des dépenses locales se confirmerait donc en 2002 et en 2003, avec cependant un léger tassement de l'évolution des dépenses d'investissement.

### Evolution des dépenses des administrations publiques locales entre 1999 et 2001

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	01/99 en %	01/99 en vol.
Consommations intermédiaires	30,6	32,2	31,7	4%	1,1
Rémunérations des salariés	38,5	40,1	43,5	13%	5,0
Autres dépenses de fonctionnement	1,2	1,2	1,4	17%	0,2
Intérêts	6,3	6,4	5,8	-8%	- 0,5
Prestations sociales et transferts sociaux	10,9	10,2	10,4	-5%	- 0,5
Subventions	5,4	5,6	6,2	15%	0,8
Autres transferts	12,4	12,1	11,5	-7%	- 0,9
Acquisition d'actifs non financiers	27,4	30,1	36,6	34%	9,2
<i>Dont FBCF</i>	26,0	28,8	34,9	34%	8,9
<b>Total dépenses</b>	<b>132,7</b>	<b>137,9</b>	<b>147,1</b>	11%	14,4
<b>Total dépenses en points de PIB</b>	<b>9,9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>		

Source : rapports économique, social et financier

Le rapport économique, social et financier précité identifie comme principaux facteurs d'évolution des dépenses locale : le passage aux trente-cinq heures ; la « vigueur » des prestations sociales dynamisées par la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ; la baisse des frais financiers ; la stagnation des investissements dans les années immédiatement postérieures aux élections municipales.

**Cette analyse mérite d'être complétée.** S'agissant des trente-cinq heures, le gouvernement, en réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial des crédits de la décentralisation au nom de votre commission des finances, a indiqué qu'il était « *impossible d'esquisser un bilan financier des incidences des trente-cinq heures tant les situations diffèrent d'une collectivité à l'autre* »<sup>1</sup>. Au moins autant que sous l'effet des trente-cinq heures, le dynamisme des dépenses de personnel des collectivités locales s'explique par les effets des revalorisations du point de la fonction publique intervenues en décembre 2000, mai 2001, novembre 2001, mars 2002 et décembre 2002 dont le coût cumulé pour les collectivités locales employeurs s'élèvera en 2003 à environ 1 milliard d'euros. A titre de comparaison, entre 2001 et 2003, la dotation globale de fonctionnement aura augmenté, quant à elle, de 1,16 milliard d'euros.

Les contributions au financement des services d'incendie et de secours, dont l'augmentation résulte pour une large part de la mise en œuvre de textes réglementaires élaborés par l'Etat mais dont les conséquences financières sont assumées par les budgets locaux, représentent également une source d'augmentation de la dépense publique locale. Entre 1997 et 2002, la mise en œuvre de la « départementalisation » s'est traduite par une augmentation de 1,6 milliard d'euros des charges des collectivités locales (+ 163 %). L'augmentation entre 2001 et 2002 (272 millions d'euros) a représenté l'équivalent du tiers de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

En 2003, les dépenses des collectivités locales devraient également progresser sous l'effet de la mise en œuvre des transferts de compétences prévus par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et en particulier du transfert à la totalité des régions de la compétence en matière ferroviaire. Mais, s'agissant des transferts de compétences, l'augmentation des charges supportées par les collectivités locales s'accompagne du transfert de ressources équivalentes au coût pour l'Etat de l'exercice de la compétence l'année précédant le transfert. Ainsi, la dotation générale de décentralisation des régions inscrite dans le présent projet de loi de finances est majorée de 1.552 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Selon la note de juillet 2002 du Crédit local de France, le passage aux trente-cinq heures peut occasionner des frais de personnel importants seulement dans les collectivités qui n'ont pas anticipé la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. En revanche, les créations d'emplois liées aux trente-cinq heures sont identifiées, avec l'augmentation des prix, comme la principale cause de l'augmentation des achats de biens et services.

Le tableau ci-dessous montre que, en 2002 plus encore qu'en 2001, les dépenses des collectivités locales ont progressé plus vite que leurs recettes, en particulier dans les départements<sup>1</sup>.

#### Evolution des recettes et des dépenses de fonctionnement des départements et des régions

	01/00	02/01
<b>Départements</b>		
Dépenses de fonctionnement hors emprunt	+ 2,7 %	+ 25,8 %
Recettes de fonctionnement	+ 1,7 %	+ 6,5 %
<i>dont impôts locaux</i>	- 0,3 %	+ 3,1 %
<b>Régions</b>		
Dépenses de fonctionnement hors emprunt	+ 7,6 %	+ 19,8 %
Recettes de fonctionnement	+ 3,2 %	+ 13,3 %

Source : les finances locales en 2002, rapport de notre collègue Joël Bourdin au nom de l'observatoire des finances locales, juillet 2002

### 3. Des recettes en hausse en raison de l'augmentation des taux

Le rapport économique, social et financier précité considère par ailleurs que « en 2002 et 2003, la remontée des taux soutiendrait les recettes fiscales locales, alors que la progression des transferts de l'Etat connaîtrait une légère inflexion ».

La remontée des taux des impôts locaux, depuis 2001 dans les communes et les EPCI et depuis 2002 dans les départements, constitue à la fois une « mauvaise nouvelle » et la conséquence des orientations retenues au cours de la législature précédente en matière de finances locales. Elle constitue une « mauvaise nouvelle » car elle vient ternir la réputation de bons gestionnaires que les élus locaux s'étaient efforcés de se forger depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, afin d'effacer dans l'opinion le souvenir des dérapages constatées dans les premières années de la décentralisation.

---

<sup>1</sup> Les données relatives aux communes et aux EPCI en 2002 ne sont pas disponibles.

La remontée des taux peut aussi s'analyser comme une conséquence directe des orientations du précédent gouvernement en matière de finances locales, consistant, d'une part, à remplacer des ressources fiscales « vivantes » et – s'agissant des droits de mutation et de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle – dynamiques, par des compensations budgétaires indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, à transférer aux collectivités locales, sans compensation financière, des dépenses obligatoires d'un montant difficilement supportable.

L'augmentation des taux est particulièrement importante dans les départements (+ 3,5 % en 2002), d'autant plus ceux-ci avaient choisi de poursuivre la baisse de leurs taux en 2001, année d'élections cantonales. L'augmentation est néanmoins réelle dans les communes et les EPCI.

Entre 2001 et 2002, le produit perçu par les collectivités locales a augmenté de 695 millions d'euros, passant de 47,8 milliards d'euros à 48,5 milliards d'euros. Entre 1997 et 2001, l'augmentation du produit perçu au titre de ces impôts s'est établie à 440 millions d'euros.

La légère inflexion des concours de l'Etat aux collectivités locales s'explique d'abord par la moindre progression du taux d'indexation de l'enveloppe normée (+ 1,8 % en 2003 contre 2,2 % en 2002 et 2,3 % en 2001), qui résulte de la baisse du taux de croissance du produit intérieur brut. Elle provient également de la moindre progression du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du FCTVA (+ 0,8 % en 2002 et 2003 contre + 7,6 % en 2001), qui résulte de la baisse du rythme de progression des investissements locaux depuis 1999.

**L'évolution des taux des quatre taxes des collectivités de métropole depuis 1996**

(en %)

		1996	1999	2000	2001	2002*
<b>Communes</b>	<b>Ensemble des 4 taxes</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>+ 0,1</b>	<b>- 0,5</b>	<b>+ 0,5</b>	
	Taxe d'habitation	+ 4,2	+ 0,2	- 0,5	+ 0,5	+ 4,0
	Foncier bâti	+ 4,1	+ 0,2	- 0,4	+ 0,4	+ 3,7
	Foncier non bâti	+ 1,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,5	+ 1,9
	Taxe professionnelle	+ 3,3	+ 0,1	- 0,4	+ 0,5	- 2
<b>Communes et groupements</b>	<b>Ensemble des 4 taxes</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>- 0,2</b>	<b>+ 0,7</b>	<b>-</b>
	Taxe d'habitation	+ 4,5	+ 0,4	- 0,3	+ 0,6	+ 1,8
	Foncier bâti	+ 4,5	+ 0,4	- 0,2	+ 0,6	+ 1,8
	Foncier non bâti	+ 2,1	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,9	+ 1,8
	Taxe professionnelle	+ 3,4	+ 0,5	+ 0,0	+ 0,7	+ 1,0
<b>Départements</b>	<b>Ensemble des 4 taxes</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,6</b>	<b>-</b>
	Taxe d'habitation	+ 3,6	+ 0,5	- 0,4	- 0,9	+ 3,4
	Foncier bâti	+ 3,5	+ 0,7	- 0,3	- 0,2	+ 3,7
	Foncier non bâti	+ 3,3	+ 0,5	- 0,2	- 0,4	+ 3,6
	Taxe professionnelle	+ 3,6	+ 0,6	- 0,1	- 0,6	+ 3,5
<b>Régions</b>	<b>Ensemble des 4 taxes</b>	<b>+ 3,9</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 2,7</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>-</b>
	Taxe d'habitation	+ 4,3	- 0,0	+ 2,7	-	-
	Foncier bâti	+ 3,6	+ 0,3	+ 2,3	+ 0,9	+ 0,5
	Foncier non bâti	+ 2,6	+ 1,3	+ 3,9	+ 1,5	+ 0,2
	Taxe professionnelle	+ 3,8	+ 0,4	+ 2,8	+ 1,0	+ 1,0
<b>Ensemble des collectivités de métropole</b>	<b>Ensemble des 4 taxes</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>+ 0,0</b>	<b>+ 0,0</b>	<b>-</b>
	Taxe d'habitation	+ 4,2	+ 0,4	- 0,1	- 0,1	-
	Foncier bâti	+ 4,1	+ 0,5	- 0,1	- 0,1	-
	Foncier non bâti	+ 2,2	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,3	-
	Taxe professionnelle	+ 3,5	+ 0,4	+ 0,0	+ 0,0	-

Source : les finances locales en 2002, rapport de notre collègue Joël Bourdin au nom de l'observatoire des finances locales, juillet 2002

\* Réponses aux questionnaires budgétaires.

**B. LES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, SOURCES DE RIGIDITÉ POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

**1. Le deuxième poste de dépenses du budget de l'Etat**

Dans le présent projet de loi de finances, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales représentent environ **58 milliards d'euros** : seul le montant du budget du ministère de la jeunesse et de l'éducation nationale est plus élevé (69 milliards d'euros).

Le montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités est plus de deux fois supérieur à celui des dépenses en capital inscrites dans le présent projet de loi de finances, et supérieur au produit de l'impôt sur le revenu.

**La moitié des 58 milliards d'euros versés par l'Etat aux collectivités locales n'est cependant pas consacrée à accroître les ressources locales par le versement de concours dits « actifs » mais à compenser les pertes de recettes résultant d'exonérations (32 % du total) et de dégrèvements d'impôts locaux décidés par le législateur (18 % du total).**

Ces crédits constituent autant de dépenses de transfert incompressibles, qui limitent les marges de manœuvre du gouvernement sur le budget de l'Etat.

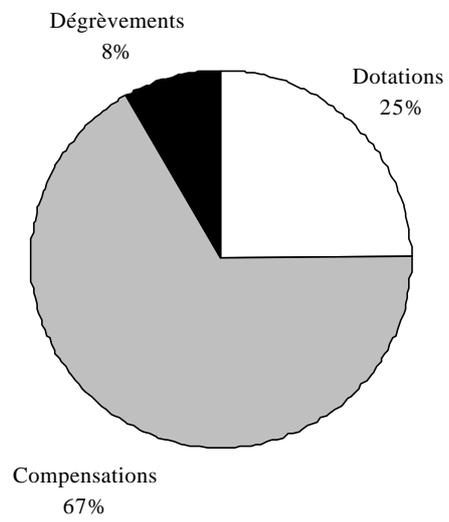
## **2. Une augmentation principalement due aux choix de la législature précédente en matière de fiscalité locale**

Entre 2002 et 2003, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales augmentent de 3,5 milliards d'euros, soit une progression de 6,5 %. A structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte de du transfert aux régions de 1.552 millions d'euros au titre de l'exercice de la compétence ferroviaire, l'augmentation est de 3,7 % (+ 2.001 millions d'euros).

A structure constante, 67 % de cette augmentation est due à la progression des compensations d'exonérations fiscales, et en particulier à la compensation de la dernière « tranche » de la suppression de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle reposant sur les salaires (+ 1.229 millions d'euros). Seulement le quart de l'augmentation des concours financiers de l'Etat profite aux dotations « actives » de l'Etat, qui augmentent de 492 millions d'euros (dont 337 millions d'euros au titre de la dotation globale de fonctionnement).

Depuis 1999, les concours financiers de l'Etat ont augmenté, à structure constante, de 12,5 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre des dotations « actives » versées aux collectivités locales, 11 milliards d'euros au titre des compensations d'exonérations fiscales (dont 9 milliards d'euros au titre de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle) et 0,6 milliard d'euros au titre des dégrèvements d'impôts locaux.

**Répartition de l'augmentation des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales  
entre 2002 et 2003**



## CHAPITRE IV

### LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

#### I. S'ASSURER DE LA BONNE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

##### A. *LES DISPOSITIONS DÉSORMAIS EN VIGUEUR*

##### 1. *Les mesures déjà mises en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002*

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sera pleinement mise en œuvre à l'occasion de la préparation et de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006. Cependant, l'entrée en vigueur des mesures est échelonnée dans le temps, le législateur ayant souhaité « acclimater » progressivement les acteurs aux nouvelles procédures, et surtout, laisser aux administrations le délai indispensable à la réflexion et à la préparation de la mise en place des dispositions, relatives notamment à la nomenclature budgétaire et à la comptabilité publique.

Certaines dispositions de la loi organique sont entrées en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Il s'agit, pour l'essentiel :

- des règles relatives aux annulations de crédits (article 14) ;
- de l'application du principe de sincérité (article 32) ;
- de l'affectation à des tiers de recettes de l'Etat (article 36) ;
- des délais de dépôt des « jaunes » (2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 39) et des réponses aux questionnaires parlementaires (article 49) ;
- des rapports joints aux projets de loi de finances (articles 50 et 53), permettant ainsi une meilleure information du Parlement notamment grâce à la publication du programme pluriannuel des finances publiques et à l'occasion du « débat consolidé » sur l'évolution des prélèvements obligatoires (article 52) ;

- des dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances (articles 57, 58 à l'exception du 4° et du 5°, 59, 60) ;

- de la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement (article 41).

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

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

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

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

Il permet, par ailleurs, au seuil d'une nouvelle législature, de réfléchir aux voies et moyens de réduire le poids devenu excessif des prélèvements qui pèsent sur les Français, et d'inscrire ce mouvement de baisse dans la durée.

## **2. Le calendrier pour 2003**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les règles relatives au nouveau débat d'orientation budgétaire entreront en vigueur, incluant :

- une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social et financier ;

- une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

- une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions.

