

COUR DES COMPTES

RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES LOIS

DE FINANCES POUR 2004

RAPPORT PRÉLIMINAIRE

PRÉSENTÉ

**EN APPLICATION DES ARTICLES 48 ET 58-3 DE LA
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Sommaire

	Page
Délibéré.....	5

INTRODUCTION.....	7
TITRE 1 – L’EXECUTION DU BUDGET DE L’ÉTAT.....	9
<i>I – Le cadrage général.....</i>	<i>10</i>
A Une croissance économique plus forte que prévue.....	10
B Un déficit primaire persistant.....	11
C L’accroissement de la dette de l’État.....	12
<i>II – Les recettes et les dépenses de l’Etat</i>	<i>14</i>
A Des recettes en forte augmentation.....	15
B Des dépenses ajustées.....	17
TITRE II – LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	23
<i>I – Les résultats des administrations publiques</i>	<i>23</i>
A Des soldes préoccupants.....	23
B De nouvelles sources d’endettement.....	26
<i>II – Les résultats comparés des finances publiques</i>	<i>28</i>
A Solde public, solde primaire, solde structurel.....	28
B Dettes publiques, charges d’intérêt, différentiels de taux.....	31
C Des dépenses publiques en pourcentage du PIB parmi les plus fortes.....	34
D Une évolution comparée de plus en plus préoccupante.....	35
TITRE III – LA NECESSITE D’UN ASSAINISSEMENT DURABLE DES FINANCES DE L’ÉTAT.....	37
<i>I - La marge de manœuvre budgétaire de l’État</i>	<i>37</i>
A La pesanteur des dépenses.....	37
B l’augmentation des recettes en 2005 et la multiplication des mesures fiscales dérogatoires.....	39
C Les hypothèses de la LFI pour 2005.....	40
D Les prévisions pluriannuelles des recettes et des dépenses.....	42
<i>II – Les Perspectives d’action.....</i>	<i>44</i>
A Une plus grande prudence et une plus grande transparence.....	44
B Une maîtrise durable des dépenses.....	47
C Le pilotage des finances publiques.....	51
Listes des annexes.....	53
Glossaire.....	69
Réponse du ministre de l’économie, des finances et de l’industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l’État.....	71

DELIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des Comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport établi en application de l'article 58-3° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce texte est arrêté au vu du projet qui avait été communiqué, au préalable aux directions intéressées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et des réponses fournies par celles-ci.

En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Delafosse, Fragonard, Cieutat, Carrez, Pichon, Picq, présidents de chambre, MM. Mignot, Ménasseyre, Gastinel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Sallois, Vianes, Giquel, Bonacossa, Bady, Cretin, Malingre, Paugam, Babusiaux, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Ganser, X-H Martin, Mme Cornette, MM. Hernandez, Cardon, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Cazanave, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Andréani, Dupuy, Banquey, Morin, Mme Fradin, MM. Braunstien, Brochier, Levy, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, Gautier Jean, Vialla, Tournier, Courtois, Mme Colomé, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbe, Mme Aubin-Saulière, MM. Gaillard, Petel, Maistre, Ch. Martin, Valdiguié, conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bertucci, premier avocat général, assisté de M. Frenzt et de M. Feller, avocats généraux.

Madame Démier, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juin 2005.

INTRODUCTION

Conformément à l'article 47 de la Constitution, qui confie à la Cour des comptes une mission d'assistance au Parlement, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a prévu, en son article 58 – 3, que, conjointement au dépôt du rapport du Gouvernement prévu par l'article 48 de la LOLF, sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, la Cour dépose un rapport préliminaire, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur.

Le rapport préliminaire constitue donc une contribution de la Cour au débat d'orientation budgétaire qu'organisent les articles 48 et 58-3 précités.

Il replace les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'une analyse rétrospective de moyen terme et présente ses premières analyses et observations sur la dernière loi de finances initiale votée (les déficits, les grandes masses de crédits et de recettes) et sur le début de l'exécution en cours.

Il participe ainsi à l'amélioration de l'information des assemblées en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante.

Il s'inscrit, enfin, dans un cadre pluriannuel d'examen qui concerne l'ensemble des finances publiques.

La Cour, conformément à l'article 58 dernier alinéa de la nouvelle loi organique, qui permet au ministre de faire accompagner, le cas échéant, le rapport de ses réponses, a transmis ses observations pour contradiction au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Deux rapports plus développés sur l'exécution des lois de finances de l'Etat, de l'exercice 2004, conjoints au dépôt du projet de loi de règlement, seront adressés par la Cour au Parlement dans le courant de juin.

- Le premier, conformément à l'article 58 – 4 de la loi organique portera sur les résultats des administrations et la gestion budgétaire.
- Le second examinera les états financiers de l'Etat et les comptes, dans la perspective de la mise en œuvre de l'article 58 – 5 de la loi organique relatif à la certification du bilan et du compte de résultat de l'Etat de l'année 2006.

Enfin, en septembre, la Cour présentera au Parlement un rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

TITRE 1 - L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

Le déficit budgétaire s'est réduit significativement en 2004, avec l'amélioration de la conjoncture économique : le solde du budget de l'État s'établit à -43,9 Md€ soit une réduction du déficit de 13 Md€ par rapport à celui observé en 2003 (**annexe I**).

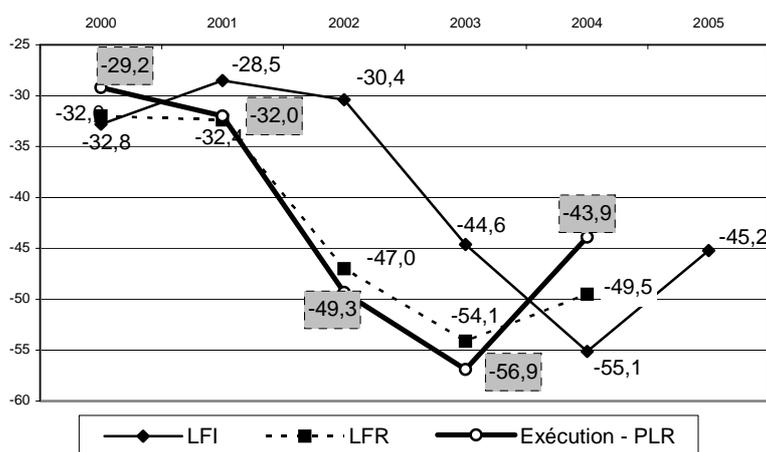
Cette réduction est la plus forte constatée, sur un an, au cours des vingt dernières années (en valeur courante)¹.

De 1995 à 2000, lors de la précédente période de reprise économique, la situation s'était améliorée de 20 Md€ le déficit étant alors contenu à 29,2 Md€; de 2001 à 2003, en trois ans, le déficit s'était dégradé de 27,7 Md€ pour atteindre 56,9 Md€, la plus mauvaise performance de la période.

Le budget exécuté en 2004 se solde par un déficit nettement moindre que celui prévu un an plus tôt, au moment de la prévision initiale (55,1 Md€)² et réduit de moitié l'augmentation des déficits constatée de 2001 à 2003³.

Graphique 1 - Résultats budgétaires 2000-2004 - hors FMI et hors FSC

en Md€



Source : Cour des comptes, Minéfi

Ce résultat a été acquis dans un contexte de retour de la croissance, stimulée par une consommation soutenue, un marché immobilier très actif et des mesures conjoncturelles de soutien. De même, le montant des dépenses réalisées fin 2004 est conforme, au moins optiquement, à l'objectif de stabilisation des crédits fixé en volume par la loi de finances initiale (283,7 Md€).

Assurément positifs, ces résultats restent limités : obtenus, parfois, grâce à des procédés budgétaires de court terme⁴, ils ne doivent pas dissimuler la persistance de la gravité d'ensemble de la situation des finances publiques.

¹ La plus forte, depuis 1976, en variation annuelle de point de PIB.

² Une telle situation s'était produite en 2000, avec moins d'ampleur toutefois.

³ En pourcentage, le déficit s'améliore de 23% par rapport à l'exécution 2003, de 20% par rapport à la prévision et de plus de 11% par rapport aux dernières prévisions inscrites dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004.

⁴ Ainsi, à l'occasion de la transformation du budget annexe des prestations agricoles (BAPSA) en établissement public gérant le nouveau fonds (FFIPSA), le déficit du BAPSA, qui est passé de 1,5 Md€ fin 2003, à 3,5 Md€ fin 2004, a été maintenu, en contradiction avec les règles applicables aux budgets annexes, et transféré directement au nouvel établissement : la charge a donc été soustraite du solde d'exécution du budget de l'Etat.

I - LE CADRAGE GENERAL

A - UNE CROISSANCE ECONOMIQUE PLUS FORTE QUE PREVUE

Après trois ans d'attente déçue, l'objectif d'amélioration des finances de l'État, qui reposait sur l'espoir d'une reprise de l'économie, a été enfin atteint.

Les prévisions économiques de ces dernières années avaient été démenties par les faits, notamment en 2003, année au cours de laquelle la croissance effective n'avait été que de 0,5%, au lieu des 2,5% prévu en LFI.

En 2004, les prévisions avaient été bâties sur des hypothèses plus prudentes que celles des années précédentes. Le taux de croissance associé au projet de loi de finances (PLF), soit 1,7%, représentait le niveau moyen des prévisions des économistes des instituts de conjoncture, et non pas la limite supérieure. Un scénario prudent, mais consensuel, avait été bâti : sans soutien extérieur et avec une hausse modeste de l'investissement (1,9%), comme de la consommation (1,8%), la croissance devait redémarrer très progressivement.

Finalement, la croissance s'est établie à 2,4%⁵, soit le meilleur résultat de ces quatre dernières années⁶.

Tableau 1 - Croissance du PIB

Années	2000	2001	2002	2003	2004
Prévisions LFI	2,8	3,3	2,5	2,5	1,7
Réalisation	3,8	2,1	1,2	0,5	2,4
Ecart	+1,0	-1,5	-1,3	-2,0	+ 0,7

en%

Source : Minéfi, Cour des comptes.

Ces résultats, plus favorables que prévus, sont essentiellement dus à la vigueur de la consommation⁷ : les rentrées fiscales, notamment la TVA et l'impôt sur les sociétés, assises sur le rebond de la croissance, ont amélioré le solde budgétaire, très dépendant, à la hausse comme à la baisse, de la conjoncture mondiale et nationale.

Cette amélioration est donc fragile, et en cas de retournement du cycle conjoncturel de l'économie mondiale ou nationale, le solde se dégradera à nouveau (à niveau constant de dépenses et de taux de prélèvements obligatoires).

⁵ Le chiffre est corrigé des effets des jours ouvrables et des variations saisonnières. En données brutes, la croissance atteint 2,6%.

⁶ En comparaison avec 2003, l'année 2004 apparaît comme celle d'une reprise de l'économie française, avec un quatrième trimestre élevé (+0,9%).

Dans sa publication des comptes du 20 mai 2005, l'INSEE a nuancé ces appréciations.

⁷ La consommation des ménages demeurée robuste en 2002 et 2003, s'est accélérée en 2004 en dépit de l'augmentation modérée du pouvoir d'achat des revenus (1,6% après 0,5% en 2003), ce qui s'est traduit par une réduction du taux d'épargne. Elle a profité en 2004 de la conjoncture favorable du secteur immobilier, du bas niveau des taux d'intérêt, des baisses d'impôt et des mesures de soutien à la consommation annoncées à mi-année par le gouvernement.

Cependant, alors que la croissance était beaucoup plus forte que prévu, la situation n'a pas été mise à profit ; bien au contraire, alors que la croissance était vive au quatrième trimestre, la dépense a été encouragée par l'ouverture nette de crédits supplémentaires (pour un montant de 1,7 Md€).

Ce collectif, élaboré et voté en fin d'année, était inutile, s'agissant des ouvertures nettes de crédits nouveaux. Au demeurant, il a fallu reporter une partie de ces crédits sur 2005 pour éviter la contradiction avec l'objectif de limitation des dépenses au montant des crédits arrêté par la LFI (cf. ci-dessous).

Ainsi, se trouve illustré à nouveau le diagnostic de la Cour, établi en 2004, selon lequel, dès que la croissance s'améliore les crédits ouverts sont augmentés (et les impôts sont fréquemment réduits), tandis que lorsque la conjoncture ralentit, il n'est jugé possible, ni de revenir sur les distributions de crédits, ni d'augmenter les prélèvements obligatoires. Telle est la spirale des déficits depuis une trentaine d'années.

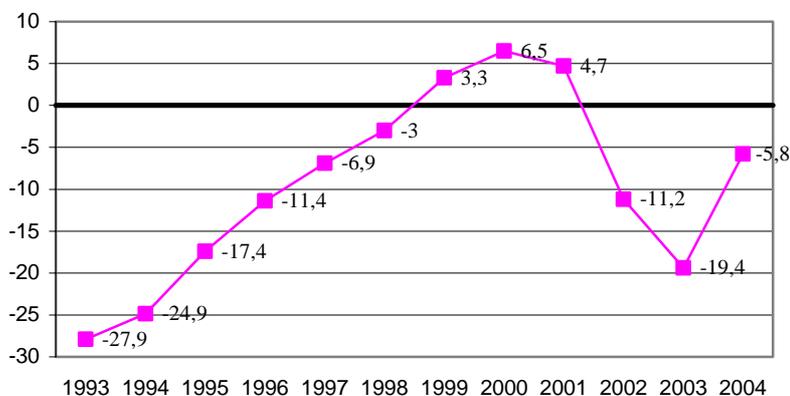
B - UN DEFICIT PRIMAIRE PERSISTANT

Après quatre années de détérioration, le déficit primaire, qui est la différence entre les dépenses et les recettes, avant paiement des charges de la dette, s'est réduit : il passe de -19,4 Md€ à -5,8 Md€, soit une diminution du même ordre que celle du déficit budgétaire.

En un an, le solde primaire a donc connu une amélioration de près de 40% de celle acquise en sept ans, entre 1993 et 2000.

Graphique 2 - Solde primaire du budget de l'État

en Md€



Source : Cour des comptes.

Cependant, la persistance du solde primaire illustre bien la situation réelle de l'Etat :

- pour la troisième année consécutive, l'Etat est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette ;
- cet état de choses (rarissime en Europe cf. : ci-dessous) explique que, les charges d'intérêt de la dette étant financées par l'emprunt, l'endettement, qui ne cesse de croître depuis 23 ans, augmente désormais de façon autonome, alimenté chaque année par les charges d'intérêt⁸ ;
- si 70% du déficit total (43,9 Md€) correspond aux dépenses d'investissement, 30% est imputable à des dépenses de fonctionnement⁹.
- avec 4% du total des dépenses de fonctionnement financées par l'emprunt, l'Etat vit à crédit 15 jours par an¹⁰.

C - L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Le niveau du déficit est conditionné, d'une part, par l'importance des dépenses publiques et, d'autre part, par les effets de la croissance, aléatoires chaque année, et qui procurent plus ou moins de recettes.

Un autre critère que le déficit permet d'apprécier la performance de l'État : c'est celui de la dette.

La dette de l'État augmente de 5,7% en 2004, moins qu'en 2003 (7,0%) : elle s'établit à 935,3 Md€, soit 57,5% du PIB fin 2004¹¹.

Cependant, les charges d'intérêt ont augmenté, à nouveau, de 1,4%, malgré des taux d'intérêt historiquement bas.

Alors qu'en 2003 les charges nettes de la dette¹² avaient diminué de 1,3%, s'établissant à 37,6 Md€, en 2004, elles ont augmenté de 540 M€ pour atteindre 38,1 Md€, soit le même ordre de grandeur que le produit de l'impôt sur les sociétés, ou les crédits attribués à l'enseignement scolaire ou au secteur travail / santé / solidarité.

⁸ C'est « l'effet boule de neige ».

⁹ Le Parlement reçoit, depuis 2002, en anticipation des dispositions de la LOLF, dans le rapport économique social et financier, une présentation du PLF faisant apparaître une décomposition du budget de l'Etat en section de fonctionnement et en section d'investissement. La Cour examine le résultat.

¹⁰ Cette estimation est minimale, puisqu'elle est fondée sur la comptabilité budgétaire, qui ne prévoit, contrairement à une comptabilité patrimoniale, ni dotations aux provisions, ni dotations aux amortissements.

¹¹ Y compris la dette vis-à-vis des autres administrations publiques (alors qu'en comptabilité nationale, la dette de l'Etat est nette des dettes vis-à-vis de ces autres administrations, et se trouve ainsi réduite, de 94,3 Md€ en 2004 cf. : tableau p. 21).

¹² Charges nettes de la dette = charges brutes – recettes diverses liées à la technique de gestion de la dette des coupons courus non échus : lorsqu'un souscripteur achète des titres d'Etat à moyen ou long terme, à une date anticipée par rapport à la date anniversaire du titre (le porteur achète un « coupon couru »), il verse une recette à l'Etat ; celui-ci verse ensuite, à la date anniversaire du titre, un intérêt, sur la base d'une année pleine (un « coupon plein »).

1) - L'allongement de la durée de vie de la dette de l'Etat

L'Etat a réorienté sa politique d'émission en privilégiant des durées plus longues.

En utilisant la marge de manœuvre dégagée par la réduction du déficit prévu (43,9 Md€ au lieu de 55,1 Md€) et l'opportunité offerte par le niveau faible des taux longs, l'Etat a restructuré sa dette de façon nette : l'encours des titres d'une durée inférieure à un an a diminué de 11,6 Md€

Les nouvelles lignes d'OAT¹³, créées en 2004 et début 2005, sont révélatrices, également, d'une volonté de développer l'offre de titres d'Etat français sur les très longues maturités¹⁴.

En 2004, en définitive, la durée de vie moyenne de la dette de l'Etat s'allonge pour atteindre 6 ans et 85 jours au 31 décembre contre 5 ans et 313 jours fin 2003.

L'allongement de la durée de la dette, lorsque les taux d'intérêt longs sont bas, est techniquement justifié. Ce n'était pas, toutefois, l'objectif initialement affiché, par le Minéfi, qui avait une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette. La formulation de la stratégie gagnerait donc à être clarifiée.

Quoi qu'il en soit, ce point de technique de gestion est à distinguer du problème du montant de la dette et de son importance relative.

2) - L'accroissement de la dette reporte les ajustements budgétaires

Si la progression de la dette s'est ralentie par rapport aux années précédentes, elle est supérieure à celle du PIB en valeur. L'augmentation de la dette est envisageable si elle finance des investissements productifs ayant un impact sur la croissance future, mais l'endettement n'a pas à être utilisé pour financer des dépenses courantes.

Cette facilité diminue la capacité de choix des générations futures, qui supporteront une charge d'ajustement budgétaire (en hausse d'impôts et/ou en réduction des dépenses de fonctionnement ou des transferts) plus lourde qu'elle aurait pu être.

3) - La place de la dette de l'Etat dans l'économie

La dette de l'Etat ne représente pas toute la dette publique, mais une part déterminante (cf. : ci-dessous)¹⁵. Il devient donc essentiel de montrer qu'il est possible de faire reculer la dette en part de PIB pour garantir une maîtrise réelle des finances de l'Etat.

Pour faire diminuer l'importance relative de la dette, il faut d'abord arrêter sa progression, c'est-à-dire la stabiliser. Or, la dette s'accroît automatiquement, puisque la charge d'intérêt qu'elle génère conduit à augmenter le déficit budgétaire, qui, financé par l'emprunt, augmente l'encours de la dette, ce qui entraîne une nouvelle hausse des charges d'intérêt.

¹³ Titres à long terme (10 ans et plus).

¹⁴ Création d'un nouvel emprunt à 30 ans (OAT 4,75% avril 2035) en 2004, et recours pour la première fois à un emprunt négociable à 50 ans (OAT 4% avril 2055) en 2005.

¹⁵ La dette de l'Etat représente 79% de la dette publique, qui, en cinq ans, aura augmenté de plus de huit points, passant de 56,6% du PIB en 2000 à 64,7% en 2004.

Si le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la dette publique tend spontanément à s'accroître. Pour stabiliser la part de la dette dans l'économie, il convient d'abord de dégager un excédent primaire, c'est-à-dire des recettes suffisantes pour couvrir à la fois les dépenses (hors charge de la dette) et une partie des charges de la dette. Le niveau de cet excédent primaire dépend de la croissance : une croissance faible combinée à un encours de la dette important se traduit par un excédent primaire stabilisant élevé, et inversement.

Le solde « stabilisant » peut être approché par une formule complexe¹⁶. En 2005, dans les hypothèses économiques de la LFI, le solde primaire à atteindre pour que l'augmentation de la dette ne dépasse pas celle du PIB est un solde équilibré.

Or la loi de finances pour 2005 prévoit un solde primaire déficitaire de près de 5 Md€ Dès lors, selon les hypothèses de la loi de finances adoptée en décembre 2004, le ratio dette de l'État/PIB continuera d'augmenter cette année.

II - LES RECETTES ET LES DEPENSES DE L'ETAT

En 2004, comme en 2002 ou 2000, dans des circonstances pourtant différentes, la dépense publique a poursuivi sa hausse.

La forte réduction du déficit budgétaire résulte principalement de l'évolution plus favorable des recettes : 230,7 Md€ prévus, au moment du dépôt du projet de loi de finances (compte tenu de 3,3 Md€ d'allègement d'impôts), soit le même niveau que dans la LFI 2003, et 245,5 Md€ (y compris les fonds de concours)¹⁷ de ressources totales nettes finalement obtenues dans un contexte de croissance supérieure aux prévisions.

Tableau 2 - Evolution des recettes et des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts et à périmètre non constant

Variation en % par rapport à l'année précédente (en valeur)

	2000	2001	2002	2003	2004
A – recettes définitives	+ 1,1	+ 1,7	- 2,9	- 2,6	+9,6
B – dépenses définitives	- 0,3	+ 2,4	+ 4,2	+ 0,3	+3,6

Source : Cour des comptes.

