

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 2011

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
---------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

I. UN SCÉNARIO LÉGÈREMENT OPTIMISTE POUR 2011	13
A. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE (2 %) LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À CELLE DU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES (1,5 %)	13
B. D'IMPORTANTES ALÉAS	14
II. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS	16
A. L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC PRÉVUE PAR LE GOUVERNEMENT	16
1. 3 % du PIB en 2013, 2 % en 2014	16
2. Un effort plus important que prévu en matière de recettes	17
B. DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE DU PIB ET DES DÉPENSES PUBLIQUES QUI RESTENT À CONFIRMER	21
1. Une hypothèse optimiste	22
2. Un objectif d'évolution des dépenses très volontariste, et plus indicatif que prescriptif	24
C. LA PROGRAMMATION DE LA FRANCE SE DISTINGUE DE CELLE DU ROYAUME-UNI PAR LE RYTHME PRÉVU DE CROISSANCE DE SES DÉPENSES SOCIALES ET LOCALES	26
1. Le Royaume-Uni : un plan d'une ampleur annuelle analogue à ceux des Etats « périphériques » de la zone euro	27
2. Les économies supplémentaires par rapport à la France : la sécurité sociale et les administrations publiques locales	28

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2011

I. LES RECETTES	31
A. L'ÉVOLUTION PARADOXALE DES RECETTES FISCALES	31
1. Une évolution spontanée qui témoigne de la dissipation des effets de la crise	33
a) Une augmentation spontanée des recettes fiscales de 14,4 milliards d'euros en 2011, selon le Gouvernement	33
b) Une estimation vraisemblable	34

2. Les mesures antérieures à 2011 : entre contrecoup du plan de relance et réforme de la taxe professionnelle	39
a) Le contrecoup du plan de relance.....	39
b) Les effets différés de la réforme de la taxe professionnelle.....	39
c) Les modalités de compensation aux collectivités territoriales de la réforme de la taxe professionnelle : quel relais pour la compensation-relais ?.....	44
d) Les autres mesures antérieures grèvent les recettes 2011 de 2,1 milliards d'euros	48
3. Des mesures nouvelles ambitieuses mais budgétairement « invisibles »	49
a) Des montants considérables de ressources nouvelles fléchées vers la sécurité sociale	49
b) Les autres mesures nouvelles : un effet limité en 2011	50
B. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE	51
1. Cartographie de la dépense fiscale	51
a) Une dépense fiscale toujours concentrée.....	51
b) Les dépenses à la hausse et à la baisse.....	53
2. La réduction des niches : un PLF 2011 « à retardement »	56
a) Les effets différés du bouquet et du rabot sur la dépense fiscale	56
b) Une évaluation à fiabiliser	58
C. LES RECETTES NON FISCALES ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	60
1. Le retour des recettes non fiscales à un étiage normal en 2011.....	60
a) Des recettes supérieures aux prévisions en 2010.....	60
b) L'évaluation pour 2011, marquée par la non reconduction des recettes exceptionnelles de 2010.....	60
2. L'évolution contrastée des prélèvements sur recettes.....	61
a) Un prélèvement au profit des collectivités territoriales sous norme	61
b) Un prélèvement européen en légère hausse.....	62
II. LES DÉPENSES.....	63
A. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU « ZÉRO VALEUR »	63
1. Une norme de dépense plus sophistiquée et plus rigoureuse	64
a) Zéro valeur et zéro volume	64
b) Les modalités d'application.....	64
2. L'application de la nouvelle norme en 2011.....	65
a) Une diminution en volume de 0,2 % entre 2010 et 2011	65
b) Une charte de budgétisation... ou de débudgétisation ?	70
B. LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL.....	72
1. Fonctionnement et intervention : quelle traduction pour les objectifs d'économies ?.....	74
a) Les économies de fonctionnement : une assiette « peau de chagrin ».....	74
b) Les économies d'intervention : 1 % par rapport à 2010	75
c) La débudgétisation de certaines interventions.....	76
2. Des effectifs en baisse, une inflexion sur la masse salariale.....	77
a) L'évolution des effectifs : le ministère de l'éducation nationale sait-il compter ?	77
b) Une légère diminution de la masse salariale en volume	80
c) Une diminution en valeur prévue à compter de 2012	83
3. La diminution des dépenses d'investissement et d'opérations financières	84
a) Dépenses d'investissement et programmation militaire.....	84
b) Des dépenses d'opérations financières en forte diminution.....	84
III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET SON FINANCEMENT.....	85
A. UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DU SOLDE BUDGÉTAIRE	85
1. Un déficit qui passe de 152 milliards à 92 milliards d'euros.....	85
a) Le rôle essentiel des économies « automatiques ».....	85
b) Un taux de couverture des dépenses par les recettes de 70 %.....	87

c) Un solde primaire encore déficitaire	88
2. Une forte dégradation du solde des comptes spéciaux.....	90
a) Analyse globale	90
b) L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le solde du compte d'avance aux collectivités territoriales.....	91
B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ETAT ET SON IMPACT SUR L'ENDETTEMENT	91
1. <i>Eléments de contexte</i>	91
a) Un besoin de financement qui diminue moins que le déficit budgétaire	91
b) Un encours croissant, mais une dette à court terme en relatif recul	94
2. <i>Effet volume, effet taux, rémunération des dotations non consommables : une charge de la dette en progression</i>	95
a) Une révision à la baisse en 2010	95
b) Une charge de la dette en augmentation sensible à compter de 2011	96

TROISIÈME PARTIE CHOISIR L'ÉQUITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ

I. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA RECHERCHE ET À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : UN ETAT QUI SAIT ENCORE FAIRE DES CHOIX.....	99
A. UNE SUCCESSION DE CHOIX COHÉRENTS	99
1. <i>L'augmentation des crédits budgétaires depuis 2007</i>	99
2. <i>... a été amplifiée par la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) en 2008</i>	101
3. <i>... et par la mise en place du programme d'investissements d'avenir en 2010</i>	103
B. LES PERSONNELS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » : UN « INVESTISSEMENT » DANS LES RESSOURCES HUMAINES	105
1. <i>2007 – 2010 : une exonération de fait du principe du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite</i>	105
2. <i>2011-2014 : un traitement prioritaire garanti en matière d'emplois</i>	106
3. <i>La revalorisation des carrières, un « investissement » qualitatif</i>	108
II. QUELLES PISTES POUR LA RÉFORME ANNONCÉE DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE ?	109
A. UNE SITUATION ACTUELLE INSATISFAISANTE	109
1. <i>L'ISF, une originalité française pénalisante</i>	110
a) Un bref rappel des principales caractéristiques de l'ISF.....	110
b) Un type d'imposition de plus en plus rare en Europe.....	111
c) Une atténuation par le nouveau régime fiscal des impatriés	111
d) Un impôt « inquisitorial »	113
e) Une tranche inférieure fortement marquée par le poids de l'immobilier.....	114
f) Des tranches supérieures aux effets potentiellement confiscatoires	114
2. <i>Des contournements pour ne pas aborder le problème de front</i>	115
3. <i>L'échec du bouclier fiscal</i>	116
B. UNE PREMIÈRE CONTRIBUTION AU DÉBAT.....	118
1. <i>Panorama de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine</i>	118
2. <i>Les pistes envisageables</i>	120
a) Supprimer le bouclier fiscal	120
b) Que faire de l'ISF ?	120
c) Les recettes de substitution	123

TRAVAUX DE LA COMMISSION	127
I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (29 SEPTEMBRE 2010).....	127
II. EXAMEN, PAR LA COMMISSION, DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ÉQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES (3 NOVEMBRE 2010).....	139

Mesdames, Messieurs,

Le discussion du projet de loi de finances débute au Sénat deux semaines après l'examen d'un projet de loi programmation des finances publiques qui contient, pour la période 2011-2014, les objectifs de notre politique de finances publiques, des règles destinées à accroître nos chances de les respecter ainsi que les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement.

Par conséquent, conformément au schéma préconisé aussi bien par votre commission des finances que par le rapport du groupe de travail animé par M. Michel Camdessus, les deux lois financières annuelles s'apparentent bien à des déclinaisons de la programmation pluriannuelle, dont elles déterminent les modalités concrètes de mise en œuvre.

Le Sénat a examiné, au cours de la semaine du 8 novembre, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui a défini les modalités de perception de 426,6 milliards d'euros de prélèvements obligatoires et la destination de 448,9 milliards d'euros de dépenses publiques.

Il lui revient maintenant de se prononcer sur un texte qui, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, présente un déficit budgétaire de 91,6 milliards d'euros, résultant de la différence entre 198,2 milliards d'euros de recettes nettes et 286,4 milliards d'euros de dépenses nettes, à laquelle il faut ajouter, pour 3,4 milliards d'euros, le solde négatif des comptes spéciaux.

1. La progression de la dette ralentit, mais n'est pas endiguée

Il faut se réjouir que le niveau du déficit budgétaire revienne en dessous de 100 milliards d'euros, après s'être élevé à 138 milliards d'euros en 2009 et, sans doute, à 152 milliards d'euros en 2010. Le rythme de progression de la dette, dont la maîtrise constitue l'objectif final de notre stratégie budgétaire, ralentit.

Cependant, la dynamique de la dette n'est pas endiguée. Elle le sera seulement lorsque nous aurons atteint l'**équilibre primaire**, c'est-à-dire l'équilibre entre les recettes et les dépenses hors charges de la dette, que nous connaissions encore en 2007. Selon les données de la programmation 2011-2014, celui-ci serait quasiment retrouvé en 2013. A partir de cette date, les nouveaux emprunts ne serviront qu'à financer l'amortissement des emprunts précédents, et la dynamique de l'endettement sera renversée. Pour 2011, le déficit primaire reste de 47 milliards d'euros.

Alors que la réduction du déficit permet de ralentir le rythme de progression du stock de dette, les **charges financières** entament cette année un mouvement de hausse qui modifiera profondément la structure des dépenses de l'Etat. En quatre ans, les charges financières passeront de leur étiage habituel d'une quarantaine de milliards d'euros à 55 milliards d'euros. Pour respecter le plafonnement en volume des dépenses de l'Etat, il faudra trouver la différence dans les crédits des autres missions ou dans les prélèvements sur recettes.

2. Un déficit réduit surtout par les circonstances

L'analyse des facteurs d'évolution du déficit budgétaire permet de distinguer les rôles respectifs des dépenses et des recettes, des mesures structurelles et des évolutions conjoncturelles.

Par rapport à la prévision pour 2010, le déficit budgétaire devrait diminuer de 60 milliards d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, qui prévoyait un déficit de 117,4 milliards d'euros, c'est-à-dire hors effet du « **grand emprunt** » sur le déficit de 2010, l'amélioration est d'environ 25 milliards d'euros.

Or, sur ces 25 milliards d'euros, seuls deux facteurs d'évolution, résultent de décisions relevant du Gouvernement : l'augmentation des **dépenses** contenue à 4,5 milliards d'euros, et les effets des **mesures nouvelles sur les recettes**, pour 1,7 milliard d'euros. Les autres facteurs expliquant l'évolution du déficit se constatent : **évolution spontanée des recettes** fiscales (12,1 milliards d'euros), arrêt du **plan de relance** (8,2 milliards d'euros), réforme de la **taxe professionnelle** (5,3 milliards d'euros), pour ne citer que les principaux.

Certes, le projet de loi de finances comporte des **dispositions qui réduisent le déficit d'administrations publiques autres que l'Etat**, en particulier les 3,7 milliards d'euros de mesures nouvelles en recettes qui devaient initialement être affectés à la caisse d'amortissement de la dette sociale. De la même manière, il comprend des **dispositions qui ne contribueront à la réduction du déficit qu'à compter de 2012**, si bien que l'on peut parler de « PLF à retardement ». Les réductions de niches fiscales ne rapportent que 500 millions d'euros cette année mais leur rendement devrait s'élever à 2,7 milliards d'euros l'année prochaine et 3,6 milliards d'euros l'année suivante.