**Calendrier d'application des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001  
relative aux lois de finances**

<p><b>1<sup>er</sup> janvier 2002</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>1<sup>er</sup> janvier 2003</b></p>	<p>Rapport DOB (sauf la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance). Régime de l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités locales et de leurs établissements publics.</p>
<p><b>1<sup>er</sup> janvier 2004</b></p>	<p>Réforme des taxes parafiscales</p>
<p><b>1<sup>er</sup> janvier 2005</b></p>	<p>Autorisation par le Parlement des garanties octroyées par l'État (annexe au projet de loi de règlement 2004 pour récapituler les garanties déjà octroyées et non autorisées). Abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sauf en ce qui concerne les lois de finances relatives à l'exercice 2005. <b>Entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de la loi organique.</b></p>

## ***B. UN CONTRÔLE VIGILANT DE L'APPLICATION PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES***

### **1. Un respect des règles à parfaire**

S'agissant des règles entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, elles n'ont pas toujours été intégralement respectées : d'une part, un nombre important de ministères n'a pas été en mesure de fournir l'ensemble des réponses aux questionnaires parlementaires dans les délais prévus par la loi (soit, en vertu de l'article 49, le 10 octobre 2002) ; d'autre part, l'exercice du contrôle parlementaire se heurte encore parfois à la résistance des administrations, s'agissant de la communication de certains documents (article 57), et de l'obligation de réponse à une lettre d'observation adressée à la suite d'une mission d'évaluation et de contrôle (article 59).

**Votre commission des finances sera particulièrement attentive au respect des règles mentionnées dans la loi organique, de même qu'elle le sera, s'agissant de la construction de la nouvelle nomenclature budgétaire. Le Parlement, qui est à l'origine de cette réforme, doit en effet s'en faire l'aiguillon et le garant.**

### **2. Des chantiers essentiels à venir**

La mise en oeuvre de la loi organique pose, dès aujourd'hui, des questions importantes, concernant la définition des missions et des programmes, la suppression des taxes parafiscales et les conditions posées à la pérennisation des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes. Les enjeux liés à ces questions sont éminemment politiques. Ils impliquent la mise en oeuvre d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'avec le Parlement. Votre rapporteur général se félicite de ce que certains ministères consultent en amont les parlementaires sur les choix qu'ils sont amenés à effectuer. La réflexion rendue indispensable par la loi organique sur le périmètre du service public, sur le mode de financement des missions de l'Etat, sur l'évolution de la gestion des moyens financiers et humains par les administrations, est essentielle. Elle permet d'ores et déjà d'identifier les insuffisances du pilotage de l'administration et les zones d'ombre que la loi organique devrait permettre d'éclairer à l'avenir.

Pour faire vivre la loi organique, il faudra une volonté politique forte : volonté du Parlement, d'abord, d'exercer son rôle de contrôleur et de s'appropriier les nouveaux outils de la loi organique, et volonté du gouvernement et des administrations d'assumer pleinement leurs

responsabilités, ce qui est le corollaire indispensable de la liberté accordée dans le cadre de la nouvelle gestion publique.

## II. DÉFICIT ET DETTE PUBLICS : PRÉSERVER LES GÉNÉRATIONS FUTURES

### A. UN PROGRAMME PLURI-ANNUEL 2004-2006 CONDITIONNÉ PAR LA CROISSANCE

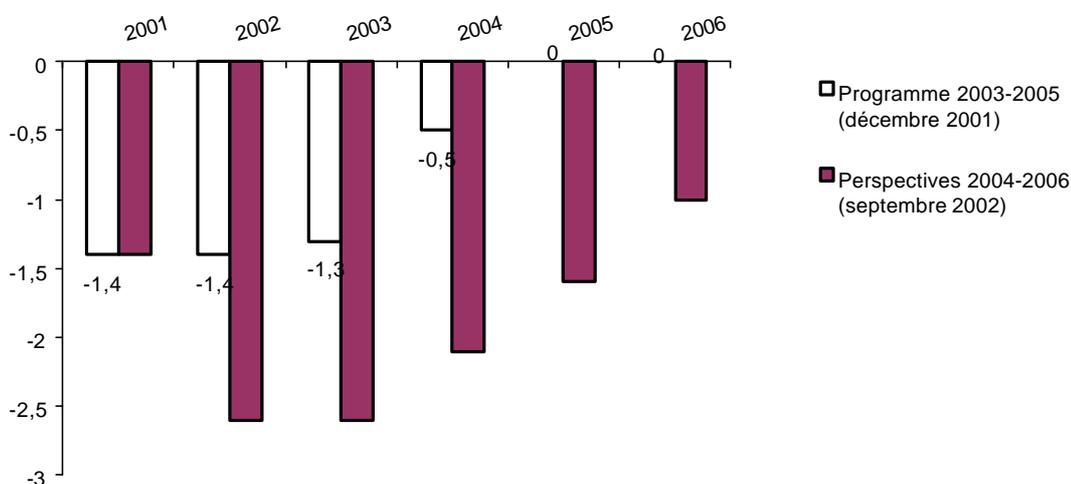
#### 1. Prendre acte de la dérive des années 2001-2003

Le programme pluri-annuel 2004-2006 prend acte avec réalisme du retard de deux ans, au moins, que mettra la France pour parvenir à l'équilibre de ses finances publiques. Pour cela, il repose sur des hypothèses de croissance volontaristes, des prévisions de recettes « rebasées » et un objectif de maîtrise de la dépense qui dépend pour une très large part de l'évolution de sa composante « maladie ».

Aussi, comme le note le gouvernement, « *le recul de l'équilibre des finances publiques provient donc d'un recul du point de départ - l'écart constaté entre les deux programmes en 2002 se reporte à l'identique en 2003, le déficit public étant également stabilisé dans le précédent exercice -, et non d'un relâchement de l'effort de redressement* ».

#### Déficit public : comparaisons des programmes de stabilité français 2003-2005 et 2004-2006

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

Néanmoins, les risques de « dérapage » sont loin d'être négligeables. Tant en ce qui concerne le déficit que la dette, les plafonds fixés par le traité de Maastricht pourraient être atteints : le déficit public est, en effet, chiffré à 2,6 % du PIB en 2002-2003 et la dette publique atteindrait 58,8 % en 2003<sup>1</sup>.

### Les principaux agrégats des finances publiques

#### Scénario à 2,5 % de croissance

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	- 1,4	- 2,6	- 2,6	- 2,1	- 1,6	- 1,0
Dette publique	57,3	58,4	58,8	58,6	58,0	56,8
Dépenses publiques	52,8	53,8	53,3	52,8	52,2	51,5
Progression en volume	1,7 %	3,2 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %
Prélèvements obligatoires	45,0	44,6	44,3	44,3	44,2 %	44,1

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

#### Scénario à 3 % de croissance

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	- 1,4	- 2,6	- 2,6	- 2,0	- 1,4	- 0,5
Dette publique	57,3	58,4	58,8	58,2	57,1	55,2
Dépenses publiques	52,8	53,8	53,3	52,6	51,7	50,8
Progression en volume	1,7 %	3,2 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	1,2 %
Prélèvements obligatoires	45,0	44,6	44,3	44,2	44,0	43,8

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

## 2. Un retour à l'équilibre d'ici 2007

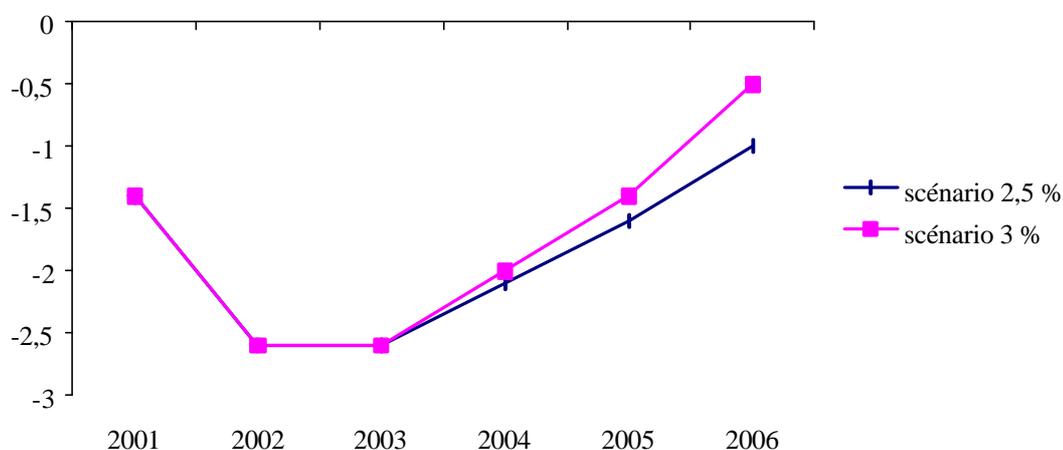
Dès octobre 2001, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2002, votre rapporteur général avait estimé que « la situation actuelle marquée par la non-réduction du déficit budgétaire, et

<sup>1</sup> Ainsi avec un montant de PIB estimé à 1.506,6 milliards d'euros en 2002 et 1.565,7 milliards d'euros en 2003, l'écart théorique ne serait en 2003 par rapport au plafond de déficit public que de 6,3 milliards d'euros, et de 18,8 milliards d'euros en ce qui concerne le seuil de dette publique.

*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 ».*

### L'évolution prévisionnelle du déficit public 2001-2006

(en points de PIB)



En tout état de cause, si l'on peut envisager un retour à l'équilibre d'ici 2007, soit à la fin de l'actuelle législature, dès lors que le niveau de la croissance sera conforme aux prévisions, il convient de rappeler que l'Etat continuera de présenter tout au long de cette période un besoin de financement toujours trop élevé.

### Besoin de financement dans le programme pluri-annuel 2004-2006

(en points de PIB)

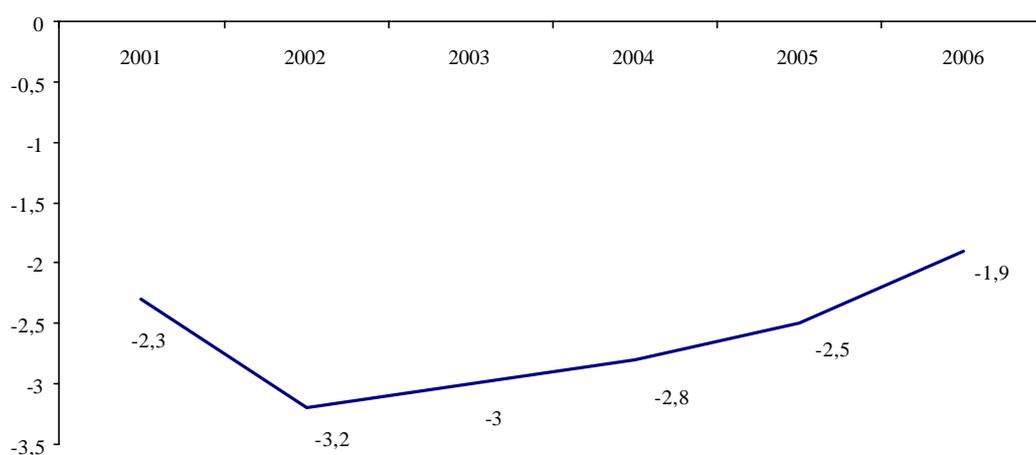
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Administrations publiques dont :</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,0</b>
Etat	-2,3	- 3,2	- 3,0	- 2,8	- 2,5	- 1,9
Organismes divers d'administration centrale	0,4	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7
Administrations locales	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3
Administrations sociales	0,3	- 0,1	- 0,2	0,0	0,0	0,0

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

Il est donc clair que le retour à l'équilibre nécessitera, quelle que soit sa date, un effort de maîtrise rigoureuse de la dépense publique, sans lequel aucun engagement budgétaire de la France ne sera vraiment crédible.

### Evolution du besoin de financement de l'Etat (2001-2006)

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

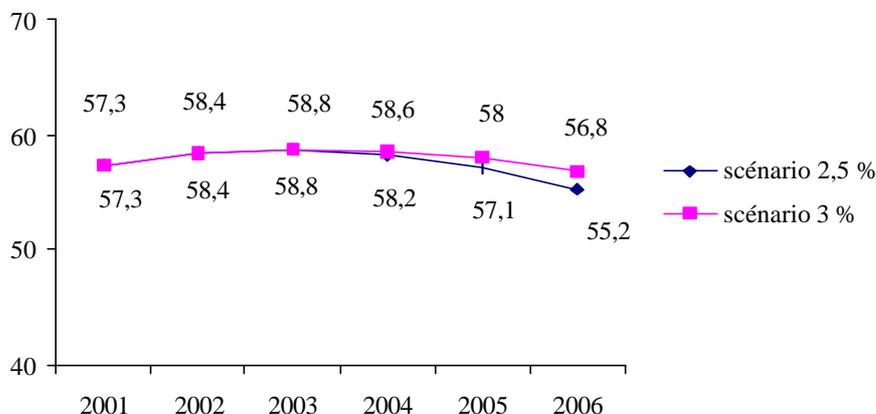
### 3. Une décrue relative de la dette publique seulement à compter de 2003

Cette situation résulte de la politique suivie par le précédent gouvernement. En ce domaine, en effet une évidence mérite d'être rappelée : durant la période 1997-2001, la dette, bien que réduite en valeur relative, n'a jamais cessé de croître en valeur absolue car les déficits mêmes minorés, n'ont pas cessé de s'accumuler. Aussi, dans l'évolution du ratio dette/PIB entre 1997 et 2001, c'est seulement le dénominateur qui s'est amélioré.

La dette publique atteindra donc en 2003 un « pic », avec 58,8 points de PIB pour s'élever, en fin de période entre 55,2 et 56,8 points de PIB, selon l'hypothèse de croissance retenue.

### L'évolution de la dette publique 2001-2006

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

## **B. BIEN APPRÉHENDER L'ENSEMBLE DE LA DETTE PUBLIQUE ET SES CONTREPARTIES**

### **1. Chiffrer tous les engagements « hors-bilan »**

Il convient de rappeler combien sont flous les contours de la dette publique. En particulier, la dette du secteur public est élevée et mal cernée<sup>1</sup>. A terme cependant, soit à compter de 2006, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances contribuera significativement à accroître la qualité et la lisibilité des informations fournies au Parlement<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La seule dette des entreprises du secteur public comptabilisée par le ministère de l'économie et des finances dépassait 130 milliards d'euros en 2000, soit environ 9 points de PIB. Cette dette n'est pas prise en compte dans la dette publique puisque le SEC 95, qui constitue la doctrine européenne en matière de déficit et de dette, considère que sont exclues du champ des administrations publiques toutes les unités marchandes, y compris celles contrôlées par l'Etat, dont les ventes couvrent plus de 50 % des coûts de production.

<sup>2</sup> Le dernier alinéa de l'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose ainsi que « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

a) *Des efforts pour mieux en cerner les contours*

**Depuis plusieurs 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.

Par ailleurs, pour la troisième année consécutive, le compte général de l'administration des finances (CGAF) pour 2001 annexé au projet de loi de règlement pour ladite année comporte des éléments d'information non négligeables répondant à ces objectifs, et cela d'autant plus que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée va permettre de présenter en 2006 à la Cour des comptes des « *comptes auditables et certifiables* » selon les propres termes du CGAF.

**Les éléments d'information figurant dans le CGAF pour 2001**

Depuis 1999, le CGAF a été 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 dans les années à venir des améliorations devront y être encore apportées.

**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.

L'encours de la dette garantie par l'Etat s'élève au 31 décembre 2001 à 23,70 milliards d'euros au lieu de 28,43 milliards d'euros au 31 décembre 2000, poursuivant le mouvement de forte décreue enregistré au cours de la décennie 90.