Quant aux dépenses, leur rythme de progression, qui évolue au gré des débudgétisations et rebudgétisations (cf. : ci-dessous), est reparti à la hausse, sans égaler toutefois celui de 2002.

¹⁶ Développée dans les rapports économiques, sociaux et financiers des derniers PLF pour 2004 et 2005, et les rapports pour les débats d'orientation budgétaires de juin 2003 et 2004.

Solde primaire stabilisant 2005 (en% du PIB 2005) = (taux d'intérêt apparent de la dette 2005 – taux de croissance en valeur 2005) x dette de fin 2004/PIB 2004.

Le taux d'intérêt apparent de la dette de l'Etat (obtenu en rapportant les charges d'intérêt de la dette d'une année à l'encours de la dette à la fin de l'année) a été de 4,34% en 2004. Le taux de croissance du PIB en valeur prévu par le gouvernement pour 2005 est également 4,34% (2,5% de croissance du PIB en volume et 1,8% d'inflation).

¹⁷ Ressources nettes = total des ressources – prélèvements sur recettes – remboursement et dégrèvements d'impôts + fonds de concours.

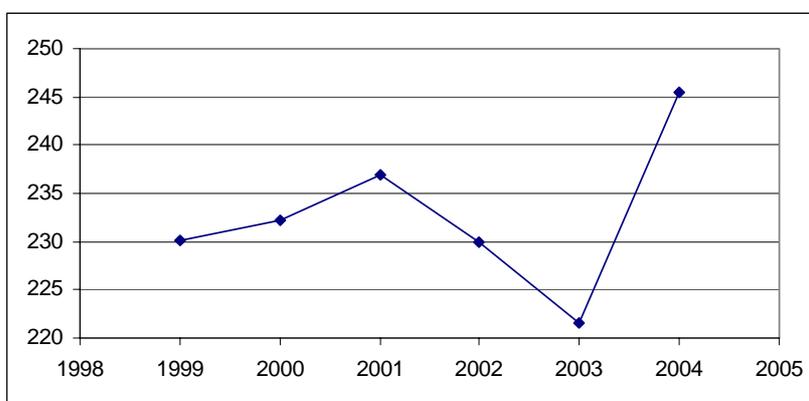
A - DES RECETTES EN FORTE AUGMENTATION ¹⁸

1) - La hausse des ressources nettes est liée au redressement des recettes fiscales

Après deux années de baisse des recettes par rapport à l'exécution précédente, en 2004, les ressources nettes ont recommencé à croître, pour atteindre 240,7 Md€ hors fonds de concours, soit une augmentation de plus de 21 Md€, ou 245,5 Md€ avec les fonds de concours (**annexe II**).

Cette évolution forte, non prévue par la loi de finances initiale et établie de manière consensuelle avec les instituts de conjoncture (contrairement à la situation de 1999), était perceptible dès juin 2004. Un collectif budgétaire en cours d'année n'a cependant pas été jugé nécessaire, pour constater ce surplus de recettes inattendues.

Graphique 3 - Evolution des ressources nettes, y compris fonds de concours,
en Md€



Source : Minéfi, Cour des comptes

S'agissant des seules recettes fiscales, d'un montant de 265,7 Md€ l'augmentation, forte d'une année sur l'autre (+ 25,9 Md€), s'explique par deux facteurs :

- d'importantes modifications de périmètre, tenant notamment à un rattachement au budget général des recettes affectées au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC), se sont traduites par une hausse mécanique pour un montant de 9,6 Md€;
- une croissance économique plus élevée que prévue dans les hypothèses de la LFI (+1,7%) : de 2003 à 2004, d'exécution à exécution, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 16,3 Md€ à périmètre constant¹⁹.

La progression spontanée, c'est-à-dire sans l'effet des mesures nouvelles, des mêmes recettes fiscales nettes, à périmètre constant, a atteint 7,3%, la croissance ayant été forte en fin d'exercice²⁰.

Les recettes non fiscales, qui représentent 15% des ressources du budget général, se sont accrues de 3,5 Md€ soit 0,5 Md€ de plus que ce qui avait été initialement prévu²¹.

¹⁸ Les évolutions des principales recettes seront retracées dans le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances de juin 2005.

¹⁹ L'évolution avait été négative en 2002 et en 2003, et positive en 2001, pour seulement 4,8 Md€

²⁰ Par rapport à la loi de finances rectificative, une plus-value de 3,3 Md€ a été encore enregistrée.

²¹ La créance que l'Etat détenait sur l'Unedic, d'un montant de 1,2 Md€ qui devait initialement être versée en 2002, reportée sur 2003, puis 2004, a désormais des perspectives de recouvrement très fragiles.

Tableau 3 - Tableau récapitulatif de l'évolution des ressources y compris fonds de concours et à périmètre non constant

en Md€

Ressources	Exécution 2003	LFI 2004	Exécution 2004
Recettes fiscales brutes	305,9	320,7	330,1
Dépenses liées aux remboursements et dégrèvements d'impôts	- 66,1	- 64,2	- 64,5
Recettes fiscales nettes	239,8	256,2	265,7
Recettes non fiscales	32,7	35,8	36,2
Recettes totales	272,5	292,3	301,9
Prélèvements sur recettes	-52,9	-61,6	-61,2
Fonds de concours	4,5		4,8
Ressources nettes	224,1	230,7	245,5

Source : Minéfi

2) - Les prélèvements sur recettes ont connu une importante hausse en 2004

Sur la période 1999-2004, les prélèvements sur recettes (PSR) ont progressé de plus de 20 Md€ soit de 50% (8,4% en moyenne annuelle). Les prélèvements au profit des collectivités territoriales se sont accrus de 69,9% et ceux au profit de l'Union européenne (UE), de 11,5%.

Tableau 4 - Evolution des prélèvements sur recettes (en exécution)

En Md€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004/2003
Recettes fiscales nettes	238,7	240,1	244,9	240,2	239,8	265,7	10,8%
PSR	-40,8	-43,5	-46,2	-49,6	-52,9	-61,2	15,7%
UE	-13,9	-14,7	-14,5	-14,8	-16,3	-15,5	-4,8%
CL	-26,9	-28,9	-31,7	-34,8	-36,6	-45,7	24,8%
En % des ressources nettes	17,1%	18,1%	18,9%	20,6%	22,1%	23,0%	
dont UE	5,8%	6,1%	5,9%	6,2%	6,8%	5,8%	
dont CL	11,3%	12%	12,9%	14,5%	15,3%	17,2%	

Source : Minéfi, Cour des comptes

La hausse de 15,7% en 2004 n'est pas due au prélèvement au profit de l'UE, ce prélèvement ayant même diminué de 5% par rapport à 2003, mais aux prélèvements au profit des collectivités territoriales, qui augmentent de près d'un quart, à la suite de la réorganisation en profondeur des modalités de versement des concours de l'Etat, intervenue en LFI 2004²².

Cette forme de débudgétisation est neutre pour le solde des administrations publiques, mais elle contribue optiquement à faire croire que les dépenses de l'Etat sont maîtrisées, sur moyenne période, alors que, seul, leur circuit a été modifié.

²² La LFI pour 2004 a élargi la dotation globale de fonctionnement (DGF), réorganisé ses masses internes pour renforcer la péréquation entre collectivités, et soustrait certaines de ces dotations des dépenses du budget de l'Etat pour les inscrire directement en prélèvements sur recettes.

B - DES DEPENSES AJUSTEES

1) - Leur évolution est calculée sur la base d'un périmètre constant du budget de l'État

Le projet de loi de finances pour 2004 avait retenu comme référentiel des dépenses de l'État, le montant des dépenses du budget général, déduction faite des recettes encaissées au titre de la dette et hors fonds de concours. Dans ce cadre, les dépenses étaient évaluées à 277,9 Md€ à périmètre constant, et à 283,7 Md€ à périmètre courant.

Depuis le PLF pour 2001, le Gouvernement présente une charte de budgétisation permettant de comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, en conservant le périmètre budgétaire de l'année précédente.

En 2004, les changements de périmètre, qui ont affecté les dépenses de l'État dans le projet de loi de finances, ont été de grande ampleur : les changements s'élèvent à +5,7 Md€, et correspondent à des mouvements opposés, au premier rang desquels figurent la budgétisation du FOREC (+17,1 Md€), l'intégration aux prélèvements sur recettes de diverses dotations aux collectivités territoriales jusqu'alors financées sur crédits budgétaires (-7,8 Md€) et le transfert aux départements du financement du RMI (-4,9 Md€).

Dans le cadre de ce budget, ainsi reconstruit, une norme de progression des crédits de 0% en volume, par rapport à 2003, a été fixée (**annexe III A**).

En exécution, les dépenses brutes du budget général augmentent de 2,4%, à 355 Md€. Compte tenu de la diminution (-2,5%) des dépenses liées aux remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 290,9 Md€²³, soit une augmentation de 3,6% (détails **annexe III B**).

2) - Une norme peu sévère

Compte tenu d'une évolution de l'inflation hors tabac estimée à 1,5% en 2004 en LFI²⁴, la norme retenue de stabilisation en volume se traduit en fait par une hausse des crédits ouverts en LFI de 4,1 Md€.

Cette norme pourrait être considérée comme l'expression d'une politique de maîtrise des dépenses de l'État. En effet, le surplus de crédits budgétaires n'est pas suffisant pour faire face aux besoins nouveaux évalués à 5 Md€, dont 2 Md€ pour le financement des priorités gouvernementales et 3 Md€ pour couvrir l'évolution mécanique des dépenses considérées comme inéluctables (charges de la dette, rémunérations, pensions et minima sociaux). Il oblige, dès lors, à dégager des marges de manœuvre sur les autres dépenses du budget général.

²³ Y compris, en exécution, le montant des fonds de concours (seulement inscrit pour mémoire en LFI) de 4,8 Md€.

²⁴ La loi de finances pour 2004 prévoyait une inflation de l'ordre de 1,8% fondée sur des hypothèses du prix du pétrole de 25 \$ le baril et un taux de change de l'euro à 1,10 \$. L'inflation en France, en décembre 2004, s'établissait à 2,1% en glissement annuel (contre 2,2% en décembre 2003) et à 2,2% en moyenne. L'inflation hors tabac s'est finalement établie à 1,7%.

En tant que telle, la norme a été tenue. Cependant, elle peut tout aussi bien être interprétée comme l'illustration d'une politique insuffisamment rigoureuse :

- elle s'inscrit dans le prolongement de la norme édictée en 2003, assise sur un niveau de dépenses particulièrement élevé en 2002 (+4,6%)²⁵ ;
- de 2002 à 2005, les crédits, tels qu'ils figurent dans les lois de finances initiales, auront augmenté de 16,3 Md€ (l'objectif ayant été initialement calculé à partir d'une loi de finances pour 2002 « rebasée »²⁶, l'augmentation des crédits a été en fait minorée de 2,5 Md€ : ce rebasage pris en compte, l'évolution des dépenses sur quatre ans est limitée à 13,8 Md€) ;

Tableau 5 - Progression des crédits correspondant à leur stabilisation en volume

en Md€

LFI 2003/LFI 2002		LFI 2004/ LFI 2003	LFI 2005/ LFI 2004
LFI 2002	LFI 2002 rebasée		
+ 7,1 Md€	+ 4,6 Md€	+4,1 Md€	+5,1 Md€

- elle ne tient pas compte de l'évolution des autres catégories de dépenses, consommées par d'autres canaux, que sont les prélèvements sur recettes, les remboursements et dégrèvements d'impôts et les dépenses fiscales²⁷ ;
- elle est moins exigeante que celle de l'Allemagne qui supporte pourtant le coût de la réunification, puisque la programmation pluriannuelle allemande, est fondée sur une stabilisation des crédits en valeur et non pas en volume²⁸ ;
- elle est assise, cette année encore, non pas sur une remise en cause des conditions de fonctionnement de l'administration ou du champ des interventions de l'État, mais principalement sur une politique de régulation infra annuelle qui n'est pas sans soulever certaines difficultés.

3) - Une régulation plus limitée

En 2003, le dispositif de régulation avait entraîné des difficultés dans le fonctionnement des services de l'État, considérablement contraint à périmètre constant. Il a été assoupli en 2004 (détails **annexe IV**).

En effet, alors que dans le cadre de la régulation budgétaire, les mises en réserve (MER) avaient porté sur 10,7 Md€ en 2003, dont 4 Md€ sur les crédits ouverts en loi de finances et 6,7 Md€ sur les crédits reportés, elles se sont élevées en 2004 à 6,7 Md€ dont 3,8 Md€ au titre des crédits ouverts en LFI et 2,9 Md€ sur les crédits reportés.

²⁵ Cf. Rapport préliminaire de mai 2004, page 10.

²⁶ En 2002, le gouvernement n'a pas souhaité reconnaître la LFI pour 2002, votée avant les élections, comme seule base de dépenses : pour calculer la progression des crédits de 2002 à 2003, la base 2002 a été augmentée pour tenir compte des « sous-budgétisations pérennes de la loi de finances pour 2002 » (cf. : dossier de présentation de la LFI pour 2003).

²⁷ Ce constat ne doit pas être confondu avec le manque de sincérité de certains postes sous-dotés ou non dotés en LFI (le point le plus connu concerne le financement des opérations extérieures de la défense), dont l'ajustement se fait en cours d'année. Parallèlement, des dotations sont manifestement excessives au regard des besoins pour des raisons d'affichage (les exemples traditionnels concernent les actions en faveur des rapatriés, la politique de la ville, l'action sociale interministérielle).

Relève également d'une catégorie différente le report de charges, traditionnel, d'une année sur l'autre (plus de 700 M€ au titre de la compensation des exonérations de charges sociales dues par l'Etat, reportées sur 2005, l'année dernière).

²⁸ Toutefois, le budget fédéral allemand supporte une part plus faible de dépenses de personnel du fait que les länder exercent certaines compétences décentralisées.

Tableau 6 - Mises en réserves

en Md€

	Mises en réserves					
	sur crédits LFI	sur crédits reports de N-1	total	Annulations sur gels	« dégels »	reports
2003	4,0	6,6	10,6	-5,3	3,2	2,1
part des MER				50%	30%	20%
2004	3,8	2,8	6,6	-2,3	3,5	0,8
part des MER				35%	53%	12%
2005	3,9					

Source : Cour des comptes

En outre, la mise en place du dispositif de régulation a été plus longue qu'en 2003, puisqu'elle a démarré à la mi-février, a fait l'objet d'une première mise en réserve à la mi-mars, complétée par une « réserve de précaution » à la mi-avril, dont la répartition n'a été arrêtée, dans certains ministères, qu'en juin. Enfin, les premières annulations ne sont intervenues qu'en septembre.

Par ailleurs, au-delà de la régulation, les annulations opérées, aussi bien en cours d'année que dans le collectif d'automne (détails **annexe V**) ont, elles aussi, été en retrait :

Tableau 7 - Annulations hors décrets d'avance

(en Md€)

	2002	2003	2004	2003/02	2004/03
Total des annulations	4,8	6,0	3,2	+25%	-47%
<i>dont remboursements et dégrèvements d'impôts (RDI)</i>	2,1	0,6	0,8		
<i>part des RDI dans le total</i>	44%	10%	25%		
<i>dont charges de la dette</i>	0,1	1,1	0,1		
<i>part de la dette dans le total</i>	2%	18%	3%		
Total des annulations hors titre I	2,6	4,2	2,2	+62%	-48%
En% du total des annulations	54%	70%	69%		

Source : Minéfi, Cour des comptes

Sur toute l'année, l'ensemble des annulations se situe à 4,5 Md€, un montant bien moindre que celui de 2003 (6,9 Md€), et même 2002 (4,8 Md€).

Enfin, alors que le collectif pour 2003 avait diminué les crédits de 0,9 Md€, la loi de finances rectificative pour 2004 a ouvert 1,7 Md€ de crédits supplémentaires.

4) - La fin de gestion

Un dispositif de régulation plus limité en cours de gestion n'a pas permis de dégager des marges de manœuvre infra-annuelles suffisantes pour que la consommation des crédits ouverts en fin d'année soit compatible avec le respect de l'objectif d'évolution de la dépense.

L'exécution budgétaire de 2004 n'a été conforme à la norme fixée sur la dépense qu'au prix d'une augmentation des reports de crédits et d'un blocage des dépenses militaires en capital, en fin d'année.

Ce sont, en effet, 1 Md€ de paiements qui ont été suspendus en décembre et intégralement reportés sur 2005. Le ministère de la défense a donc servi de variable d'ajustement du budget de l'État dans le cadre des opérations de fin de gestion, alors même que ses dépenses ont progressé en 2004 à un rythme plus rapide que celui des autres budgets (+3,8%)²⁹.

Le montant des reports de crédits passe de 9 à 10 Md€, ce qui a pour conséquence de stopper l'effort de réduction des reports entrepris depuis 2002, qui participait d'une logique vertueuse de définition des enveloppes budgétaires à moyen terme, et de rapprocher les reports du niveau maximum autorisé par la LOLF (3% des crédits initiaux).

Tableau 8 - Tableau des reports

en Md€

	99 sur 00	00 sur 01	01 sur 02	02 sur 03	03 sur 04	04 sur 05
Reports	11,5	13,7	14,1	11,3	9,0	10,0

Source : Cour des comptes

Il est noté, enfin, que le montant total des opérations comptabilisées en période complémentaire ne cesse d'augmenter : les opérations de fin de gestion sont de 13,2 Md€ en 2004, alors qu'elles étaient de 11,7 Md€ en 2003 (et 4,8 Md€ en 1999).

Acceptable en soi, pour des raisons de réalisme, et expressément prévue par la LOLF³⁰, la régulation, telle qu'elle est pratiquée, renvoie à l'année suivante les difficultés budgétaires et les nécessaires ajustements structurels, en reportant les charges et les crédits. Elle est supportée par un petit nombre de ministères, les plus dépensiers d'entre eux étant largement épargnés. Elle pose, une nouvelle fois, le problème de la sincérité de la LFI en raison des mises en réserve de crédits effectuées de manière systématique dès le début de la gestion. Le vote par le Parlement d'une réserve de précaution destinée à mieux faire face aux aléas de la gestion ou aux besoins nouveaux devrait permettre de trancher ce débat récurrent.

*

²⁹ Cette pratique, qui n'est pas récente, conduit à faire deux commentaires, l'un classique, l'autre plus nouveau. La suspension de paiements oblige l'Etat à payer des intérêts moratoires aux entreprises : pour respecter, en affichage, un objectif de dépenses à ne pas dépasser, le budget de l'Etat supporte donc, en contrepartie, un coût ; celui-ci devrait être présenté et mis en perspective. Par ailleurs, la mise en place, actuellement en cours, d'une comptabilité générale, conformément à la LOLF, permettra une appréciation plus précise du résultat budgétaire en facilitant un rapprochement entre les charges inscrites dans la comptabilité de l'exercice et les décaissements constatés dans la comptabilité budgétaire.

³⁰ La LOLF dispose en son article 14 que des crédits peuvent être annulés pour prévenir la détérioration de l'équilibre budgétaire.

En définitive, si l'objectif de dépenses fixé par la loi de finances initiale pour 2004 a été optiquement atteint, la gestion quotidienne des crédits ne donne pas une idée claire de la ligne suivie³¹. L'objectif est atteint non par des réformes portant sur les structures ou les actions de l'État, mais par de simples et multiples ajustements conjoncturels.

Cette gestion budgétaire, efficace dans le pilotage sur l'objectif arrêté, reporte l'assainissement réel des finances de l'État à plus tard, alors que la croissance de la fin 2004 pouvait offrir l'occasion d'une action plus en profondeur sur les dépenses, donc sur les déficits et sur la dette.

Sans cette action, il y a lieu de craindre que l'amélioration de 2004 ne soit que passagère.

³¹ Dans le courant 2004, diverses communications ont été faites concernant les crédits supplémentaires pour la recherche, la baisse des charges pour l'hôtellerie et la restauration, l'exonération de taxe professionnelle concernant les nouveaux investissements, le coût consolidé de la convergence des SMIC, la suspension de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS),...

TITRE 2 - LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

L'État, qui par son action normative et ses nombreuses interventions, a une forte influence sur l'évolution du déficit et de la dette des autres administrations publiques, ne parvient pas à améliorer substantiellement les finances publiques.

Pour la première fois depuis près de 10 ans, les collectivités territoriales ont dégagé un solde négatif (-1,9 Md€), au moment où elles reçoivent de l'Etat des transferts de compétences au financement complexe. Quant aux comptes sociaux, ils sont de plus en plus déficitaires (15,9 Md€ l'année dernière, au lieu de 9,8 Md€ en 2003).

Les comparaisons européennes montrent que si l'évolution relative de la France reste proche, sur bien des points de celle de l'Allemagne, ces deux Etats, en revanche, divergent de plus en plus du plus grand nombre de leurs autres partenaires.

I - LES RESULTATS DES ADMINISTRATION PUBLIQUES³²

Cette analyse exploite les données de la comptabilité nationale établies en droits constatés selon le système européen de comptes³³. Elle donne ainsi une autre perspective que l'approche budgétaire sur les soldes et la dette des administrations.

A - DES SOLDES PRÉOCCUPANTS

Les résultats enregistrés pour les différents sous-secteurs des administrations publiques (APU)³⁴ recouvrent, comme les années précédentes, des évolutions différenciées.