3. Aller plus loin dans la préservation des recettes, avant la grande réforme fiscale

La technique consistant à inscrire dans la loi de finances pour 2011 des mesures qui ne produiront effet qu'à compter de 2012 n'est pas critiquable. La question qui se pose est, au contraire, celle de savoir si, compte tenu du contexte électoral dans lequel sera élaboré le budget de l'année prochaine, le projet de loi de finances va assez loin.

Le ton avait été donné par les annonces initiales du Premier ministre, au printemps, sur le rabot devant être appliqué forfaitairement à toutes les niches fiscales. Chacun pouvait se préparer à supporter une réduction de 10 % de ses avantages fiscaux, au nom de la solidarité nationale et de la participation de tous au redressement des finances publiques.

Le projet de loi, s'il propose un montant très supérieur de réduction de niches à ce qui avait initialement été envisagé (en un an, il propose un montant supérieur à celui qu'envisageait le programme de stabilité 2010-2013 pour la totalité de la programmation), est très différent en termes de contenu, puisque le rabot s'applique à une assiette très réduite et ne rapporte qu'environ 500 millions d'euros. L'essentiel est obtenu par des mesures ciblées, dont certaines ne produisent d'effet que pendant un an ou deux.

Il est à craindre que le « rabot large » n'ait passé son tour et qu'il faille désormais fonder ses espoirs, en matière de réduction des niches fiscales, sur un renforcement des mesures ciblées. A ce titre, l'évaluation globale des niches existantes au 1^{er} janvier 2009, que le Gouvernement doit rendre avant le 30 juin 2011, prend une importance considérable. Votre rapporteur général marquera son attachement à la logique du rabot en vous proposant des amendements tendant à l'appliquer à tous les impôts et tous les types de niches.

La préservation des recettes passe aussi par l'adaptation des assiettes fiscales à l'évolution des technologies. Votre commission des finances, dans la continuité de ses positions antérieures, propose des amendements tendant à assurer la neutralité technologique des modes de taxation, seul remède à l'attrition des assiettes fiscales à laquelle nous assistons.

Dans le domaine de la fiscalité, une autre annonce importante ne doit pas connaître le même sort que le rabot : la **réforme de la fiscalité du patrimoine**, dans le cadre d'une loi de finances rectificative débattue avant l'été 2011. Là aussi, les esprits sont désormais préparés au « triptyque ». Si l'étape du printemps 2011 ne peut pas constituer la réforme globale et cohérente de la fiscalité dont nous avons besoin, elle doit la préfigurer et ne saurait se réduire à quelques mesures techniques de plus.

4. Une norme de dépenses de plus en plus exigeante, des économies encore à documenter

Du côté des dépenses, il est de plus en plus difficile d'y voir clair, avec **la multiplication des périmètres et la sophistication des raisonnements**. Nous venons, dans la loi de programmation 2011-2014, d'ajouter une « couche de complexité » supplémentaire en décidant – à juste titre cependant, tant cette évolution constitue un puissant levier de maîtrise de la dépense – de raisonner désormais en fonction de deux normes au lieu d'une.

Pour avoir quelques idées simples, il est utile de se reporter à l'article d'équilibre, dont l'analyse montre que **le montant des recettes nettes ne permet de couvrir que 70 % de celui des dépenses nettes**. Nous sommes à mi chemin entre le point bas atteint en 2009 (55 %) et le niveau de 2007 (86 %).

Par rapport à 2010, les crédits du budget général, à périmètre courant, augmentent de 0,4 % en valeur et de 1,9 % en volume. Avant que les rapporteurs spéciaux n'examinent le budget à travers le prisme « lolfien » des missions, et donc des politiques publiques, il n'est pas inutile de présenter un aperçu consolidé de la **structure des dépenses**, pour constater que les taux d'évolution des différents titres ne sont pas uniformes : la charge de la dette (+6,9 %), le fonctionnement (+ 3,1%) et les interventions (+ 2,5 %) évoluent plus vite que la moyenne de 1,9 % ; le personnel (+ 0,2 %) et les investissements (- 5,7 %) évoluent moins vite que le taux moyen. Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, un tel taux d'évolution des dépenses d'investissement serait passé moins inaperçu !

Une fois ces données brutes rappelées, il est possible de constater que, pour 2011, l'application combinée du « zéro valeur » et du « zéro volume » conduit à faire mieux que la seule stabilisation en volume, puisque **la dépense, au sens de la « norme élargie », diminuera de 0,2 %**.

Ce résultat implique toutefois de prendre « au pied de la lettre » les retraitements opérés par le Gouvernement dans la **charte de budgétisation – de débudgétisation ?** –, dont certains apparaissent contestables. Il est obtenu alors que les réductions de dépenses de fonctionnement et d'intervention – respectivement - 0,47 % et -1 % – sont très éloignées des annonces du printemps, qui affichaient un taux de 5 % en 2011. Mais si l'on peut regretter l'écart entre les annonces et les réalisations, on doit reconnaître que, compte tenu des dépenses en cause, constituées notamment de dépenses de guichet, l'objectif d'une baisse nette de 5 % n'aurait pas été réaliste. D'ailleurs, le Gouvernement n'a pas encore documenté dans le détail l'ensemble des mesures qu'il prendrait ne serait-ce que pour enrayer l'évolution tendancielle de ces dépenses.

5. Quels premiers enseignements pour le dixième anniversaire de la LOLF ?

Le sixième projet de loi de finances présenté selon la nomenclature déterminée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) porte sur l'exercice qui marquera son dixième anniversaire.

Le débat sur le projet de loi de programmation des finances publiques a été l'occasion de rappeler que, si la LOLF avait anticipé, voire encouragé, certaines évolutions des finances publiques et en particulier le besoin d'une **approche consolidée et pluriannuelle**, il convenait aujourd'hui de dépasser le cadre issu de la loi organique pour se doter d'outils réellement contraignants. Le calendrier de l'année budgétaire, le « chaînage vertueux » consistant à compléter la traditionnelle session d'automne par une session de fin de

printemps, au cours de laquelle l'exécutif et le Parlement tire les conséquences de l'année précédente pour bâtir les contours des textes pour l'exercice suivant, est lui aussi **mis à mal par le « semestre européen »** qui rendra nécessaire un débat budgétaire devant les Assemblées dès le début du mois d'avril, avant que le Gouvernement ne transmette le programme de stabilité.

Le domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale s'est élargi – en fait sinon en droit – puisque désormais, en application d'une circulaire du Premier ministre, les membres du Gouvernement ne présentent plus de textes sectoriels comportant des mesures relatives aux prélèvements obligatoires. Si cette règle était inscrite dans la Constitution, il conviendrait d'en tirer les conséquences dans les textes organiques.

En tout état de cause, si l'on considère que la vertu de ce monopole est de permettre de hiérarchiser les priorités en mettant en concurrence les différentes mesures sectorielles, il convient de prolonger la réflexion et de s'interroger, au sein des lois de finances, sur la **répartition des articles de deuxième partie entre articles rattachés et articles non rattachés**, la logique sectorielle reprenant parfois le dessus lorsque les articles sont examinés avec les crédits des missions.

Il sera temps en 2010 de dresser un bilan complet de la mise en œuvre de la LOLF. On peut simplement relever à ce stade que plusieurs **dispositifs n'ont pas connu l'avenir qu'on leur prêtait**. Les **amendements déplaçant des crédits entre programmes** au sein d'une mission sont restés rares, notamment parce que, dans un budget contraint, les marges de manœuvre au sein des missions sont faibles, et les arbitrages entre missions restent interdits aux parlementaires en application de l'article 40 de la Constitution. L'inscription à l'article d'équilibre des **plafonds d'emplois** a représenté une contrainte pour les gestionnaires, mais n'a pas suscité de débats nourris au Parlement. Le vote à ce même article du plafond de variation de la dette à moyen et long terme s'est avéré moins déterminant que l'inscription du **tableau de financement de l'Etat**, qui comprend la variation de la dette à moyen et long terme mais également la variation des emprunts à moins d'un an.

De manière plus déterminante, on peut relever **trois échecs** de la LOLF.

En premier lieu, **elle n'a pas permis de redonner du sens au principe d'universalité budgétaire**. Au contraire, l'« agencisation » de l'Etat se poursuit à un rythme toujours plus soutenu, et les affectations de recettes se multiplient, permettant à leurs bénéficiaires de sanctuariser leurs dépenses. Le présent projet de loi de finances n'échappe pas à la règle et comporte de nouvelles affectations, des créations de taxes affectées ainsi que des revalorisations de tarifs de taxes affectées, à rebours du discours sur l'absence d'augmentation des prélèvements obligatoires autre que par réduction ou suppression de niches.

En deuxième lieu, **la « démarche de performance » s'est transformée en machine administrative dépourvue de signification politique.** Comme la commission des finances l'avait relevé lors du débat sur la loi de règlement des comptes de 2009, les indicateurs de performance ne constituent pas réellement un critère d'allocation des ressources ou de ciblage d'économies budgétaires.

En troisième lieu et en conséquence, et bien qu'il existe évidemment des contre exemples, **les volumineuses annexes colorées au projet de loi de finances ne peuvent être pas considérées comme des documents reflétant les orientations politiques du Gouvernement,** mais comme les symboles d'une logomachie administrative aux antipodes des intentions du législateur organique.

Il faut d'ailleurs rechercher dans ce phénomène l'une des explications du fait que la revue générale des politiques publiques a été construite en retenant un découpage politique, par ministère, plutôt que par finalité, celui des missions prévues par la LOLF.

Mais au-delà des aspects techniques, la séquence qui s'ouvre avec cette loi de finances, avec pour horizon les échéances électorales de 2012, permettra d'atteindre l'un des objectifs du législateur organique : **replacer la décision politique au cœur des choix budgétaires.**

PREMIÈRE PARTIE - LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

I. UN SCÉNARIO LÉGÈREMENT OPTIMISTE POUR 2011

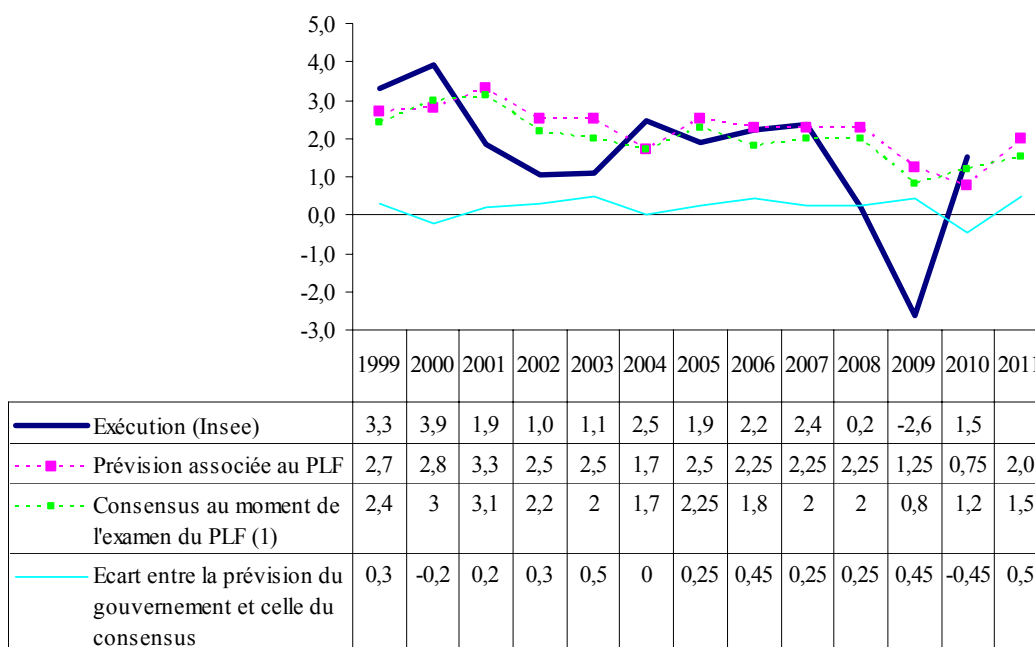
A. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE (2 %) LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À CELLE DU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES (1,5 %)

Après la récession de 2009 (croissance de - 2,6 %), la plus marquée depuis la Seconde Guerre Mondiale, l'économie française connaîtrait en 2010, selon le consensus des conjoncturistes comme selon le Gouvernement, une croissance de 1,5 %, légèrement inférieure à son potentiel (de l'ordre de 2 %).