<b>Composantes de la dette garantie</b>	<b>Décembre 2001</b>	<b>Décembre 2000</b>
Dette intérieure	21,2	25,5
Dette extérieure	2,5	2,9
<b>Total</b>	<b>23,7</b>	<b>28,4</b>

## 2/ Les engagements et risques hors-bilan

Comme le souligne le CGAF, « l'information financière sur les comptes de l'Etat ne comprend pas, aujourd'hui, un document recensant les engagements dits « hors-bilan », qui soit comparable à l'annexe, qui pour toute personne ayant l'obligation d'établir des comptes annuels, doit comporter « toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat », et notamment le montant des engagements financiers ».

Aussi, trois grandes catégories d'engagement ont été prises 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, ces garanties « ne constituent pas une charge à payer au sens du plan comptable et ne relèvent 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... Néanmoins, afin d'améliorer l'information du Parlement, et dans la perspective du « recensement exhaustif des garanties accordées, prévu par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 » des précisions ont déjà été apportées : « au total les engagements de l'Etat liés aux opérations d'épargne-logement peuvent être évalués à 7,2 milliards d'euros ».

### *b) Ne pas oublier le coût des engagements au titre des retraites dans la fonction publique : entre 600 et 800 milliards d'euros*

Le contenu actuel du CGAF continue à analyser 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 peut regretter au nom du principe de transparence.

Des éléments figurent cependant dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001 lorsqu'elle fait état d'estimations fournies par la direction du budget. Les engagements bruts pour les seules charges de pension des fonctionnaires titulaires représentent entre

43 et 57 % du PIB, soit entre 600 milliards d'euros et 800 milliards d'euros, compte tenu du choix du taux d'actualisation (respectivement 6 % et 4 %).

Ces chiffres peuvent être utilement rapprochés de ceux figurant dans le « rapport sur les rémunérations et les pensions de la fonction publique » annexé au présent projet de loi de finances. Ce rapport fait en effet état d'un triplement de la masse des pensions civiles et militaires qui passeront de 32 milliards d'euros en 2003 à 91 milliards d'euros en 2040. S'agissant des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les sommes seront multipliées par cinq : elles s'élèveront à 41 milliards d'euros en 2040 contre 8,5 milliards d'euros en 2003.

#### **Les perspectives financières d'évolution des pensions de retraite dans le secteur public selon le gouvernement**

**S'agissant des pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, la masse des pensions devrait connaître, à législation inchangée,** une dérive similaire à celle du ratio démographique. La charge brute des masses de pensions des fonctionnaires de l'Etat passerait, en euros constants 2001, d'environ 30 milliards d'euros actuellement à près de 60 milliards d'euros en 2020 et à environ 90 milliards en 2040, soit un triplement des masses de pensions de l'Etat à cet horizon. La progression des charges de pension est particulièrement forte en début de période : environ 1,5 milliard d'euros supplémentaires en moyenne chaque année de 2001 à 2010, soit un taux moyen de progression annuel supérieur à + 4 %.

Le taux de cotisation implicite global de l'Etat employeur devrait croître de + 30 à + 35 points de cotisation d'ici 2040, ce qui correspond à une progression de près de 1 point de cotisation par an avec une évolution toutefois plus forte en début de période liée à l'augmentation importante des départs en retraite d'ici 2010. La charge implicite actuelle de près de 25 milliards d'euros par an devrait croître de plus de 35 milliards d'euros à l'horizon 2040.

**S'agissant des pensions des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers** qui sont rattachés à la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), les évolutions sont les suivantes : à partir de 2009, la masse des prestations devrait devenir supérieure à celle des cotisations. Sur la période 2001-2010, la masse des prestations augmenterait plus vite que celle des cotisations (en moyenne + 6,2 % contre + 2,8 %). Au-delà de 2010, l'augmentation des cotisations se stabiliserait à + 1,8 % par an tandis que les prestations continueraient de progresser de + 4 % par an.

Le solde élargi fait ressortir un besoin de financement de 2 milliards d'euros à horizon 2010. On constate ensuite une convergence entre le solde technique et le solde élargi avec un besoin de financement annuel de 20 milliards d'euros par an à l'échéance 2040 représentant près de 35 points de cotisations.

*Source : « jaune budgétaire » sur les rémunérations et pensions annexé au projet de loi de finances pour 2003*

Il convient de rappeler que l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée permettra de mieux identifier ces charges et ressources en matière de pensions : il prévoit en effet, la création d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires ou « compte des pensions » destiné à favoriser la prise en compte des coûts complets des provisions et des charges accessoires alors qu'en l'état des choses, seuls les flux nécessaires au financement des pensions servies sont comptabilisés.

Cette disposition, qui est une véritable innovation introduite à l'initiative de votre commission des finances, entrera en vigueur à compter de la loi de finances pour 2006.

#### **Les engagements de financement de l'Etat selon la Cour des Comptes**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes détaille les engagements de financement matérialisés par un acte juridique contraignant. Elle estime en effet qu'ils doivent être retracés en hors-bilan dès lors que « *leur mise en œuvre dépend de conditions dont l'Etat n'est pas maître* ».

A cet titre, elle cite deux engagements répondant à cette définition.

#### **La décision du Conseil européen du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes**

Cette décision modifie l'équilibre des différentes ressources, mais maintient le plafond des ressources propres à 1,27 % du PNB des Communautés. Bien que tout soit fait pour que ce plafond ne soit jamais atteint, la France n'en est pas moins tenue, si le Conseil de l'Union européenne en décide ainsi, d'accepter l'augmentation des crédits pour paiements jusqu'à 1,27 % du PNB de l'Union européenne.

Au vu du tableau des perspectives financières 2000-2006, annexé à l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, il conviendrait donc selon la Cour des Comptes d'inscrire en hors-bilan la quote-part française correspondant à la marge de manœuvre non engagée, mais susceptible d'être appelée, soit 2,1 milliards d'euros au 31 décembre 2001.

#### **Les contrats de plan Etat-régions**

Ils trouvent leur fondement dans la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. La quatrième génération des contrats de plan Etat-régions a été mise en œuvre pour la période 2000-2006. L'engagement de financement pris par l'Etat s'élève à 18,3 milliards d'euros sur sept ans mais est conditionné par l'inscription de crédits budgétaires et leur approbation annuelle par le Parlement. Selon la Cour des comptes « *il n'est pas certain, dans ces conditions qu'il s'agisse d'un véritable engagement hors-bilan. Mais il convient néanmoins de le recenser* ».

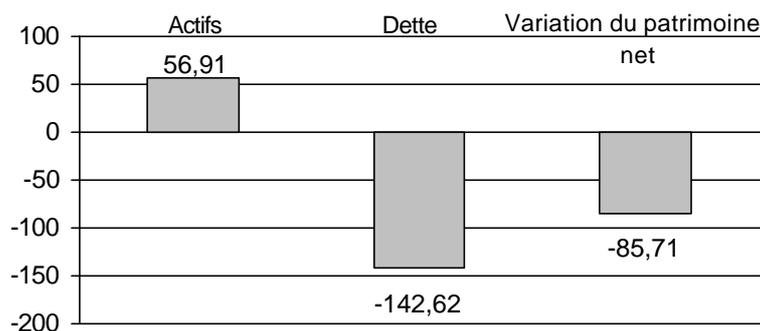
De façon générale, « *la Cour recommande que les engagements de financement pluriannuels vis-à-vis de tiers (collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques ou privées, associations, etc.) soient systématiquement recensés afin d'éclairer le Parlement lors du vote des lois de finances* ».

## 2. Mieux gérer le patrimoine des Français

L'endettement d'un agent<sup>1</sup> peut servir à financer des dépenses courantes ou des investissements, des dépenses, des dépenses récurrentes ou des charges exceptionnelles.

Si l'on s'intéresse à la période 1996-2000, on constate que, en valeur, c'est à dire en tenant compte des effets-prix les actifs publics ont davantage progressé que les dettes. En volume en revanche, les flux cumulés de dettes des administrations publiques ont atteint entre 1996 et 2000 142,62 milliards d'euros tandis que le volume d'actifs<sup>2</sup> n'a progressé que de 56,91 milliards d'euros<sup>3</sup>.

**Evolution en volume (hors effets-prix)  
du patrimoine net des administrations publiques entre 1996 et 2000**  
(en milliards d'euros)



Ainsi le patrimoine net de l'Etat s'est replié entre 1996 et 2000, passant de 26,7 points à 23,1 points de PIB, en raison de ses opérations de cessions d'actifs financiers. De plus, la baisse des marchés d'actions a fortement contribué à la diminution récente du patrimoine financier : la valeur des participations cotées de l'Etat s'est ainsi réduite de près de 60 % entre 2000 et 2001.

<sup>1</sup> On rappellera que le gouvernement estime aujourd'hui le stock de dette publique à 15.000 euros par habitant, « soit 50 % de plus que la charge supportée par un Espagnol ou un Anglais ».

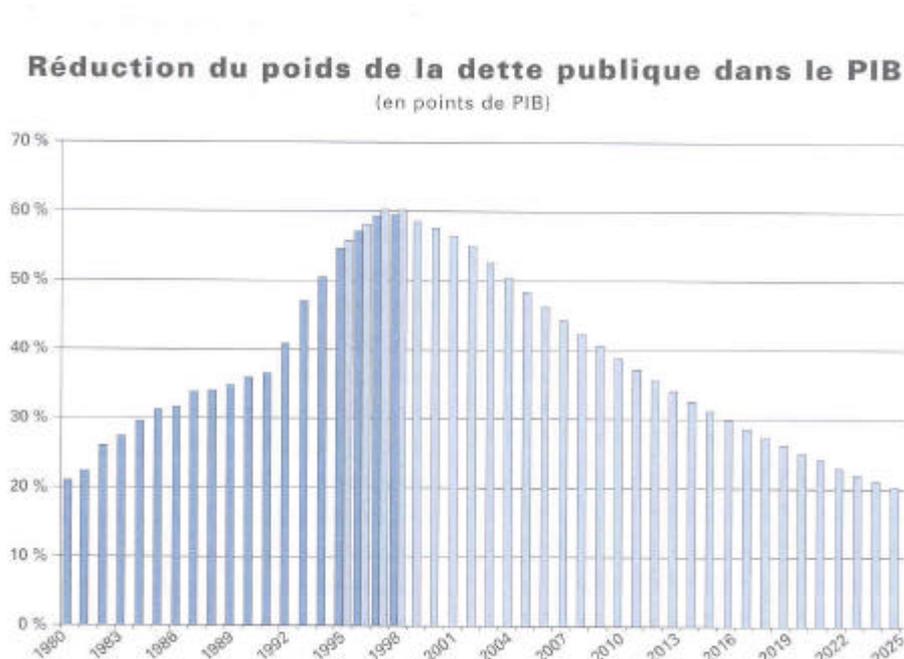
<sup>2</sup> Ce qui correspond en quelque sorte aux flux nets d'actifs.

<sup>3</sup> Sur l'ensemble de cette question, on se reportera très utilement au rapport de votre commission des finances « Dette publique, une législation pour rien » n° 361 (2001-2002).

### 3. Revenir en 2030 au niveau de dette des années 1980 !

Dans le rapport déposé par le précédent gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire 2002, ce dernier indiquait que « *pour dégager des marges de manœuvre pour l'action publique et se préparer au futur choc démographique, on peut estimer qu'il conviendrait d'effacer progressivement le triplement du poids de la dette publique dans le PIB intervenu depuis 1980, et le ramener à 20 points de PIB à l'horizon 2020. Ce schéma suppose l'équilibre des finances publiques à partir de 2004* ».

En réalité, le graphique joint montrait que le retour du poids de la dette à 20 points du PIB n'était possible qu'en 2025.



Source : rapport du gouvernement préparatoire au DOB 2002

Un tel objectif de retour du poids de la dette à 20 points du PIB n'est tenable que si l'équilibre des finances publiques perdure, ce qui suppose, après la date de retour à l'équilibre une progression identique des recettes et des dépenses.

Compte tenu du report de l'échéance du retour à l'équilibre de nos finances publiques, ainsi que des accidents de conjoncture qui pourraient survenir sur la période, **l'horizon pour le retour du poids de la dette à 20 points du PIB se situe davantage en 2030 qu'en 2025.**

En attendant, il appartient à l'Etat de gérer au mieux le stock de dette et la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances offre d'intéressantes pistes. Ainsi, le programme « dette-trésorerie », en mettant en perspective les performances relatives des différents Etats de l'Union, constitue un aiguillon efficace pour une gestion optimale des lignes d'emprunt. De plus, l'article 34 de la loi organique précitée selon lequel la première partie de la loi de finances «*fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an* », mettra la dette publique au cœur du débat budgétaire. En votant un plafond d'émission d'emprunt, le Parlement pourra inciter à prendre en considération la nécessaire maîtrise de la dette et à se doter de tous les instruments pour en apprécier les contours.

**Une innovation notable de la nouvelle « Constitution budgétaire » :  
le vote sur la variation annuelle de la dette de l'Etat**

L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 introduit une disposition nouvelle : **le vote sur la variation annuelle de la dette de l'État, qui prendra effet dès 2006**. Cette mesure qui résulte d'une initiative commune de votre rapporteur général et de notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de la commission des finances et rapporteur dudit projet de loi organique, dispose que la loi de finances de l'année «*fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an* ».

Une telle disposition apparaît à bien des égards essentielle. En effet, le vote du Parlement, sur la variation du stock de dette provoquée par les décisions budgétaires et financières contenues dans la loi de finances, rendra possible les comparaisons et donc, les appréciations politiques sur le niveau souhaitable de dépenses d'aujourd'hui dont l'État reporte le paiement sur les années futures. **En se prononçant sur la dette, le Parlement décidera expressément de la charge imposée aux générations futures.**

Le plafond de variation de la dette tel qu'il est défini par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ne doit pas être confondu avec le dispositif très strict qui existe aux États-Unis où le Président est contraint de venir dans l'urgence devant le Congrès négocier le relèvement du plafond dès que celui-ci est dépassé, quelles que soient les raisons du dépassement<sup>1</sup>. Dans l'intervalle, faute de moyens de paiement, les services publics s'arrêtent et les agents fédéraux ne sont plus payés.

Le dispositif français apprécie la variation de la dette **en fin d'année** et exclut du plafond les mécanismes de gestion de la trésorerie et de gestion active de la dette.

---

<sup>1</sup> Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. Compte tenu des récentes moins-values fiscales et des dépenses engagées et à venir pour lutter contre le terrorisme, la dette fédérale américaine a atteint en mai 2002 sa limite légale, fixée à 5.950 milliards de dollars le 5 août 1997. Le Président a dû négocier avec le Congrès l'augmentation de cette limite **dans l'urgence**.

**Ce plafond a néanmoins une valeur contraignante. Il oblige le gouvernement à en demander le relèvement dans une loi de finances rectificative** s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté en raison d'une aggravation du déficit budgétaire et d'une augmentation des besoins de financement. La décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 en date du 24 juillet 1991 dispose en effet que le gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative dès lors que les conditions de l'équilibre économique et financier sont bouleversées.