Le besoin de financement de l'Etat se réduit de 10Md€ (52,2 Md€ contre 62,2 Md€ en 2003)³⁵. L'ampleur du redressement est en réalité moitié moindre pour deux raisons : d'une part, la reprise de la dette du FOREC par la CADES (classée en ODAC) procure à l'Etat un gain apparent de 1,1 Md€; d'autre part, en n'enregistrant pas le besoin de financement du BAPSA, en droits constatés, l'Etat ne compte pas 3,5 Md€ de charges³⁶.

L'excédent des ODAC ne doit pas faire illusion, car il résulte des transferts de l'Etat, et les soldes des APUL et des ASSO se détériorent.

Cependant, la situation de l'Etat reste toujours la plus critique, puisque son besoin de financement représente un sixième de ses recettes.

³² Les données qui suivent sont extraites des comptes nationaux publiés le 20 mai 2005 par l'INSEE, dans les nouvelles références dites de la base 2000 du système européen des comptes (qui se substitue à la base dite 95, afin d'améliorer la comparabilité des statistiques européennes).

³³ Le passage du résultat d'exécution budgétaire au déficit de l'Etat notifié est explicité dans le rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2003, et dans le rapport sur les comptes pour 2004.

³⁴ Au sein des administrations publiques, à côté de l'Etat figurent les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL), les administrations de sécurité sociale (ASSO).

³⁵ Ces chiffres ne tiennent pas compte des gains sur contrats d'échange de taux d'intérêt, qui sont au contraire inclus dans le déficit notifié à la Commission européenne.

³⁶ La comptabilité nationale considère le BAPSA comme "transparent" (la Mutualité sociale agricole contracte une dette, qui permet de compenser l'écart entre les prestations versées et les cotisations reçues).

Tableau 9 - Part relative du besoin ou de la capacité de financement des APU par rapport aux recettes en 2004

en Md€

	ETAT	ODAC	APUL	ASSO	APU (total) ³⁷
Dépenses	374,6	56,5	178,7	403,3	881,8
Recettes	322,4	66,3	176,8	387,4	821,6
Besoin / capacité de financement	-52,2	+9,9	-1,9	-15,9	-60,1
% par rapport aux recettes	-16,2 %	+14,9 %	-1,1 %	-4,1 %	-7,3 %
Besoin / capacité de financement y compris gains sur swaps	-51,8	+10,0	-1,9	-15,9	-59,6

Source : INSEE chiffres semi-définitifs base 2000 du SEC, Cour des comptes.

1) - L'excédent affiché des ODAC³⁸

Les ODAC ont dégagé en 2004 une capacité de financement de 9,9 Md€, soit une amélioration de 5 Md€ sur 2003.

Tableau 10 - Capacité (+) ou besoin (-) de financement des ODAC

en Md€

	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat	+4,5	+4,5	+9,1	+4,9	+9,9

Source : INSEE, Cour des comptes

Cet excédent a pour origine des dotations en capital de l'État d'un montant de 4,2 Md€ qui ont aggravé, à due concurrence, le déficit de l'Etat. Leurs principaux bénéficiaires sont l'ERAP, l'EPFR et Charbonnages de France : ces trois organismes dégagent, en conséquence, une capacité de financement totale de 3,1 Md€

La capacité de financement des ODAC doit, au demeurant, toujours être considérée avec prudence. Près de 90 % de leurs ressources sont, en effet, des recettes fiscales affectées ou des dotations transférées du budget général. Ils n'ont pas d'actifs immobilisés valorisables, sauf ceux que l'Etat décide de mettre sur les marchés (titres France Telecom pour l'ERAP, titres AREVA pour le CEA, etc). En fait, les ODAC correspondent fréquemment à des "débudgétisations" (qui viennent nuancer les constats relatifs à l'Etat).

Le versement par EDF et AREVA d'une soulte de 1,6 Md€ au CEA, maître d'ouvrage des travaux de démantèlement du site nucléaire de Marcoule³⁹, en application d'un protocole signé fin 2004, améliore la capacité de financement de ce dernier de 1,6 Md€ mais n'aura aucune incidence durable sur le solde primaire des administrations publiques.

³⁷ Le total des APU est net des transferts entre administrations publiques.

³⁸ Au nombre d'environ 800, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes, en général dotés de la personnalité morale, auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Ils produisent principalement des services non marchands et leurs ressources proviennent de subventions de l'Etat, de recettes fiscales affectées ou de contributions obligatoires (leur périmètre ne recoupe pas totalement la liste des 777 opérateurs et catégories d'opérateurs de l'Etat établie pour les besoins de la mise en œuvre de la LOLF, notamment parce qu'il exclut nombre d'associations partenaires du ministère de l'écologie et du développement durable).

Font notamment partie des ODAC la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le fonds de réserve des retraites (FRR), Charbonnages de France (CDF) depuis 2001, le CEA, le CNES, l'ERAP.

³⁹ Voir rapport public particulier sur le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005).

Pour sa part, le FRR accumule des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite, et dégage une capacité de financement de 2,4 Md€, qui correspond à des ressources fiscales affectées (1,2 Md€), à un versement de la CNAV (0,9 Md€) et à des produits financiers (0,3 Md€).

La CADES dégage une capacité de financement de 1,7 Md€, qui n'est qu'un pur effet de trésorerie entre ses ressources et ses dépenses.

En revanche, l'ORGANIC (qui doit être reclassée, en 2005, parmi les administrations de sécurité sociale) dégrade sa capacité de financement de 1,5 Md€, en raison du versement de sa contribution au FSV, aux régimes indépendants et au BAPSA.

2) - La dégradation des comptes des administrations publiques locales

Les administrations publiques locales dégagent, pour la première fois depuis 1995, un besoin de financement.

Tableau 11 - Capacité (+) ou besoin (-) de financement des APUL

	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat	+2,8	+2,0	+2,0	+0,5	-1,9

en Md€

Source : Minéfi, Cour des comptes

Cette dégradation, déjà visible en 2003, résulte de la progression plus rapide des dépenses (+8,5 %) que celle des recettes (+7,0 %).

Les postes de dépenses qui croissent le plus vite sont les prestations et autres transferts (+16,6 %), à cause du transfert aux départements de la charge du revenu minimum d'insertion (5,4 Md€) et des subventions versées (11,6 Md€) notamment à la SNCF au titre de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs et à la RATP au titre des transports en Ile-de-France. Les dépenses de fonctionnement, faute d'une norme d'évolution en volume, et les dépenses d'investissement augmentent également, respectivement, de près de 6 % et de 7 %, dans le prolongement de la tendance de l'année 2003 (+7 %).

Ces hausses n'ont pas été répercutées sur les taux d'imposition, les impôts locaux et les transferts courants entre administrations publiques progressant deux fois moins vite que les prestations et autres transferts.

3) - La non maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale

La progression des dépenses des administrations de sécurité sociale (y compris l'UNEDIC, les régimes de retraites complémentaires et les hôpitaux) reste forte, malgré une légère décélération depuis deux ans (+6,3% en 2002, +5,2% en 2003 et +4,5% en 2004). L'objectif, fixé dans le plan de stabilité 2005-2007, fin 2004, est un retour à l'équilibre à l'horizon 2007⁴⁰.

⁴⁰ Cet objectif doit se traduire par la maîtrise des dépenses d'assurance maladie lesquelles ne doivent pas progresser, sur la durée du plan, plus vite que le PIB moyen (soit 2,25 % par an).

En fait, la progression des dépenses continue à demeurer supérieure à celle des recettes (+3,9% en 2002, +3,6% en 2003 et +3,0% en 2004). Le solde du sous-secteur continue donc de se dégrader rapidement⁴¹.

Tableau 12 - Capacité (+) ou besoin (-) de financement des ASSO

en Md€

	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat	+6,8	+6,0	-3,7	-9,8	-15,9

Source : Minéfi, Cour des comptes

Pour la sécurité sociale, selon les données comptables agrégées, transmises par les Caisses, mais non encore vérifiées par la Cour, le déficit des quatre branches du régime général s'élève à 11,9 Md€ soit le plus fort déficit historique de la sécurité sociale et de l'assurance maladie.

Sur ce total, la branche maladie représente en effet l'essentiel du déficit (avec 11,6 Md€), mais la branche famille enregistre son premier déficit depuis 1998 et la branche vieillesse voit son excédent pratiquement disparaître (0,25 Md€). Le taux de progression des dépenses d'assurance maladie (tous régimes confondus), qui entrent dans le champ de l'objectif national (ONDAM), a été ramené au-dessous de 5 % contre 6,2 % en 2003 et 7,2 % en 2002. Il est cependant trop tôt pour apprécier l'effet des mesures prises par le Gouvernement au cours de l'été 2004 par rapport à cette première inflexion des comportements.

Les recettes sont constituées à 68 % de cotisations sociales qui sont assises sur la masse salariale, à 19 % d'impôts affectés, à 8,4 % de transferts des autres administrations publiques, principalement de l'État au titre des exonérations de cotisations sociales et des subventions d'équilibre, et pour le solde de produits financiers et de prestations des unités de soins.

La situation de trésorerie positive de 3,4 Md€ de l'ACOSS est purement optique en raison de la reprise de la dette du régime général par la CADES. Le FSV dégage un besoin de financement de 795 M€ L'UNEDIC contribue pour 4,9 Md€ au besoin de financement des ASSO.

B - DE NOUVELLES SOURCES D'ENDETTEMENT

L'augmentation de l'endettement total des administrations publiques a été moindre en 2004 qu'en 2003 (7 % au lieu de 10,5 %). L'État reste, en France, le principal débiteur public.

Tableau 13 - Part de la dette des APU dans la dette publique (au sens du traité de Maastricht)

en Md€

	ÉTAT	ODAC	APUL	ASSO	Total
2003	798,7	55,2	109,8	31,7	995,6
2004	839,8	90,2	112,4	24,5	1 067,0
2004 (%)	78,8 %	8,5 %	10,5 %	2,2 %	100 %
Variation 2003-2004	+5,1 %	+63,1 %	+2,4 %	-22,7 %	+7,2 %

Source : INSEE, Cour des comptes.

⁴¹ Par rapport à la notification, faite à la Commission européenne, le 19 mars 2005 (en base 95), la dégradation est de 2,1 Md€

Toutefois, l'endettement des ODAC s'aggrave de plus de 60 % : la hausse enregistrée en 2004 correspond à la reprise par la CADES de la dette accumulée par la branche maladie, maternité, invalidité, décès du régime général⁴² pour un montant de 35 Md€

Pour les ODAC, l'amélioration d'ensemble du solde est sans rapport avec l'évolution de la dette du sous-secteur qui atteint 90,2 Md€, soit 5,5 % du PIB et 8,5 % de la dette publique, en augmentation de 60 % (près de 35 Md€) d'une année sur l'autre.

La dette des administrations centrales (État + ODAC) s'accroît toujours plus rapidement que le déficit net⁴³ : +76 Md€ en 2004 pour un besoin de financement net de 42,3 Md€ soit pratiquement la même augmentation qu'en 2003, alors que le besoin de financement constaté en 2004 est inférieur de 26 % au niveau atteint en 2003. La raison principale de cet écart tient, à nouveau, au transfert des dettes sociales vers la CADES (32 Md€).

S'agissant des APUL, la dette s'est accrue de 2,4 % par rapport à 2003 et de 6,2 % par rapport à 2002, alors qu'elle était quasiment stable depuis 1998. Avec un total de 112,4 Md€, elle représente 6,8 % du PIB et 10,5 % de la dette des administrations publiques.

Enfin, la réduction de la dette des ASSO résulte du transfert des déficits de la branche assurance maladie du régime général, prévu par la loi du 13 août 2004, vers la CADES. Elle masque le quasi-doublement de la dette de l'UNEDIC (10,3 Md€ contre 5,8 Md€), qui est garantie à hauteur de 60 % par l'Etat.

*

En définitive, à l'heure actuelle, la dette par actif des administrations publiques représente déjà près de deux ans du salaire net moyen⁴⁴.

A ce niveau, le débat sur le niveau « optimal » de la dette publique est assez théorique⁴⁵ : certes, l'objectif ne doit pas être de la ramener à zéro, et l'utilisation de la dette comme outil de politique économique pose de nombreux problèmes pratiques, mais il faut désormais se donner les moyens de faire en sorte que l'importance relative de la dette, rapportée au PIB, et les charges d'intérêt puissent durablement baisser.

⁴² En 2003, la hausse avait déjà été substantielle (11,4 Md€), car l'ERAP avait émis trois emprunts obligataires, d'un montant de 9,3 Md€, garantis par l'État et destinés à financer l'augmentation du capital de France Telecom par l'Etat.

⁴³ Le déficit net correspond au volume d'emprunts nets des remboursements.

⁴⁴ Source INSEE : dette totale selon Maastricht (1067,0 Md€) / nombre d'actifs (27,125 millions) = dette par actif (39 336 €). Dette par actif / salaire net moyen par actif (21 208 €) = 1,85 année de salaire. Cf. également annexe au RESF du PLF 2005.

⁴⁵ Cf. : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, du Minéfi, de juin 2004, pour le débat d'orientation budgétaire, pages 32 et 33.

II - LES RESULTATS COMPARES DES FINANCES PUBLIQUES

L'analyse de l'évolution de la place de la France par rapport à celle de ses principaux voisins peut se faire à plusieurs niveaux.

A - SOLDE PUBLIC, SOLDE PRIMAIRE, SOLDE STRUCTUREL

1) - Un déficit public parmi les plus élevés

En 2004, les déficits publics français et allemand, exprimés en % du PIB, se sont rapprochés des moyennes observées dans la zone euro et l'Union européenne à 15 (UE-15), mais ils sont restés, avec celui de la Grèce, deux des trois plus élevés de ces deux ensembles (**annexe VI-A**).

Les déficits publics notifiés, pour 2004, par la France (59,8 Md€) et l'Allemagne (80,3 Md€) ont représenté, à eux seuls, les deux tiers environ (66 %) du total des déficits publics notifiés par les Etats-membres de la zone euro (après 68 % en 2003 et 70 % en 2002).

Le PIB de ces deux Etats représentant environ la moitié de la zone euro (50,3 % en 2004), il ne peut y avoir qu'une forte corrélation, en niveau et en tendance, entre l'évolution de la moyenne au niveau de cette zone et les évolutions dans ces deux Etats.

L'observation est encore plus vraie si l'on prend également en considération l'Italie, la Grèce et le Portugal, c'est-à-dire l'ensemble des cinq Etats qui, depuis 2002 au moins, ont constamment figuré au nombre de ceux qui ont enregistré, au sein de la zone euro, les déficits les plus élevés (en % du PIB). Au total, ces cinq Etats ont représenté, en 2004, près de 94 % des déficits publics notifiés pour 72 % du PIB de la zone euro.

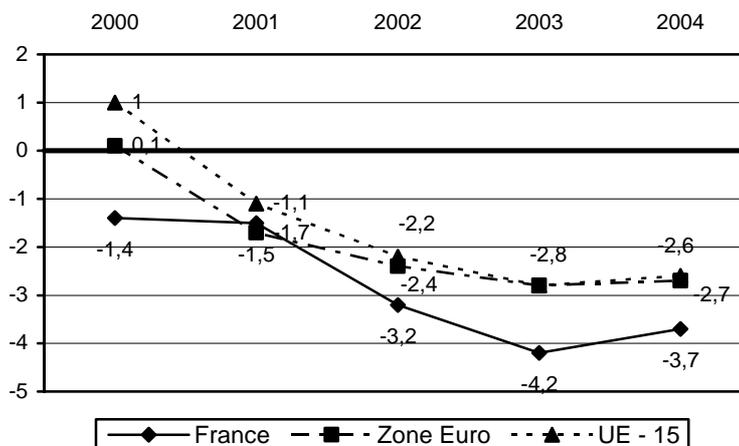
Ainsi, la réduction des écarts observés par rapport aux différentes moyennes européennes ne doit pas être mal interprétée. Elle ne doit pas dissimuler qu'il existe un écart croissant entre deux groupes d'Etats.

D'un côté, les cinq Etats précités enregistrent, d'une façon de plus en plus durable, les déficits publics les plus élevés et tirent vers le bas la moyenne communautaire en dessous de laquelle ils sont désormais les seuls à se situer.

De l'autre, un nombre croissant d'Etats, majoritaires en nombre, enregistre d'année en année, des résultats supérieurs, voire très supérieurs à la moyenne de la zone euro ou de celle de l'UE-15. Les uns ont, depuis plus ou moins longtemps, des soldes publics régulièrement excédentaires (Finlande, Belgique, Danemark). D'autres n'ont connu, dans un passé récent, que des déficits modestes et, le plus souvent, passagers (Irlande, Luxembourg, Suède). Les derniers, enfin, ont réussi à quitter la zone des déficits les plus élevés (Autriche, Espagne) ou à n'y faire qu'un court passage (Pays-Bas en 2003).

Même si tous ces Etats, en 2004, ont enregistré, le plus souvent, de moindres résultats qu'en 2003 (moindre excédent ou léger accroissement des déficits), leur situation a néanmoins continué à s'améliorer, en termes relatifs, par rapport à celle du groupe précédent. Dès lors, au fil du temps, la divergence tend à s'accroître entre les deux groupes d'Etats.

Graphique 4 - Evolution du besoin de financement des administrations publiques
% du PIB



Source : Eurostat, Cour des comptes.

2) - Un déficit primaire persistant

La France et l'Allemagne, dans la zone euro et l'UE-15, sont les seuls Etats-membres à avoir connu depuis trois ans, un déficit primaire persistant (**annexe VI-B**).

Le solde primaire des administrations publiques de la France est redevenu négatif en 2002 (-0,2 %). Il avait chuté à -1,3 % du PIB en 2003 et n'a pu remonter, en 2004, qu'à -0,8 % du PIB.

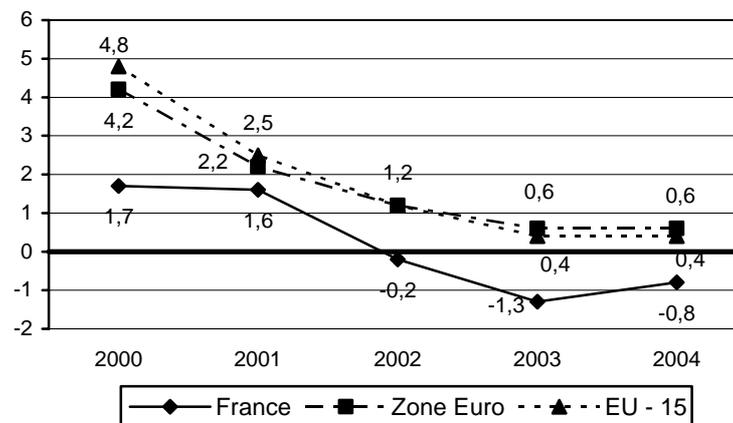
Pour l'Allemagne, une évolution presque aussi défavorable a pu être observée au cours des mêmes années (-0,5 % du PIB en 2002 ; -0,7 % en 2003 ; -0,6 % en 2004).

En ce domaine également, la réduction des écarts par rapport à la moyenne européenne ne doit pas dissimuler qu'il existe une différence essentielle entre la situation de ces deux Etats qui, depuis 2002, ont enregistré, à nouveau, des déficits primaires, malgré des dettes publiques dépassant désormais 60 % du PIB, et celle des autres Etats de cette zone.

Ceux-ci, à l'exception du Portugal et de la Grèce, dont les soldes primaires, sont redevenus négatifs en 2004, continuent à enregistrer, même en années de croissance réduite, des situations primaires excédentaires ou équilibrées qui favorisent la décroissance de leur dette publique.

Graphique 5 - Soldes primaires

en % de PIB



Source : Eurostat, Cour des comptes.

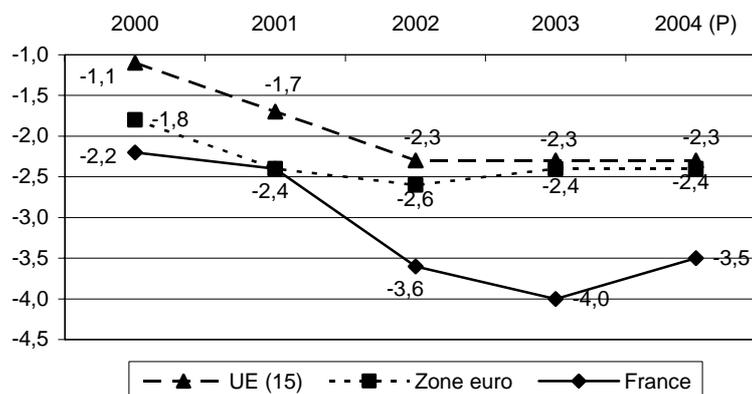
3) - Un déficit structurel depuis trois ans supérieur à 3 % du PIB

Le solde structurel, obtenu en écartant la composante cyclique ou conjoncturelle des données budgétaires, permet d'isoler la situation « sous-jacente » réelle des finances publiques.

Le solde structurel de la France est, depuis 2002, comme celui de l'Allemagne, nettement plus dégradé que celui de la plupart des autres Etats européens. Seule la Grèce a eu, en 2004, comme en 2003, un résultat plus défavorable que le sien (annexes VI-C et VI-D).

Graphique 6 - Evolution du solde structurel d'après les calculs de la Commission depuis 2000

en % du PIB



Source : Commission, Cour des comptes.

Les dernières évaluations disponibles, en ce domaine, font apparaître deux phénomènes convergents dans les calculs de la Commission européenne et de l'OCDE (dernières prévisions de printemps de ces deux institutions) :

- il n'y a eu, en 2004, dans le cas de la France, qu'une faible amélioration par rapport à 2003 (0,4 point de PIB selon la Commission ; 0,3 point de PIB selon l'OCDE, soit une amélioration moindre que celle de 0,5 point de PIB qui a été observée pour le déficit public) ;
- le déficit structurel depuis 2002, a toujours été supérieur à 3 %, situation incompatible avec un fonctionnement normal, en période de basse conjoncture, du jeu des stabilisateurs automatiques. En effet, s'il faut ajouter au solde structurel une composante conjoncturelle défavorable, le solde effectif devient nécessairement supérieur à 3 % du PIB.