Dans le cas de l'année **2011**, la prévision du Gouvernement est de **2 %**, contre **1,5 %** selon le consensus des conjoncturistes. La prévision du Gouvernement est donc, comme cela est habituellement le cas, supérieure de quelques dizaines de points à ce dernier. Ce léger « biais optimiste » (moindre toutefois que celui relatif aux années postérieures couvertes par les programmations pluriannuelles) est cependant nettement inférieur à la marge d'erreur. En effet, les prévisionnistes ont de fait beaucoup de mal à prévoir les écarts de la croissance par rapport à son potentiel : alors que leurs prévisions sont généralement proches de 2 %, la croissance observée connaît des fluctuations importantes, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB : prévision associée au projet de loi de finances et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation.

Dans le cas de l'année 2010, le chiffre retenu pour l'exécution est celui du Gouvernement et du consensus des conjoncturistes (Consensus Forecasts, octobre 2010).

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

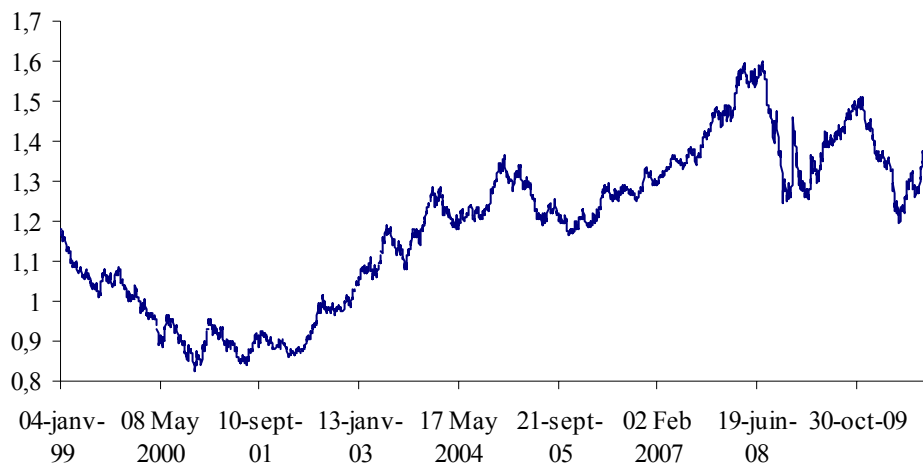
B. D'IMPORTANTES ALÉAS

Dans le contexte économique actuel, les aléas sont particulièrement importants.

Un premier aléa est celui du taux de change de l'euro. Au moment du débat d'orientation des finances publiques, les économistes envisageaient que les incertitudes sur la capacité de certains Etats membres de la zone euro à honorer leur dette suscitent une dépréciation de l'euro bénéfique à la croissance. Cependant, l'euro s'est depuis apprécié, en particulier du fait des politiques menées par les banques centrales. Ainsi, après avoir atteint son maximum à plus de 1,5 dollar le 3 décembre 2009, il s'est déprécié jusqu'à moins de 1,2 dollar le 8 juin 2010, mais s'est depuis stabilisé autour de 1,4 dollar dans la seconde moitié du mois d'octobre 2010.

Le taux de change de l'euro

(euro/dollar)



Source : Banque centrale européenne

A cet aléa sur le taux de change lui-même s'ajoute celui de l'impact d'une évolution donnée du taux de change sur la croissance. Ainsi, comme votre rapporteur général le soulignait dans son rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2011¹, les estimations de l'impact sur la croissance d'une dépréciation de 10 % de l'euro sont de l'ordre de 0,5 point pendant deux ans, mais elles peuvent varier du simple au double.

Un autre aléa est celui de l'impact sur la croissance de la politique budgétaire des Etats de la zone euro. Celle-ci pourrait correspondre à un effort de réduction délibérée du déficit de l'ordre d'1 point de PIB en 2011². Cependant, les estimations de l'impact d'une telle réduction discrétionnaire du déficit sur le PIB au bout d'un an varient fortement. Dans le cas où elle porterait sur les seules dépenses, elle varierait de - 0,8 point de PIB selon l'OCDE à - 2 points de PIB selon les estimations les plus « maximalistes »³. L'impact d'un effort sur les seules recettes serait en revanche deux fois moindre. Si l'on suppose que cette consolidation est également répartie entre dépenses et recettes, l'impact serait donc compris entre -0,6 et - 1,5 point de PIB.

A cela s'ajoute le fait que – bien que ce ne soit pas le scénario retenu par votre commission des finances – l'on ne peut exclure *a priori* que la crise

¹ Rapport n° 78 (2010-2011).

² Laurence Boone, « Fiscal adjustment and exchange rate depreciation: mutually offsetting » (« L'ajustement budgétaire et la dépréciation du taux de change : une annulation mutuelle »), in *Global Economics Weekly*, Barclays Capital, 28 mai 2010.

³ Pierre-Alain Muet, « Déficit de croissance européen et défaut de coordination : une analyse rétrospective », in « Coopération européenne des politiques économiques », rapport du Conseil d'analyse économique, 1998.

financière connaisse de nouveaux épisodes, comme une extension de la crise de la dette souveraine à d'autres Etats, ou une nouvelle crise bancaire¹.

II. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS

Le présent projet de loi de finances constitue la déclinaison, pour l'année 2011, et pour le seul Etat, du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui vient d'être adopté par le Sénat et est toujours en cours de discussion.

A. L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC PRÉVUE PAR LE GOUVERNEMENT

1. 3 % du PIB en 2013, 2 % en 2014

Selon la programmation du Gouvernement, reposant sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, le déficit public évoluerait conformément au tableau ci-après.

La trajectoire de finances publiques prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	-7,7	-6	-4,6	-3	-2
Etat et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4	-3,1	-2,1	-1,5
Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0
Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5
Dette des administrations publiques	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

Ces montants en points de PIB sont cependant peu « parlants » pour les non spécialistes des finances publiques. Par ailleurs, ils ne permettent pas de mettre en évidence la part de l'évolution du solde résultant de la politique du Gouvernement. Aussi, votre rapporteur général s'efforce-t-il, depuis le débat d'orientation des finances publiques pour 2011, de présenter une décomposition indicative de l'évolution du solde public en milliards d'euros.

¹ M. Patrick Artus évoque ainsi l'éventualité d'une crise bancaire résultant des « dettes LBO » (« leveraged buy-out », ou financement d'acquisition par emprunt, utilisé pour acquérir des sociétés), de difficultés pour les banques à refinancer leurs dettes à échéance, ou des effets sur les banques européennes de possibles défauts souverains (« Quel grave choc pourrait faire remonter l'aversion pour le risque ? », « Flash marchés » n° 559, Natixis, 20 octobre 2010).

Le déficit de 2010 étant désormais prévu à 7,7 points de PIB (et non 8 points de PIB comme lors du débat d'orientation des finances publiques et 8,2 points de PIB selon le programme de stabilité 2010-2013), l'effort à réaliser en 2011 n'est plus de l'ordre de 105 ou 100 milliards d'euros, mais de 95 milliards d'euros.

2. Un effort plus important que prévu en matière de recettes

La décomposition de l'effort a considérablement varié depuis le débat d'orientation des finances publiques, comme le montre le tableau ci-après.

L'évolution du solde public : une décomposition indicative de la programmation du Gouvernement

(en milliards d'euros)

	Programme de stabilité 2010-2013		PLF 2011		Ecart	
	2011	2011-2013	2011	2011-2013	2011	2011-2013
Evolution spontanée du solde	25	45	10	30	-15	-15
Evolution spontanée des recettes	10	25	2	17	-8	-8
Diminution du ratio dépenses/PIB lié à une croissance du PIB supérieure à 2 % si les dépenses augmentaient de 2 % par an	5	15	0	10	-5	-5
Fin du volet « dépenses » du plan de relance	5	5	5	5	0	0
Contrecoup de mesures antérieures (dont suppression de la TP)	10	10	7	7	-3	-3
Augmentation du ratio dépenses/PIB structurel si les dépenses continuaient d'augmenter de 2,4 % par an	-4	-10	-4	-10	0	0
Evolution du solde provenant de l'action du Gouvernement	20	60	25	65	5	5
→ Economies sur les dépenses de l'Etat	5	20	5	20	0	0
Economies sur les dépenses sociales	5	25	10	25	5	0
Mesures nouvelles sur les PO (hors « coups partis »)	3,5*	7,5*	10	16	6,5	8,5
→ Dont Etat	ND	ND	3,2	ND	-	-
Réduction du déficit des collectivités territoriales	2	8	-2	4	-4	-4
Total	45	105	35	95	-10	-10
En points de PIB	2,2	5,2	1,7	4,7	-0,5	-0,5

* Dont la compensation alors prévue de la censure de la taxe carbone, évaluée ici à 1,5 milliard d'euros. Cette compensation devait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2010, mais on suppose ici, par convention, qu'elle fait sentir la totalité de son impact en 2011.

NB : certains montants sont indicatifs, toutes les hypothèses du Gouvernement n'étant pas explicitées.

Source : calculs de la commission des finances

Les économies sur les dépenses de l'Etat sont cependant maintenues inchangées par rapport au débat d'orientation des finances publiques, la norme – le « zéro volume élargi » – ayant été maintenue. L'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit en effet que la règle du « zéro valeur élargi hors charge d'intérêts et pensions » est subordonnée à celle du « zéro volume élargi » sur l'ensemble des dépenses, et que des dépenses seraient revues à la baisse en cas de charges d'intérêts ou de pensions plus élevées que prévu¹. Le montant de 5 milliards d'euros indiqué ici est purement indicatif et correspond à l'ordre de grandeur de l'écart par rapport à la croissance des dépenses de l'Etat observée jusqu'à présent au sens de la comptabilité nationale.

Comme cela est expliqué plus en détail dans le rapport de votre rapporteur général sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la programmation prévoit désormais 20 milliards d'euros de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires d'ici 2014, dont 11 milliards d'euros en 2011, comme le montre le tableau ci-après.

Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires programmées d'ici 2011

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	Total
Montants proposés par le texte initial du projet de loi de programmation des finances publiques	10	3	3	3	19
Mesures nouvelles supplémentaires déjà prévues par les PLF et PLFSS 2011 et prises en compte à l'initiative de votre commission des finances	1				1
Total des mesures nouvelles résultant du texte adopté par le Sénat	11	3	3	3	20

Source : commission des finances

Les mesures sur les recettes prévues par le Gouvernement sont indiquées par le tableau ci-après.