**Le plafond de variation de la dette acquiert ainsi le même statut, juridique et politique que celui du déficit budgétaire** : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut être dépassé en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise. La loi de règlement constitue la sanction politique ultime d'un éventuel dépassement, comme c'est aujourd'hui le cas pour le déficit budgétaire.

Dès lors, conformément aux souhaits de votre commission des finances, la variation de la dette de l'État fera l'objet d'un débat politique majeur, et d'un vote solennel, à l'occasion du débat budgétaire. Elle permettra de replacer la logique de dépenses, et la préoccupation du solde budgétaire, dans une démarche de moyen et long terme.

### ***C. UNE EXPÉRIENCE TRANSALPINE ORIGINALE DE GESTION DU PATRIMOINE PUBLIC***

Votre rapporteur général, désireux, comme les années précédentes, d'apporter un éclairage européen à ses commentaires, a choisi pour le présent projet de loi de finances, d'examiner la politique italienne des finances publiques, notamment en raison des innovations apportées par ce pays à la gestion patrimoniale de l'Etat.

#### **1. La dette publique en Italie : 108,7 points de PIB en 2001**

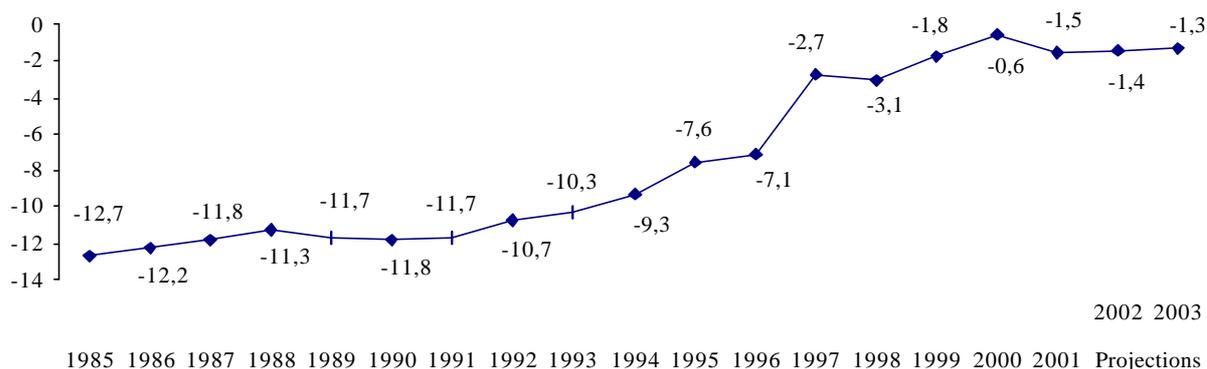
Confrontée de façon récurrente à des déficits très importants, supérieurs à 10 points de PIB au cours des années 80 et au début des années 90, l'Italie a entrepris à compter de 1992 un effort significatif de réduction de ceux-ci, et cela dans la perspective de la mise en place de l'Union économique et monétaire. Chiffré selon l'OCDE à 10,3 points de PIB en 1993, le déficit public a été de 2,7 points de PIB en 1997 et de 1,5 point de PIB en 2001.

Par voie de conséquence, le stock de dette publique après avoir plus que doublé en valeur relative entre 1980 et 1994, passant de 58,2 points de PIB à 124 points de PIB, a entamé une lente et régulière décroissance depuis 1995. Il s'élève ainsi, selon l'OCDE, à 108,7 points de PIB en 2001, soit une baisse de 15,3 points par rapport à 1994.

Néanmoins, face au ralentissement général de la conjoncture, le besoin de financement des administrations publiques italiennes ne devrait s'améliorer dans les prochaines années qu'à la faveur de mesures exceptionnelles consistant en des recettes ponctuelles issues de la cession d'actifs immobiliers. Tel est l'objet de la politique originale de gestion du patrimoine public mise en œuvre depuis 2002 par le gouvernement italien.

### La forte réduction des déficits publics italiens

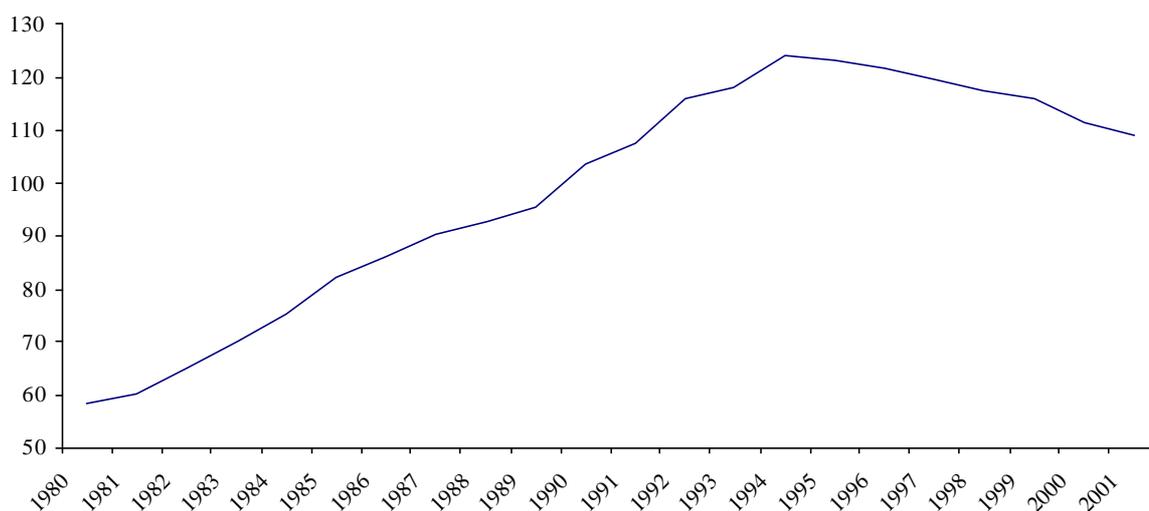
(en points de PIB)



Source : OCDE

### La stabilisation récente de l'endettement public

(en points de PIB)



Source : OCDE

## 2. Doter les structures publiques de moyens de gestion dynamique

C'est en effet dans ce cadre que le gouvernement italien a souhaité faire évoluer la gestion du patrimoine public afin de la dynamiser, dans un contexte budgétaire plus difficile afin de pouvoir financer des infrastructures de grande envergure.

Le dispositif proposé s'est articulé autour de deux principaux axes. Par-delà la mise en place d'une politique active de gestion de la dette, il s'est agi dans un premier temps, et cela depuis 1999, de procéder à la « titrisation intertemporelle » de flux de revenus, correspondant pour une part à des cotisations sociales ou des impositions passées non recouvrées, et pour une autre part à des flux futurs tels que les revenus issus des jeux ou de la loterie. Il s'agit en réalité d'opérations de caisse, permettant une gestion plus efficace des créances détenues par des organismes publics, plus que d'une réduction significative et durable du niveau de la dette.

Par ailleurs, le gouvernement italien s'est engagé depuis la fin 2001 dans la vente d'une partie de son patrimoine immobilier, qui est substantiel<sup>1</sup> et dont le coût d'entretien s'est révélé élevé. A cette fin sont créées des structures financières spéciales, intermédiaires entre l'Etat et les particuliers, destinées à procéder aux cessions d'actifs : elles ont la charge de revendre « au détail » les propriétés transférées par l'Etat et émettent des titres sur le marché financier pour verser immédiatement à celui-ci le prix du transfert, dans le cadre d'opérations dites de « titrisation ».

**L'objectif est double :** il s'agit non seulement de gérer plus efficacement le patrimoine public mais aussi et surtout d'affecter une partie du produit résultant de sa cession au financement de grandes infrastructures et d'équipements collectifs.

A cette fin, après inventaire des biens et identification des droits de propriété par le service des domaines « Patrimonio dello Stato », deux sociétés ont été mises en place et sont destinées à travailler de concert. La société par actions « Patrimonio dello Stato-Spa » a été créée pour valoriser, gérer et vendre le patrimoine de l'Etat selon les orientations stratégiques définies par le ministre de l'économie et des finances. Pour les biens ayant une « importance historique et culturelle particulière » il est par ailleurs prévu d'y associer le ministère de la culture. La société « Infrastruttura Spa » est, elle, chargée de financer, quel qu'en soit le mode, et à titre subsidiaire par rapport aux financements de marché, des investissements d'intérêt général conformément aux orientations définies par le ministère de l'économie.

---

<sup>1</sup> Le gouvernement l'estime à 2.000 milliards d'euros (160 % du PIB) et escompte de ces cessions 4 milliards d'euros de recettes en 2002 et 20 milliards d'euros en 2003.

Il est par ailleurs prévu que la société « Patrimonio dello Stato » puisse céder ou titriser une partie de ses actifs et cela afin de permettre à « Infrastruttura Spa » d'atteindre ses objectifs.

### **La valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat français**

En réponse à une question de votre rapporteur général portant sur l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat ainsi que sur un éventuel programme de cession d'actifs immobiliers, le gouvernement a apporté les éléments de réponse suivants.

*« L'Etat dispose d'une évaluation de son patrimoine immobilier qui est d'ailleurs utilisée pour l'établissement de son bilan comptable. Les informations sont regroupées et gérées dans le **Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE)** tenu par la direction générale des impôts et dont la modernisation se poursuit notamment au travers de la mise en place d'un serveur spécifique. Selon les données du TGPE, l'Etat est le premier propriétaire de France, avec 300 000 immeubles et près de 120 millions de mètres carrés.*

*Le développement des cessions d'actifs est une conséquence fréquente de l'amélioration de l'évaluation du patrimoine. Il est au cœur de la **démarche de modernisation de la fonction immobilière** décidée par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000 à la suite de travaux menés par la direction du budget durant les années 1999 et 2000. Toutefois, il a paru souhaitable d'examiner de façon spécifique les freins aux cessions de biens immobiliers. C'est pourquoi une mission de diagnostic et de proposition sur ce thème a été demandée à l'Inspection générale des finances au mois de février 2002. **Ses conclusions devraient être connues à l'automne 2002.***

*Au regard de nos engagements européens, les cessions d'actifs immobiliers sont traitées comme toutes les cessions d'actifs non financiers. Selon le manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique, qui précise les conditions d'application du système européen comptable de 1995, les variations d'actifs non financiers, lorsqu'elles résultent de transactions (effectuées par accord mutuel), sont enregistrées dans le compte de capital. Elles modifient donc le besoin/la capacité de financement, qui est le solde de ce compte [...]*

*Depuis 1986, le ministère de la défense dispose d'une **grande autonomie** pour céder ses terrains à des tiers, publics ou privés, en dérogation au principe de réaffectation préférentielle au profit des autres services de l'Etat. Les procédures de recensement des immeubles susceptibles d'être aliénés et les procédures d'aliénation ont fait l'objet d'un protocole d'accord entre le ministère de la défense et celui chargé du budget, le 20 juillet 1987.*

*Par exception au principe du versement de 10 % des produits de cession aux charges communes, **l'intégralité du produit des cessions est rattachée au budget de la défense.** Cette règle repose sur une particularité des aliénations de matériel et d'approvisionnement des armées, portée dans la loi de finances pour 1965 et généralisée en 1984 à l'ensemble des cessions d'immeubles devenus inutiles aux armées. Elle constitue ainsi une incitation financière à une gestion active du patrimoine des armées.*

*Afin de mener à bien cette politique de valorisation de son patrimoine, le ministère de la défense s'est doté, au sein du secrétariat général des armées (SGA), d'une structure dédiée, la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI). Placée sous la responsabilité d'un ingénieur en chef des ponts et chaussées, cette structure compte une quinzaine de personnes. Depuis 1987, elle réalise un volume annuel de cessions compris entre 40 et 50 millions d'euros selon les années et a diligenté 1.500 cessions.*

*Ce dispositif provisoire doit prendre fin au 31 décembre 2002. Compte tenu du nombre de dossiers de cessions en cours (environ 600) et de l'étalement dans le temps des restructurations de la défense, une prolongation est à l'étude ».*

### **3. Des résultats nécessairement à apprécier dans la durée**

Cette politique originale de valorisation et de cession du patrimoine public mérite à l'évidence que l'on y attache de l'importance.

Elle soulève cependant trois types d'interrogation. La première, d'ordre méthodologique, consiste à apprécier la nature véritable des opérations réalisées - portage, vente, titrisation - ainsi que leur impact sur la composition et le stock de la dette publique.

En théorie, comme cela a été rappelé dans l'encadré ci-dessus, ces opérations sont traitées soit comme des cessions d'actif financier, dès lors qu'elles résultent d'un accord mutuel, soit comme des opérations en capital modifiant le besoin ou la capacité de financement. Néanmoins, des décisions récentes d'Eurostat, datant de juillet 2002 ont précisé les critères de comptabilisation, lorsque l'opération ne s'effectue pas directement mais transite, comme c'est le cas en l'espèce, par une structure créée spécialement à cet effet. Ainsi, de telles opérations viennent en déduction du besoin de financement si trois conditions sont remplies : l'Etat ne peut octroyer sa garantie à la structure chargée de réaliser les actifs ; lorsque le contrat prévoit outre un paiement initial des paiements futurs indexés sur les recettes effectivement réalisées, le prix initial doit être au minimum égal à 85 % du « prix de marché »<sup>1</sup>; enfin, si la condition précédente est satisfaite, le besoin de financement de l'année est réduit à hauteur du montant effectivement payé par la structure *ad hoc*<sup>2</sup>.

Or selon les informations obtenues par votre rapporteur général, le traitement retenu par Eurostat afin de distinguer s'il s'agit d'opérations budgétaires ou patrimoniales mérite approfondissement. Il repose, en effet, sur la définition d'un « prix de marché » ou « prix d'expert » et discrimine les

---

<sup>1</sup> A défaut, il ne s'agirait pas d'une vente, et le versement initial serait alors considéré comme une avance et non une recette définitive.

<sup>2</sup> D'éventuels paiements postérieurs n'auront d'impact sur le besoin de financement qu'au moment où ils interviennent réellement.

opérations en fonction d'un seuil de 85 % dont la rationalité et la justification n'apparaissent pas de façon évidente.

Par ailleurs, plus fondamentalement, le patrimoine public concerné reste encore mal connu et composite ce qui nécessairement pèse sur la valorisation desdits actifs et, partant, sur les délais de mise en œuvre d'une telle politique. Si les premières opérations réalisées devraient constituer d'indéniables succès, notamment eu égard aux montants concernés, cela tient en réalité à la qualité des biens vendus qui se sont révélés attractifs. Enfin, il n'est pas encore possible de connaître avec précision, à ce stade, l'affectation des sommes dégagées - réduction du déficit ou financement des investissements - ni la nature exacte des liens entre les deux sociétés. On peut en effet penser que la société « Patrimonio dello Stato-Spa » pourrait ne servir en définitive qu'à conserver des biens de moindre qualité, difficilement cessibles et cela afin d'en minimiser le coût de gestion, son équilibre étant alors assuré, soit par dotation budgétaire, soit plus vraisemblablement par l'affectation d'une quote-part d'actifs rentables. A contrario, la société « Infrastruttura-Spa » ne détiendrait que les actifs profitables et de qualité permettant, une fois titrisés, de financer les investissements publics que le budget général de l'Etat italien ne serait pas en mesure de prendre en charge.