Si l'on fait abstraction du cas particulier de la Grèce, dont les déficits structurels, selon les dernières évaluations, sont toujours restés, depuis de nombreuses années, à un niveau élevé, la France a été, avec l'Allemagne, dans le passé récent, le seul Etat-membre de l'Union européenne à avoir connu, trois ans de suite, un niveau aussi élevé de déficit structurel. La France et l'Allemagne sont aussi les seuls Etats-membres à avoir fait apparaître, depuis 2001 (pour l'Allemagne) et 2002 (pour la France) une telle dégradation de places relatives.

La moitié des Quinze, en 2003 et 2004, ont connu, en termes structurels, une situation excédentaire ou peu éloignée de l'équilibre (déficit structurel inférieur à 1 % du PIB). En dehors de la France, de l'Allemagne et de la Grèce, il n'y a eu que deux Etats-membres, dans la zone euro, à avoir eu, en 2004, un déficit structurel supérieur à 1 % (Portugal et Italie)⁴⁶.

B - DETTES PUBLIQUES, CHARGES D'INTERET, DIFFERENTIELS DE TAUX

1) - Une dette publique française désormais plus élevée que la moyenne communautaire

Les dettes publiques française (65,6 % du PIB) et, a fortiori, allemande (66 %) ont dépassé pour la première fois, en 2004, les moyennes UE-15 (64,7 %) et UE-25 (63,8 %) (**annexe VI-E**).

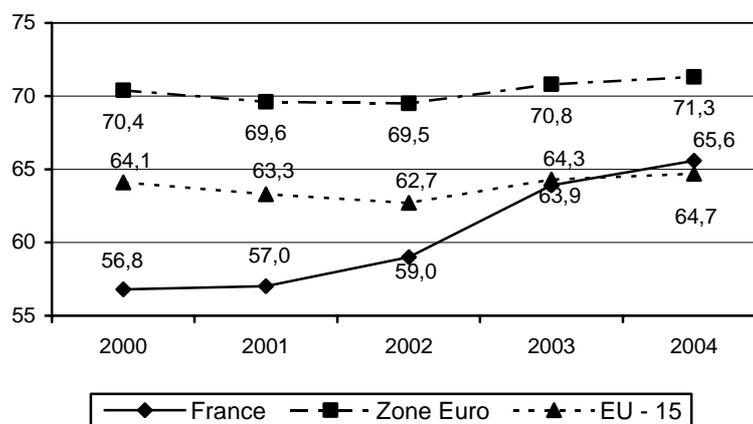
Elles sont encore inférieures à la moyenne constatée pour la zone euro (71,1 %), car celle-ci se trouve très alourdie, aussi bien en niveau que pour son évolution, d'une part par le poids relatif des dettes de l'Allemagne et de la France, qui augmentent rapidement, et, d'autre part, par celles des trois Etats les plus endettés (Grèce, Italie, Belgique).

L'écart, toutefois, tend, là aussi, à se réduire progressivement : la dette publique française, en 2004, a représenté 92 % de la moyenne de la zone euro. Ce pourcentage, en 2000, n'était encore que de 80,7 %.

⁴⁶ Dans ce domaine également une comparaison avec la moyenne européenne représente, à hauteur de près de 80%, une comparaison avec les sept Etats-membres qui, depuis 2002, ont enregistré les performances les plus défavorables.

Graphique 7 - Dette publique

en % du PIB



Source : Eurostat, Cour des comptes.

L'Allemagne et la France sont devenues désormais, après les trois Etats-membres dont les dettes publiques sont les plus élevées de l'UE (Grèce, Italie et Belgique), les deux Etats les plus endettés de l'UE-15.

Ils ont, sur ce point, d'abord dépassé l'Espagne (dont la dette publique, en 2004, ne représentait plus que 48,9 % du PIB après 61,1 % en 2000), puis l'Autriche qui, en 2003, les devançait encore.

Les évolutions, en ce domaine, continuent donc à être fortement divergentes.

En effet, au fil des années, de très importants reclassements des dettes se sont opérés, en proportion du PIB, vers le haut (pour la France et l'Allemagne tout particulièrement), et vers le bas pour le plus grand nombre des autres.

Tous les Etats de l'UE-15 qui ont eu des dettes publiques comprises entre 30 et 60 % du PIB en 2004, ont connu, dans le passé, des taux d'endettement public très supérieurs à cette valeur de référence. Cette évolution en ciseaux n'est que le reflet, pour l'essentiel, des situations constatées au niveau des déficits publics.

2) - La disparition progressive de deux avantages relatifs de la France

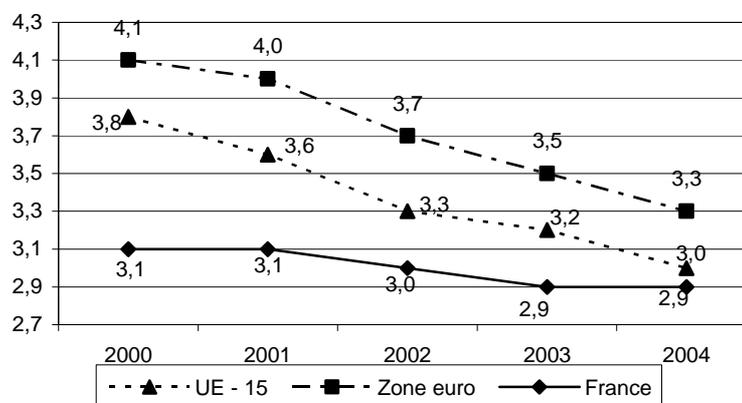
L'avantage de la France dans le domaine des charges d'intérêts et des taux d'emprunts s'effrite.

Longtemps parmi les Etats favorisés, sur le plan des charges de la dette publique, la France a vu sa position relative se dégrader peu à peu par suite de l'évolution divergente de sa situation d'endettement, en croissance continue, par rapport à celle de la majorité de ses partenaires européens (**annexe VI-F**).

Son niveau de charges d'intérêts (2,9 % du PIB en 2004 comme en 2003) se situe, désormais, pratiquement au même niveau que les moyennes UE-15 et UE-25 (l'une et l'autre retombées, en 2004, à 3 % de la somme des PIB concernés).

Graphique 8 - Evolution des charges d'intérêt découlant de la dette publique depuis 2000 rapportée au PIB

en % de PIB



Source : Eurostat, Cour des comptes.

Si l'on s'en tient à la zone euro, il y a encore un certain écart par rapport à la moyenne des charges d'intérêts constatée dans la zone (3,3 % de la somme des PIB concernés), mais cet écart, d'année en année, ne cesse de se réduire. Ainsi, le ratio français était de 71 % du ratio observé pour la zone euro, en moyenne, dans les années 1996-2000. Il a atteint, depuis lors, 76 % en 2000, 78 % en 2001, 81 % en 2002 et 83 % en 2003, et 88 % en 2004.

Cette évolution se poursuivra aussi longtemps qu'il y aura de telles divergences dans les situations de déficit et d'endettement.

Par ailleurs, l'année 2004 a confirmé l'incidence négative que fait peser sur la valeur relative de la signature de l'Etat, malgré la qualité technique de la gestion de la dette, la situation d'ensemble des finances publiques. Il en a été de même pour l'Allemagne (**annexe VI-G**).

Le taux de rendement moyen des titres d'Etat allemands, calculé sur l'ensemble de l'année 2004, est resté le plus faible des taux observés dans la zone euro, mais, sur des périodes plus courtes (moyennes mensuelles par exemple), d'autres Etats ont fait aussi bien, voire mieux.

L'évolution a été encore plus nette pour les titres français puisque, tout en restant très proches des titres allemands (qu'ils ont dépassés en décembre), ces titres ont eu, à plusieurs reprises, pendant plusieurs mois successifs, leurs rendements primés par les titres d'un ou plusieurs autres Etats de la zone euro (Espagne, Pays Bas, Autriche, Finlande notamment).

Proches des rendements les plus faibles observés dans la zone euro, les rendements allemands et français ont donc vu s'éroder, en 2004, la situation de primauté incontestée qui a longtemps été la leur.

3) - Des dynamiques d'évolution d'endettement profondément divergentes

La Cour avait appelé l'attention, dans son précédent rapport, sur les évolutions différentes qu'avaient les dynamiques d'endettement au sein de la zone euro et de l'Union européenne.

Cette situation s'est confirmée en 2004 (**annexe VI-H**). C'est dans les Etats dont les dettes sont déjà devenues les plus faibles que l'on a constaté, en effet, les soldes courants et structurels les plus favorables ainsi que les excédents primaires les plus élevés par rapport au niveau des charges d'intérêts à payer (ratios « excédent primaire / charges d'intérêts » souvent supérieurs à 100 %, voire à 200 %).

La situation des Etats dont la dette continue à baisser tend donc à s'éloigner toujours davantage de celle des quatre Etats (France, Allemagne, Grèce, Portugal) qui, d'année en année, voient la leur augmenter en proportion de leur PIB.

On notera, s'agissant de l'Italie, sous réserve des révisions de chiffres dont Eurostat a laissé pressentir la possibilité, que la présence d'un excédent primaire régulier, même s'il est modeste (40 % du montant des charges d'intérêts à payer), contribue à la décroissance de la dette en pourcentage de PIB.

C - DES DEPENSES PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB PARMIS LES PLUS FORTES

Le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB est un indicateur à utiliser avec beaucoup de prudence, car sa signification dépend d'un grand nombre de facteurs qui n'ont pas tous les mêmes incidences⁴⁷.

Constater, au niveau international, des évolutions divergentes sur ce plan est une chose. Savoir dans quelles proportions ces divergences sont dues à des changements structurels (modifications du périmètre des services rendus) ou à des tendances opposées dans le degré d'efficacité des moyens utilisés en est une autre.

La Cour se borne à constater simplement que, globalement, des évolutions se dessinent et tendent à s'amplifier avec le temps (**annexe VI-J**).

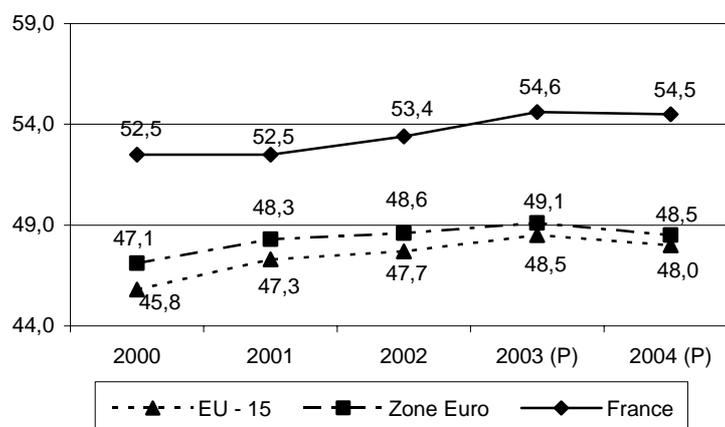
Ainsi, l'année 2004 a été marquée, en France comme dans la plupart des 25 Etats membres de l'UE, par une baisse, en % du PIB, du poids total des dépenses publiques : on est revenu ainsi, dans le cas français, de 54,6 %, en 2003 (niveau très proche du maximum atteint en 1997, soit 55,0 %) à 54,5 % en 2004.

Mais cette baisse de 0,1 point de PIB est inférieure à celles qui ont été observées dans les autres Etats européens : 0,6 point de PIB pour la moyenne de la zone euro et la moyenne UE-25, et 0,5 point de PIB pour la moyenne UE-15.

⁴⁷ Etendue du nombre des services qu'un Etat fait financer par la puissance publique ou par des organismes dépendant de celle-ci ; plus ou moins grande abondance des moyens utilisés, avec plus ou moins d'efficacité, pour rendre ces services.

Graphique 9 - Dépenses publiques -France- Union Européenne – zone euro de 2000 à 2004

en % de PIB



Source : Commission européenne, Cour des comptes.

La part des dépenses publiques françaises dans le PIB, à la fin de 2004, était ainsi de 6 points supérieure à celle de la zone euro (après un écart de 4,2 points en 2001, de 4,8 points en 2002 et de 5,5 points en 2003) et de 6,5 points supérieure au ratio moyen de l'UE-15 (après 5,2 points en 2001, 5,7 points en 2002 et 6,1 points en 2003)⁴⁸.

Le ratio « dépenses publiques / PIB » en France reste, certes, dépassé par celui de certains Etats scandinaves (Suède et Danemark), mais, là aussi, les situations tendent à se transformer.

En effet, le niveau des dépenses publiques françaises (54,5 % du PIB) dépasse désormais celui de la Finlande (50,4 %) et l'écart avec la Suède et le Danemark continue à se réduire. Ces deux Etats et la Finlande ont été, en effet, depuis dix ans, du nombre de ceux où la baisse de la part des dépenses publiques dans le PIB a été la plus importante, alors que, pendant la même période, le ratio français a continué à augmenter.

En 2004, il n'existait plus qu'une faible différence entre le ratio français (54,5 %) et le ratio danois (55 %) et l'écart entre la France et la Suède ne représentait que moins de la moitié de celui que l'on constatait dans les années 1996-2000. Le ratio français, entre 1996-2000 et 2004, est passé en effet de 88 à 95,6 % du ratio suédois (57 %).

D - UNE EVOLUTION COMPAREE DE PLUS EN PLUS PREOCCUPANTE

La France enregistre, depuis plusieurs années, comme l'Allemagne, les plus forts déficits de la zone euro et de l'UE-15 (Grèce mise à part).

Sa dette publique, longtemps plus faible que celles de la plupart de ses partenaires, n'est plus dépassée, désormais, comme celle de l'Allemagne, que par celles de trois Etats de l'Union (Grèce, Italie, Belgique). Sa dette, de surcroît, est, avec celle de l'Allemagne, l'une de celles dont la croissance est la plus rapide.

La France partage enfin, avec son plus important partenaire, la particularité, d'avoir depuis 2002, un déficit primaire.

⁴⁸ Les dix nouveaux adhérents ont tous un ratio inférieur au ratio français.

Il existe cependant, dans le cas français, plusieurs caractéristiques additionnelles :

- la présence, depuis deux ans, selon les calculs de la Commission et de l'OCDE, d'un déficit structurel plus élevé qu'en Allemagne⁴⁹ ;
- le financement, par voie d'emprunt, non seulement d'opérations d'équipement, mais de dépenses courantes et même de transferts sociaux ;
- l'accentuation, enfin, en matière de poids des dépenses publiques par rapport au PIB, d'une position de plus en plus différente de celle de la quasi-totalité de ses partenaires puisque l'Allemagne, sur ce dernier point, est toujours restée peu éloignée, voire légèrement en dessous, de la moyenne communautaire.

Le cumul de toutes ces particularités ne semble pas pouvoir être durablement tenu sans que ne se développent des inconvénients de plus en plus sérieux dans de multiples domaines : gestion du budget, fiscalité, compétitivité, niveau de l'emploi et des créations d'emploi, degré de confiance des ménages et des entreprises envers l'avenir, etc. Il n'est pas compatible, en particulier, avec l'objectif affiché de la recherche, au niveau européen, d'une plus grande harmonisation de certains impôts, qui se traduira par des pertes de recettes.

⁴⁹ A noter, toutefois, que les calculs du FMI ne font apparaître une telle situation que comme perspective pour l'année 2005.

TITRE 3 - LA NECESSITE D'UN ASSAINISSEMENT DURABLE DES FINANCES DE L'ÉTAT

L'analyse au fond et comparée de l'exécution du budget montre l'urgence d'un assainissement sérieux des finances publiques. La tâche est incontestablement difficile : la pesanteur des dépenses et les prévisions ne poussent pas à l'optimisme. Une plus grande prudence s'impose. Elle dicte, d'une part, d'asseoir les prévisions économiques à moyen terme plutôt sur le taux moyen de croissance observé, en France, sur longue période, de l'ordre de 2 %, et non sur des taux de croissance potentielle très rarement atteints, et, d'autre part, de faire des choix.

I - LA MARGE DE MANŒUVRE BUDGETAIRE DE L'ÉTAT

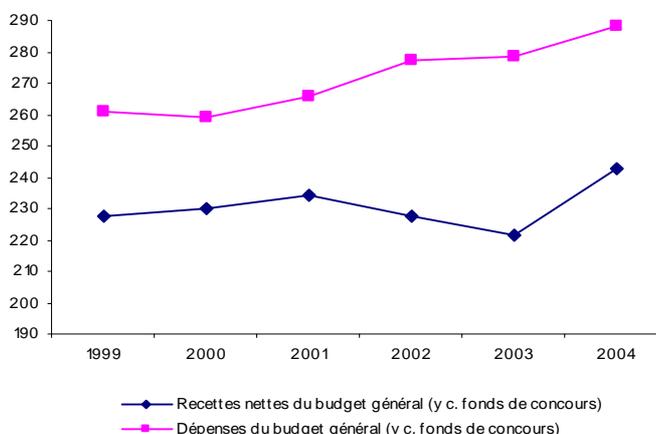
A - LA PESANTEUR DES DEPENSES

Entre 1999 et 2004, et malgré l'évolution positive des recettes en 2004, les dépenses du budget de l'Etat ont crû structurellement plus vite que les recettes.

Les dépenses, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, ont augmenté en valeur de 27,7 Md€⁵⁰, soit une appréciation de 10,6 %. Dans le même temps, les recettes progressaient de 15,2 Md€ en hausse de 6,7 % seulement.

Graphique 10 - Evolution des recettes et des dépenses du budget général

en Md€



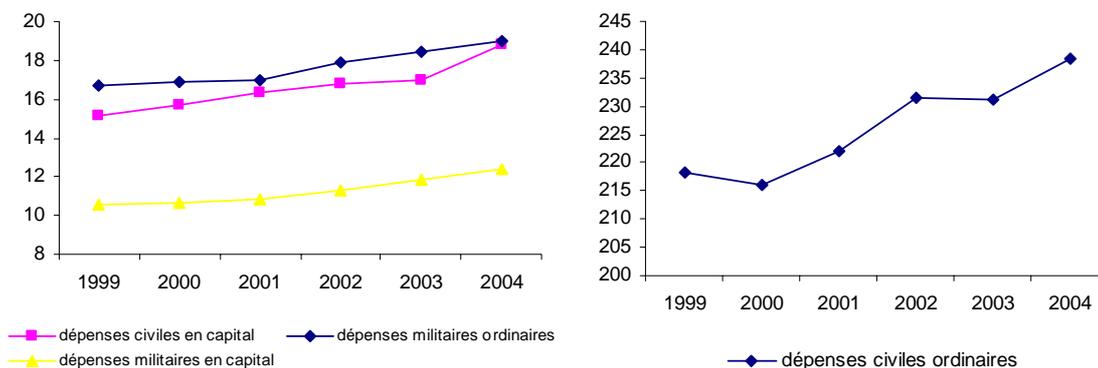
Source : Minéfi

Cette augmentation des dépenses est due pour l'essentiel aux dépenses civiles ordinaires, qui ont crû de 9,1 %, soit 20 Md€ Pour leur part, les dépenses militaires, ordinaires et en capital, ont progressé plus rapidement, de 13,5 % et 17,7 % respectivement, augmentant leur part dans le total des dépenses de 10,4 % en 1999 à 10,9 % en 2004. La hausse des dépenses civiles en capital a été de 24 %, la moitié de cette progression ayant eu lieu en 2004⁵¹.

⁵⁰ Passant de 260,7 Md€ à 288,4 Md€, hors fond de stabilisation des changes et recettes en atténuation de la dette

⁵¹ Cette hausse est due notamment à la réforme du mode financement de RFF ; hors cette modification du périmètre, l'augmentation des dépenses civiles en capital est ramenée à 6,6 %.

Graphique 11 - Comparaison de l'évolution des dépenses



Source : Minéfi

Les charges de la dette ont bénéficié de la baisse des taux et progressé seulement de 3,4 Md€, soit 9,8 %, passant de 34,7 Md€ en 1999 à 38,1 Md€ en 2004, mais la dette de l'Etat a augmenté, pendant la même période, de 30,6 %, pour atteindre plus de 935 Md€. Si la part des charges de la dette dans les recettes de l'Etat a progressé seulement de 15,2 % en 1999 à 15,5 % en 2004 (après un maximum de 16,9 % en 2003), cette croissance modérée est évidemment temporaire et soumise à l'aléa d'une future hausse des taux.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement civiles et militaires (titre III) ont progressé plus rapidement que l'ensemble des dépenses (de 15,6 %⁵²).

Il faut noter, à cet égard, que les crédits ouverts par la LFI 2004 au titre III ont été insuffisants, ainsi que l'avait prévu la Cour dans son précédent rapport préliminaire. La hausse de 0,5 % du point de la fonction publique au 1er janvier 2004, pourtant annoncée en novembre 2003, n'était notamment pas prise en compte dans la LFI pour 2004.

L'augmentation des charges de la dette et des dépenses de personnel et de fonctionnement (61 % des dépenses du budget général, incompressibles à court terme), explique les quatre cinquièmes (79 %) de l'augmentation des dépenses (22 Md€ sur 27,7 Md€, sur la période).

Les dépenses en capital fournissent le solde (5,5 Md€), tandis que les dépenses d'intervention, telles qu'elles ressortent du budget général, sont stables en valeur nominale.

Cependant, la stabilité ainsi affichée des dépenses d'intervention masque l'évolution réelle des transferts de l'Etat, qui se traduit notamment par une forte hausse des prélèvements sur recettes, qui ont progressé de 50 % pendant cette période. Si l'on prend en compte le total des interventions du titre IV et des prélèvements sur recettes, la progression entre 1999 et 2004 atteint 22,6 Md€⁵³.