¹ Cf. le commentaire de cet article dans le rapport précité n° 78 (2010-2011) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Suppressions/réductions de dépenses fiscales et niches sociales, et recettes nouvelles

(en millions d'euros)

	Mesures nouvelles 2011			Mesures nouvelles 2012			2012		
	Ménages	Entr.	Total	Ménages	Entr.	Total	Ménages	Entr.	Total
Réforme des retraites	825	2200	3025	190	100	290	1015	2300	3315
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	645		645	0	0	0	645		645
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au premier euro	0		0	180	0	180	180		180
Hausse des contributions sur les stock-options	70		70	10	0	10	80		80
Suppression de l'abattement et instauration d'une contribution sur les retraites-chapeaux	110		110	0	0	0	110		110
Annualisation des allègements généraux de cotisations sociales		2 000	2000	0	100	100		2 100	2100
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes		200	200	0	0	0		200	200
Financement de la dette sociale	1 600	2 150	3 750	-200	0	-200	1 400	2 150	3 550
Imposition aux contributions sociales des compartiments euros des contrats d'assurance-vie multisupports au fil de l'eau	1 600		1 600	-200	0	-200	1 400		1 400
Imposition à la TSCA à taux réduit des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables		1 100	1100	0	0	0		1 100	1100
Taxation des sommes placées dans la réserve de capitalisation par les sociétés d'assurance		1 050	1050	0	0	0		1 050	1050
Autres mesures « niches » PLFSS	25	420	445	0	0	0	25	420	445
Hausse du forfait social		350	350	0	0	0		350	350
Assujettissement aux cotisations sociales des rémunérations versées par des tiers		70	70	0	0	0		70	70
Limitation du champ de la déduction de 3 % de CSG pour frais professionnels	25		25	0	0	0	25		25
Autres mesures « niches » PLF	1130	1090	2220	1795	170	1965	2925	1260	4185
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0		0	430	0	430	430		430
Suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites « triple play »	550	550	1100	0	0	0	550	550	1100
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	150		150	700	0	700	850		850
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME	30		30	50	0	50	80		80
Révision des modalités déclaratives en cas de mariage, divorce, PACS	0		0	500	0	500	500		500

	Mesures nouvelles 2011			Mesures nouvelles 2012			2012		
	Ménages	Entr.	Total	Ménages	Entr.	Total	Ménages	Entr.	Total
Application de la taxe sur le véhicule de tourisme de société aux véhicules immatriculés N1		40	40	0	0	0		40	40
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs (dont plateaux repas, ZRR OIG, JEI, emplois à domicile des publics non fragiles, etc.)	400	500	900	115	170	285	515	670	1185
Autres mesures	495	950	1445	610	50	660	1105	1000	2105
Contribution sur les hauts revenus et les revenus du capital	495		495	10	0	10	505		505
Augmentation du taux de cotisation ATMP		450	450	0	0	0		450	450
Taxe sur les banques		500	500	0	50	50		550	550
Réforme de l'accèsion à la propriété			0	600	0	600	600		600
Total niches fiscales et sociales	3 580	5 860	9 440	1 785	270	2 055	5 365	6 130	11 495
Total recettes nouvelles	4 075	6 810	10 885	2 395	320	2 715	6 470	7 130	13 600
En %	37 %	63 %					48 %	52 %	

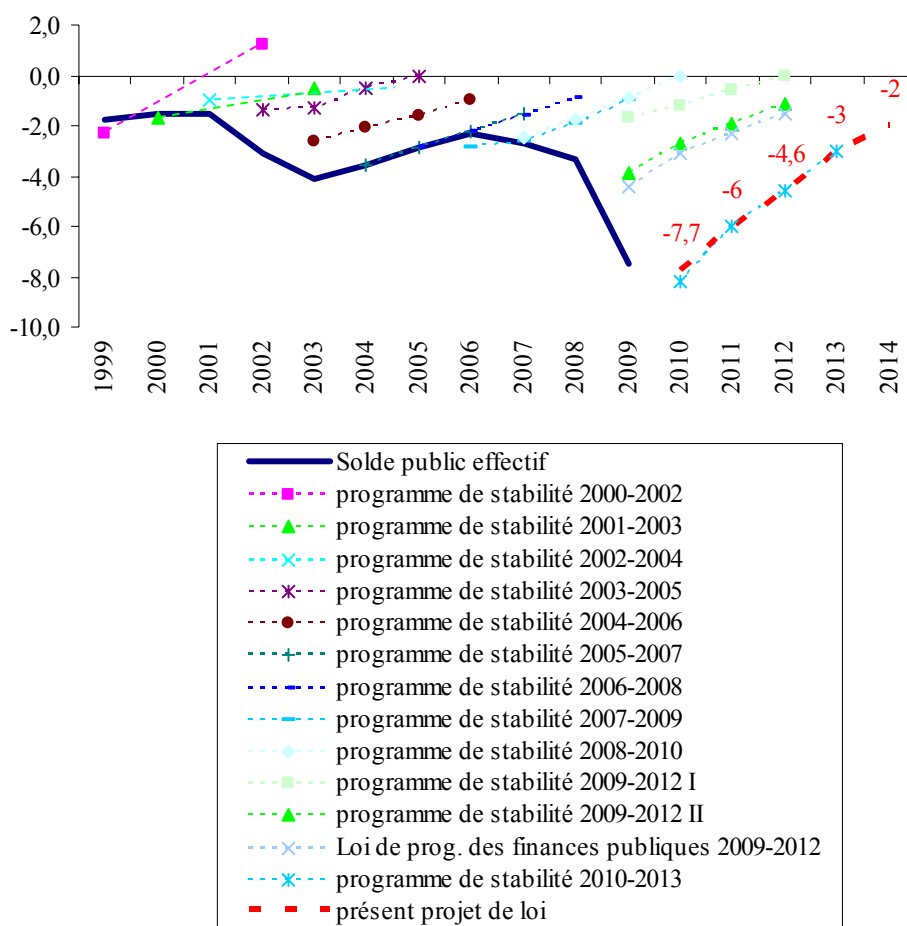
Source : d'après le dossier de presse du présent projet de loi de finances

B. DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE DU PIB ET DES DÉPENSES PUBLIQUES QUI RESTENT À CONFIRMER

L'évolution du solde public a été jusqu'à présent largement indépendante des programmations, qui se sont jusqu'à présent contentées de décaler, chaque année ou presque, l'objectif de retour à l'équilibre, comme l'indiquent le graphique et le tableau ci-après.

La programmation du solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Sources : Insee, documents mentionnés

Comme votre rapporteur général le souligne dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la programmation 2011-2014 présente certaines des principales faiblesses programmations précédentes, ce qui est un sujet de préoccupation.

1. Une hypothèse optimiste

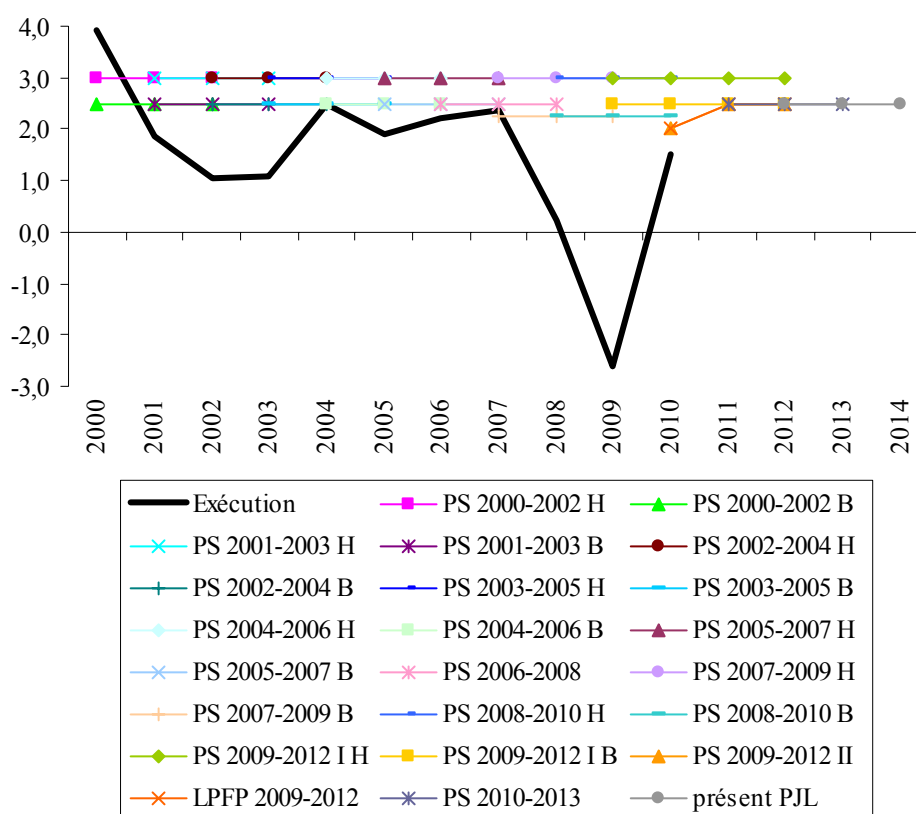
Tout d'abord, l'hypothèse de croissance retenue pour la période 2012-2014 est, comme pour les programmations précédentes, de 2,5 % par an.

A titre de comparaison, la croissance potentielle est évaluée à environ 2 %, ce qui correspond à la moyenne observée sur longue période, et depuis 2000 la croissance a été de 1,6 % en moyenne.

La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

La croissance du PIB : hypothèses associées aux trois années suivant celles couvertes par la LFI et exécution

(en %)



PS : programme de stabilité. H : scénario « haut ». B : scénario « bas ». LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJJ : projet de loi.

Dans le cas de l'année 2010, le chiffre retenu pour l'exécution est celui du consensus des conjoncturistes (Consensus Forecasts, octobre 2010).

Sources : Insee, documents mentionnés

Le texte du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 adopté par votre commission des finances lors de sa réunion du 27 octobre 2010 comprend donc un scénario alternatif, reposant sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2 % de 2011 à 2014, synthétisé par le tableau ci-après.

**Le scénario alternatif de finances publiques proposé par la commission des finances
(croissance du PIB de 2 % par an de 2011 à 2014)**

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	-7,7	-6,0	-5,0	-3,8	-3,0
Etat et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4,0	-3,2	-2,3	-1,8
Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2
Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,5	-1,4	-1,2	-1,1
Dette des administrations publiques	82,9	86,1	87,9	88,6	88,5

Ce scénario est calculé par variation par rapport à celui du présent projet de loi, ce qui explique qu'il ne coïncide pas parfaitement avec le scénario B de la commission des finances présenté ci-avant. L'hypothèse de croissance retenue ici (2 % par an de 2011 à 2014) n'étant pas supérieure à la croissance structurelle, on suppose une stabilité des dépenses d'assurance chômage en points de PIB (contrairement à l'hypothèse du Gouvernement, retenue dans le programme de stabilité 2010-2013, d'une diminution des dépenses d'assurance chômage de 5,4 % par an en valeur).

Source : calculs de la commission des finances

Ce scénario alternatif avait pour objet d'inciter le Gouvernement à préciser dans la loi ses intentions au cas où croissance serait inférieure à ses hypothèses. Conformément à l'engagement pris par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique lors de l'examen du texte par votre commission des finances, le Gouvernement a présenté en séance publique, le 3 novembre 2010, un amendement, adopté par le Sénat avec un avis favorable de votre commission des finances, indiquant dans le rapport annexé que si la croissance était inférieure de 0,5 point aux hypothèses du projet de loi, le Gouvernement réaliserait un effort supplémentaire de 4 à 6 milliards d'euros par an, voire davantage en cas d'« évolution moins favorable du taux de chômage » ou d'« élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée ». Le texte précise que cet effort reposerait sur « des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales ». Votre commission des finances a ensuite, par coordination, donné un avis favorable à l'amendement du Gouvernement supprimant ce scénario alternatif.