Quelles que soient les limites de la politique conduite, et les zones d'ombre qu'elle comporte, la recherche d'une mobilisation des actifs financiers et immobiliers de l'Etat italien, par le recours aux moyens du marché, représente un axe de la modernisation de l'Etat et pourrait être considéré, à ce titre, comme une expérience transposable à certaines conditions. En particulier, le lien entre la cession d'éléments d'actifs et le financement de grandes infrastructures mérite certainement de retenir l'intérêt.

**« Un exemple de politique budgétaire volontariste » : le cas du Québec ou comment faire face aux nouveaux défis résultant du 11 septembre ?**

Réagissant aux dramatiques événements du 11 septembre, le gouvernement québécois a tenu dès le mois de novembre 2001, soit avec cinq mois d'avance par rapport au calendrier initial, à infléchir la politique budgétaire prévue pour les années 2002-2003 et cela afin de faire face « à ce nouveau défi ». A cette fin, sa politique budgétaire tend à s'articuler autour de trois priorités : maintenir l'équilibre des finances publiques, assurer la sécurité des personnes et accélérer les investissements du secteur public. Il a paru à votre rapporteur général d'autant plus opportun d'évoquer une telle politique budgétaire qu'elle a été mise en place par un gouvernement se qualifiant lui-même de social-démocrate !

### *Un contexte économique devenu incertain*

A l'instar de nombreux autres pays, le Québec connaissait avant même les attentats du 11 septembre un ralentissement économique perceptible, après une période de très forte croissance, ralentissement qui n'a donc fait que s'accroître.

Le souci du gouvernement a alors été de mettre en place une « *réponse adaptée et rapide* », afin de maintenir la confiance des agents économiques et de consolider les acquis du budget 2001-2002 marqué par la fin des déficits et le retour à l'équilibre des finances publiques. En effet ce pays, du fait de sa proximité avec les États-Unis, a été particulièrement touché par l'atonie de la conjoncture même si l'on estime, par ailleurs, qu'il devrait bénéficier des injections massives de fonds décidées par le gouvernement américain.

### *La priorité budgétaire : agir tout en maintenant l'équilibre des finances publiques.*

Le plan d'action du gouvernement québécois a consisté à « *faire contrepoids* » à une conjoncture devenue plus difficile : le taux de croissance qui s'élevait à 4,7 % en 2000 a, en effet, dû être révisé à la baisse tant en 2001 (1,1 % contre 2,7 % prévus) qu'en 2002 (1,7 % contre 2,6 % initialement). Dès lors, compte tenu de l'impact tant sur le niveau des rentrées fiscales que sur la situation d'un certain nombre de sociétés d'État, et afin de conforter le mouvement de baisse des taux d'intérêt, 950 millions de dollars de surplus réalisés en 2000-2001 ont été affectés au financement de dépenses non récurrentes dans des secteurs jugés prioritaires (santé, éducation, recherche et lutte contre la pauvreté) ce qui a permis de respecter l'objectif de « *déficit zéro* ». En effet, en mars 1999, pour la première fois depuis 40 ans, le budget avait été présenté en équilibre « *mettant ainsi un terme à la spirale de l'endettement* ». De même, les taxes sur les tabacs ont-elles été rehaussées tandis que les dépenses publiques faisaient l'objet d'une « *gestion sévère* » afin de « *léguer un héritage valable à nos enfants et nos petits-enfants* ». En l'espèce, il s'est agi de respecter la norme de progression des dépenses convenue initialement et de financer le coût des mesures nouvelles (281 millions de dollars) entièrement par réallocation et redéploiement. Ainsi que le déclarait alors le vice-Premier ministre, ministre d'État à l'économie et aux finances, « *la gestion responsable des dépenses de l'État est devenue la marque de commerce de notre gouvernement* ».

### *Préserver les emplois, assurer la sécurité des personnes et soutenir l'économie*

La politique budgétaire québécoise s'est inscrite dans la continuité de celle mise en œuvre depuis 1994 consistant à agir pour soutenir l'économie tout en ne déstabilisant pas des finances publiques revenues à l'équilibre. Cependant, eu égard au contexte, l'accent a été mis, de façon préalable, sur la sécurité des personnes qu'il s'agisse de la prévention du bioterrorisme, de l'amélioration des capacités de renseignement et d'enquête ou du renforcement de la surveillance des mouvements migratoires. Par ailleurs, 400 millions de dollars ont été « *injectés* » afin de soutenir la consommation notamment des personnes à faible revenu, et les investissements du secteur public ont été « *accélérés* » à concurrence de 3 milliards de dollars, cette dernière mesure étant apparue comme « *la meilleure façon d'intervenir massivement pour préserver les emplois* ».

Le coût en a été assumé, à hauteur de 2,5 milliards de dollars, par le budget général, et pour le reliquat, 500 millions de dollars, par les sociétés d'Etat du Québec, l'objectif étant de mobiliser rapidement ces fonds de sorte qu'ils soient les plus efficaces. Ils ont, en priorité bénéficié à la recherche, à l'environnement, au réseau routier ou aux infrastructures municipales.

Par ailleurs, afin de faciliter le financement de l'économie réelle et de soutenir les investissements, des liquidités ont été apportées aux PME et la taxe sur le capital a été réduite au profit des entreprises du secteur privé.

\* \*

\*

Pour s'assurer de l'efficacité de ce panel de mesures et pouvoir, le cas échéant, l'ajuster si la conjoncture économique évoluait, un mécanisme de suivi a été mis en place, associant les principaux responsables de l'exécutif.

#### Présentation simplifiée du budget québécois

(en milliards de dollars)

Ressources :	51,94	Dépenses :	51,94
1) Revenus autonomes :		1) Dépenses d'opérations :	44,58
Impôt sur les revenus :	24,95		
Taxes à la consommation :	10,32		
Droits et permis :	1,19		
Revenus divers :	1,14		
Revenus des sociétés d'Etat :	3,29		
Organismes consolidés :	1,78	2) Service de la dette :	7,36
<b>Total :</b>	<b>42,69</b>		
2) Transferts fédéraux :	9,25		

### III. RÉFORMER L'ÉTAT POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'administration s'est modernisée au cours des quinze dernières années. L'accueil du public a été amélioré, un grand nombre de formalités ont été allégées. L'Etat a su montrer la voie de l'investissement dans les nouvelles technologies.

S'il y a eu modernisation de l'Etat, il n'y a pas eu pourtant de véritable réforme de l'Etat. Les actions menées se sont préoccupées des gestionnaires des services publics souvent, des usagers des services publics parfois, du citoyen-contribuable trop rarement. **La logique d'efficacité a pu être présente dans la modernisation de l'administration, la logique d'efficience<sup>1</sup> en a été trop fréquemment absente.**

Or, compte tenu du poids des dépenses publiques aujourd'hui, et de la nécessité de réduire les déficits publics, l'enjeu de toute la politique du gouvernement résidera dans le renforcement de la productivité de la dépense publique, et en particulier de la « dépense fonction publique ». Il faut donc passer d'une préoccupation d'efficacité, dont les résultats n'ont pas pu être pleinement mesurés, à un impératif d'efficience de l'action publique. Le « toujours plus » a montré sa perversité, la priorité est désormais à la gestion par objectifs. La qualité du service rendu en est un, et ne peut être évaluée qu'en rapport avec les coûts engendrés.

Pour rendre la dépense publique plus productive, les marges de manœuvre et les outils existent. L'ambition du gouvernement ne manque pas et les premiers exemples d'une voie à suivre apparaissent déjà.

#### **A. « L'ARDENTE OBLIGATION » DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

##### **1. Ériger la réforme en loi du service public**

Trop longtemps négligées, la réforme de l'Etat, et son corollaire, la recherche d'une meilleure efficience de l'action publique, sont pourtant inscrites dans les grandes lois du service public forgées dès le XIX<sup>ème</sup> siècle. En ce sens, la réforme de l'Etat constitue un retour aux sources mêmes du service public. La mutabilité constitue en effet un principe fondamental du « service public ».

---

<sup>1</sup> La mesure de l'efficience se fait en rapportant l'impact des politiques publiques aux moyens mis en œuvre ; on la distingue ainsi de l'efficacité, dont la mesure est le rapport entre l'impact des politiques publiques et les objectifs fixés. L'administration peut ainsi gagner en efficacité sans forcément gagner en efficience.

### **Les « lois du service public »**

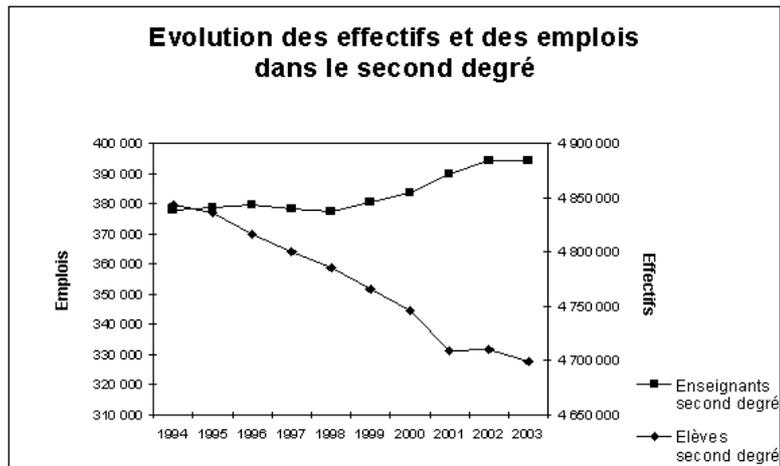
Il faut rappeler que la doctrine administrative distingue traditionnellement trois critères, ou « lois du service public » : il s'agit de la continuité, de l'égalité de tous devant le service et de la mutabilité (« la possibilité de modifier le régime du service »).

L'intérêt général varie avec le temps et le régime des services publics doit pouvoir évoluer selon ses exigences. Dès lors, ni les agents, ni les usagers, ne peuvent se prévaloir d'un droit acquis au maintien du statut en vigueur au moment où ils sont entrés en relations avec le service. Les hausses de tarifs sont immédiatement applicables aux usagers, même lorsqu'ils sont liés au service par un contrat d'abonnement, sous réserve du respect du principe de non-rétroactivité. Les agents subissent immédiatement tous les changements apportés à leur statut ; ils peuvent, en théorie, être licenciés en cas de suppression ou de réorganisation du service faisant disparaître leur emploi. Quant aux cocontractants de l'administration, ils sont assujettis au pouvoir de modification unilatérale de leurs obligations par l'administration, avec la contrepartie pécuniaire dont la théorie du fait du prince pose le principe.

## **2. Les effets pervers du « toujours plus »**

Le « toujours plus » ne peut plus aujourd'hui constituer une politique. Il a largement démontré son inefficacité : il ne permet pas de redéployer les moyens en fonction des besoins.

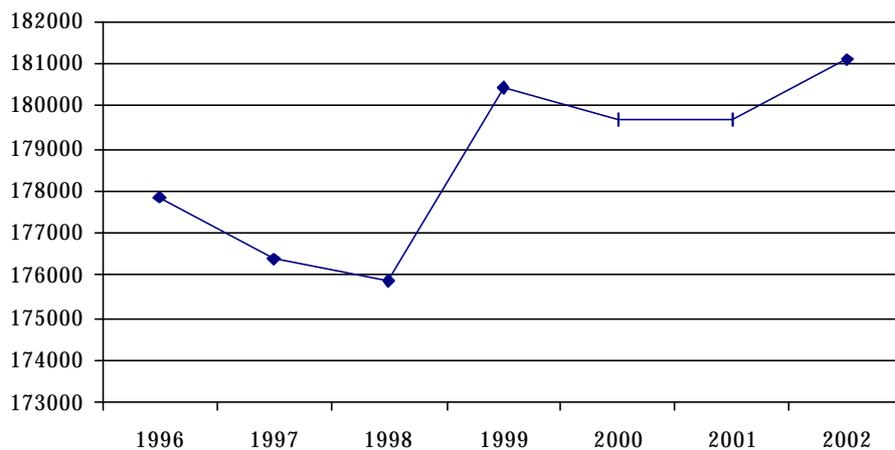
L'adéquation entre les besoins et les moyens, en personnel notamment, aurait dû constituer un des fondements de la modernisation de l'Etat. Malheureusement, il y a eu, au cours des cinq dernières années, une évolution autonome des moyens de fonctionnement, et principalement des effectifs, sans véritable prise en compte des besoins. Au sein du ministère de l'éducation nationale par exemple et selon les propres chiffres fournis par celui-ci, les effectifs des enseignants du second degré ont cru constamment alors le nombre d'élèves a fortement diminué. Cet « effet de ciseau » ne s'explique que pour une part mineure par des innovations pédagogiques.



Source : ministère de l'éducation nationale

De même, les moyens doivent être mis en regard des missions que la société assigne à son administration. On voit mal comment les moyens pourraient augmenter si ces missions n'évoluent pas. La progression des effectifs au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au cours des dernières années en constitue un contre-exemple. Aucune mission nouvelle d'importance n'a été attribuée à ce ministère durant la période : rien ne justifie donc *a priori* l'augmentation des effectifs mise en évidence entre 1998 et 2002.

#### Evolution des effectifs budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie depuis 1996



La réforme de l'Etat est ainsi, en premier lieu, la recherche permanente de l'adéquation des moyens aux besoins, et de l'adaptation des structures et des effectifs aux missions qu'assigne la société à son administration ainsi que le proclamait, dès le 26 août 1789, l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

## **B. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN PUISSANT AIGUILLON POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

### **1. Une marge de manœuvre pour les dix années à venir**

Les départs croissants des fonctionnaires constituent une marge de manœuvre autant qu'une incitation financière à la modernisation de l'administration. La population des agents de l'Etat est aujourd'hui vieillissante et la structure démographique des effectifs de la fonction publique ouvre des **perspectives fortes en termes de requalification du personnel et de rajeunissement des effectifs.**

La part des cinquante ans et plus dans certains ministères, comme l'enseignement supérieur et celui de l'économie, des finances et de l'industrie, est supérieure à 30 %. Leur départ sur les dix prochaines années peut conduire à une réflexion sur les effectifs réellement nécessaires et sur la répartition de ceux-ci entre les différentes missions des ministères.

#### **Part des 50 ans et plus dans les différents ministères**

(en %)

Affaires étrangères et coopération	30,42
Agriculture	29,46
Culture et communication	30,85
Défense et anciens combattants <sup>(1)</sup>	10,76
Économie, finances et industrie	31,51
Éducation nationale (hors enseignement supérieur)	28,30
Emploi et solidarité	28,85
Enseignement supérieur et recherche	34,84
Équipement, logement, transport	30,67
Intérieur	17,26
Jeunesse et sports	29,57
Justice	20,85
Outre-mer	23,36
Services du premier ministre	31,45
<b>Ensemble des ministères</b>	<b>24,96</b>

(1) Effectifs au 31 décembre 1998

Source : INSEE, exploitation des fichiers de paie

Le nombre de sorties définitives des agents de l'Etat va aller croissant jusqu'à 2008 et se maintiendra à un niveau historiquement élevé jusqu'en 2015. Il y a là une occasion unique de redimensionner les effectifs de l'administration sans coût social mais également une véritable incitation financière à la prise en compte de l'efficience de la dépense « fonction publique » : le non-remplacement systématique de tous les fonctionnaires partant en retraite ou même en congé de fin d'activité est source d'économies et autorise des redéploiements de crédits rendus aujourd'hui quasiment impossibles par la rigidité des dépenses.