Ces évolutions illustrent le degré de contrainte qui pèse sur le budget, et les difficultés de maîtrise et, a fortiori, de réduction de la dépense.

⁵² Les dépenses de rémunérations, pensions et charges sociales ne sont plus directement mesurables depuis 2003 dans la mesure où la multiplication des expérimentations de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement, dans le cadre de la LOLF, conduit à classer une partie croissante des crédits de rémunération dans la partie fonctionnement du titre III. Pour cette raison, les évolutions ne peuvent être mesurées que sur la totalité du titre III.

⁵³ En comptabilité patrimoniale, qui fait masse de tous les transferts, et n'en reste pas aux données des dotations budgétaires, ceci apparaîtrait directement.

B - L'AUGMENTATION DES RECETTES EN 2005 ET LA MULTIPLICATION DES MESURES FISCALES DEROGATOIRES

La différence d'évolution des dépenses, largement contraintes à court terme, et des recettes, plus fluctuantes, appelle une autre action sur les recettes, sous peine de ne pouvoir résorber les déficits.

La loi de finances pour 2005 prévoit une évolution des recettes un peu moins favorable qu'en 2004, malgré une prévision de croissance plus élevée : elle serait de 6,8 %, soit 19,8 Md€ par rapport à la LFI 2004 (au lieu de 10,8 % cette année là).

En effet, le dynamisme des recettes fiscales est freiné par les nouvelles mesures d'allègement (-2 Md€) et la montée en puissance des dépenses fiscales.

L'utilisation accrue de mesures fiscales dérogatoires, qui se traduisent par des remboursements et dégrèvements d'impôts et des dépenses fiscales, est préoccupante.

Le recours à la fiscalité pour mener des politiques publiques ciblées sur des populations ou des situations particulières est une tendance de long terme, qui se reflète en partie dans la croissance continue des remboursements et dégrèvements et, en partie, par une moindre croissance des recettes brutes.

La Cour relève, depuis plusieurs années, que l'imputation, dans la catégorie des remboursements et dégrèvements d'impôts, d'une partie de la prime pour l'emploi (2,3 Md€ en 2003, 2,4 Md€ en 2004 et 2,9 Md€ en 2005), qui est, en réalité, une dépense d'intervention, est habile, car elle diminue à la fois le niveau des prélèvements obligatoires et le total des dépenses nettes, mais masque les évolutions réelles.

S'agissant des crédits d'impôt, l'exécution 2005 supportera les mesures fiscales de la LFI déjà prises en 2004 (la réforme du crédit d'impôt recherche entraînera une dépense fiscale supérieure de 230 M€ en 2005 par rapport à 2004), et l'effet des dépenses fiscales largement déployées cette année⁵⁴.

Les réductions et crédits d'impôts ont notamment pour caractéristique de ne pas compter dans l'augmentation des dépenses, l'objectif de stabilisation des dépenses est ainsi plus facile à réaliser, mais il ne porte que sur une partie des interventions (dépenses hors dégrèvements et remboursements d'impôts et, a fortiori, hors dépenses fiscales) et l'objectif de réduction du déficit n'est pas pour autant atteint.

⁵⁴ Sur un montant de mesures nouvelles d'allègement fiscal de 2 Md€ inscrites en LFI 2005, plus de la moitié (1,1 Md€) doivent être assimilées à des dépenses fiscales, car elles ne sont pas destinées à alléger la charge fiscale pour l'ensemble des contribuables mais s'inscrivent dans une politique publique particulière. C'est ainsi le cas du crédit d'impôt apprentissage (coût : 500 M€ en 2005), de la revalorisation du calcul du montant de la prime pour l'emploi (coût : 230 M€ en 2005 et 410 M€ au total en tenant compte de la revalorisation des seuils en fonction de l'inflation), du crédit de taxe professionnelle pour le maintien d'activités dans les zones exposées aux délocalisations (coût : 330 M€ par an à partir de 2005).

C - LES HYPOTHESES DE LA LFI POUR 2005

1) - La loi de finances pour 2005 ne résorbe pas le déficit primaire

En matière de dépenses, le projet de loi de finances pour 2005 retient, une nouvelle fois, l'objectif d'une stabilisation en volume de leur montant, ce qui, eu égard à une prévision d'inflation de 1,8 %, se traduit par une progression des crédits de 5,1 Md€⁵⁵.

La hausse des dépenses budgétaires constituera encore un frein à la résorption du déficit primaire de l'État, même si, dans les hypothèses économiques de la LFI, il se rapproche de l'équilibre du fait d'une évolution favorable des prévisions de recettes.

Comme c'est le cas depuis 2002, les charges d'intérêts de la dette devront une fois encore être financées par l'emprunt.

Tableau 14 - Evolution des soldes primaires

En Md€

	Exécution 2002	Exécution 2003	Exécution 2004	LFI 2005
Charges nettes de la dette	38,1	37,6	38,1	40,3
Solde du budget de l'État	-49,3	-56,9	-43,9	-45,2
Solde primaire	-11,2	-19,4	-5,8	-4,9

Source : *Cour des comptes.*

L'évolution dynamique des recettes fiscales prévues devrait stabiliser le déficit du budget de l'État (à 45,2 Md€), par rapport à 2004, à un niveau encore élevé : le déficit sera encore supérieur au rendement net escompté de l'impôt sur les sociétés, qui devrait pourtant progresser de plus de 14 % en 2005.

2) - De nouvelles dépenses supplémentaires

Les recettes supplémentaires dégagées en 2005 seront affectées en premier lieu à l'augmentation de 2,5 Md€ par rapport à 2004, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Elles seront ensuite absorbées, d'une part, par les dépenses contraintes de charges de la dette et les dépenses de personnel, et, d'autre part, par le financement des priorités du Gouvernement. Les charges de la dette devraient repartir à la hausse en 2005, même en l'absence de hausse des taux, du fait de l'augmentation du montant de la dette à financer. La LFI 2005 prévoit d'ailleurs une hausse de 1,2 Md€ par rapport à la LFI 2004.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement augmentent de 3,8 Md€ dans la LFI 2005, soit de + 2,8 % par rapport à la LFI 2004.

Cette évaluation ne comprend cependant aucune provision pour de nouvelles hausses de la valeur du point de la fonction publique. Or, celui-ci a été revalorisé de 0,5 % au 1er février 2005 et une nouvelle hausse de 0,5 % est prévue au 1er novembre 2005. En outre, le Gouvernement a annoncé une nouvelle augmentation générale en 2005. Le coût des mesures déjà prises en 2005 (point fonction publique, mesures en faveur des bas salaires) est évalué par le Minéfi à 850 M€, soit environ 0,6 % des dépenses du titre III, portant le taux de croissance à 3,4 %. L'augmentation de ces dépenses serait donc de l'ordre de 4,7 Md€

⁵⁵ A structure constante.

Les priorités du Gouvernement mobilisent des crédits supplémentaires (par rapport à la LFI 2004) à hauteur d'environ 2 Md€: 1 Md€ pour le plan national de cohésion sociale⁵⁶ et 1 Md€ pour le financement des lois de programmation (défense, intérieur, justice) et l'effort d'augmentation de l'aide publique au développement.

Au total, hors prélèvements sur recettes, les postes de dépense cités ci-dessus représentent 8 Md€ de charges budgétaires supplémentaires.

Compte tenu de la norme de progression des dépenses au rythme de l'inflation prévue par la LFI, l'augmentation autorisée des dépenses du budget général (5,1 Md€) doit conduire à dégager, sur les autres dépenses, une économie de 2,9 Md€ en 2005 par rapport à 2004, sous peine d'aggravation du déficit.

3) - Le début de la gestion 2005

Au 20 mai 2005, seule la situation à fin mars 2005 est disponible. Il est donc prématuré d'en tirer des enseignements.

Toutefois, on peut relever que les dépenses militaires en capital passent de 90 M€ à fin janvier 2004 à 560 M€ à fin janvier 2005. Il s'agit là de la conséquence de la suspension des paiements des dépenses d'investissement de la défense intervenue en décembre 2004 pour 1 Md€ et qui a eu pour effet de transférer sur 2005 le paiement de ces dépenses à due concurrence. En conséquence, alors que les dépenses du budget général sont en retrait de 1,8 % par rapport à la fin mars 2004, les dépenses militaires progressent de 18 %.

⁵⁶ Au cours des années suivantes, le coût (additionnel par rapport à la LFI 2004) serait de 2,5 Md€ en 2006 et 3,1 Md€ en 2007 et 2008.

D - LES PREVISIONS PLURIANNUELLES DES RECETTES ET DES DEPENSES

Les budgets futurs sur la période couverte par le dernier programme de stabilité (2006-2008) devront supporter la charge des mesures déjà prises et le poids des tendances lourdes de la gestion budgétaire.

1) - L'impact sur 2006 des décisions d'allègements fiscaux à effet différé

Il sera de 3,3 Md€: de nombreuses décisions d'allègements fiscaux annoncées au cours des derniers mois auront un impact budgétaire totalement ou partiellement différé jusqu'en 2006. C'est le cas notamment de plusieurs mesures inscrites dans la LFI pour 2005, ainsi que d'une partie des mesures contenues dans la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004.

Ainsi, les mesures de la LFI pour 2005 entraînent 1,7 Md€ de dépenses fiscales supplémentaires en 2006⁵⁷, et la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004 entraîne 1,6 Md€ de dépenses fiscales supplémentaires en 2006⁵⁸.

Au niveau du solde de l'ensemble des administrations publiques, il faut ajouter à ces moins-values fiscales, la non reconduction de la soulte EDF⁵⁹, évaluée à 7,7 Md€ en 2005, qui entraînera une dégradation, toutes choses égales par ailleurs, du solde des ODAC et des administrations de sécurité sociale. C'est donc au total environ 0,7 point de PIB de pertes de recettes qui viendraient dégrader mécaniquement le solde des administrations publiques en 2006.

Or, le programme de stabilité prévoit une augmentation de 0,1 point de PIB des recettes des administrations publiques, qui passeraient de 50,7 % à 50,8 % du PIB, sans indiquer de quelle manière ces baisses de recettes déjà engrangées seraient compensées.

⁵⁷ Y participent le crédit d'impôt logement en remplacement du prêt à taux zéro (le prêt à taux zéro a coûté 550 M€ à l'Etat en 2004, mais le coût du nouveau dispositif ne sera supporté qu'à partir de 2006 ; le coût est nul en 2005), l'allègement des droits de succession à compter du 1er janvier 2005 (le coût en année pleine devrait être deux fois plus élevé que l'évaluation du coût pour 2005, soit 630 M€ dans le PLF 2005), ou encore la suppression en deux ans de la surtaxe de l'impôt sur les sociétés (qui aura un coût en 2005 de 450 M€ qui devrait doubler en 2006).

⁵⁸ Y participent le dispositif de dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux, qui s'imputera pour la première fois en 2006 pour un coût estimé par le ministère des finances à 1,35 Md€ en 2006, et la réduction d'impôt au titre de certains prêts à la consommation contractés entre le 1er mai 2004 et le 31 mai 2005, dont le coût est estimé par le ministère des finances à 100 M€ en 2005 et 300 M€ en 2006.

⁵⁹ L'adossement du régime de retraite des agents d'EDF-GDF au régime général donne lieu, en 2005, à un versement unique de l'entreprise au bénéfice de la CNAV, en compensation des charges supplémentaires que la Caisse sera amenée à supporter. Ce versement vient diminuer le déficit public en 2005.

2) - Les charges de la dette et les dépenses de personnel continueront à progresser rapidement

a) - Les charges de la dette augmenteront de près de 2,5 Md€ par an entre 2006 et 2008

Hors variation des taux, le financement des déficits annuels provoque une augmentation mécanique de la charge de la dette de l'ordre de 1,8 Md€ par an (calculé sur la base de 45 Md€ de déficit, financé au taux moyen de 4 %).

En outre, le contexte de taux très bas observé sur les dernières années ne permet pas d'espérer, en ce domaine, la perspective durable de nouvelles économies de charges d'intérêts, comme au cours des dernières années, mais fait peser, au contraire, un risque à la hausse.

D'après le ministère des finances, une hausse de 100 points de base (soit 1 %) des taux longs se traduit en première approximation par un accroissement de la charge budgétaire de 1,1 Md€ au bout d'un an (correspondant à la charge de la dette à court terme) et, à plus long terme, de 10 Md€ par an, soit plus d'un demi point de PIB⁶⁰.

Le programme de stabilité prévoit une hausse des charges de la dette de 5,7 % par an entre 2006 et 2008, soit de 2,3 à 2,5 Md€, ce qui conduirait à un montant de 47 Md€ en 2008.

b) - La progression des dépenses de personnel

Dans le programme de stabilité, la progression des dépenses de personnel (y compris les pensions) est estimée à 2,1 % par an entre 2006 et 2008, les dépenses de pensions progressant pour leur part de 4,8 %.

Cette hypothèse paraît sous-évaluée au vu de la croissance observée dans le passé. Compte tenu de la part des pensions dans les dépenses de personnel⁶¹, la croissance des dépenses de rémunération et charges sociales hors pensions serait en effet ramenée à 1 % par an, soit très en dessous de l'inflation.

Cela ne paraît possible que dans l'hypothèse d'une forte diminution des effectifs de l'Etat, alors que ceux-ci n'ont été jusqu'ici que très faiblement réduits (cf. ci-dessous).

En définitive, avec une hypothèse de progression des charges de personnel de 3 % par an, conforme à la tendance passée, l'augmentation serait de l'ordre de 3,5 Md€ par an. C'est donc au total un montant de près de 6 Md€ par an pour les charges de la dette et les dépenses de personnel, qui devrait être financé sur des ressources nouvelles, elles-mêmes amputées, dès 2006, de 3,3 Md€ de moins values fiscales par rapport à 2005.

Dans ces conditions, et en l'absence de mesures drastiques de redressement, la programmation pluriannuelle de la baisse sensible du déficit public annoncée dans le PLF pour 2005 risque d'être compromise.

⁶⁰ cf. : PLF pour 2005, fascicule Charges communes, page 52.

⁶¹ Les dépenses de pensions représentent 30% des dépenses de personnel de l'Etat.

II - LES PERSPECTIVES D'ACTION

Elles doivent s'inscrire dans le cadre d'exigences plus grandes.

A - UNE PLUS GRANDE PRUDENCE ET UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Avec des marges de manœuvre restreintes, toutes choses égales par ailleurs, et des prévisions de dépenses insuffisamment maîtrisées, il importe que l'outil de prévision et d'évaluation soit fiable.

1) - Les hypothèses économiques

a) - *Un problème général de prévision*

Comme ses partenaires de la zone euro, le gouvernement présente depuis 1998, à l'appui des lois de finances, des programmes pluriannuels de finances publiques à moyen terme, comprenant notamment une projection du déficit des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.

Ces programmes ont tous prévu un déficit public en réduction continue et ramené, sur une période de trois ou quatre ans, à un niveau compris entre -1,2 % du PIB et zéro, ainsi qu'une baisse du niveau d'endettement. Or, aucun des programmes n'est parvenu à atteindre les niveaux de réduction annoncés. De façon plus générale, le redressement des finances publiques prévu par les programmes de stabilité successifs ne s'est pas réalisé.

Ce constat devrait inciter à la prudence quant à l'élaboration des programmes pluriannuels.

Le fait de baser ces prévisions⁶² sur un scénario de bonne ou très bonne conjoncture économique sur une période continue de quatre ans, soit une performance rarement atteinte par le passé, affaiblit la portée d'un exercice par ailleurs nécessaire.

Le taux de croissance de 2000 à 2004 a été en moyenne de 1,9 % et, sur les dix dernières années, il a été de 2,1 %. Ces évolutions sont inférieures aux estimations actuelles de la croissance potentielle de l'économie française, entre 2 et 2,25 %. Or, les programmes pluriannuels sont systématiquement construits sur des hypothèses nettement supérieures de 2,5 à 3,0 % (la dernière programmation repose sur un scénario à 2,5 %).

L'écart entre le taux moyen de croissance observé et le taux retenu explique que les objectifs de redressement des finances publiques adossés à ces prévisions ne puissent jamais être atteints.

La présentation de scénarios alternatifs prenant en compte la réalisation d'aléas négatifs pourrait être un moyen d'accroître le réalisme et l'utilité de ces exercices de prévisions.

⁶² Fondées sur la théorie de « l'output gap », c'est-à-dire du rattrapage du retard de croissance ou de la demande.

b) - Le pari pour 2005

Les hypothèses économiques retenues par le gouvernement, soit 2,5 % de croissance en 2005, étaient supérieures à celles du groupe technique de la commission économique de la nation réuni à l'automne 2004, qui prévoyait en moyenne 2,2 %, et proches du niveau maximum de la fourchette présentée par les économistes consultés, soit entre 1,9 % et 2,6 %.

En 2004, le Gouvernement avait retenu l'hypothèse centrale du groupe technique. Pour 2005, le PLF a été bâti sur un scénario économique optimiste.

Ces hypothèses économiques sont aujourd'hui en décalage croissant avec les prévisions. La Banque centrale européenne a révisé, en mars 2005, ses prévisions de croissance pour la zone euro, pour l'année 2005, de 1,4-2,4 % à 1,2-2,0 %, alors que la LFI pour 2005 anticipait une croissance de 2,2 % dans la zone euro. L'appréciation de l'euro et la hausse des prix du pétrole auront un impact négatif sur la croissance.

Dans sa note de conjoncture de mars, l'INSEE qualifie la croissance en 2005 de « ralentie » et prévoit une hausse du PIB de 0,6 % au premier trimestre et de 0,3 % au deuxième. Dans ces conditions, l'acquis de croissance de 1,6 % à fin juin rendrait inatteignable un taux de 2,5 % pour l'année. En prolongeant les tendances actuelles, la croissance s'établirait plutôt entre 1,8 % et 2 %. L'impact sur les recettes fiscales serait une baisse de l'ordre de 3 à 3,6 Md€ dans les conditions d'élasticité retenues par le PLF⁶³.

c) - L'élasticité des recettes fiscales

Le fait de retenir des hypothèses économiques imprudentes ne rend pas aisé le travail de prévision des recettes fiscales, souvent démenti par les faits.

L'élasticité des recettes fiscales à la croissance a présenté historiquement de fortes variations par rapport à la tendance de long terme égale à l'unité, oscillant entre des niveaux de 2 à 3 en période de croissance pour se réduire très fortement, voire devenir négative dans certains cas (1991, 1993, 1996).

Cependant, ce constat, issu de l'expérience, n'a pas été pleinement pris en compte dans les projets de loi de finances successifs. Ainsi, les prévisions de taux d'élasticité des recettes fiscales au PIB ont été constamment revues, avec des variations marquées. A l'exception de l'année 1998, les erreurs de prévision sont systématiquement allées dans le sens d'une sous-estimation de l'élasticité dans les années de forte croissance (1999, 2000, 2001, 2004) et de surestimation pour les années de croissance ralentie (2002, 2003).

La prévision de croissance pour 2004 était de 1,7 % seulement, alors que le taux finalement constaté en 2004 s'est établi à 2,4 %. L'élasticité constatée des recettes fiscales au PIB a finalement atteint 1,7 en 2004, soit une valeur très proche de celle des années 1999, 2000, 2001, et très au-dessus de celles de 2002 et 2003.

Pour 2005, le chiffre retenu paraît élevé.

⁶³ En 2005, la croissance spontanée des recettes fiscales est estimée à 6,3% et l'élasticité des recettes fiscales à 1,4 (cf. : rapport économique social et financier, p. 82 et 83). Avec une croissance du PIB en valeur de 2 % + 1,8 % = 3,8% ou 1,8 % + 1,8 % = 3,6%, et une croissance spontanée des recettes fiscales de 3,8 % x 1,4 = 5,3 % ou 3,6 % x 1,4 = 5,0 %, le différentiel est de 1 % à 1,3 % appliqué à un montant de recettes fiscales de 300 Md€

Tableau 15 - Evaluation de l'élasticité des recettes au PIB

Année	Elasticité prévue en PLF des recettes fiscales au PIB	Elasticité constatée des recettes fiscales au PIB	Taux de croissance (en %)
1998	0,7	0,5	3,4
1999	1,3	2,1	3,2
2000	1,3	1,9	3,8
2001	1,4	2,1	2,1
2002	1,1	0,1	1,1
2003	0,9	0,2	0,5
2004	0,7	1,7	2,4
2005	1,4		
Taux moyen	1,1	1,2	2,3

2) - Les prévisions de recettes fiscales

L'analyse générale des écarts entre prévisions et exécution montre qu'une plus grande transparence est nécessaire dans l'élaboration des hypothèses économiques et des prévisions de recettes fiscales.

Les erreurs d'estimation en LFI sont nombreuses et supérieures à 5 %, y compris pour certains remboursements et dégrèvements d'impôts (comme ceux portant sur l'impôt sur les sociétés, surestimés de près de 20 %) ⁶⁴.

La Cour avait annoncé, dès son rapport sur l'exécution des lois de finances 2001, qu'elle estimait nécessaire, pour un contrôle plus pertinent de ces écarts, de disposer des différentes évaluations qui sous-tendent les estimations de recettes fiscales retenues dans le projet de loi de finances.

Dans sa lettre de réponse au rapport préliminaire datée du 17 mai 2004, le ministre d'Etat, ministre de l'économie des finances et de l'industrie, avait indiqué que « *(ses) services étaient, bien entendu, à la disposition de la Cour et du Parlement pour toute demande d'information supplémentaire. En particulier, le dialogue qui s'instituait entre la Cour et ses services à l'occasion de la préparation du rapport sur l'exécution des lois des finances lui semblait être une occasion privilégiée de répondre aux interrogations techniques de la Cour sur le rapprochement entre prévision et exécution.* ».