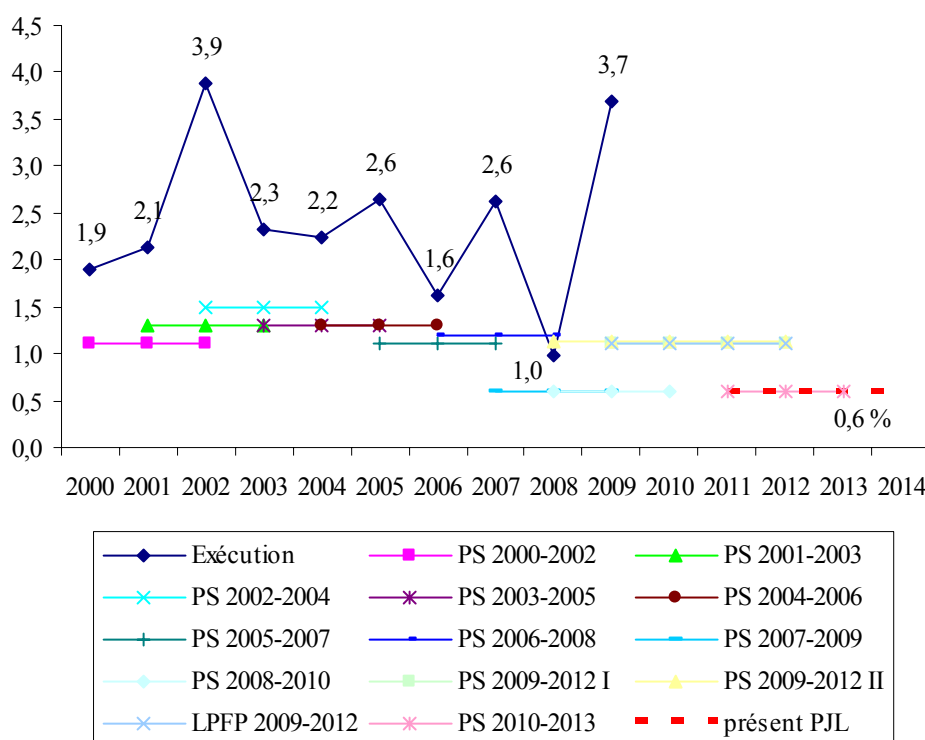
2. Un objectif d'évolution des dépenses très volontariste, et plus indicatif que prescriptif

Ensuite, la programmation repose sur un objectif, très ambitieux, de croissance des dépenses publiques de 0,6 % par an en volume, figurant à l'article 8 du projet de loi de programmation.

Cet objectif est volontariste, tant du point de vue des programmations précédentes que de celui des exécutions passées, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance des dépenses des administrations publiques : prévision et exécution

(en % en volume)



PS : programme de stabilité. LPPF : loi de programmation des finances publiques. PJJ : projet de loi.

NB : dans le cas des programmations, le taux indiqué est le taux moyen sur la période.

Source : commission des finances, d'après l'Insee et les textes indiqués

Ainsi, alors que les programmations retiennent des hypothèses de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1 % par an en volume, l'exécution moyenne est de 2,4 % depuis le début des années 2000.

L'objectif de 0,6 % affiché par le Gouvernement suscite d'autant plus d'interrogations que celui-ci n'a pas souhaité inscrire dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 de dispositif de pilotage global des dépenses publiques. En effet, il ne s'est pas rallié à l'idée selon laquelle il serait utile, pour assurer le respect de l'objectif, de se doter d'outils permettant de compenser, par des mesures sur les dépenses ou les recettes de l'Etat ou de la sécurité sociale, d'éventuels dérapages des comptes des organismes sociaux dont il n'assure pas le pilotage – comme l'Unedic –, puisqu'ils ne relèvent pas de la loi de financement de la sécurité sociale.

Cela est d'autant plus préoccupant que le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une « *diminution spontanée des dépenses d'indemnisation du chômage liée à l'amélioration de la situation économique* », dont le programme de stabilité 2009-2013 précise qu'elles diminueraient de 5,4 % par an en valeur (et donc 7,15 % en volume) en moyenne en 2011-2013. Compte tenu du niveau des dépenses de l'Unedic en 2010 (de l'ordre de 35 milliards d'euros), cela implique une diminution de ces dépenses de **7 milliards d'euros constants, soit 0,3 point de PIB**. Cette hypothèse est déjà optimiste avec un taux de croissance du PIB de 2,5 %¹. Surtout, si l'on retient – comme votre commission des finances – l'hypothèse « neutre » d'une croissance du PIB de 2 % en volume de 2011 à 2014 (correspondant à la croissance potentielle et à la croissance moyenne observée sur longue période), le taux de chômage reste à peu près stable, de même que les dépenses d'assurance chômage en volume.

Cette position est par ailleurs contradictoire avec la volonté affichée du Gouvernement de ramener le déficit à 3 points de PIB en 2013. En effet, pour que la programmation soit respectée avec des dépenses publiques qui dérapent et sans prendre de mesures supplémentaires sur les recettes, il faudrait que la croissance soit supérieure à 2,5 %, ce qui paraît peu vraisemblable.

Au total, votre commission des finances juge donc plus réaliste de retenir les programmations ci-après, qui marquent déjà une inflexion par rapport à la tendance antérieure.

¹ En effet, selon les estimations usuelles (« loi d'Okun » avec un coefficient de 0,35), un tel taux de croissance devrait susciter une diminution du taux de chômage de 0,5 points d'ici 2013, ce qui correspondrait à une économie de seulement 2 milliards d'euros environ.

Différents scénarios de finances publiques

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
A. Gouvernement					
Croissance du PIB	1,5	2,0	2,5	2,5	2,5
Solde des administrations publiques	-7,7	-6	-4,6	-3	-2
Etat et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4	-3,1	-2,1	-1,5
Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5
Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0
<i>Dette</i>	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3
B. Scénario de la commission des finances avec respect des normes de dépenses*					
Croissance du PIB	1,5	2	2	2	2
Solde des administrations publiques	-7,7	-5,8	-5,1	-4,3	-3,5
Etat et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4,3	-3,7	-3,2	-2,7
Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,1	-0,9	-0,7	-0,5
Administrations publiques locales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<i>Dette</i>	82,9	85,9	88,1	89,5	90,1
C. Scénario de la commission des finances avec respect partiel des normes de dépenses**					
Croissance du PIB	1,5	2	2	2	2
Solde des administrations publiques	-7,7	-5,9	-5,4	-5,0	-4,4
Etat et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4,3	-3,7	-3,2	-2,7
Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Administrations publiques locales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<i>Dette</i>	82,9	86,0	88,5	90,4	91,7

* Sauf pour les dépenses d'assurance chômage, du fait de la moindre croissance.

** Croissance des dépenses de l'ordre de 1,3 % par an en volume (contre 0,6 % selon le présent projet de loi et une moyenne de 2,4 % depuis le début des années 2000).

Remarques :

1. On suppose que les collectivités territoriales poursuivent un objectif de solde. Les variations selon les scénarios des taux de croissance des dépenses locales n'ont donc pas d'impact sur leur solde, les collectivités ajustant leurs recettes en conséquence.
2. Le scénario B est légèrement moins favorable que le scénario de croissance à 2 % inséré par votre commission des finances à l'article 3 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, calculé par variation par rapport au scénario du Gouvernement.

Sources : présent projet de loi ; calculs de la commission des finances

C. LA PROGRAMMATION DE LA FRANCE SE DISTINGUE DE CELLE DU ROYAUME-UNI PAR LE RYTHME PRÉVU DE CROISSANCE DE SES DÉPENSES SOCIALES ET LOCALES

L'évaluation de la programmation retenue par la France peut utilement bénéficier de comparaisons avec les plans mis en œuvre par ses principaux partenaires.

L'Allemagne ne peut servir de modèle, compte tenu de la faiblesse de l'effort structurel prévu, qui résulte lui-même du niveau comparativement

modeste de son déficit (3,3 points de PIB en 2009). On peut en revanche s'intéresser à l'exemple britannique.

Le 22 juin 2010, le Royaume-Uni a renforcé et précisé son programme d'ajustement, lors de la présentation du projet de budget 2010-2011. En octobre 2010, ce plan a été une nouvelle fois précisé, lors de la présentation de la « *revue de dépenses* » (*spending review*).

1. Le Royaume-Uni : un plan d'une ampleur annuelle analogue à ceux des Etats « périphériques » de la zone euro

Ce programme est considérable, avec un montant cumulé en six ans de 128 milliards de livres (155 milliards d'euros, sur la base du taux de change). Le PIB britannique étant de l'ordre de 1 400 milliards de livres, cela correspond à 9 points de PIB. L'ajustement ne commencerait toutefois véritablement que l'année budgétaire 2011-2012, soit à partir de la mi-2011. Sur les cinq dernières années, l'effort serait de 119 milliards de livres (8,5 points de PIB), ce qui représente **un effort annuel de 1,7 point de PIB, proche de celui des Etats « périphériques » de la zone euro.**

Le total des plans de consolidation du Royaume-Uni prévus en juin 2010

(en milliards de livres Sterling)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Politique discrétionnaire résultant du projet de loi de finances	8,1	15	24	32	40	
Dépenses	5,2	9	17	24	32	
Fiscalité	2,8	6	7	9	8	
<i>Part de la consolidation reposant sur les dépenses (en %)</i>	<i>65</i>	<i>59</i>	<i>71</i>	<i>74</i>	<i>80</i>	
Politique héritée par le Gouvernement	0,8	26	42	57	73	
Dépenses	0	14	25	39	52	
Fiscalité	0,8	11	17	18	21	
<i>Part de la consolidation reposant sur les dépenses (en %)</i>	<i>0</i>	<i>56</i>	<i>60</i>	<i>68</i>	<i>71</i>	
Consolidation discrétionnaire totale	8,9	41	66	90	113	128
Dépenses	5,2	23	42	63	83	99
Fiscalité	3,6	18	24	27	29	29
<i>Part de la consolidation reposant sur les dépenses (en %)</i>	<i>59</i>	<i>57</i>	<i>64</i>	<i>70</i>	<i>74</i>	<i>77</i>

Remarque : une livre Sterling vaut 1,2 euro (sur la base du taux de change). Un point de PIB correspond à 14 milliards de livres Sterling.

Source : d'après HM Treasury, « Budget 2010 », juin 2010

Le gouvernement britannique estime ainsi pouvoir ramener le déficit public de 11,3 points de PIB en 2009-2010 à 3,6 points de PIB en 2013-2014 et 1,2 point de PIB en 2015-2016. Ces prévisions paraissent optimistes. Certes,

le Bureau pour la responsabilité budgétaire (*Office for Budget Responsibility*, OBR), nouvellement créé, a revu à la baisse l'estimation de la croissance potentielle, passée de 2,75 % selon les prévisions du budget de mars et 2,5 % selon les hypothèses sous-tendant les projections de finances publiques, à 2,25 %. Cependant les prévisions de croissance, bien que revues à la baisse, demeurent élevées, à 2,7 % en moyenne de 2011 à 2015. La prévision pour 2011, de 2,3 %, était toutefois conforme au consensus des conjoncturistes¹ (qui il est vrai a depuis été légèrement revue à la baisse²).

Prévision centrale de finances publiques du Bureau pour la responsabilité budgétaire britannique (juin 2010)

(en points de PIB)

	2008 -09	2009 -10	2010 -11	2011 -12	2012 -13	2013 -14	2014 -15	2015 -16
Déficit								
Emprunt net du secteur public	6,7	11	10,1	7,5	5,5	3,5	2,1	1,1
Excédent du budget courant	-3,5	-7,5	-7,5	-5,7	-4	-2,3	-0,9	0
Emprunt net corrigé du cycle économique	6,3	8,7	7,4	5	3,4	1,8	0,8	0,3
Excédent du budget courant corrigé du cycle économique	-3,1	-5,3	-4,8	-3,2	-1,9	-0,7	0,3	0,8
<i>Total des décisions politiques</i>			0,5	1	1,5	1,9	2,2	
Déficit au sens du traité de Maastricht	6,8	11,3	10,1	7,6	5,6	3,6	2,2	1,2
Dettes								
Dettes nettes du secteur public	44	53,5	61,9	67,2	69,8	70,3	69,4	67,4
Dettes au sens du traité de Maastricht (dettes publiques brutes)	55,8	71,2	78,9	83,6	85,5	84,9	83,1	80,4
<i>Pour mémoire : écart de production</i>	-1	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,3	-1,6	-0,9

Source : d'après HM Treasury, « Budget 2010 », juin 2010

2. Les économies supplémentaires par rapport à la France : la sécurité sociale et les administrations publiques locales

En octobre 2010, le plan britannique a été précisé en ce qui concerne les dépenses, lors de la présentation de la « revue de dépenses » (*spending review*).