**Sorties définitives prévisibles de titulaires entre 2003 et 2018,  
par période de deux ans**

Ministère	Effectif réel concerné au 31.12.00	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014
Education nationale (enseignement scolaire)	951.000	68.400	71.500	75.100	71.300	65.000	59.400
Economie finances et industrie	186.900	9.300	11.600	14.600	15.100	15.300	14.800
Intérieur	160.200	11.800	11.600	11.400	10.900	10.300	9.900
Universités	119.500	6.900	7.800	8.900	8.800	8.500	7.900
Equipement, transports	96.500	5.900	6.800	7.800	8.200	8.200	8.000
Justice	62.200	3.200	3.400	3.800	4.100	4.400	4.400
Autres ministères civils	84.800	4.300	4.900	5.800	6.200	6.400	6.500
<b>Ensemble</b>	<b>1.661.100</b>	<b>109.800</b>	<b>117.600</b>	<b>127.400</b>	<b>124.600</b>	<b>118.100</b>	<b>110.900</b>

**2. Quel taux de remplacement retenir ?**

Selon les hypothèses, qu'il s'agisse du non remplacement de 5 %, de 25 %, de 50 % ou de l'ensemble des départs à la retraite des agents de la fonction publique, la réduction des coûts n'est évidemment pas la même. Elle ne s'observe, quoi qu'il en soit, que sur la durée.

Les tableaux<sup>1</sup> ci-dessous précisent les économies à attendre du remplacement de 95 %, 75 %, 50 % et 0 % des départs par rapport à une stabilisation des effectifs :

**Remplacement de 95 % des départs**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	51.205	53.105	54.625	57.095	58.963	62.067
Economie sur l'année	68,1	71,1	73,7	77,6	80,6	85,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	68,1	139,7	214,4	293,4	376,1	464,3

**Remplacement de 75 % des départs**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	40.425	41.925	43.125	45.075	46.550	49.000
Economie sur l'année	340,6	355,7	368,4	387,8	403,2	427,4
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	340,6	698,6	1.071,9	1.467,2	1.880,7	2.321,3

**Remplacement de 50% des départs**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	26.950	27.950	28.750	30.050	310.33	32.667
Economie sur l'année	681,1	711,3	736,8	775,5	806,5	854,9
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	681,1	1.397,2	2.143,8	2.934,3	3.761,3	4.642,6

**Non-remplacement total des départs à la retraite**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Economie sur l'année	1.362,2	1.422,6	1.473,6	1.551	1.613	1.709,8
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	1.362,2	2.794,4	4.287,6	5.868,6	7.522,7	9.285,1

<sup>1</sup> Les chiffres et produits diffèrent de ceux apportés en réponse à la commission des finances en 2001 et mentionnés dans le rapport sur la loi de finances rectificative du 6 août 2002 : en effet le coût unitaire utilisé n'est plus un coût moyen global mais un coût marginal de création, différencié par ministère. Les flux de départs sont évalués par la DGAFP à partir des fichiers de paie des agents de l'Etat. L'économie résultant du non-remplacement de l'agent partant étant égale au coût de son remplaçant, les rémunérations moyennes (indice majoré, primes, SFT, IR) des agents recrutés par ministère pour 2000 ont été estimées à partir des fichiers de paie. Les coûts utilisés sont des coûts en année pleine, ils ne prennent donc en compte ni les dates des départs et ni celles des recrutements. Les coûts unitaires ont été calculés hors évolution du point fonction publique. On a considéré que les primes variaient proportionnellement aux rémunérations principales. Enfin, les coûts tiennent compte des charges de l'Etat-employeur.

A *contrario* surtout, le remplacement de la totalité des départs entraînerait une dérive des dépenses de l'Etat, en raison du cumul des charges de pension et des crédits de rémunération. C'est pour cette raison que l'on peut parler, en ce qui concerne les départs des fonctionnaires, « d'aiguillon financier ». L'exemple des congés de fin d'activité (CFA), qui n'a pas pu être intégré dans les projections du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est particulièrement éclairant. Utilisé comme une mesure de « dégageant des cadres » et un vecteur d'ajustement rapide des effectifs, à la manière d'une préretraite dans le privé, le congé de fin d'activité, ouvert à partir de 58 ans, et plus exceptionnellement 56 ans, peut amplifier le nombre de départs des agents de l'Etat et constituer ainsi un levier supplémentaire de réforme de certaines structures et de réduction des coûts. Mobilisé dans le seul intérêt des agents, il est alors au contraire un facteur d'aggravation de la dépense : en 2001, le congé de fin d'activité a concerné 12.300 agents de l'Etat dont 8.385 pour le seul ministère de l'éducation nationale, avec un coût de 403 millions d'euros.

### **C. POSER DÈS 2003 LES JALONS D'UNE RÉFORME EN CINQ ACTES**

#### **1. Une action dès 2003**

Le gouvernement a d'ores et déjà engagé une action résolue de réforme de l'Etat. Cette action se matérialise par la fin du « toujours plus » en matière budgétaire, particulièrement sensible au sein du ministère de l'éducation nationale et une inversion de tendance en ce qui concerne l'évolution des effectifs de la fonction publique.

Chaque ministère a mis en avant ses projets de réforme. On peut ainsi citer le ministère de la justice, qui a annoncé la signature de contrats d'objectifs avec chaque juridiction, ou le ministère de l'intérieur avec le rapprochement des services de police et de gendarmerie qui est porteur d'une politique de sécurité plus efficace. Pour sa part, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a souhaité remettre le ministère en mouvement à travers l'approfondissement du dispositif de « l'interlocuteur fiscal unique », la décentralisation des actions de soutien et de conseil apportées localement aux entreprises, la réforme du pôle PME et une adaptation de son implantation territoriale aux besoins effectifs de la population.

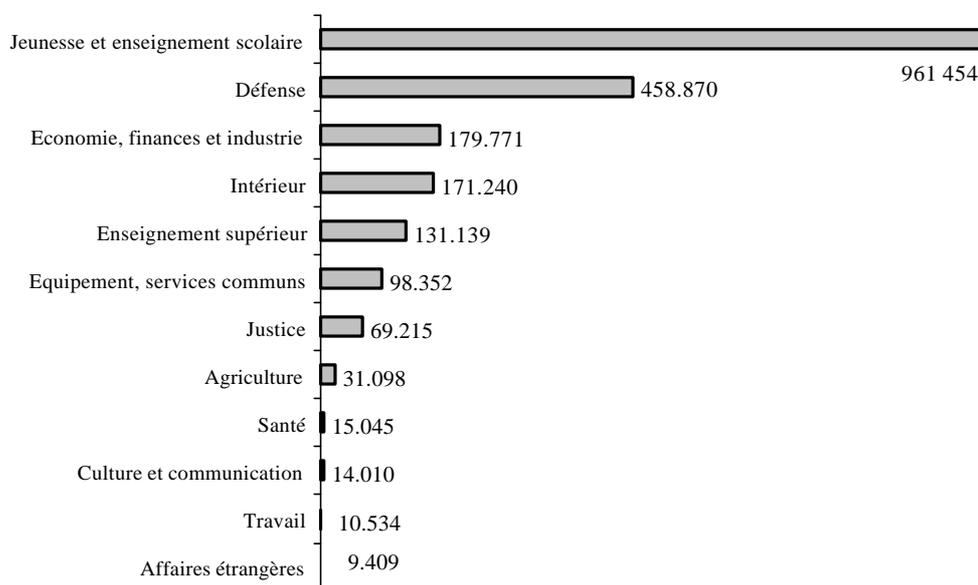
Autant de manifestations de volonté dont on ne peut que se féliciter.

## 2. Le préalable à la réforme : un discours de la méthode et la mobilisation des outils

Le gouvernement dispose aujourd'hui de nombreux outils pour mettre en œuvre la réforme de l'Etat sur la législature. Au préalable, quelques principes méritent d'être rappelés.

Le premier principe est évidemment la nécessité de faire peser en priorité l'effort sur les ministères dont les effectifs sont les plus importants : c'est par eux que passera la réussite de la réforme de l'Etat.

**Répartition des emplois budgétaires par ministère en 2003**



En l'occurrence, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la défense, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, de l'équipement et de la justice sont aujourd'hui au cœur de la réforme de l'Etat. Une action résolue de modernisation dans ces ministères permettrait de rendre la réforme de l'Etat visible et lisible pour le citoyen.

Le second principe consiste à poser l'exigence d'un « retour sur investissement » pour les crédits publics. Lorsque l'Etat investit, on peut estimer souhaitable qu'il y ait un retour financier sur ses investissements. Cela est particulièrement important pour les investissements informatiques, qui représenteront, par exemple, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie 134,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2003 et dont la légitimité repose sur les gains de productivité qu'ils peuvent susciter. Ces gains de productivité doivent entraîner, au moins pour partie, des économies budgétaires.

Les outils permettant une réforme de l'Etat sont aujourd'hui disponibles.

Un premier consiste en la généralisation des contrats objectifs-moyens, déjà présents à la direction générale des impôts et à la direction des relations économiques extérieures, et aujourd'hui envisagés au sein du ministère de la justice. Lesdits contrats qui, en contrepartie d'objectifs à respecter, mettent à l'abri de la « régulation budgétaire » les crédits des directions concernées, constituent un levier de réforme puissant. Ils doivent pouvoir être assortis d'objectifs en termes de réduction d'effectifs. Une seconde voie consiste à mettre en place des missions ad hoc au sein de chaque ministère pour recenser les modalités possibles d'allègement des procédures et des chaînes de traitement des dossiers. De telles missions vont prochainement être mises en place au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le vecteur majeur de la réforme de l'Etat sera enfin la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui substituera à la notion de « moyens » celle « d'objectifs ». Des indicateurs de performance seront mis en place d'ici 2006 : ils devraient provoquer une émulation certaine entre ministères et dopper la réforme de l'Etat.

### **3. Les cinq actes de la réforme de l'Etat**

La réforme de l'Etat paraît si vaste que ses contours peuvent apparaître parfois flous. En réalité, elle doit obéir à un seul mot d'ordre : satisfaire les besoins réels du citoyen. Outre la correction à court terme des anomalies les plus criantes – on peut évoquer ici le cas des 2.597 surnombres académiques du ministère de l'éducation nationale qui n'enseignent jamais tout en étant rémunérés – , la réforme de l'Etat se fera en cinq actes.

#### *a) Des réformes de structure résolues*

Les gains de productivité réalisés dans certains ministères ne pourront être engrangés que lorsque les conséquences de ceux-ci en matière de structure auront été tirées. Il faut évoquer ici le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont les investissements informatiques visent à contourner les effets du cloisonnement des administrations fiscales, sans s'attaquer au cœur du problème : la maîtrise des coûts de gestion des prélèvements obligatoires passe par la réduction des coûts de coordination entre les différentes administrations, les pays disposant d'une seule administration ayant un taux d'intervention inférieur aux pays dans lesquels la gestion des prélèvements obligatoires est assurée par plusieurs administrations. La question de l'avenir du service de la redevance mérite également à l'évidence d'être posée.

*b) Des gains de productivité liés aux nouvelles technologies*

Certains ministères n'ont pas encore fait leur « aggiornamento » informatique. Le sous-équipement informatique du ministère de la justice est par exemple criant et inquiétant au regard du nombre de dossiers à traiter. De même, le nombre important de fonctionnaires de l'éducation nationale affectés en administration centrale ou en rectorat à la gestion des enseignants et des élèves tient peut être à une insuffisante informatisation des services. Ce problème se pose aussi avec les difficultés rencontrées dans la gestion des salles, des enseignants et des étudiants dans les universités.

*c) Une implantation territoriale adaptée*

Contrairement aux idées reçues, l'administration centrale n'emploie qu'une très faible partie des effectifs, de l'ordre de 5 %. L'immense majorité des fonctionnaires civils travaillent dans les services déconcentrés de l'Etat. Il convient donc de réfléchir à la carte administrative française puisque certaines administrations sont aujourd'hui encore présentes au niveau infra-départemental. En la matière, un audit doit être mené, qui répertorie les subdivisions administratives à supprimer. Ceci peut concerner le ministère de l'équipement ou le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce dernier a d'ailleurs annoncé qu'environ la moitié des 55 recettes de finances d'arrondissements seraient supprimées pour ne maintenir que celles situées dans les arrondissements les plus importants au sein de la direction générale de la comptabilité publique. A la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les implantations infra-départementales seraient regroupées au chef-lieu du département. Enfin, à la direction générale des impôts, serait expérimentée dès 2003 la création de pôles de compétences à l'intérieur du département pour regrouper certaines fonctions d'expertise ainsi qu'entre services des directions.

De la même manière les sous-préfectures ne peuvent plus constituer un « tabou » : il y a, dans certains départements, des ajustements possibles. Enfin, les tutelles techniques exercées par certains services déconcentrés devront être allégées.

*d) La décentralisation et le principe de subsidiarité*

Les conséquences de la décentralisation, vingt ans après, n'ont pas encore toutes été tirées en ce qui concerne les effectifs des services déconcentrés. Il ne paraît plus nécessaire que chaque ministère cumule une direction départementale et une direction régionale, alors même que les compétences sont partagées et parfois entièrement transférées aux collectivités locales. De même, au regard de l'objectif d'efficacité de l'action publique, il n'est pas toujours pertinent qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat.

Lorsque les compétences sont décentralisées, il n'est pas conforme à l'impératif d'efficacité et de bonne gestion que l'Etat maintienne des services d'exécution à l'échelon local et il doit admettre qu'en matière d'action sociale ou d'équipement, son intervention dans les tâches de proximité et de gestion fait double emploi avec l'intervention des collectivités locales.

Dans le cadre du nouvel élan de décentralisation et des expérimentations de transfert de compétences qui doivent être menées au cours de la législature, la question du « doublon » des services déconcentrés de l'Etat avec ceux des collectivités territoriales doit être posée. La mise en place d'un droit à l'expérimentation au profit des collectivités locales est ainsi une occasion unique de réformer les services déconcentrés de l'Etat.

*e) Enrichir le temps de travail des agents en tâches et en fonctions*

La trop grande spécialisation des agents peut être à l'origine de rigidités et de surcoûts. Tel est le cas à l'éducation nationale où les difficultés rencontrées dans la gestion des effectifs est bien trop souvent engendrée par une trop grande spécialisation des agents. L'enseignant ne peut plus être considéré simplement comme celui qui « professe son cours », et cela alors que la définition du service des enseignants à partir des heures de cours repose sur une telle image. Deux pistes doivent être évoquées : la première, de court terme, consiste en la prise en charge, par les équipes pédagogiques elles-mêmes, des actions destinées à lutter contre la violence scolaire. Comme le rappellent toutes les études, la seule présence d'adultes favorise la diminution de la violence dans les établissements du second degré. Surtout, il apparaît que plus l'implication de l'équipe pédagogique est forte dans ce domaine, ce qui implique une présence horaire plus importante que le minimum requis, plus la violence est maîtrisée.