Dans le prolongement de ce dialogue, la Cour a renouvelé ses demandes concernant les hypothèses des élasticités de recette ainsi que le détail des prévisions de recettes telles qu'elles ont été élaborées par chacune des directions concernées.

⁶⁴ Un exemple particulier est fourni avec le plafonnement pour valeur ajoutée et la cotisation minimale de taxe professionnelle.

Dans son rapport préliminaire de 2003, la Cour avait estimé qu'il n'était pas normal que deux années de suite, le Minéfi n'ait pas anticipé les recettes supplémentaires induites par les modifications de l'assiette de la taxe professionnelle en prévoyant dès la loi de finances initiale ces recettes supplémentaires.

A partir du début de l'année 2004, dans le cadre des travaux liés à la mise en place des dégrèvements pour investissements nouveaux, puis de ceux de la commission Fouquet, un modèle détaillé de simulation et de prévision a été finalisé grâce au croisement de l'ensemble des données disponibles (déclarations de valeur ajoutée des liasses fiscales et données de taxe professionnelle).

Toutefois, en 2004, et pour la troisième année consécutive, le rendement de cette cotisation a été manifestement sous-évalué par rapport à l'exécution 2004 (1,2 Md€ contre 1,9 Md€), mais également par rapport à l'exécution 2003 (1,7 Md€). L'écart entre la LFR et l'exécution est lui-même de 7,9%.

Le Minéfi a une nouvelle fois refusé de communiquer à la Cour les hypothèses ayant servi de bases à la prévision des recettes fiscales.

La Cour rappelle qu'elle considère qu'aucun obstacle technique ne s'oppose à ce que les travaux des directions lui soient communiqués, qu'une telle information présenterait un intérêt certain pour garantir la pertinence des données ayant fondé les arbitrages relatifs aux recettes, et qu'il est regrettable que la mission d'assistance au Parlement dévolue à la Cour par l'article 58 de la LOLF ne s'accompagne pas d'une transparence accrue de la part des services de l'État au plan budgétaire.

Enfin, la Cour souligne que sa recommandation faite en 2003 de détailler en loi de finances rectificative les modifications des lignes agrégées, comme par exemple les remboursements et dégrèvements, n'a toujours pas été suivie d'effet. Cette précision permettrait pourtant d'identifier précisément les recettes qui font l'objet d'une nouvelle évaluation.

*

En définitive, les recommandations formulées dans le rapport préliminaire relatif à 2003 restent d'actualité : le Gouvernement ne communiquant pas les données correspondant aux différentes étapes de construction de ses prévisions, une procédure plus transparente et plus documentée de détermination des hypothèses économiques et des prévisions de recettes fiscales sous-tendant le projet de budget reste à définir.

De plus, la commission économique de la Nation devrait être consultée avant que l'ensemble des hypothèses budgétaires ne soit quasiment figé, afin de renforcer le caractère contradictoire des travaux de préparation du budget de l'Etat.

Dans certains pays (Allemagne, Etats-Unis, Autriche, Canada, Pays-Bas), l'établissement des prévisions des hypothèses économiques et le passage des données économiques aux données budgétaires est confié à un panel d'instituts indépendants.

B - UNE MAITRISE DURABLE DES DEPENSES

1) - La priorité

Sans action sur le volume des dépenses et le niveau des recettes, l'État ne pourra financer les priorités futures. C'est la raison pour laquelle la progression actuelle de la dette est préoccupante compte tenu notamment du vieillissement de la population, qui entraînera une augmentation des dépenses de retraite et de santé.

D'après les calculs effectués par la Commission européenne dans son analyse du programme de stabilité 2004-2008, la poursuite des tendances actuelles de croissance des recettes et dépenses des administrations publiques françaises sur une très longue période, en prenant en compte le coût pour les finances publiques du vieillissement de la population, conduit à une croissance exponentielle de l'encours de la dette.

Dès lors, une inflexion est nécessaire pour couvrir, à long terme, les dépenses par les recettes (ce que les experts appellent la « soutenabilité »), ce qui nécessitera un effort déterminé et durable.

Cette réorientation devrait concerner tous les domaines. Au regard de la menace d'un déficit primaire persistant, aucune priorité ne peut échapper à un réexamen en profondeur de sa justification et de son périmètre pour parvenir à un excédent primaire et réduire l'importance relative de la dette.

Dans ces conditions, la stabilisation des dépenses en volume, déjà si difficile à atteindre, n'est pas techniquement adaptée, surtout si elle est accompagnée d'une baisse de la fiscalité.

Il ne semble pas réaliste en effet de vouloir rétablir les finances de l'Etat et, au-delà, des administrations publiques, en réduisant la fiscalité et en augmentant, en même temps, les dépenses en valeur.

En ce sens, la réforme de l'État et la maîtrise réelle de ses dépenses, sinon désormais leur réduction, avec les redéploiements nécessaires, sont étroitement liés. Et ce d'autant plus qu'au niveau de l'ensemble des administrations publiques, les dépenses publiques représentent 54 % du PIB : le problème du montant de celles-ci se pose en valeur absolue et il convient de déterminer si les moyens sont utilisés le mieux possible, en se rappelant, par ailleurs, que nombre de nos partenaires européens ont mis en œuvre des politiques d'assainissement de leurs finances publiques.

Or, les dépenses sont, le plus souvent, décidées sans évaluation réelle a priori de leurs effets et des résultats attendus. Dans les circonstances actuelles, ce manque d'évaluation de l'efficacité ne permet pas de privilégier les plus utiles, quel que soit leur secteur, et d'optimiser l'utilisation de l'argent public. A cet égard, l'existence de « méga-programmes », dans la nouvelle architecture de la loi de finances⁶⁵, n'est pas de nature à faciliter, ni peut-être même à permettre leur évaluation. Quoiqu'il en soit, des évaluations contradictoires devraient être activement menées par plusieurs organismes, et rendues publiques. La Cour peut y participer dans le cadre de ses missions.

En outre, le nombre accru de secteurs « sanctuarisés » (défense, intérieur, justice), alors que 70 % des dépenses sont obligatoires (charges de la dette) ou difficilement « compressibles » (masse salariale, interventions), conduit l'exécutif à rechercher des économies sur une part très faible du budget.

Seule, une stratégie ambitieuse de réforme de l'administration de l'Etat et de ses actions, sans recours à la débudgétisation des difficultés sur les autres administrations publiques, peut permettre de sortir de cette impasse.

2) - L'action budgétaire

La réduction réelle et durable du déficit ne peut être réalisée que par des réformes structurelles ; a contrario, plus l'effet des mesures structurelles est lent ou faible, plus l'Etat doit recourir à des corrections budgétaires de court terme pour anticiper ou compléter cet effet.

Les réformes structurelles peuvent porter tant sur la rationalisation des interventions que sur la modernisation des services publics.

⁶⁵ Autour de 20 Md€ pour l'enseignement scolaire du second degré, la préparation et l'emploi des forces ou encore le développement de l'emploi.

L'effort engagé dans ces directions mérite d'être évoqué à nouveau : la réforme des pensions permet d'envisager une réduction de moitié de la charge à l'horizon 2020⁶⁶ ; celle de l'assurance maladie table sur un retour à l'équilibre de ses comptes en 2007.

Par ailleurs, la réforme amorcée de la procédure budgétaire, qui débute plus tôt dans l'année afin d'identifier les gisements d'économies dans de meilleures conditions, devrait moderniser les négociations budgétaires traditionnelles. De même, l'entrée en vigueur de la LOLF, réforme essentielle, peut permettre, du fait de l'obligation de justification des dépenses au premier euro, de la mise en place d'objectifs et d'indicateurs par programme et des informations nouvelles qu'apportera la tenue d'une comptabilité d'exercice en matière de charges à payer ou de provisions pour risques et charges, de mettre à plat l'ensemble de la dépense de l'État.

Des mesures plus ponctuelles, ont été prises comme la vente d'une partie du parc immobilier de l'État (le produit en a été de 133 M€ en 2004, pour 500 M€ escomptés), la mise en place de nouvelles procédures d'association du secteur privé à l'investissement public (le « partenariat public-privé »), des procédures d'achat public, renouvelées plusieurs fois depuis 2001.

Cependant, ces nouvelles dispositions, notamment les plus structurelles, ne procureront des économies budgétaires qu'à moyen et même à long terme (la réforme des pensions ne produira aucune économie immédiate ; celle de l'assurance maladie fait au mieux apparaître, à ce jour, un ralentissement de la progression des dépenses).

Ceci conduit donc pour le court terme, à rechercher, plus activement, des mesures budgétaires plus efficaces.

3) - La maîtrise des principaux postes de dépenses

Les dépenses de fonction publique ont absorbé ces dernières années, avec les charges du remboursement de la dette, une part croissante des marges budgétaires (cf. ci-dessus) : elles provoquent un effet « d'éviction » sur les autres dépenses.

La réforme des retraites de la fonction publique étant engagée, il reste deux efforts à intensifier, comme la Cour l'a déjà développé dans ses rapports précédents : mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et réduire les effectifs.

S'agissant des départs à la retraite, les mesures prises sont des plus modestes, même s'il convient de relever un début d'inflexion : 1089 suppressions d'emplois inscrites au PLF 2003, 4 561 au PLF 2004, 6 850 au PLF 2005, pour des départs en retraite prévus s'établissant autour de 60 000 agents civils par an.

Le taux de remplacement des agents reste élevé, et aucun plan d'ensemble de réorganisation des services, compte tenu des départs massifs des générations d'après-guerre, n'a été annoncé ou présenté ; en fait, les 230 objectifs des « stratégies ministérielles de réforme » (SMR) restent trop souvent disjoints des 670 objectifs prévus dans les projets annuels de performances des programmes de la loi de finances qui entrent dans le périmètre du budget général, trois ans après le démarrage de la procédure des SMR.

⁶⁶ « le gain de la réforme serait d'environ 10 Md€ pour un besoin de financement annuel tendanciel supérieur à 20 Md€ ». Rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'État en 2004, p 21.

De plus, l'effet de la non compensation des départs à la retraite ne se fait sentir sur les dépenses de rémunérations qu'après quelques années⁶⁷.

La maîtrise de l'évolution de la masse salariale doit aussi reposer sur une réforme des structures des administrations et des modes de rémunération des agents publics.

En la matière, les choix actuels reposent sur une meilleure articulation des mesures générales de revalorisation du point accordé dans le cadre des accords salariaux, des mesures catégorielles et de l'impact des automatismes de carrières, ainsi que sur le développement de la rémunération de la performance.

En tant que telle, cette approche, effectuée sans redéfinition des missions de l'État dans le sens d'un recentrage de ses structures sur ses priorités essentielles, est déséquilibrée. La multiplicité des « points de rencontre » des services publics et de la population, qu'ils s'agissent des guichets sociaux ou qu'ils relèvent, pour l'État, notamment, des ministères des finances, des affaires étrangères, de l'intérieur ou de la justice, ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation en termes d'impact sur les effectifs.

Comme l'a déjà écrit la Cour, l'assainissement budgétaire suppose également une autre réflexion sur les interventions de l'État, dont les évolutions réelles sur le long terme sont méconnues (cf. : ci-dessus), et qui représentent 27,8 % en 2004 du budget général (27,7 % en 2003, soit 3 Md€ de plus). Gage de la solidarité nationale, ce secteur, qui alimente l'action sociale, économique, éducative et culturelle, doit être abordé avec plus de transparence.

Le mécanisme d'intervention le plus connu, abondamment utilisé par les Gouvernements ces dernières années, est celui des compensations de charges sociales, qui se chiffrent à 17 Md€ en LFI 2004 (16,27 Md€ en dépenses), en augmentation de 41,5 % de 2000 à 2004. Sans maîtrise par l'administration, puisque les compensations ont un caractère automatique, ce dispositif, dont l'impact sur la réduction du chômage⁶⁸ est incertain, a un effet direct sur la dégradation du solde de l'Etat.

Les dépenses fiscales dérogatoires, qui représentent un montant d'environ 20 % des recettes nettes de l'État, constituent un autre gisement d'économies⁶⁹.

Il n'est pas inintéressant de noter que, parmi les 406 mesures fiscales dérogatoires répertoriées dans le fascicule annexé au PLF 2005, qui étaient déjà en vigueur en 2002, soixante et onze mesures ont un coût unitaire estimé supérieur à 150 M€ pour 2004. Compte tenu de l'impossibilité de quantifier les interactions entre ces mesures, la somme de leurs coûts est dépourvue de signification, mais l'évolution du coût unitaire de chaque mesure est significative. Pour 80 % de ces soixante et onze mesures, ce coût unitaire est, en 2004, en moyenne supérieur de 13 % à celui de 2002 ; pour 20 % de ces mesures, il est inférieur en moyenne de 15 % à celui-ci.

Ainsi, pour la période 2002-2004, la « dynamique » de progression des dépenses fiscales a été d'environ 10 %. Sur la même période, les dépenses budgétaires ont progressé d'environ 4 % et les prélèvements obligatoires d'environ 6 %.

⁶⁷ Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit de 35 000 à 40 000 personnes par an, permet de maintenir la masse salariale et les pensions à un niveau constant, et de réduire le déficit des finances publiques de l'ordre d'un quart à un tiers de point de PIB au bout de trois ans (Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus - 2004).

⁶⁸ Rapport public 2004, p. 243-248.

⁶⁹ Voir le vingt-et-unième rapport du conseil des impôts.

C - LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Les dépenses publiques constituent un critère sur lequel est jugée désormais notre compétitivité.

Or, si la politique de maîtrise des finances de l'Etat par la définition d'un objectif d'évolution des dépenses en volume a montré ses limites, comme en attestent la persistance et l'ampleur des déficits, elle a le mérite de poser le problème.

L'État essaie, depuis 1998, de stabiliser l'évolution de ses dépenses, mais cette tentative ne porte que sur 40 % de la dépense publique.

Pour la dépense sociale, qui en représente plus de 40 %, les objectifs fixés à l'assurance maladie sont systématiquement dépassés en exécution. De nouveaux mécanismes doivent se mettre en place pour maîtriser l'évolution des dépenses : chaque année, en cas de risques sérieux de dépassement de l'ONDAM, le comité d'alerte, institué par la loi du 13 août 2004, les notifiera, au plus tard au 1er juin, au Parlement, au Gouvernement, et aux Caisses nationales, et donnera un avis sur les mesures de redressement proposées par les Caisses. Le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, notamment en permettant au Parlement de se prononcer sur le solde des régimes obligatoires de base, en renforçant sensiblement la portée du vote de l'ONDAM, en introduisant une démarche « objectifs-résultats », va dans le même sens. Il reste encore à fixer des objectifs pluriannuels de dépenses, comme l'État tente de le faire pour lui-même, et un calendrier de mise en œuvre.

S'agissant des collectivités territoriales, leurs dépenses ont progressé à un rythme supérieur à 2 % du PIB sur les vingt dernières années, sans qu'un objectif d'évolution ait été fixé a priori. Pour l'avenir, les projections sont préoccupantes.

Ce dispositif de conduite des finances publiques explique pourquoi, de 2002 à 2004, l'augmentation globale des dépenses des administrations a été de 7 %, alors que l'objectif visé dans les programmes de stabilité du ministère des finances, en 2000, était de 4,5 % : alors que l'État, au prix d'effets de présentation, était plutôt respectueux de son objectif, les secteurs locaux et surtout sociaux dépassaient largement leur niveau estimé de dépenses.

Pour sortir de cette situation, qui conduit l'Etat à répondre pour tous, sans en avoir complètement les moyens, deux conditions préalables existent : une concertation organisée et une information partagée.

Une meilleure concertation entre le gouvernement, les organismes sociaux et les collectivités territoriales paraît indispensable pour garantir une maîtrise durable des finances publiques.

Une information partagée et de qualité sur les perspectives et les enjeux des finances publiques est de nature à permettre des débats éclairés sur les choix qui restent à prendre. A cet égard, l'idée d'un tableau de bord – défini et accepté en commun – sur les valeurs les plus significatives de la situation des finances publiques a l'assentiment de la Cour.

Devraient notamment y trouver place les prévisions de recettes fiscales et les encaissements par impôt, l'évaluation des dépenses fiscales, des indicateurs de consommation des crédits par nature, le respect des plafonds d'emplois par ministère, des indicateurs mesurant l'écart de prime de risque concernant le placement des titres d'emprunt avec nos principaux partenaires et le pourcentage de la dette placée auprès des investisseurs étrangers, l'évolution de l'ONDAM, le suivi des dépenses et recettes par sous-secteur des administrations publiques.

*

Plusieurs de nos partenaires européens confrontés à un déséquilibre des finances de l'Etat ont appliqué des mesures plus rigoureuses que la seule stabilisation en volume de ses dépenses.

Le retour rapide à une situation satisfaisante impose de diminuer l'importance relative de la dette par rapport à l'économie nationale et, pour cela, de réduire le déficit, ce qui passe par la nécessité d'atteindre un solde primaire positif. Ceci n'est possible que par une réduction en valeur des dépenses, un recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles, et la recherche d'une amélioration d'ensemble de l'efficacité de ses dépenses.

Les opérations de débudgétisation (du type de celle du BAPSA, ou les transferts de dépenses vers les prélèvements sur recettes, comme encore l'octroi de nouvelles dépenses fiscales), le blocage des paiements pour des montants significatifs, les reports de charges à payer, la régulation des dépenses ne sont à la hauteur ni des enjeux, ni des outils dont dispose désormais l'Etat pour établir ses comptes, avec la mise en place d'une véritable comptabilité d'exercice. Il y va désormais de la crédibilité de l'action budgétaire.

L'effort de redressement doit être maintenu sur une période suffisamment longue, afin d'obtenir un assainissement durable. Il serait fâcheux que l'assouplissement de la discipline budgétaire obtenu au plan européen conduise à un nouveau report des mesures à prendre, dont on voit bien qu'elles s'imposent non en raison d'obligations extérieures, mais pour des raisons nationales.

Tous les secteurs des administrations publiques doivent y contribuer, mais c'est à l'Etat, garant en dernier ressort, de montrer l'exemple.

La LFI pour 2006 doit être l'occasion d'un changement profond et rapide de comportement de l'ensemble des acteurs de la dépense, au moment où se met en œuvre la nouvelle constitution financière de l'Etat.

LISTE DES ANNEXES

		Page
Annexe I	Tableau d'ensemble 2004 (hors budgets annexes)	54
Annexe II	Evolution des recettes de l'État de 2000 à 2004	55
Annexe III-A	Progression des dépenses brutes et nettes	56
Annexe III-B	Evolution des dépenses du budget général de 2000 à 2004	57
Annexe IV	Modifications législatives et réglementaires en 2004	58
Annexe V	Tableau d'ensemble des annulations de 2000 à 2004	59
Annexe VI-A	Déficits ou excédents publics au sein de l'Union européenne de 1999 à 2004	60
Annexe VI-B	Soldes primaires des administrations publiques	61
Annexe VI-C	Soldes structurels calculés par la Commission de 2000 à 2004	62
Annexe VI-D	Soldes structurels calculés par l'OCDE de 1999 à 2004	63
Annexe VI-E	Dettes publiques au sein de l'Union européenne de 1999 à 2004	64
Annexe VI-F	Charges d'intérêts des administrations publiques au sein de l'Union européenne de 1999 à 2004	65
Annexe VI-G	Emprunts d'Etat à 10 ans : rendements et écarts de rendements observés au sein de la zone euro	66
Annexe VI-H	Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2004	67
Annexe VI-J	Total des dépenses publiques ("Gouvernement général")	68

ANNEXE I : TABLEAU D'ENSEMBLE 2004 (HORS BUDGETS ANNEXES)

En M€

Nature des opérations	Prévisions initiales		Prévisions rectifiées		Opérations effectives	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
I.- Opérations définitives						
A.- Budget général	230 700	286 094	7 404	1 778	245 485	290 894
B.- Comptes d'affectation spéciale	7 631	7 629	-12	-12	9 254	9 178
Total des opérations définitives (A+B)	238 331	293 723	7 392	1 766	254 739	300 072
Solde des opérations définitives	-55 392		5 626		-45 333	
II.- Opérations temporaires						
A.- Comptes d'affectation spéciale		2			0	0
B.- Comptes de commerce		-293			4 673	4 301
C.- Prêts et avances						
1° Comptes de prêts	1 194	1 322			895	335
2° Comptes d'avances	60 734	60 800			67 566	67 154
D.- Autres comptes spéciaux						
1°.-Compte de règlement avec les gouvernements étrangers					0	0
2°.-Comptes d'opérations monétaires		-214			1 211	1 876
Total des opérations temporaires	61 928	61 617			74 345	73 666
Solde des opérations temporaires	311				679	
Total général I + II	300 259	355 340	307 651	357 106	329 084	373 738
Solde général d'exécution	-55 081		-49 455		-44 654	
Solde d'exécution hors opérations avec le F.M.I.					-43 880	
Solde d'exécution hors FMI et le FSC					-43 880	

Source : Minéfi, Cour des comptes

ANNEXE II : EVOLUTION DES RECETTES DE L'ÉTAT DE 2000 A 2004

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	04/00	Moy. par an
Recettes fiscales brutes	296,2	305,6	301,6	306,0	330,1	7,9%	11,5%	2,7%
Remboursements et dégrèvements	-56,1	-60,7	-61,3	-66,1	-64,5	-2,5%	14,9%	3,5%
Recettes fiscales nettes	240,1	244,9	240,2	239,8	265,7	10,8%	10,6%	2,6%
Recettes non fiscales (hors FSC)	30,5	33,8	35,4	32,7	36,2	10,8%	18,8%	4,4%
Prélèvements/recettes	-43,5	-46,2	-49,6	-52,9	-61,2	15,6%	40,6%	8,9%
dont:								
Collectivités territoriales	-28,9	-31,7	-34,8	-36,6	-45,7	24,8%	58,0%	12,1%
Union européenne	-14,7	-14,5	-14,8	-16,3	-15,5	-4,8%	5,5%	1,3%
Sous-total hors fonds de concours	227,1	232,5	226,1	219,6	240,7	9,6%	6,0%	1,5%
fonds de concours	6,0	4,6	4,1	4,5	4,8	6,7%	-20,0%	-5,4%
Total des recettes du BG	233,1	237,1	230,1	224,1	245,5	9,6%	5,3%	1,3%

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	04/00	Moy. par an
Produit fiscal net	240,1	244,9	240,2	239,8	265,6	10,7%	10,6%	2,6%
Impôt sur le revenu (IR)	53,3	53,5	50,0	53,8	53,9	0,2%	1,1%	0,3%
Impôt sur les sociétés (IS)	37,7	40,7	41,2	37,5	38,9	11,1%	3,3%	0,8%
TIPP	24,3	23,4	24,0	24,3	20,0	-17,6%	-17,6%	-4,7%
TVA nette	104,8	105,2	107,5	109,0	121,0	11,0%	15,4%	3,7%
Divers	20,1	22,1	17,6	17,7	31,9	79,8%	58,5%	12,2%

Source : Minéfi

ANNEXE III-A : PROGRESSION DES DEPENSES BRUTES ET NETTES

En Md€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	00 / 99	01 / 00	02/01	03/02	04/03
dépenses brutes	313,4	318,5	329,4	341,4	347,0	355,4	1,6%	3,4%	3,6%	1,6%	2,4%
remboursements et dégrèvements opérations avec le FSC	-50,2 0	-56,1 0	-60,7 0	-61,3 0	-66,1 0	-64,5 0					
dépenses nettes	263,2	262,3	268,7	280,1	280,8	290,9	-0,3%	2,4%	4,2%	0,3%	3,6%

Présentation à structure N-1	1998	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003	2004
dépenses nettes 1	255	263,2	263,2	262,3	262,3	268,7	268,7	280,1	280,1	280,8	280,8	290,9
recettes relatives à la dette	-3,4	-2,6	-2,6	-3	-3	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,5
dépenses nettes 2	251,6	260,6	260,6	259,3	259,3	266,1	266,1	277,5	277,5	278,3	278,3	288,4
dépenses exceptionnelles		-2	-2	-1	-1	0	0	0				
changements de périmètre entre N et N-1		-3		4,5		-2,9		0		-0,2		-5,7
remboursement des dettes antérieures à 2002								-1,8				
dépenses N à structure N-1	251,6	255,6	258,6	262,8	258,3	263,2	266,1	275,6	275,6	278,1	278,3	282,7*
dépenses N à structure N-1 hors FDC									273,4	273,8	273,8	277,9
progression des dépenses N/N-1 (en valeur)		1,6%		1,6%		1,9%		3,6%		0,1%		1,5%
inflation hors tabac constatée		0,5%		1,6%		1,6%		1,8%		1,8%		1,7%
progression des dépenses N/N-1 (en volume)		1,1%		0,0%		0,3%		1,8%		-1,7%		-0,2%

(*) 283,7 (dépenses nettes de fonds de concours, à structure 2004).