Le montant des économies prévues par rapport à la tendance, de 83 milliards d'euros en juin 2010, a été légèrement revu à la baisse, à 81 milliards d'euros, du fait de l'augmentation de certaines dépenses d'investissement.

¹ « Consensus Forecasts », juin 2010.

² 1,9 % en octobre 2010 (« Consensus Forecasts »).

Le document intitulé *Spending Review 2010* ne ventile pas ces 81 milliards d'euros entre les différentes mesures d'économies¹. Il indique en revanche le montant des dépenses prévues pour l'ensemble des administrations publiques britanniques, pour chaque année d'ici l'année budgétaire 2014-2015, ventilées entre une trentaine de ministères ou de politiques. Il s'agit donc en quelque sorte de l'équivalent de notre programmation triennale des plafonds des missions du budget général de l'Etat, allongé d'une année, et étendu à l'ensemble des administrations publiques.

Votre commission des finances s'est efforcée, à titre indicatif, de regrouper ces différentes dépenses entre catégories d'administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, afin de voir en quoi la programmation britannique se distingue de la programmation française, en matière de dépenses.

L'effort sur les dépenses : une comparaison indicative des plans britannique et français

(taux de croissance en %)

Période prise en compte	Royaume-Uni		France
	de l'année budgétaire 2011-2012 à l'année budgétaire 2014-2015		2011-2014
	En valeur	En volume*	En volume, corrigé du contrecoup du plan de relance
Domaines relevant en France de la compétence de l'Etat	2,2	0,2	0
Domaines relevant en France des administrations de sécurité sociale**	2,4	0,4	1,2
Administrations publiques locales	-1,9	-3,9	0,6
Total	1,5	-0,5	0,8***

* Taux calculés par la commission des finances sur la base d'une hypothèse d'inflation de 2 % par an (en juin 2010 la prévision du Gouvernement britannique était de 2,4 % en 2011, 1,9 % en 2012 et 2 % ensuite).

** Dans le cas du Royaume-Uni, ces dépenses comprennent également la politique de l'emploi et diverses dépenses sociales financées en France par l'Etat.

*** 0,6 % sans correction du contrecoup du plan de relance.

Remarque : ces montants sont purement indicatifs, du fait notamment de différences de périmètre, et du fait que les dépenses sont exprimées, dans le cas du Royaume-Uni, selon les données de la comptabilité budgétaire britannique, et dans celui de la France, selon celles de la comptabilité nationale.

Sources : HM Treasury, « *Spending Review 2010* », octobre 2010 ; projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ; calculs de la commission des finances

¹ A l'exception de 10,6 milliards d'euros de « dépenses gérées annuellement ».

Le taux de croissance en volume des dépenses publiques serait nettement inférieur au Royaume-Uni à celui programmé dans le cas de la France, puisqu'il serait non de 0,8 % (0,6 % sans correction du contrecoup du plan de relance), mais d'environ - 0,5 %.

Dans le cas des domaines relevant en France de la compétence de l'Etat (charge de la dette comprise), le plan britannique ne présente **pas de différence significative** par rapport au plan français : dans les deux cas, il s'agit d'effectuer un « gel » en volume.

La différence concerne les domaines relevant en France des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Alors qu'en France, les dépenses des **administrations de sécurité sociale** sont censées augmenter de 1,2 % par an en volume, les dépenses correspondantes au Royaume-Uni seraient **quasiment stabilisées** en volume. Les dépenses de santé augmenteraient d'environ 3 % par an en valeur (soit comme en France), mais les dépenses relatives aux retraites, à l'emploi (politique de l'emploi et indemnisation du chômage) et à la politique sociale¹ augmenteraient de seulement 2 % par an en valeur (ce qui correspond à une stabilité en volume), contre 4,3 % en valeur en 2011-2013 en France pour les retraites, selon le programme de stabilité 2011-2013. L'ensemble des mesures décidées par le Royaume-Uni pour la réforme des prestations sociales (hors dépenses de santé)² est sans équivalent en France : aux 11 milliards de livres d'économies annoncées en juin³ s'ajoutent désormais une réforme de l'indemnisation du chômage – dont les modalités restent à préciser – et un ensemble d'autres mesures⁴ devant permettre d'économiser 7 milliards de livres.

Par ailleurs, alors que les dépenses des **administrations publiques locales** augmenteraient en France de seulement 0,6 % par an en volume (ce qui est manifestement très optimiste), au Royaume-Uni elles *diminueraient* d'environ 4 % par an, en quasi-totalité du fait d'une diminution de près de 10 milliards de livres (soit environ 12 milliards d'euros) de leurs investissements. Cela implique soit une réduction pérenne de l'investissement public britannique – qui ne serait probablement pas soutenable – soit une poursuite des économies sur les autres dépenses au-delà de 2014-2015.

¹ La « Spending Review 2010 » ne permet pas d'isoler, parmi ces dépenses, celles qui ne relèvent pas en France des administrations de sécurité sociale.

² La « réforme du Welfare » correspond à celle du « Department for Work and Pensions », qui finance, outre les dépenses de politique de l'emploi, d'indemnisation du chômage et de retraites, d'autres dépenses sociales (mais pas le système de santé).

³ Indexation moins favorable des pensions et des prestations (désormais indexées sur l'inflation) et réduction des aides au logement en particulier.

⁴ Plafonnement et mise sous condition de ressources de certaines prestations sociales et réforme de certains crédits d'impôt en particulier.

DEUXIÈME PARTIE - LE BUDGET DE L'ETAT EN 2011

I. LES RECETTES

Selon les estimations du Gouvernement, en 2011, les recettes nettes du budget général de l'Etat s'élèveraient à 201,1 milliards d'euros ; à périmètre constant¹, elles connaîtraient une **progression de 15 % par rapport aux évaluations révisées de 2010** (173,1 milliards d'euros). Alors que les recettes **fiscales** nettes seraient en quasi stagnation (-0,1 %) et les recettes non fiscales en diminution (-7,5 %), **cette progression s'expliquerait par le repli considérable du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales**, qui passerait de 85,4 milliards d'euros à 55,2 milliards d'euros, sous l'effet de la suppression de la compensation relais instituée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

A. L'ÉVOLUTION PARADOXALE DES RECETTES FISCALES

Alors que le projet de loi de finances pour 2011 correspond à un effort inédit de consolidation des recettes, le paradoxe veut qu'il ne se traduise ni dans l'évolution des recettes fiscales brutes, ni dans celle des recettes fiscales nettes. Les recettes fiscales brutes de l'Etat s'établiraient à 336,5 milliards d'euros en 2011, contre 345,2 milliards d'euros en 2010, soit un recul de 2,5 %. De la même manière, les recettes fiscales nettes connaîtraient une quasi-stagnation, passant de 254,7 milliards d'euros en 2010 à 254,4 milliards d'euros en 2011 (-0,1 %)².

En dépit d'une évolution spontanée plus dynamique qu'en 2010, qui témoignerait de la dissipation des effets de la crise, l'effort de redressement des recettes serait donc « budgétairement invisible », sous l'effet combiné de trois facteurs exceptionnels :

1) près de 5 milliards d'euros de ressources supplémentaires n'ont pas d'impact sur le solde, en ce qu'elles sont directement ou indirectement fléchées vers les **administrations de sécurité sociale**, dans le cadre du financement de la CADES et de la réforme des retraites ;

2) la réduction de la « voilure » opérée sur les niches fiscales étant concentrée sur l'impôt sur le revenu, ses effets ne joueront véritablement qu'à

¹ Afin de faciliter le renvoi aux documents budgétaires, les montants en euros sont exprimés à périmètre courant. Les évolutions en pourcentage sont en revanche indiquées à périmètre constant, afin de mieux retraduire l'évolution réelle des variables.

² Pour mémoire, les recettes fiscales nettes se sont établies, en exécution 2009, à 214,3 milliards d'euros.

compter de **2012**, et les autres mesures nouvelles auraient un impact limité à 1,7 milliard d'euros en 2011, presque entièrement compensé par les effets des mesures antérieures (-1,4 milliard d'euros) ;

3) enfin, le contrecoup du **plan de relance** et les suites de la réforme de la **taxe professionnelle** viennent brouiller les principaux ordres de grandeur en 2011.

L'évolution des recettes du budget général

(en millions d'euros)

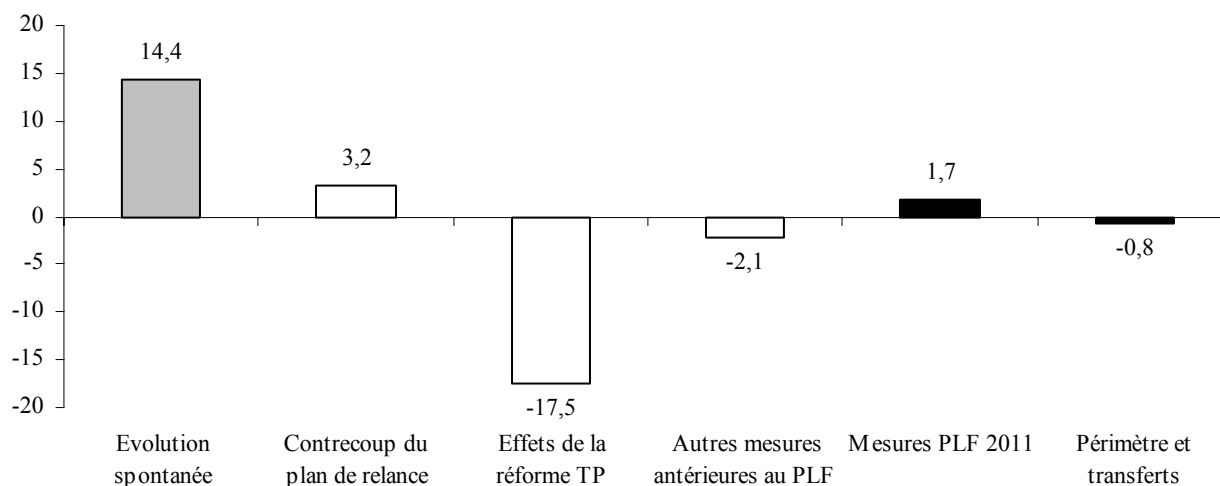
Recettes	2010 (révisé)	Evolution spontanée	Mesures antérieures au PLF	Mesures PLF	Périmètre et transfert	2011
A. Recettes fiscales	345 235	12 736	-23 263	1 902	-76	336 534
1. Impôt sur le revenu	55 485	2 269	575	70	1 140	59 539
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	7 863	42	-1 873	0	0	6 032
3. Impôt sur les sociétés	52 140	3 624	436	200	254	56 654
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	26 270	1 121	-17 627	532	0	10 296
5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers	14 212	160	-11	0	-206	14 155
6. Taxe sur la valeur ajoutée	170 457	4 787	17	1 100	-1 305	175 056
7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18 808	734	-4 780	0	40	14 802
B. Remboursements et dégrèvements	90 552	-1 616	-7 007	224	0	82 153
1. Impôt sur le revenu	7 656	174	-315	-87	0	7 428
2. Impôt sur les sociétés	17 200	-1 713	-3 398	311	0	12 400
3. Taxe sur la valeur ajoutée	43 622	822	0	0	0	44 444
4. Autres (impôts d'Etat)	6 025	182	546	0	0	6 753
5. Remboursements dégrèvements d'impôts locaux	16 049	-1 082	-3 839	0	0	11 128
C. Recettes fiscales nettes (A-B)	254 683	14 352	-16 256	1 678	-76	254 381
1. Impôt sur le revenu net	47 829	2 095	890	157	1 140	52 111
2. Impôt sur les sociétés net	34 940	5 337	3 834	-111	254	44 254
3. TIPP	14 212	160	-11	0	-206	14 155
4. TVA nette	126 835	3 965	17	1 100	-1 305	130 612
5. Autres recettes nettes	30 867	2 796	-20 987	532	41	13 249
D. Recettes non fiscales	18 605	-1 397			-335	16 873
E. Prélèvements sur recettes	103 276	-32 136			2 287	73 427
Collectivités territoriales	85 387	-32 483			2 287	55 191
Union européenne	17 889	347				18 235
Recettes totales nettes des prélèvements (C+D-E)	170 012	45 091	-16 256	1 678	-2 698	197 827
F. Fonds de concours et recettes assimilées	3 122					3 226
Recettes nettes du budget général (C+D+E+F)	173 134					201 053