A moyen terme, compte tenu des départs à la retraite prévus, la gestion des effectifs enseignants pourrait se trouver facilitée par la prise en compte des expériences étrangères : si l'Allemagne dispose d'un corps d'enseignants moins important qu'en France, cela s'explique par le fait que ceux-ci sont en charge de l'enseignement non d'une seule matière, mais de deux matières : il y a là une vraie souplesse pour ajuster le nombre de professeurs à celui des élèves dans chaque établissement. La bidisciplinarité peut-elle ainsi s'acclimater en France ?

**La question centrale est donc celle de savoir si la réforme de l'Etat pourra s'épanouir en France. La réponse ne peut être que positive. Érigée en loi du service public, la réforme de l'Etat est désormais incontournable devant le poids atteint par la dépense publique et compte tenu des évolutions démographiques de la fonction publique.**

## **IV. RÉNOVER L'ARCHITECTURE DES FINANCES LOCALES**

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République qui a été examiné en première lecture par le Sénat à compter du 29 octobre 2002 propose, à l'article 6, l'insertion dans la Constitution d'un article 72-2 dont les conséquences seront importantes pour les finances locales.

La rédaction proposée pour l'article 72-2 consacre la liberté de dépense des collectivités locales : désormais, la jurisprudence constitutionnelle sera plus sévère à l'égard des dispositions législatives mettant à la charge des collectivités locales des dépenses obligatoires d'un montant tel qu'il est de nature à restreindre leur libre administration.

La rédaction proposée pour l'article 72-2, que la navette permettra de préciser, affirme également le principe de la prééminence des recettes fiscales dans les budgets locaux, consacrant ainsi l'analyse développée par le Sénat depuis plusieurs années, selon laquelle des ressources composées pour une part prépondérante de recettes fiscales, non seulement garantissent la libre administration des collectivités locales mais reflètent une conception dynamique et responsable de la décentralisation.

### ***A. POUR UNE RÉFORME FISCALE FAVORABLE AU CONTRIBUABLE LOCAL ET AU CONTRIBUABLE NATIONAL***

#### **1. Assurer la prééminence des recettes fiscales dans les budgets locaux**

Le renforcement de la part des recettes fiscales dans les ressources totales des collectivités est sur le point de devenir un objectif de valeur constitutionnelle. Pour l'atteindre, la voie est étroite car les impôts aujourd'hui perçus par les collectivités locales souffrent de défauts qui ont conduit depuis de nombreuses années, soit à en amputer l'assiette, soit à en réduire la charge pour les contribuables locaux en transférant une partie de celle-ci sur le contribuable national. D'autre part, les impôts dont le transfert aux collectivités locales est envisageable sont peu nombreux, du fait de la réduction du nombre d'impôts perçus par l'Etat, du caractère difficilement localisable au plan local de l'assiette de beaucoup d'entre eux et des règles communautaires relatives à l'harmonisation fiscale, qui limitent les possibilités d'appliquer des taux différenciés sur le territoire d'un même Etat.

La création d'impôts entièrement nouveaux se heurte aux limites de l'imagination en matière fiscale et se révèle délicate dans un contrôle où l'objectif prioritaire des finances publiques est l'allégement du taux de prélèvements obligatoires.

**Le pragmatisme conduit à constater que l'objectif ne pourra être atteint que par la sauvegarde, sous une forme rénovée, des impôts existants.** Les tentatives passées d'actualisation des assiettes des impôts directs locaux ayant échoué, l'acceptabilité par les contribuables de ces impôts pourrait être améliorée en confiant aux maires la faculté de réviser, dans les conditions délibérées par le conseil municipal, les bases des impôts locaux, l'ensemble des moyens des services fiscaux étant mis à leur disposition.

Le corollaire indispensable de cette faculté est la suppression de l'empilement sur une même assiette de taux votés par différents niveaux de collectivités locales. Les « quatre vieilles » deviendraient alors des impôts communaux<sup>1</sup>. Il en résulterait une amélioration de la responsabilité politique associée au vote des taux, l'autorité politique ayant décidé les hausses ou les baisses de taux étant facilement identifiable par le « contribuable électeur ».

Dès lors que les « quatre vieilles » seraient réservées aux communes, il importe de trouver des recettes fiscales nouvelles dont les départements et les régions voteraient le taux. Dans ce domaine, la piste la plus fréquemment citée est celle du transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Les problèmes techniques de localisation de l'assiette de cet impôt évoqués au cours de la législature précédente paraissant de plus en plus surmontables, la dernière incertitude reste la compatibilité du vote de taux additionnels par les collectivités locales avec le droit communautaire en matière de droits d'accises.

**Les autres pistes ne doivent pas être écartées pour autant.** En matière de transfert d'impôts d'Etat, celui de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pourrait être envisagé, d'autant plus que cette taxe correspondrait à la compétence des régions en matière environnementale. De même, le transfert des droits de mutation perçus par l'Etat, dans l'hypothèse ou la localisation de leur assiette serait possible, doit être étudié.

Une dernière solution, qui serait d'une certaine manière un retour à une pratique antérieure, consisterait à autoriser les départements ou les régions à voter des taux additionnels à des impositions de toute nature aujourd'hui perçues par l'Etat ou la sécurité sociale. L'assiette et surtout le taux

---

<sup>1</sup> La possibilité de maintenir une fraction du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements ne doit cependant pas être écartée, les conseils généraux, du fait des compétences qui leur sont confiées, ayant besoin de ressources présentant les caractéristiques de cette taxe, et en particulier la stabilité et le rendement.

proportionnel de la contribution sociale généralisée (CSG) en font une candidate privilégiée.

**L'ampleur du chantier qui doit être ouvert est énorme car non seulement les impôts nouveaux devront accroître la part des recettes fiscales dans les recettes totales des collectivités locales, mais ils devront également constituer une partie (la plus grande possible) des compensations versées en contrepartie des transferts de compétences annoncés pour l'année 2003.** Le financement des transferts de compétences par des transferts de recettes fiscales était la règle de droit commun fixée par les lois de décentralisation, mais elle est tombée rapidement en désuétude.

Dans ce nouveau cadre constitutionnel, cette compensation devra redevenir la règle car, dans le cas contraire, l'éventuelle compensation par des dotations budgétaires aurait pour effet mécanique de réduire la part des recettes fiscales dans les recettes totales. Ainsi, en 2002, la compensation aux régions du transfert de la compétence en matière de transport ferroviaire de voyageurs, dont le montant s'élève à 1,5 milliard d'euros, conduit mécaniquement à réduire le taux d'autonomie fiscale de cette catégorie de collectivités territoriales.

## **2. « Dégonfler » le coût pour l'Etat de la prise en charge des allègements d'impôts locaux**

L'autonomie fiscale des collectivités locales est réduite lorsque la part des recettes fiscales dans les recettes totales diminue, mais également lorsque la part de l'Etat dans les recettes locales provenant de leurs bases fiscales augmente. En 2001, près de 16 % du produit fiscal perçu par les collectivités locales était pris en charge par l'Etat au titre des dégrèvements. En ajoutant au produit fiscal les recettes provenant de la compensation d'exonérations d'impôts locaux, la part prise par l'Etat dans les recettes fiscales ou « quasi-fiscales » locales s'élevait à 30 %.

Outre qu'elles réduisent l'autonomie fiscale des collectivités locales, ces dépenses rigidifient le budget de l'Etat.

Le transfert aux collectivités locales de tout ou partie du produit - et du vote du taux - d'impôts aujourd'hui perçus par l'Etat pourrait permettre, en contrepartie de ces ressources nouvelles pour les collectivités locales, de réduire d'un montant équivalent le montant des dégrèvements et exonérations compensés par l'Etat.

**Evolution de la structure des recettes locales provenant des quatre taxes directes locales ou des compensations versées au titre d'allègements accordés par l'Etat au titre de ces taxes**

*(en millions d'euros)*

	1997	2001	01/97 en %	01/97 en vol.	% du total en 1997	% du total en 2001
Charge supportée par les redevables	46 125	48 742	5,7%	2 617	78,0%	71,5%
Compensations	4 383	9 892	125,7%	5 509	7,4%	14,5%
Dégrèvements	8 617	9 494	10,2%	877	14,6%	13,9%
<b>Total perçu par les collectivités locales</b>	<b>59 125</b>	<b>68 128</b>	<b>15,2%</b>	<b>9 003</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : données issues des réponses aux questionnaires budgétaires

**B. RATIONALISER LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT**

**1. Tirer les conséquences de la réforme fiscale sur le financement de la péréquation**

Un remplacement des compensations et dégrèvements aujourd'hui pris en charges par l'Etat par le transfert aux collectivités locales d'assiettes fiscales nouvelles se traduirait indiscutablement par des transferts de ressources entre collectivités. La correction de ces transferts viendrait s'ajouter à celle des inégalités de ressources et de charges, aujourd'hui par ailleurs trop peu recherchée dans le cadre de dispositifs de péréquation à la portée limitée.

Il conviendrait alors d'organiser la péréquation d'une partie des nouvelles ressources fiscales, conformément à l'objectif affiché par le projet de loi constitutionnelle actuellement en cours de navette et dans le respect de l'autonomie fiscale retrouvée des collectivités locales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La jurisprudence du Conseil constitutionnel impose déjà, pour la mise en œuvre de dispositifs de péréquation des recettes fiscales tels que le fonds de solidarité de la région Ile-de-France, que le montant du prélèvement ne soit pas de nature à restreindre l'exercice de la libre administration.

## **2. Simplifier les règles et mieux cibler les bénéficiaires des dotations de l'Etat**

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales se caractérisent par leur manque de lisibilité, les élus locaux étant bien en peine d'expliquer l'évolution d'une année sur l'autre du montant de leurs attributions.

L'année 2003 sera marquée par une réforme de la dotation globale de fonctionnement, dont le montant représente dans le présent projet de loi de finances près de 60 % de celui des dotations aux collectivités locales et le tiers de l'ensemble des concours financiers de l'Etat. Le caractère inévitable de cette réforme s'explique à la fois par sa nécessité politique, la répartition de la DGF donnant lieu année après année à des « bricolages » de plus en plus nombreux, et par l'application des dispositions de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 qui prévoient que, en 2004, la compensation de la suppression de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires sera intégrée à la DGF, sans que les modalités de cette intégration ne soient d'ailleurs précisées. Et cela bien que, dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, le Conseil constitutionnel ait indiqué que lorsque la compensation sera intégrée à la DGF, son montant serait alors « *réparti selon les critères de péréquation qui la régissent* ».

**La réforme de la DGF en 2003 devra être l'occasion d'une refonte plus profonde de l'architecture des dotations de l'Etat, dans le sens d'une plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité.**

Dans cette perspective, la fusion des dotations ayant un objet proche doit être envisagée : la dotation globale d'équipement des communes et la dotation de développement rural, la dotation de solidarité rurale et le fonds national de péréquation par exemple.

La réforme devrait également tendre à une harmonisation des montants par habitant reçus par les communes au titre de la dotation forfaitaire. Aujourd'hui, ces montants peuvent varier dans des proportions importantes d'une commune à l'autre car ils reflètent la sédimentation des différentes « moutures » de la DGF, voire de ses versions précédentes (le versement représentatif de la taxe sur les salaires par exemple). Une réforme de cette ampleur, qui permettrait de tendre vers une DGF calculée en « euros par habitant », ne pourrait se faire que par la consolidation des montants aujourd'hui perçus par les communes, la réforme ne s'appliquant qu'aux sommes versées à compter de la réforme dans le cadre d'un mouvement progressif, et non brutal, d'égalisation, en euros par habitant, des sommes versées au titre de la dotation forfaitaire.

A côté de cette dotation forfaitaire, qui ne serait plus alors un instrument de correction des inégalités, subsisteraient des dotations de solidarités « ciblées » en direction des communes les plus défavorisées, ce qui impliquerait la détermination de critères plus discriminants que les critères actuels. Parallèlement, les instruments de mesure de la richesse des collectivités - le potentiel fiscal en particulier - devraient être adaptés à l'évolution des bases des impôts perçus par les différents niveaux de collectivités.

L'incorporation dans la DGF de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle devra enfin être l'occasion de réformer le mode d'alimentation de la dotation d'intercommunalité, qui ne peut plus continuer à être considérée comme un préciput sur les crédits de la dotation d'aménagement tant son montant a pris de l'importance depuis 1999. Le lien entre cette dotation et les dotations de solidarité devrait être supprimé, et remplacé par un lien avec la dotation forfaitaire, les deux dotations servant à financer les mêmes compétences. Le lien entre la dotation d'intercommunalité et la dotation d'aménagement est d'autant plus souhaitable que, dans le cadre de la logique d'une « DGF territoriale » calculée en « euros par habitant » d'un même territoire, il serait inévitable.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du mercredi 6 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2003**, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

Le rapporteur général a souligné, tout d'abord, les incertitudes inhérentes à la prévision économique. Il a rappelé que l'hypothèse centrale de croissance de la loi de finances initiale pour 2002, qui s'élevait à 2,5 % en volume, avait été ramenée progressivement à seulement 1 %. Pour 2003, le projet de loi de finances inscrit une prévision de croissance de 2,5 % qui correspond au consensus des économistes à l'été 2002, celui-ci étant toutefois plutôt proche de 2 % aujourd'hui compte tenu de la dégradation de la situation des marchés financiers, des risques pesant sur l'économie réelle et des incertitudes géopolitiques. Plus précisément, il a expliqué que le ralentissement de la croissance avait débuté dès la fin de l'année 2000, si bien que les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis avaient eu un effet accélérateur, mais pas déclencheur, du ralentissement économique. Pour 2003, il a détaillé les zones de risques, la volatilité des marchés, la perte de confiance des investisseurs dans l'information financière, et la fragilité du système bancaire. Il a évoqué l'évolution du prix du pétrole, la réévaluation de l'euro face au dollar, le risque de conflit en Irak, et il en a déduit que les pouvoirs publics pouvaient tout aussi bien espérer un scénario court de ralentissement économique que subir une phase de dépression économique plus longue.

Le rapporteur général s'est ensuite félicité des nouveautés introduites par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui consistent notamment à ouvrir la discussion budgétaire par un cadrage économique et une évaluation claire des prélèvements obligatoires, éléments d'information qui permettent d'éclairer les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a expliqué que sur la période 1997-2001, les prélèvements obligatoires avaient considérablement augmenté en valeur, 53 % des prélèvements supplémentaires provenant de la sécurité sociale, 36 % de l'État et 8 % des collectivités locales. L'augmentation de la richesse nationale a été prélevée à hauteur de près de 50 % sur la période 1997-2001, avec un pic de plus de 60 % en 1999, année de la « cagnotte ». En 2001, les prélèvements obligatoires représentent 45 % du produit intérieur brut

(PIB), près de la moitié étant affectés à la sécurité sociale, 40 % à l'État, 11 % aux collectivités locales et 1,4 % à l'Union européenne.

Le rapporteur général a expliqué que, face à l'accroissement considérable des prélèvements obligatoires sur les cinq dernières années, le nouveau gouvernement avait choisi un cap clair de diminution de la pression fiscale et sociale pesant sur les ménages et les entreprises. Il a cité la baisse de l'impôt sur le revenu confirmée dans le projet de loi de finances pour 2003, l'allègement des charges sur les bas salaires et la réforme de la taxe professionnelle. Il a expliqué que ces mesures s'inscrivaient dans le cadre du programme pluriannuel de baisse des prélèvements obligatoires, ceux-ci devant atteindre 44,6 % du PIB dès 2002, puis ne plus représenter que 43,8 % à 44,1 % du PIB en 2006, selon l'hypothèse de croissance annuelle.