Source : Cour des comptes

ANNEXE III-B : EVOLUTION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL DE 2000 A 2004

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	04/00	Moy. par an
I. Dépenses ordinaires								
A- Services civils								
Titre I Dette publique	95,4	100,6	102,6	106,9	105,6	-1,3%	10,7%	2,6%
<i>(remb et dégrèv.)</i>	56,1	60,7	61,3	66,1	64,5	-2,5%	14,9%	3,5%
Titre I Hors remb. et dégrèv.	39,3	39,9	41,3	40,8	41,1	0,7%	4,6%	1,1%
Titre II Pouvoirs publics	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	2,2%	18,7%	4,4%
Titre III Moyens des services	105,1	108,3	113,3	114,9	118,7	3,3%	12,9%	3,1%
Titre IV Interventions publiques	73,9	75,5	78,7	77,2	80,2	3,9%	8,5%	2,1%
Total A	275,1	285,2	295,4	299,8	305,2	1,8%	11,0%	2,6%
<i>(hors remb. et dégrèv.)</i>	219	224,5	234,1	233,6	240,8	3,1%	9,9%	2,4%
B- Services militaires	16,9	17	17,9	18,4	18,9	3,2%	12,1%	2,9%
Total dépenses ordinaires	292,1	302,3	313,3	318,1	324,2	1,9%	11,0%	2,6%
<i>(hors remb. et dégrèv.)</i>	235,9	241,6	252,0	252,0	259,7	3,1%	10,1%	2,4%
II. Dépenses en capital								
A- Services civils								
T V Investissements exécutés par l'Etat	3,4	3,8	4,0	4,1	4,1	1,2%	21,5%	5,0%
TVI Subventions	12,4	12,5	12,8	12,9	14,7	13,5%	18,3%	4,3%
Total A	15,7	16,3	16,8	17,0	18,8	10,6%	19,7%	4,6%
B- Services militaires	10,7	10,8	11,3	11,8	12,4	4,7%	15,7%	3,7%
Total dép. en capital	26,4	27,1	28,1	28,8	31,2	8,3%	18,1%	4,2%
Total général	318,5	329,4	341,4	347,0	355,4	2,4%	11,6%	2,8%
<i>Total hors remb. et dégrèv.</i>	262,3	268,7	280,1	280,8	290,9	3,6%	10,9%	2,6%

Source : Minéfi, Cour des comptes

ANNEXE IV : MODIFICATIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES EN 2004

En M€

	LFI 2004	LFR *	Décret d'avance	Annulations	Virements transferts, Répartitions	Fonds de concours	Reports de l'année précédente	Total des modifications	Ouvertures nettes
Titre I	105 597	1 409	0	0	0	0	0	1 409	107 006
Titre 2	831	0	0	0	0	0	0	0	831
Titre 3	135 719	230	697	-296	386	833	1 271	3 118	138 837
Titre 4	79 380	1 350	593	-827	-319	1 011	2 277	4 085	83 465
Titre 5	17 597	939	41	-809	-1 359	1 285	2 400	2 497	20 094
Titre 6	11 183	224	30	-421	1 292	1 603	3 053	5 781	16 964
Titre 7	0						2	2	2
TOTAL 2004	350 307	4 152	1 361	-2 353	0	4 732	9 003	16 892	367 199
RAPPEL 2003	339 364	1 532	934	-3 529	0	4 466	11 253	14 657	354 021
RAPPEL 2002	331 777	6 201	130	-2 349	0	4 038	14 142	22 162	353 939
RAPPEL 2001	319 737	8 059	1 000	-3 047	0	4 536	13 746	24 294	344 032
RAPPEL 2000	306 919	10 746	23	-3 690	0	5 948	11 529	24 556	331 475

(*) Depuis la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, les annulations associées aux ouvertures de crédits figurent dans la loi et ne font plus l'objet d'un décret spécifique. Aussi, le total 2003 comprend les ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative nettes des annulations de la loi de finances rectificative.

Source : Minéfi, Cour des comptes

ANNEXE V : TABLEAU D'ENSEMBLE DES ANNULATIONS DE 2000 A 2004

En M€

	2000	2001	2002	2002	2002	2003	2003	2003	2004	2004	2004
			Décret ⁷⁰	LFR déc 2002	Total	Décret ⁷¹	LFR déc 2003	Total	Décret ⁷²	LFR déc 2004	Total
I - Dépenses ordinaires											
A - Services civils											
Titre I : Dette publique - atténuation de recettes	119	231	2 205	14	2 219	0	1788	1788	0	971	971
Titre II : Pouvoirs publics	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titre III : Moyens des services	582	335	67	596	663	602	316	918	296	304	600
Titre IV : Interventions publiques	1 646	1 112	44	852	896	989	517	1506	827	525	1 352
Total des services civils	2 348	1 678	2 316	1462	3 778	1591	2621	4212	1 123	1 800	2 923
B - Services militaires											
Titre III - Moyens des services	0	0	0	0	0	20	0	20	0	0	0
Total annulations DO	2 348	1 678	2 316	1 462	3 778	1611	2621	4232	1 123	1 800	2 923
II - Dépenses en capital											
A - Services civils											
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	109	142	23	116	139	534	402	936	117	56	173
Titre VI : Subventions d'investissement	262	300	9	592	601	995	330	1325	417	312	729
Titre VII : Réparations des dommages de guerre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des services civils	371	443	32	708	740	1529	732	2261	534	368	902
B - Services militaires											
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	932	878	0	319	319	381	12	393	692	0	692
Titre VI - Subventions d'investissement	39	48	0	2	2	7	0	7	4	0	4
Total des services militaires	971	926	0	321	321	388	12	400	696	0	696
Total annulations DC	1 343	1 369	32	1029	1061	1917	744	2261	1 230	368	1 598
Total général des annulations	3 690	3 047	2 348	2 491	4 839	3 528	3 365	6 893	2 353	2 168	4 521

⁷⁰ Y compris les 144 M€ liés aux décrets d'avance.

⁷¹ Y compris les 934 M€ liés aux décrets d'avance.

⁷² Y compris les 1 360 M€ liés aux décrets d'avance.

ANNEXE VI-A : DEFICITS OU EXCEDENTS PUBLICS AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE DE 1999 A 2004

en % du PIB

	1999		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	-1,3	z. €(12)	0,1	z. €(12)	-1,7	z. €(12)	-2,4	z. €(12)	-2,8	z. €(12)	-2,7
UE (15)	-0,7	UE (15)	1,0	UE (15)	-1,1	UE (15)	-2,2	UE (15)	-2,8	UE (15)	-2,6
UE (25)	-0,8	UE (25)	0,8	UE (25)	-1,2	UE (25)	-2,3	UE (25)	-2,9	UE (25)	-2,5
Lux.	3,7	Finlande	7,1	Lux.	6,2	Finlande	4,3	Finlande	2,5	Finlande	2,1
Irlande	2,4	Lux.	6,0	Finlande	5,2	Lux.	2,3	Lux.	0,5	Irlande	1,3
Finlande	2,2	Irlande	4,4	Irlande	0,9	B	0,1	B	0,4	B	0,1
PB	0,7	PB	2,2	B	0,6	Autr.	-0,2	Esp.	0,3	Esp.	-0,3
B	-0,4	All.	1,3	Autr.	0,3	Esp.	-0,3	Irlande	0,2	Lux.	-1,1
Esp.	-1,2	B	0,2	PB	-0,1	Irlande	-0,4	Autr.	-1,1	Autr.	-1,3
All.	-1,5	Italie	-0,6	Esp.	-0,5	PB	-1,9	Italie	-2,9	PB	-2,5
Italie	-1,7	Esp.	-0,9	France	-1,5	Italie	-2,6	Port.	-2,9	Port.	-2,9
France	-1,8	France	-1,4	All.	-2,8	Port.	-2,7	PB	-3,2	Italie	-3,0
Grèce	-1,8	Autr.	-1,5	Italie	-3,0	France	-3,2	All.	-3,8	All.	-3,7
Autr.	-2,2	Port.	-2,8	Grèce	-3,6	All.	-3,7	France	-4,2	France	-3,7
Port.	-2,8	Grèce	-4,1	Port.	-4,4	Grèce	-4,1	Grèce	-5,2	Grèce	-6,1
DK	2,4	DK	1,7	DK	3,2	DK	1,7	DK	1,2	DK	2,8
RU	1,0	RU	3,8	RU	0,7	RU	-1,7	RU	-3,4	RU	-3,2
Suède	2,5	Suède	5,1	Suède	2,5	Suède	-0,3	Suède	0,2	Suède	1,4
Estonie	-3,7	Estonie	-0,6	Estonie	0,3	Estonie	1,4	Estonie	3,1	Estonie	1,8
Malte	-7,6	Malte	-6,2	Malte	-6,4	Malte	-5,9	Malte	-10,5	Malte	-5,2

Source : Eurostat (Communiqué du 18 mars 2005) et Cour des comptes

ANNEXE VI-B : SOLDES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(classement, au sein de la zone euro, par taille de solde primaire)

en % du PIB

	1999		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	2,9	z. €(12)	4,2	z. €(12)	2,2	z. €(12)	1,2	z. €(12)	0,6	z. €(12)	0,6
UE (15)	3,3	UE (15)	4,8	UE (15)	2,5	UE (15)	1,2	UE (15)	0,4	UE (15)	0,4
UE (25)	3,1	UE (25)	4,6	UE (25)	2,4	UE (25)	1,0	UE (25)	0,3	UE (25)	0,4
B	6,6	Finlande	10,0	Finlande	7,9	Finlande	6,5	B	5,7	B	4,8
Grèce	6,5	Irlande	6,4	B	7,2	B	6,1	Finlande	4,5	Finlande	4,0
Finlande	5,3	Lux.	6,2	Lux.	6,5	Italie	3,2	Esp.	2,8	Irlande	2,5
PB	5,1	PB	6,0	Autr.	3,8	Autr.	3,1	Italie	2,4	Italie	2,0
Italie	5,0	Italie	5,8	Grèce	3,7	Lux.	2,6	Autr.	2,0	Esp.	1,9
Irlande	4,7	All.	4,7	Italie	3,6	Esp.	2,6	Irlande	1,5	Autr.	1,7
Lux.	4,0	B	4,0	PB	3,3	Grèce	2,2	Lux.	0,8	PB	0,4
Esp.	2,4	Grèce	4,0	Esp.	2,6	PB	1,1	Grèce	0,6	Port.	-0,1
All.	2,0	Esp.	2,4	Irlande	2,4	Irlande	1,0	Port.	0,0	Grèce	-0,4
France	1,4	Autr.	2,1	France	1,6	Port.	0,3	PB	-0,3	All.	-0,6
Autr.	1,2	France	1,7	All.	0,4	France	-0,2	All.	-0,7	France	-0,8
Port.	0,4	Port.	0,4	Port.	-1,2	All.	-0,5	France	-1,3	Lux.	-0,9
DK	6,3	DK	5,3	DK	6,3	DK	4,5	DK	3,8	DK	5,1
RU	3,9	RU	6,6	RU	3,1	RU	0,3	RU	-1,3	RU	-1,1
Suède	7,1	Suède	9,2	Suède	5,7	Suède	2,8	Suède	2,3	Suède	3,2
Estonie	-3,4	Estonie	-0,3	Estonie	0,5	Estonie	1,7	Estonie	3,3	Estonie	2,0
Pologne	0,6	Pologne	1,4	Pologne	-0,7	Pologne	-0,7	Pologne	-1,6	Pologne	-2,2

Source : Communiqué Eurostat n° 39/2004 du 18 mars 2005 et Eurostat

ANNEXE VI-C : SOLDES STRUCTURELS CALCULES PAR LA COMMISSION DE 2000 A 2004

(classement par taille de solde structurel)

en % du PIB

	Moy. 96-00		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	-2,3	z. €(12)	-1,8	z. €(12)	-2,4	z. €(12)	-2,6	z. €(12)	-2,4	z. €(12)	-2,4
UE (15)	-1,9	UE (15)	-1,1	UE (15)	-1,7	UE (15)	-2,3	UE (15)	-2,3	UE (15)	-2,3
Lux.	3,4	Finlande	4,7	Lux.	5,2	Finlande	4,5	Finlande	3,2	Finlande	2,4
Irlande	1,5	Lux.	3,1	Finlande	4,7	Lux.	2,5	Lux.	1,3	Irlande	1,6
Finlande	0,5	Irlande	2,7	B	0,1	B	0,5	B	1,2	B	0,6
PB	-1,1	PB	-0,6	Autr.	0,0	Autr.	-0,3	Esp.	0,2	Lux.	-0,3
B	-1,3	B	-1,0	Irlande	-0,2	Esp.	-0,6	Irlande	0,2	Esp.	-0,3
All.	-1,9	All.	-1,7	Esp.	-1,1	Irlande	-1,4	Autr.	-0,8	Autr.	-1,1
France	-2,4	Esp.	-1,7	PB	-1,4	PB	-2,3	PB	-2,0	PB	-1,2
Esp.	-2,5	France	-2,2	France	-2,4	Italie	-2,9	Port.	-2,2	Port.	-2,1
Autr.	-2,6	Autr.	-2,5	All.	-3,2	Port.	-2,9	Italie	-2,6	Italie	-2,4
Italie	-3,6	Italie	-2,7	Italie	-3,9	All.	-3,6	All.	-3,2	All.	-3,3
Port.	-3,7	Grèce	-3,8	Grèce	-4,1	France	-3,6	France	-4,0	France	-3,6
Grèce	-4,4	Port.	-4,0	Port.	-5,0	Grèce	-4,3	Grèce	-5,7	Grèce	-7,1
DK	0,6	DK	1,2	DK	1,9	DK	1,4	DK	2,0	DK	3,4
RU	-1,0	RU	0,8	RU	0,3	RU	-1,6	RU	-3,0	RU	-3,0
Suède	2,5	Suède	4,2	Suède	2,9	Suède	0,3	Suède	1,3	Suède	1,7

Source : Commission (Prévisions de printemps 2005 ; tableau n° 40 de l'annexe statistique ; p. 136)

ANNEXE VI-D : SOLDES STRUCTURELS CALCULES PAR L'OCDE DE 1999 A 2004

(classement par taille de solde structurel)

en % du PIB

	1999		2000		2001		2002		2003		2004
z. €(12)	-1,4	z. €(12)	-1,8	z. €(12)	-2,4	z. €(12)	-2,5	z. €(12)	-2,2	z. €(12)	-2,0
Lux.	ND										
Finlande	2,4	Finlande	5,9	Finlande	5,3	Finlande	4,7	Finlande	2,8	Finlande	1,7
Irlande	1,3	Irlande	2,8	B	-0,1	B	0,5	B	1,2	Irlande	1,5
B	-0,5	B	-0,9	Irlande	-0,4	Esp.	-0,1	Esp.	0,7	B	0,5
Esp.	-1,1	PB	-1,2	Autr.	-0,4	Autr.	-0,5	Irlande	0,0	Esp.	0,1
Grèce	-1,3	Esp.	-1,6	Esp.	-0,7	Irlande	-1,5	Autr.	-0,9	PB	-0,3
All.	-1,3	France	-1,8	PB	-1,9	PB	-2,2	PB	-1,4	Autr.	-0,8
France	-1,5	All.	-2,0	France	-1,9	Port.	-2,6	Port.	-1,6	Port.	-1,5
Italie	-1,6	Italie	-2,5	All.	-3,5	Italie	-3,1	Italie	-2,9	All.	-2,6
PB	-1,6	Autr.	-3,0	Italie	-3,7	France	-3,1	All.	-2,9	Italie	-3,0
Autr.	-3,1	Grèce	-4,1	Grèce	-4,3	All.	-3,5	France	-3,3	France	-3,0
Port.	-4,0	Port.	-4,5	Port.	-5,1	Grèce	-4,4	Grèce	-5,7	Grèce	-6,7
DK	2,6	DK	1,4	DK	1,9	DK	1,9	DK	2,4	DK	3,3
Suède	2,1	Suède	3,9	Suède	2,6	Suède	0,0	Suède	1,0	Suède	1,9
RU	1,1	RU	1,0	RU	0,4	RU	-1,6	RU	-3,1	RU	-3,5

Source : OCDE, prévisions économiques de printemps 2005

ANNEXE VI-E : DETTES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE DE 1999 A 2004

(classement, au sein de la zone euro, par taille de dettes publiques)

en % du PIB

	1999		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	72,7	z. €(12)	70,4	z. €(12)	69,6	z. €(12)	69,5	z. €(12)	70,8	z. €(12)	71,3
UE (15)	67,9	UE (15)	64,1	UE (15)	63,3	UE (15)	62,7	UE (15)	64,3	UE (15)	64,7
UE (25)	66,7	UE (25)	62,9	UE (25)	62,2	UE (25)	61,7	UE (25)	63,3	UE (25)	63,8
Italie	115,5	Grèce	114,0	Grèce	114,8	Grèce	112,2	Grèce	109,3	Grèce	110,5
B	114,8	Italie	111,2	Italie	110,7	Italie	108,0	Italie	106,3	Italie	105,8
Grèce	105,2	B	109,1	B	108,0	B	105,4	B	100,0	B	95,6
Autr.	66,5	Autr.	67,0	Autr.	67,1	Autr.	66,7	Autr.	65,4	All.	66,0
Esp.	63,1	Esp.	61,1	All.	59,4	All.	60,9	All.	64,2	France	65,6
PB	63,1	All.	60,2	Esp.	57,8	France	59,0	France	63,9	Autr.	65,2
All.	61,2	France	56,8	France	57,0	Port.	58,5	Port.	60,1	Port.	61,9
France	58,5	PB	55,9	Port.	55,9	Esp.	55,0	PB	54,3	PB	55,7
Port.	54,3	Port.	53,3	PB	52,9	PB	52,6	Esp.	51,4	Esp.	48,9
Irlande	48,6	Finlande	44,6	Finlande	43,8	Finlande	42,5	Finlande	45,3	Finlande	45,1
Finlande	47,0	Irlande	38,3	Irlande	35,8	Irlande	32,6	Irlande	32,0	Irlande	29,9
Lux.	5,9	Lux.	5,5	Lux.	7,2	Lux.	7,5	Lux.	7,1	Lux.	7,5
DK	57,7	DK	52,3	DK	47,8	DK	47,2	DK	44,7	DK	42,7
RU	45,1	RU	42,0	RU	38,8	RU	38,3	RU	39,7	RU	41,6
Suède	62,7	Suède	52,8	Suède	54,3	Suède	52,4	Suède	52,0	Suède	51,2
Estonie	6,0	Estonie	4,7	Estonie	4,4	Estonie	5,3	Estonie	5,3	Estonie	4,9
Chypre	62,0	Chypre	61,6	Chypre	61,9	Chypre	65,2	Chypre	69,8	Chypre	71,9