Source : tome I du fascicule des voies et moyens, annexé au présent projet de loi de finances

Les déterminants de l'évolution des recettes fiscales nettes, dont le montant passe de 254,7 milliards d'euros à 254,3 milliards d'euros sont exposés en détail ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

Facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat entre 2010 et 2011

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

1. Une évolution spontanée qui témoigne de la dissipation des effets de la crise

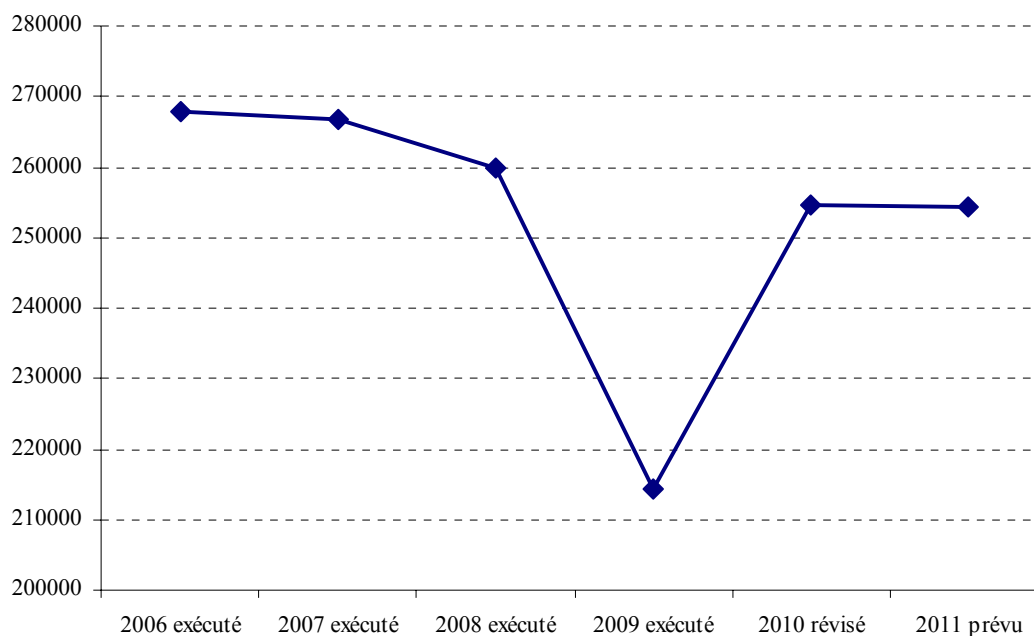
a) Une augmentation spontanée des recettes fiscales de 14,4 milliards d'euros en 2011, selon le Gouvernement

L'évolution spontanée des recettes fiscales, c'est-à-dire liée à la dynamique naturelle de l'assiette de l'impôt, est évaluée à **+14,4 milliards d'euros** en 2011 (+5,6 %).

L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB serait nettement supérieure à l'unité en 2010 (1,7), et le resterait, dans une moindre mesure, en 2011 (1,5). Cette situation traduit un **rattrapage partiel de la forte dégradation des recettes en 2009, essentiellement imputable aux recettes d'impôt sur les sociétés**. Il s'en faudrait néanmoins de beaucoup que les ordres de grandeur connus avant la crise soient de nouveau atteints (*cf.* graphique).

L'évolution des recettes fiscales nettes à périmètre courant

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances et les lois de règlement

b) Une estimation vraisemblable

Cette estimation des recettes est plausible, et s'explique essentiellement par le « rattrapage » de l'effondrement des recettes d'impôt sur les sociétés observé en 2009.

Pour apprécier la vraisemblance des prévisions du Gouvernement, il faut garder à l'esprit que les recettes fiscales tendent spontanément (bien qu'avec des écarts importants certaines années) à évoluer à la même vitesse que le PIB nominal (les économistes disent que leur « élasticité au PIB » est égale à l'unité), ce qui, en 2010 et en 2011, correspondrait à une croissance de respectivement 2,2 % et 3,7 %.

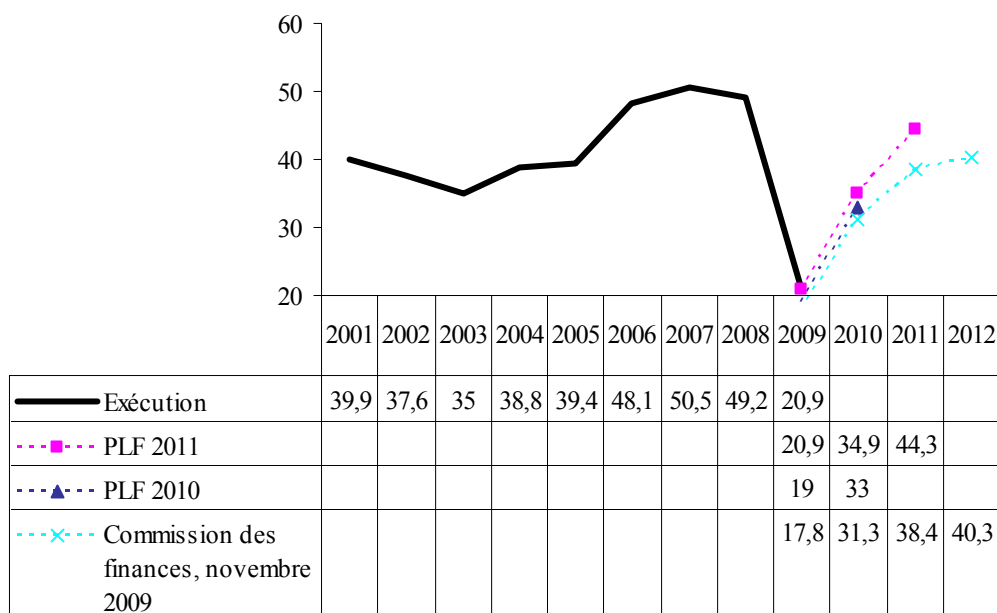
Dans ces conditions, on pourrait *a priori* s'interroger sur les raisons de cette élasticité de 1,7 et 1,5 prévue par le Gouvernement en 2010 et en 2011, qui accroît l'augmentation des recettes fiscales nettes d'environ 5 milliards d'euros chacune de ces deux années.

(1) Le fait essentiel : le rattrapage des recettes de l'impôt sur les sociétés

Ce phénomène proviendrait de la poursuite du rattrapage de l'effondrement des recettes d'impôt sur les sociétés (IS), nettement plus marquée en 2011 qu'anticipé par votre commission des finances il y a un an.

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Le tableau ci-après, réalisé à partir des documents budgétaires, décompose les différents facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés, selon les prévisions du Gouvernement.

L'évolution de l'impôt sur les sociétés net, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011
IS hors mesures nouvelles	49,18	30,6	40,1	45,5
Mesures nouvelles cumulées		-9,7	-5,2	-1,2
Mesures nouvelles de l'année		-9,7	4,5	4
IS avec mesures nouvelles		20,9	34,9	44,3

Sources : commission des finances, d'après le fascicule « Voies et moyens »

Schématiquement, en neutralisant les mesures nouvelles, les recettes d'impôt sur les sociétés ont été de l'ordre de 50 milliards d'euros en 2008, 30 milliards d'euros en 2009, et remonteraient à 40 milliards d'euros en 2010, puis à 45 milliards d'euros en 2011.

Ces évolutions résultent logiquement du mécanisme de l'impôt et de la variation du bénéfice fiscal des entreprises.

Les déterminants du produit de l'impôt sur les sociétés

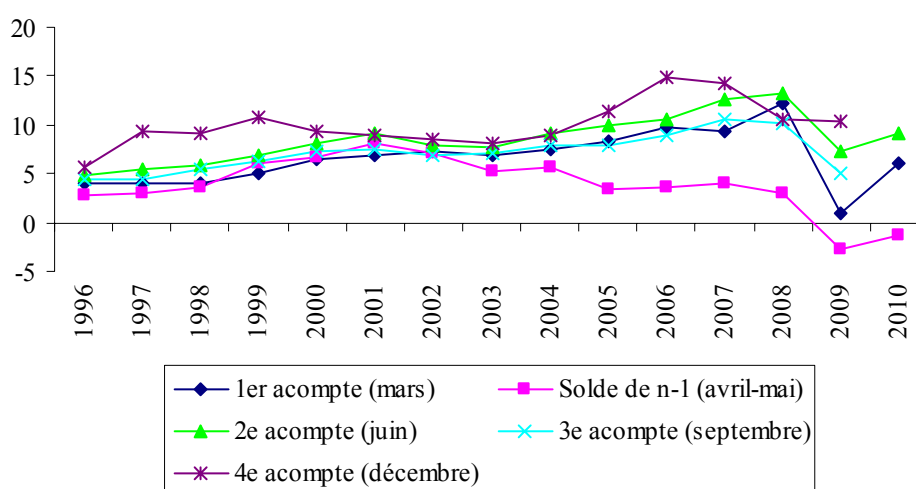
On rappelle que les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, de 45 milliards d'euros en moyenne depuis 2001, se décomposent entre :

- quatre acomptes de 10 milliards d'euros en moyenne (payés les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre), calculés en fonction des bénéfices de n-1 (ainsi que, dans le cas du dernier acompte et depuis 2005, des prévisions de bénéfices des grandes entreprises pour l'année en cours, ce que l'on appelle parfois le « cinquième acompte ») ;

- le « solde » de l'année n-1 (en avril), dépendant de l'écart entre les bénéfices de l'année n-1 et de ceux de l'année de n-2 (de 5 milliards d'euros en moyenne).

La décomposition annuelle du produit de l'impôt sur les sociétés (net)

(en milliards d'euros)



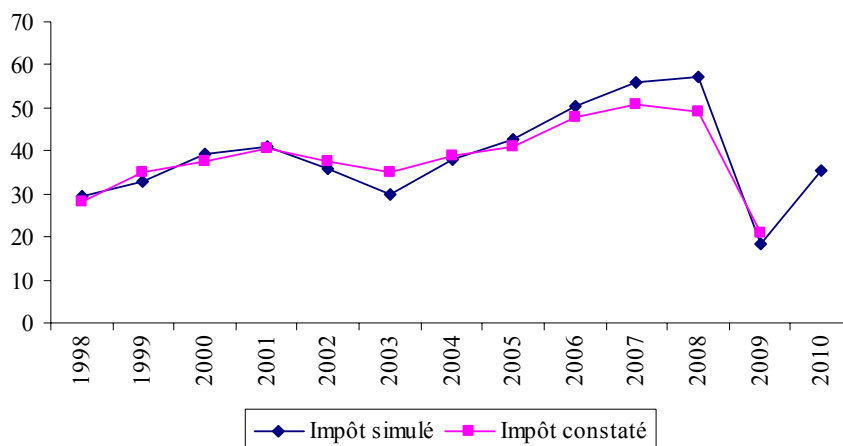
NB : la décomposition a été effectuée de manière conventionnelle, en fonction des recettes perçues les 31 mars, 31 mai, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre. Le 4^e acompte inclut le « 5^e acompte » payé par les grandes entreprises.