Le rapporteur général a estimé que trois conditions essentielles devaient être remplies pour atteindre l'objectif de baisse durable des prélèvements obligatoires : une remise à plat de la dépense, une réforme de l'État en profondeur et un contrat de législation consistant à lier les allègements d'impôts au rythme de la croissance. Il a indiqué que les premières mesures prises par le Gouvernement s'inscrivaient entièrement dans le cadre des préconisations de la commission, qui, sur la base d'une étude commandée à un organisme d'analyse économique, avait conclu que pour soutenir la croissance et lutter contre le chômage, une baisse des cotisations sociales des employeurs et de l'impôt sur le revenu devait être la priorité.

M. Philippe Marini a ajouté que des réformes ambitieuses devaient être menées pour rendre la France plus compétitive, dans la mesure où notre pays connaissait l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'OCDE. Il a cité comme piste de réforme l'harmonisation de l'assiette et du taux de l'impôt sur les sociétés, des mesures pour rendre la fiscalité patrimoniale moins pénalisante, qu'il s'agisse des droits de mutation à titre gratuit, de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des taxes foncières, enfin, il a souhaité rendre notre système fiscal plus lisible et plus stable en renonçant par exemple aux mesures fiscales rétroactives.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors abordé les prévisions de recettes.

Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait une augmentation des recettes de 7 milliards d'euros, ainsi que la non-reconduction de certaines dépenses, à hauteur de 2,4 milliards d'euros. Ces ressources doivent permettre de financer, en particulier, près d'1 milliard d'euros de baisses d'impôts. Il a estimé que l'évolution récente des recettes de l'Etat, qui, pour la première fois depuis 1992, ont diminué en 2002, était préoccupante.

Il a rappelé que le projet de loi de finances s'appuyait sur les hypothèses d'une croissance du PIB de 2,5 % en 2003, ainsi que d'une élasticité des recettes fiscales au PIB de 0,8. Il a considéré que cette élasticité était plus réaliste que celle, de 1, retenue pour élaborer le projet de loi de finances pour 2002, qui avait en son temps été jugée optimiste par la commission des finances. En effet, l'élasticité des recettes fiscales au PIB est évaluée, par le Gouvernement, à 0,3 en 2002. MM. Paul Loridant, Michel Sergent et Bernard Angels ont estimé que la prévision de l'élasticité des recettes fiscales au PIB était un exercice difficile.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que les allègements fiscaux prévus par le projet de loi de finances étaient de 2,8 milliards d'euros, dont 1,8 milliard relatif à la taxe professionnelle, 771 millions concernant l'impôt sur le revenu et 280 millions relatifs à la réforme de la prime pour l'emploi des salariés à temps partiel. En sens inverse, la modification du régime fiscal des distributions entre personnes morales accroîtrait les recettes de 274 millions d'euros.

M. Bernard Angels a rappelé que la réforme de la taxe professionnelle avait été décidée par le précédent Gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'en 2002 les recettes de l'impôt sur le revenu avaient diminué, après cinq années consécutives d'augmentation. Les recettes non fiscales actuellement prévues pour l'année 2002 sont de seulement 35 milliards d'euros, contre une prévision de 38 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2002, ce qui provient notamment de la surestimation des prélèvements sur recettes d'entreprises publiques, d'Electricité de France en particulier. Selon le projet de loi de finances pour 2003, l'année prochaine les recettes non fiscales seraient de 34 milliards d'euros. Les prélèvements sur recettes connaîtraient, quant à eux, une progression soutenue de 2,4 milliards d'euros.

Abordant la question des dépenses, M. Philippe Marini, rapporteur général, a affirmé que le précédent Gouvernement avait accordé la priorité à la fonction publique, dont les crédits avaient augmenté de 17,2 milliards d'euros de 1997 à 2002. Sur la même période, la charge de la dette a quant à elle crû de 1,65 milliard d'euros, et selon le Gouvernement progresserait encore de 1,72 milliard d'euros en 2003. Les crédits d'investissement ont quant à eux diminué, revenant de 25,89 milliards d'euros en 1997 à 25,67 milliards d'euros en 2002. M. Philippe Marini, rapporteur général, a affirmé que le projet de loi de finances pour 2003 donnait la priorité à l'investissement militaire (en croissance de 9,7 %) et civil (en croissance de 6,3 %). La charge de la dette augmenterait également de 3,8 %. Les emplois budgétaires civils diminueraient, quant à eux, de 821 personnes, après une croissance de 15.892 personnes en 2002 (titularisations de contractuels non comprises). Au total, les dépenses augmenteraient de 0,2 % en 2003, contre 1,5 % en 2002. La marge de manœuvre du Gouvernement se rait relativement faible,

l'accroissement des crédits destinés à financer la charge de la dette et la fonction publique ne lui permettant de disposer que de 2 milliards d'euros supplémentaires pour financer ses priorités.

En ce qui concerne les soldes publics, M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que les prévisions pour l'année 2003 étaient de - 3 points de PIB pour l'Etat, - 0,2 point de PIB pour les régimes sociaux, + 0,1 point de PIB pour les collectivités locales et + 0,5 point pour les organismes divers d'administration centrale. Les emprunts sur les marchés financiers s'élèveraient à 113,5 milliards d'euros en 2003, dont 17,16 destinés à financer des dépenses courantes. Le déficit structurel serait de 2 points de PIB en 2002 et en 2003. La forte croissance du PIB observée de 1997 à 2000 aurait permis d'améliorer le seul solde conjoncturel. Après une diminution en 1999 et en 2000, puis une stabilisation en 2001, le poids de la dette dans le PIB augmenterait de nouveau, passant de 58,4 % du PIB en 2002 à 58,8 % du PIB en 2003. Le stock de dette publique par habitant serait de l'ordre de 15.000 euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fait quelques préconisations de méthode : respecter un calendrier de diminution des prélèvements obligatoires conditionné par la croissance, veiller à la bonne application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, tirer les enseignements des exemples étrangers, et prendre en compte la conjoncture dans l'interprétation du pacte de stabilité. Enfin, il a souligné la nécessité d'une meilleure efficacité de la dépense publique, évalué le « hors-bilan » constitué par les engagements de retraite dans la fonction publique entre 600 et 800 milliards d'euros, et estimé que le renforcement de la décentralisation pouvait être un facteur de maîtrise des dépenses publiques.

### **Un vaste débat s'est alors engagé.**

M. Jean Arthuis, président, a souligné la dérive préoccupante de la section de fonctionnement du budget de l'Etat.

M. Bernard Angels a invité ses collègues à la prudence et à l'humilité à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003. Il a observé que sur 2,8 milliards d'euros de dépenses fiscales pour 2003, 1,8 milliard d'euros, destinés aux entreprises, avaient été engagés sous le précédent gouvernement. Il a rappelé que le contrat de législature évoqué par le rapporteur général serait conditionné par la croissance. Il a considéré que celle-ci était alimentée non seulement par des facteurs objectifs comme la conjoncture internationale, mais aussi par des facteurs plus psychologiques, comme la confiance des ménages, regrettant que l'équipe gouvernementale actuelle ne soit pas en mesure de susciter celle-ci. Il a conclu en évoquant le lien entre le produit des recettes fiscales et le financement des services publics.

M. Jean Arthuis, président, a noté qu'en matière fiscale aujourd'hui, il convenait de prendre en compte le degré de consentement à l'impôt et les problèmes de concurrence fiscale entre États.

M. Jacques Oudin a déploré le niveau atteint par le stock de la dette, dont il a indiqué qu'il était directement issu d'une décennie 1990 marquée par la « revalorisation de la dépense publique » et la manie du « toujours plus ». Il a salué dans le projet de loi de finances actuel la reprise de l'investissement public.

M. Roland du Luart a comparé la France à un grand pétrolier lancé à pleine vitesse ayant un mal fou à changer de cap, alors même que ce changement de cap était indispensable, soulignant que la France ne pouvait plus être une exception fiscale en Europe. Évoquant le chantier de la décentralisation, il s'est montré sceptique sur la maîtrise des coûts qui serait réellement possible, rappelant que les premières lois de décentralisation de 1982 avaient engendré une dérive des coûts de la fonction publique territoriale.

En réponse, M. Philippe Marini, rapporteur général, a reconnu qu'en ce qui concerne les coûts engendrés par une nouvelle décentralisation, tout serait lié à la volonté et au courage des collectivités locales. Il a néanmoins fait observer que, compte tenu de la proximité, la pression, face à une aggravation de la fiscalité, des contribuables locaux sur leurs élus était beaucoup plus forte que celle du contribuable national sur le gouvernement.

M. Paul Loridant a rappelé les risques qui pesaient sur la croissance en 2003 et a indiqué que l'hypothèse de croissance retenue par le gouvernement ne lui paraissait pas réaliste. Il a jugé que la crise boursière actuelle comportait des risques de déstabilisation pour l'économie réelle. Il s'est interrogé sur la véritable existence d'un « contrat de législature », considérant, quoi qu'il en soit, qu'il y avait un autre chemin que la baisse de la fiscalité, jugée par lui peu crédible, et qu'une stabilisation de la fiscalité aurait pu, au contraire, être mise à profit pour restructurer la dépense publique. Il a terminé en soulignant qu'en matière de dette publique, le problème résidait non dans le stock, mais dans sa variation et dans son incidence sur l'exécution des lois de finances.

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur l'opportunité pour le gouvernement d'avoir retenu en matière de taux de croissance l'hypothèse la plus élevée de la fourchette, alors que le consensus des économistes était bien plus bas. Il a expliqué qu'une prévision de croissance trop élevée entraînait une prévision de dépense trop élevée, mettant en évidence ses effets pervers sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur laquelle pesait une correction négative lorsque la prévision avait été trop importante par rapport à l'exécution. Il a par ailleurs souligné les effets de richesse négatifs aujourd'hui engendrés par la crise boursière, notamment aux États-Unis.

En réponse, M. Philippe Marini, rapporteur général, a fait observer que les crédits votés en loi de finances initiale ne constituaient pas une obligation de dépense, mais un plafond de dépense et qu'ils pouvaient faire l'objet d'ajustements en cours d'année. Il a montré qu'en matière de loi de finances, c'était le solde budgétaire voté dans l'article d'équilibre qui faisait foi et emportait tout le reste.

M. Yann Gaillard s'est demandé si le budget exécuté n'était pas toujours inférieur au budget voté, mettant en avant, dans certains ministères, la sous-consommation des crédits qu'il a qualifiée de vertueuse.

M. Michel Sergent a rappelé que le taux de prélèvements obligatoires pour 2003, à 44,6 % du PIB, était identique à celui de 1997. Il a montré que la différence entre le niveau de prélèvements obligatoires en France et celui de certains pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou le Japon, s'expliquait non par l'impôt sur les sociétés, dans la moyenne européenne, ni même par l'impôt sur le revenu, plus bas en France qu'ailleurs, mais par les prélèvements sociaux. Notant que ceux-ci permettent de financer la protection sociale, il a demandé qui souhaitait réellement une diminution de ces prélèvements sociaux au niveau correspondant aux prestations sociales offertes par le Royaume-Uni, notamment en termes d'assurance maladie.

En réponse, M. Philippe Marini, rapporteur général, a déclaré que la période 1997-2002 avait été une législature pour rien car la croissance, plus élevée qu'auparavant, avait provoqué une augmentation du taux des prélèvements obligatoires. Il a rappelé que le projet du gouvernement était d'abaisser le taux de prélèvements obligatoires à 43,8 % du PIB et qu'il n'ouvrait aucune perspective de démantèlement des systèmes sociaux.

M. Yves Fréville a déploré que le gouvernement soit amené à mener une politique de soutien conjoncturel avec « des semelles de plomb », soulignant que le déficit structurel s'était aggravé d'un point entre 1995 et 2002 et que le poids de celui-ci ôtait toute marge de manœuvre significative au gouvernement.

M. Maurice Blin a considéré que la prospérité exceptionnelle de la période 1997-2002 avait été gâchée par l'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Etat et l'absence d'effort de réduction de la dette. Il a reconnu que la prudence dont faisait preuve le gouvernement dans la réduction des effectifs de fonctionnaires constituait une bonne méthode.

M. Michel Charasse a noté la vanité des exercices de prospective économique dans les projets de loi de finances en raison de la prégnance sur la croissance de la conjoncture internationale et de la volatilité de celle-ci. Il a jugé qu'il conviendrait d'expliquer aux Français qu'il n'existait que deux moyens de réduire les déficits, faire des économies, ou augmenter les impôts. Il a souligné que la seule règle que connaissait un ministre du budget était de

tenir le déficit, et que la régulation budgétaire n'était que la conséquence de cette règle. Il a considéré que le discours selon lequel la décentralisation n'allait pas alourdir les dépenses locales était un mythe, rappelant les difficultés de la péréquation entre collectivités et des transferts d'emploi. Il a également observé que l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays aurait nécessairement un coût.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est élevée contre la politique de baisse des prélèvements obligatoires, mettant en évidence qu'ils finançaient les services publics et une politique de redistribution. Elle a indiqué que la taxation du capital avait baissé sur la dernière période, alors que la taxation du travail avait connu une légère augmentation.

M. Adrien Gouteyron s'est interrogé sur les raisons qui faisaient figurer, dans le hors bilan de l'Etat, au titre des engagements de retraite des fonctionnaires, une fourchette de chiffres aussi éloignés que les 600 à 800 milliards d'euros évoqués.

M. Michel Mercier a indiqué que l'on ne pouvait pas compter sur la décentralisation pour diminuer les dépenses publiques. Il a souhaité que les transferts de compétences ne soient pas accompagnés des transferts des modes de gestion des effectifs correspondants. Il a ainsi jugé nécessaire, pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, que les statuts des agents ne soient pas transférés en même temps que ces derniers.

M. Jean Arthuis, président, a expliqué qu'en matière de prévision de taux de croissance inscrit au projet de loi de finances, le ministre de l'économie et des finances était obligé de s'aligner sur le taux le plus élevé de la fourchette disponible au moment du dépôt du texte, mettant en évidence que s'il ne le faisait pas, il pèserait sur la confiance des agents économiques.

En réponse aux différentes interventions, M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué partager l'analyse de M. Michel Mercier sur la décentralisation. Il a expliqué l'écart des chiffres, en ce qui concerne les engagements hors bilan de retraite des fonctionnaires, par des considérations techniques liées au taux d'actualisation et à leur impact financier sur longue période. Il a indiqué qu'il reprendrait les études sur les évolutions respectives de la taxation du capital et du travail à l'occasion des débats sur l'attractivité du territoire.

Il a par ailleurs démontré que si la France voulait avoir une voix dans le monde, elle se devait d'être exemplaire, y compris dans sa gestion économique et que pour être indépendant, il convenait d'avoir une bonne signature. Il a indiqué que les orientations du gouvernement en matière budgétaire lui paraissaient gouvernées par le principe de précaution et par la préoccupation, justifiée, de ne pas ajouter la « crise à la crise ». Il a ainsi qualifié l'année 2003 d'année de transition.

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