Source : Eurostat, (communiqué du 18 mars 2005) et Cour des comptes

ANNEXE VI-F : CHARGES D'INTERETS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE DE 1999 A 2004

(classement par niveau des charges d'intérêt)

en % du PIB

	1999		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	4,2	z. €(12)	4,1	z. €(12)	4,0	z. €(12)	3,7	z. €(12)	3,5	z. €(12)	3,3
UE (15)	4,0	UE (15)	3,8	UE (15)	3,6	UE (15)	3,3	UE (15)	3,2	UE (15)	3,0
UE (25)	4,0	UE (25)	3,8	UE (25)	3,6	UE (25)	3,3	UE (25)	3,2	UE (25)	3,0
Grèce	8,3	Grèce	8,2	Grèce	7,3	B	6,5	Grèce	5,8	Grèce	5,8
B	7,0	B	6,7	B	6,5	Grèce	6,3	B	5,4	Italie	5,0
Italie	6,7	Italie	6,5	Italie	6,5	Italie	5,8	Italie	5,3	B	4,7
PB	4,5	PB	3,8	Autr.	3,5	Autr.	3,4	All.	3,1	All.	3,0
DK	4,5	Autr.	3,6	PB	3,4	All.	3,1	Autr.	3,1	Autr.	3,0
Esp.	3,5	DK	3,5	All.	3,3	PB	3,1	France	2,9	France	2,9
All.	3,5	All.	3,4	DK	3,3	France	3,0	PB	2,9	PB	2,9
Autr.	3,4	Esp.	3,3	Port.	3,2	Port.	3,0	Port.	2,9	Port.	2,8
Port.	3,2	Port.	3,2	Esp.	3,2	DK	2,9	DK	2,6	DK	2,3
France	3,2	France	3,1	France	3,1	Esp.	2,8	Esp.	2,5	Esp.	2,2
Finlande	3,1	Finlande	2,9	Finlande	2,7	Finlande	2,2	Finlande	2,0	Finlande	1,9
Irlande	2,4	Irlande	2,0	Irlande	1,5	Irlande	1,4	Irlande	1,3	Irlande	1,2
Lux.	0,3	Lux.	0,3	Lux.	0,4	Lux.	0,3	Lux.	0,3	Lux.	0,2
DK	3,8	DK	3,5	DK	3,2	DK	2,8	DK	2,5	DK	2,3
RU	2,9	RU	2,8	RU	2,4	RU	2,1	RU	2,1	RU	2,1
Suède	4,6	Suède	4,1	Suède	3,2	Suède	3,0	Suède	2,1	Suède	1,8
Estonie	0,4	Estonie	0,3	Estonie	0,2	Estonie	0,3	Estonie	0,3	Estonie	0,3
Hongrie	7,5	Hongrie	5,6	Hongrie	4,7	Hongrie	4,0	Hongrie	4,0	Hongrie	4,3

Source : Eurostat et Cour des comptes

ANNEXE VI-G : EMPRUNTS D'ETAT A 10 ANS : RENDEMENTS ET ECARTS DE RENDEMENTS OBSERVES AU SEIN DE LA ZONE EURO

	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2004											
	2001	2002	2003	2004	janv	Févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
France	4,949	4,863	4,133	4,083	4,282	4,067	4,01	4,246	4,4	4,337	4,235	4,04	4,056	3,93	3,791	3,677
All.	4,833	4,781	4,096	4,049	4,24	4,051	3,931	4,175	4,374	4,318	4,216	4,023	3,991	3,873	3,793	3,683
Italie	5,194	5,028	4,23	4,241	4,375	4,282	4,179	4,406	4,564	4,504	4,401	4,204	4,163	4,035	3,88	3,832
Esp.	5,121	4,946	4,123	4,082	4,304	4,118	4,013	4,237	4,396	4,337	4,235	4,039	4,004	3,878	3,74	3,71
PB	4,969	4,893	4,134	4,096	4,24	4,046	4,039	4,274	4,431	4,375	4,27	4,076	4,047	3,919	3,774	3,661
B	5,133	4,979	4,181	4,141	4,369	4,185	4,085	4,306	4,456	4,399	4,295	4,104	4,071	3,946	3,801	3,688
Autr.	5,087	4,939	4,132	4,108	4,332	4,147	4,057	4,281	4,415	4,377	4,273	4,079	4,04	3,917	3,777	3,67
Finlande	5,048	4,973	4,128	4,118	4,224	4,027	3,905	4,339	4,484	4,423	4,323	4,125	4,082	3,962	3,822	3,7
Grèce	5,295	5,024	4,254	4,241	4,458	4,271	4,192	4,409	4,546	4,506	4,398	4,205	4,188	4,059	3,911	3,803
Irlande	5,011	4,998	4,121	4,192	4,151	4,101	3,996	4,381	4,509	4,541	4,421	4,257	4,187	4,067	3,94	3,707
Port.	5,179	4,982	4,245	4,141	4,349	4,301	4,102	4,286	4,419	4,474	4,353	4,183	4,118	3,997	3,861	3,639
F / All.	0,116	0,082	0,037	0,034	0,042	0,016	0,079	0,071	0,026	0,019	0,019	0,017	0,065	0,057	-0,002	-0,006
F / It.	-0,245	-0,165	-0,097	-0,158	-0,093	-0,215	-0,169	-0,16	-0,164	-0,167	-0,166	-0,164	-0,107	-0,105	-0,089	-0,155
F / Esp.	-0,172	-0,083	0,01	0,001	-0,022	-0,051	-0,003	0,009	0,004	0	0	0,001	0,052	0,052	0,051	-0,033
F / PB	-0,02	-0,03	-0,001	-0,013	0,042	0,021	-0,029	-0,028	-0,031	-0,038	-0,035	-0,036	0,009	0,011	0,017	0,016
F / B	-0,184	-0,116	-0,048	-0,058	-0,087	-0,118	-0,075	-0,06	-0,056	-0,062	-0,06	-0,064	-0,015	-0,016	-0,01	-0,011
F / Autr.	-0,138	-0,076	0,001	-0,025	-0,05	-0,08	-0,047	-0,035	-0,015	-0,04	-0,038	-0,039	0,016	0,013	0,014	0,007
F / Finl.	-0,099	-0,11	0,005	-0,035	0,058	0,04	0,105	-0,093	-0,084	-0,086	-0,088	-0,085	-0,026	-0,032	-0,031	-0,023
F / Gr.	-0,346	-0,161	-0,121	-0,158	-0,176	-0,204	-0,182	-0,163	-0,146	-0,169	-0,163	-0,165	-0,132	-0,129	-0,12	-0,126
All / Esp	-0,288	-0,165	-0,027	-0,033	-0,064	-0,067	-0,082	-0,062	-0,022	-0,019	-0,019	-0,016	-0,013	-0,005	0,053	-0,027
All / PB	-0,136	-0,112	-0,038	-0,047	0	0,005	-0,108	-0,099	-0,057	-0,057	-0,054	-0,053	-0,056	-0,046	0,019	0,022
All / It.	-0,361	-0,247	-0,134	-0,192	-0,135	-0,231	-0,248	-0,231	-0,19	-0,186	-0,185	-0,181	-0,172	-0,162	-0,087	-0,149
All / Finl	-0,215	-0,192	-0,032	-0,069	0,016	0,024	0,026	-0,164	-0,11	-0,105	-0,107	-0,102	-0,091	-0,089	-0,029	-0,017

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg

ANNEXE VI-H : DYNAMIQUES D'ENDETTEMENT : COMPARAISON DES DONNEES BUDGETAIRES A L'ŒUVRE A LA FIN DE 2004

en % du PIB ou %

Etats- membres	dette publique	excédent ou déficit public	solde primaire (A)	charges d'intérêts (B)	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou oblig. de refinancement) (A) / (B) (2)	solde structurel (OCDE)	solde structurel (Commission)
UE (15)	64,7	-2,6	0,4	3,0	13,3	ND	-2,3
z. €(12)	71,3	-2,7	0,6	3,3	18,2	-2,0	-2,4
Grèce	110,5	-6,1	-0,4	5,8	obligation de refinancement	-6,7	-7,1
Italie	105,8	-3,0	2,0	5,0	40,0	-3,0	-2,4
Belgique	95,6	0,1	4,8	4,7	102,1	0,5	0,6
Allemagne	66,0	-3,7	-0,6	3,0	obligation de refinancement	-2,6	-3,3
France	65,6	-3,7	-0,8	2,9	obligation de refinancement	-3,0	-3,6
Autriche	65,2	-1,3	1,7	3,0	56,7	-0,8	-1,1
Portugal	61,9	-2,9	-0,1	2,8	obligation de refinancement	-1,6	-2,1
Pays-Bas	55,7	-2,5	0,4	2,9	13,8	-1,4	-1,2
Suède	51,2	1,4	3,2	1,8	177,8	1,0	1,7
Espagne	48,9	-0,3	1,9	2,2	86,4	-0,7	-0,3
Finlande	45,1	2,1	4,0	1,9	210,5	1,7	2,4
Danemark	42,7	2,8	5,1	2,3	221,7	3,3	3,4
Royaume Uni	41,6	-3,2	-1,1	1,8	obligation de refinancement	-3,1	-3,0
Irlande	29,9	1,3	2,5	1,4	178,6	1,5	1,6
Luxembourg	7,5	-1,1	-0,9	0,2	obligation de refinancement	ND	-0,3
sources (1)	Eurostat	Eurostat	Eurostat	Eurostat	Cour des comptes	OCDE	Commission

(2) Ce ratio n'a de sens que s'il existe un excédent primaire. Dans l'hypothèse inverse (déficit primaire), les intérêts doivent être en totalité refinancés

Source : Eurostat (communiqué du 18/3/2005) ; OCDE et Commission (prévisions économiques de printemps 2005)

ANNEXE VI-J : TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES ("GOUVERNEMENT GENERAL")

(Classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

en % du PIB

	Moy. 96-00		2000		2001		2002		2003		2004 (P)
z. €(12)	49,4	z. €(12)	47,1	z. €(12)	48,3	z. €(12)	48,6	z. €(12)	49,1	z. €(12)	48,5
UE (15)	48,4	UE (15)	45,8	UE (15)	47,3	UE (15)	47,7	UE (15)	48,5	UE (15)	48,0
UE (25)	ND	UE (25)	45,8	UE (25)	47,3	UE (25)	47,7	UE (25)	48,5	UE (25)	47,9
Finlande	54,0	France	52,5	France	52,5	France	53,4	France	54,6	France	54,5
France	54,0	Grèce	52,0	Autr.	51,4	Autr.	51,0	Autr.	51,2	Autr.	50,7
Autr.	53,8	Autr.	52,0	Grèce	50,2	B	50,2	B	50,9	Finlande	50,4
B	50,9	B	49,2	B	49,3	Finlande	50,0	Finlande	50,8	Grèce	50,0
Italie	49,9	Finlande	49,1	Finlande	49,2	Grèce	49,0	Italie	49,2	B	49,5
Grèce	48,9	Italie	46,9	Italie	49,0	All.	48,7	PB	49,0	Italie	48,4
All.	48,6	All.	45,7	All.	48,3	Italie	48,2	All.	48,8	PB	48,0
PB	47,5	PB	45,3	PB	46,6	PB	47,8	Grèce	48,0	All.	47,5
Port.	45,0	Port.	45,1	Port.	46,3	Port.	45,9	Port.	47,7	Port.	46,7
Lux.	42,3	Esp.	39,9	Esp.	39,7	Lux.	43,7	Lux.	45,1	Lux.	46,0
Esp.	41,4	Lux.	38,5	Lux.	39,1	Esp.	40,1	Esp.	39,7	Esp.	40,5
Irlande	35,7	Irlande	32,0	Irlande	33,6	Irlande	33,9	Irlande	34,4	Irlande	34,3
DK	56,6	DK	54,1	DK	54,3	DK	54,9	DK	55,3	DK	55,0
RU	40,3	RU	37,4	RU	40,9	RU	41,7	RU	43,6	RU	43,4
Suède	61,3	Suède	57,4	Suède	57,0	Suède	58,1	Suède	58,4	Suède	57,0
Malte	ND	Malte	42,3	Malte	44,1	Malte	45,8	Malte	50,9	Malte	54,1
Lithuanie	39,5	Lithuanie	38,4	Lithuanie	35,0	Lithuanie	34,3	Lithuanie	34,2	Lithuanie	34,3

Source : Commission (Prévisions de printemps 2005 ; tableau n° 35 de l'annexe.

GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSO	Administrations de sécurité sociale
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BTAN	Bons du trésor à taux fixe et à intérêt annuel
BTF	Bons du trésor à taux fixe et à intérêts précomptés
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CDF	Charbonnages de France
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CGP	Commissariat général du plan
CL	Collectivités locales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNE	Conseil national de l'évaluation
EDF	Electricité de France
EPFR	Etablissement public de financement et de restructuration
ERAP	Entreprise de recherche et d'activités pétrolières
EUROSTAT	Office statistique des communautés européennes
FMI	Fonds monétaire international
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSC	Fonds de stabilisation des changes
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finance initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MER	Mises en réserve
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
OAT	Obligations assimilables du trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
ORGANIC	Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PSR	Prélèvement sur recettes
RESF	Rapport économique social et financier
RMI	Revenu minimum d'insertion
SMIC	Salairé minimum interprofessionnel de croissance
SMR	Stratégies ministérielles de réforme
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
STIF	Syndicat des transports Ile de France
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
ET DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

En application de l'article 58 de la loi organique d'août 2001 relative aux lois de finances, nous vous prions de trouver ci-joint les commentaires qu'appelle de notre part le rapport préliminaire que vous nous avez transmis.

Nous saisissons cette occasion pour nous féliciter de la contribution de la Cour des Comptes au débat sur la situation des finances publiques, en relevant que le contenu de ce rapport dépasse le cadre de l'analyse des résultats de l'exécution budgétaire 2004, pour s'étendre à un constat plus général sur l'état des finances publiques.

1. La stratégie des finances publiques et la maîtrise des dépenses de l'Etat.

Nous partageons pleinement le constat général de la Cour sur la nécessité de poursuivre les efforts d'assainissement déjà engagés, tant pour le budget de l'Etat que pour les autres secteurs des administrations publiques, en particulier les finances sociales. La Cour rappelle notamment (p. 49) que l'objectif de maîtrise de dépenses visé dans les programmes de stabilité a été respecté depuis 2002, s'agissant de l'Etat, mais que cet objectif a été dépassé sur le secteur social. Ceci justifie les réformes importantes entreprises par le Gouvernement depuis 2002 s'agissant des retraites et de l'assurance maladie. La Cour souligne à juste titre que ces réformes qui ne porteront pleinement leurs fruits qu'à moyen terme, sont une contribution essentielle au redressement de nos comptes publics.

Certaines appréciations ponctuelles paraissent en revanche devoir être nuancées, s'agissant de l'évolution des dépenses de l'Etat.

La Cour suggère (p.10 et 11) que l'amélioration de la conjoncture et des recettes fiscales en 2004 par rapport aux prévisions initiales aurait dû conduire à revoir à la baisse l'objectif de dépense. Cette proposition est paradoxale, au regard même de la recommandation faite par la Cour dans son rapport préliminaire sur l'exécution 2003, de contrebalancer par de moindres dépenses l'effet du ralentissement de la conjoncture sur les recettes. En cumulant les recommandations des deux rapports, il pourrait être conclu que la norme de dépense doit toujours être revue à la baisse en cours d'année, que les recouvrements de recettes soient favorables ou défavorables.

Il convient de rappeler que la stratégie budgétaire française repose sur deux piliers :

- la définition d'une norme d'évolution des dépenses, permettant de dégager des marges structurelles de baisse des déficits et/ou de baisses d'impôts ;
- le libre jeu des stabilisateurs automatiques en recettes (stratégie que préconise d'ailleurs un organisme comme le FMI).

Plutôt que de lier l'évolution des dépenses à celle des recettes, il est préférable de s'en tenir à la définition d'une norme d'évolution des dépenses indépendante de l'évolution spontanée des recettes et des aléas conjoncturels, seule à même de garantir sur la durée, et sans effet procyclique, le redressement structurel des finances de l'Etat. Ainsi en 2004, le plafond voté par le Parlement en loi de finances initiale a été strictement respecté en exécution, notamment par la mise en place d'une réserve de crédits de grande ampleur.

Il importe en outre, afin d'apprécier correctement la réalité de la progression des dépenses, de retracer les résultats budgétaires des changements de périmètre affectant le budget de l'Etat, qui sont retracés chaque année dans la charte de budgétisation. La présentation de l'évolution des dépenses sur la période 2000-2004 à périmètre non constant mise en avant par la Cour (p.14) donne donc une image déformée de leur progression ; les dépenses 2004 incluent notamment la rebudgétisation des compensations d'allègements de charge (ex-FOREC), alors que les dépenses de l'année 2000 avaient au contraire été allégées de ces compensations.

Un objectif de progression de 0% en volume a été décidé sur la période 2004-2008, comme le gage d'une amélioration de l'action de l'État à coût constant, et d'un retour à une trajectoire de redressement régulier du solde structurel. La mise en œuvre concrète de ce redressement passe par des réformes visant tant les structures de l'administration que le champ et les modalités de son action. A cet égard, le jugement de la Cour (p.18) selon lequel la maîtrise des dépenses n'est assise sur aucune « *remise en cause des conditions de fonctionnement de l'administration ou du champ des interventions de l'Etat, mais principalement sur une politique de régulation infra-annuelle* » est inexact. Parmi les mesures d'économies structurelles mises en œuvre en 2004, il faut notamment relever la réduction des effectifs de l'Etat (- 4568), le recentrage du prêt à taux zéro sur les personnes les plus modestes, la réforme des pré-retraites progressives, le forfait unifié de prise en charge de la CMU, ou encore la réduction des indemnités de résidence des fonctionnaires à l'étranger.

Par ailleurs, la comparaison effectuée avec la norme d'évolution des dépenses retenue en Allemagne, fondée sur une stabilisation en valeur et non en volume, doit être maniée avec précaution : la structure du budget fédéral allemand se distingue notamment par une part beaucoup plus faible de dépenses de personnels difficilement compressibles, du fait notamment de la décentralisation de l'éducation nationale ou de la fonction régaliennne financière (équivalent de nos réseaux DGI et DGCP), entièrement du ressort des *Länder*.

S'agissant enfin de la régulation infra-annuelle des dépenses, elle a porté sur l'ensemble des budgets (à l'exception de ceux qui en étaient exonérés au vu de leur caractère prioritaire) en raison de leur faculté contributive. On ne peut donc souscrire à l'appréciation de la Cour selon laquelle « *le ministère de la défense a servi, comme par le passé, de variable d'ajustement du budget de l'Etat* ». En réalité, les dépenses militaires ont progressé en 2004 à un rythme plus rapide que celui des autres budgets : +3,8 % pour l'ensemble des dépenses militaires, et +4,7 % pour les dépenses militaires d'équipement, alors que l'ensemble du budget général n'évoluait qu'au rythme de +1,6 %.

2. Les prévisions de recettes du Gouvernement :

La Cour revient, comme l'an passé, sur sa demande que lui soient communiqués des travaux préparatoires internes à l'administration. Sur ce point, nous confirmons la position de nos prédécesseurs dans leur courrier du 17 mai 2004, que la Cour ne cite qu'en partie dans son rapport :

« *S'agissant des remarques de la Cour portant sur le recueil formalisé des travaux techniques de notre administration, nous rappelons les points suivants : les comptes prévisionnels sur lesquels se fondent les prévisions de lois de finances sont esquissés dès le débat d'orientation budgétaire –même si ce cadrage évolue en fonction de l'évolution des informations conjoncturelles. Sur cette base, l'établissement des prévisions de recettes résulte de travaux internes à l'administration des finances, mobilisant l'expertise de plusieurs de ses directions. Ce processus technique, de nature collégiale et fondé sur des échanges nombreux et permanents entre services, trouve son aboutissement dans les documents budgétaires associés à la loi de finances, qui retracent et commentent les seuls chiffres retenus par le Gouvernement.* »

Les écarts entre la prévision retenue en loi de finances et l'exécution 2004 constatée ont, naturellement, fait l'objet d'échanges nourris et transparents entre la Cour et nos services, conformément aux engagements pris.

3. La réforme budgétaire

Le rapport souligne à juste titre (p.49) le levier que peut constituer, pour une meilleure évaluation de la dépense publique, l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001. La justification détaillée des crédits, la fixation d'objectifs et la mesure des résultats, le renforcement de l'autonomie des gestionnaires et du pouvoir de contrôle du Parlement constituent un ensemble de facteurs favorables à une poursuite des efforts de redéploiement et de recentrage des actions de l'Etat. Cet effort portera aussi sur les dépenses fiscales, qui seront désormais intégrées aux projets annuels de performance des ministères, et dont la Cour souligne avec raison qu'elles doivent être mieux évaluées et maîtrisées.

L'effort d'évaluation portera sur l'ensemble des programmes, y compris ceux constitués d'une masse importante de crédits. Sur ce point, la position de la Cour sur la difficulté, voire l'impossibilité d'évaluer correctement les « *méga-programmes* » ne paraît pas justifiée : l'exemple du programme « enseignement scolaire du second degré » cité dans le rapport montre au contraire qu'un volume considérable de crédits (correspondant aux rémunérations des enseignants) ne fait pas obstacle à la définition d'indicateurs socio-économiques pertinents, pour une politique publique dont l'évaluation revêt une importance cruciale pour l'avenir.