Source : commission des finances, d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

Ainsi, il est possible de calculer simplement une approximation du produit d'impôt sur les sociétés d'une année donnée à partir du montant moyen de ses deux ou trois premiers acomptes de l'année n, de l'écart entre le bénéfice fiscal de l'année n-1 et celui de l'année n-2 (approché par l'écart entre les acomptes de l'année concernée et ceux de l'année n) et d'une hypothèse de majoration du quatrième acompte par rapport aux trois précédents, de l'ordre de 5 milliards d'euros en moyenne.

Une simulation simple du produit d'impôt sur les sociétés, à partir des données disponibles à la fin du mois de mai

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances, à partir du graphique précédent

Cette méthode de simulation simple exige toutefois pour les années 2009 et 2010 de corriger le profil des rentrées fiscales en fonction du calendrier connu de mise en œuvre du plan de relance en 2009, et en 2010 d'utiliser la prévision d'évolution du bénéfice fiscal du Gouvernement entre 2008 et 2009.

1. Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2009

Dans le cas de l'année 2009, on peut faire le raisonnement simplifié suivant (en retenant des chiffres volontairement arrondis) :

- les bénéfices de 2008 correspondent à un produit de l'ordre non pas de 50 milliards d'euros, comme ceux de 2007, mais (du fait d'une diminution de 20 % du bénéfice fiscal en 2008) de 80 % de ce montant, soit 40 milliards d'euros ;

- en 2009, les quatre acomptes, chacun égal au quart de ce montant, ont donc été au total de l'ordre de 40 milliards d'euros ;

- par ailleurs, les entreprises ont trop payé d'impôt en 2008, puisqu'elles l'ont payé sur la base de bénéfices correspondant à une imposition de plus de 50 milliards d'euros, alors qu'elles n'auraient dû acquitter que 40 milliards d'euros, d'où en 2009 le versement par l'administration fiscale de plus de 10 milliards d'euros aux entreprises ;

- à cela s'ajoute que les divers allègements mis en œuvre en 2009 ont été de l'ordre de 10 milliards d'euros.

Au total, le produit d'impôt sur les sociétés en 2009 a donc été de l'ordre de 40-10-10 = 20 milliards d'euros.

2. Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2010

En 2010, le produit de l'impôt consiste en :

- quatre acomptes calculés (si l'on exclut les grandes entreprises) sur la base du bénéfice de 2009. Celui-ci est connu, et selon le Gouvernement quasiment identique à celui de 2008. Les quatre acomptes devraient donc avoir un montant analogue à celui de 2009 (de l'ordre de 40 milliards d'euros), ce qui est confirmé par le graphique ci-avant, qui montre que le montant des premiers acomptes a été de l'ordre de 8 milliards d'euros. Cela suggère un produit de l'ordre de 35 milliards d'euros (après prise en compte de la disparition de la moitié des mesures nouvelles de 2009) ;

- une régularisation de 2009 légèrement négative. En effet, en 2009 les bénéfices des entreprises ont légèrement baissé par rapport à ceux de 2008 ;

- un « cinquième acompte » qui devrait s'élever à quelques milliards d'euros.

Au total, le produit de l'impôt à « droit 2008 » serait donc de l'ordre de 35 milliards d'euros.

3. Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2011

En 2011, en raisonnant à « droit 2008 », le produit de l'impôt consiste en quatre acomptes calculés (si l'on exclut les grandes entreprises) sur la base du bénéfice de 2010. Le Gouvernement suppose qu'il sera en augmentation de 16 % par rapport à 2009. Le montant des quatre acomptes serait donc supérieur de 16 % à celui de 2009, ce qui les porterait à environ 45 milliards d'euros.

Les mesures nouvelles cumulées par rapport à 2010 étant à peu près nulles, cela correspondrait au produit effectivement perçu.

(2) Les autres impôts

L'évolution spontanée des recettes d'**impôt sur le revenu** s'établit à + 2 milliards d'euros (+ 4,4 %), dont 1 milliard d'euros résulte de l'indexation annuelle du barème. Cette évolution repose sur l'hypothèse d'un **dynamisme accru de ses bases**, et en particulier des traitements et salaires, qui augmenteraient de + 2,4 %, et des revenus des travailleurs indépendants, qui retrouveraient une évolution positive. Pour mémoire, cette évolution spontanée avait été **négative en 2009** (-0,8 %) et **nulle en 2010**, la progression des salaires (+ 1,0 %) et le dynamisme des pensions (+ 4,2 %) en 2009 ayant été contrebalancés par le repli des plus-values mobilières (- 40 %) et par une contraction du revenu des travailleurs indépendants.

Les recettes de **TVA** évolueraient spontanément de près de 4 milliards d'euros (+ 3,1 %). L'élasticité non unitaire de son assiette au PIB s'explique par un dynamisme moindre de la consommation des ménages et de la consommation intermédiaire des entreprises.

La croissance spontanée des recettes de **taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers** (TIPP) connaît une reprise en 2011 (+ 1,1 %, soit + 160 millions d'euros), après avoir été négative (- 3,4 %) en 2010, la forte hausse des prix du pétrole ayant comprimé les volumes consommés. Enfin, l'évolution des recettes d'**impôt de solidarité sur la fortune** sur-réagit traditionnellement à la conjoncture économique. Ces recettes connaissent ainsi une évolution spontanée en moyenne de + 5 % sur 2010 et 2011, après une baisse en évolution spontanée de près de 8 % en 2009.

2. Les mesures antérieures à 2011 : entre contrecoup du plan de relance et réforme de la taxe professionnelle

a) Le contrecoup du plan de relance

L'effet en 2011 de la non-prorogation du remboursement anticipé des créances de crédit d'impôt recherche est estimé à **3,2 milliards d'euros. Il s'agit du principal contrecoup du plan de relance enregistré en recettes.**

b) Les effets différés de la réforme de la taxe professionnelle

La réforme de la taxe professionnelle intervenue fin 2009 produit **trois séries d'effets sur les recettes de l'Etat en 2011** : elle diminue fortement à la fois les recettes brutes, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Les pertes de recettes fiscales **brutes** associées à la réforme de la TP atteignent 21,3 milliards d'euros en 2011.

Elles résultent principalement du fait que **l'Etat perd, en 2011, le bénéfice des impositions nouvelles créées dans le cadre de la réforme de la TP**, et qui lui étaient directement affectées dans l'attente de sa pleine entrée en vigueur. Il en va ainsi de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (10,6 milliards d'euros), de la cotisation foncière des entreprises (5,3 milliards d'euros) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (1,1 milliard d'euros), soit 16,9 milliards d'euros en incluant la croissance spontanée 2010-2011 de ces impositions et **16,2 milliards d'euros** en la neutralisant.

L'Etat perd également, pour **1,87 milliard d'euros**, les **frais d'assiette et de recouvrement** associés à la taxe professionnelle, ainsi que près de **4,1 milliards d'euros de fiscalité nouvellement affectée** aux collectivités dans le cadre de la réforme (0,34 milliard d'euros de droits de mutation à titre onéreux, 0,11 milliard d'euros de taxe de publicité foncière, 0,6 milliard d'euros de taxe sur les surfaces commerciales et surtout 3,04 milliards d'euros de taxe sur les conventions d'assurance).

En sens inverse, les **effets induits** de la réforme de la taxe professionnelle sur les recettes brutes d'IS sont évalués à 2,14 milliards d'euros¹ et à 0,31 milliard d'euros pour l'IR.

Les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les recettes fiscales brutes

(en milliards d'euros)

Mesures	Impact
Affectation DMTO	-0,34
Affectation taxe publicité foncière	-0,11
Affectation taxe surfaces commerciales	-0,6
Affectation TSCA	-3,04
Affectations totales	-4,09
Transfert CFE	-5,28
Transfert CVAE	-10,57
Transfert IFER	-1,1
Perte frais assiette et recouvrement TP	-1,87
Transferts totaux	-18,82
Ecrêtement des bases de TFPB	-0,05
Suppression cotisation minimale TP	-0,62
Suppression cotisation nationale péréquation	-0,14
Suppression totales	-0,81
Effets induits IR	0,31
Effets induits IS	2,14
Effets induits totaux	2,45
Total	-21,27

NB : la neutralisation de leur évolution spontanée en 2011 fait ressortir les gains associés à la CVAE, à la CFE et aux IFER à 16,2 milliards d'euros.

Source : commission des finances, d'après les annexes au projet de loi de finances

En deuxième lieu, la **fin des dégrèvements** associés à la taxe professionnelle suscite, consécutivement à la suppression de cette dernière, une économie de 9 milliards d'euros, dont 8,7 milliards d'euros au titre du seul dégrèvement associé au dispositif de plafonnement de la cotisation de TP en fonction de la valeur ajoutée. En contrepartie, la mise en œuvre des **nouveaux dégrèvements** liés au dispositif adopté par le Parlement en 2009 entraîne un accroissement des remboursements et dégrèvements de **5,2 milliards d'euros**, dont 4,1 milliards d'euros au titre du seul dégrèvement barémique relatif à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le dégrèvement spécifique en faveur des entreprises défavorisées par la réforme² s'établit à 470 millions d'euros et le crédit d'impôt en faveur des micro-entreprises

¹ Ce montant pourrait néanmoins être révisé à 1,6 milliard d'euros, sur la base d'un taux effectif d'IS à 24 %, et non de son taux nominal (33 %).

² Dégressif sur cinq ans.

installées dans des zones de restructuration de la défense à 10 millions d'euros. La réforme¹ se solde donc par une diminution nette des remboursements et dégrèvements de **3,79 milliards d'euros en 2011**.

Les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

(en milliers d'euros)

Mesures	Impact
Suppression dégrèvement plafonnement VA	8,71
Suppression autres dégrèvements	0,29
Suppression dégrèvement poids lourds	0
Suppression dégrèvement transport sanitaire	0
Suppression dégrèvement armateurs	0
Suppression dégrèvement recherche	0
Suppression dégrèvement investissements nouveaux	0
Suppression crédits anti-délocalisation	0
Dégrèvement CET	-0,63
Crédit d'impôt CET micro-entreprises	-0,01
Dégrèvement entreprises défavorisées	-0,47
Dégrèvement barémique CVAE	-4,1
Total	3,79

Source : commission des finances, d'après les annexes au projet de loi de finances

Enfin, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales s'inscrit en **diminution nette de 29,4 milliards d'euros sous l'effet de la réforme de la TP**, dont 32,4 milliards d'euros au titre de la disparition de la compensation relais servie par l'Etat en contrepartie de l'encaissement des nouvelles impositions créées.

¹ Les effets globaux de cette réforme sur le budget de l'Etat en 2011 font l'objet d'une synthèse infra.

**Les effets de la réforme de la taxe
professionnelle sur prélèvement sur recettes**

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact
Compensation relais	-32,43
Effet sur DGF	-0,04
Effet sur dotation compensation pertes de bases	-0,15
Effet sur DCTP	-0,19
Effet sur compensations d'exo. de fiscalité locale	-0,28
Effet sur compensation suppression part salaire TP	-0,04
Effet sur compensation exo. TFNB	-0,2
Effet dotation compensation réforme TP	2,53
Effet dotations pour transferts de compensations	0,98
Effet dotation de garantie des reversements FDPTP	0,42
Total	-29,4

Source : commission des finances, d'après les annexes au projet de loi de finances

Au total, les suites de la réforme de la taxe professionnelle occasionnent donc un « rebond » de recettes de **12,7 milliards d'euros**, auxquelles il convient d'ajouter l'impact sur le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales. Ce dernier se **dégrade de 7,5 milliards d'euros** entre 2010 et 2011¹. **L'économie nette pour le budget ressort donc à 5,2 milliards d'euros**. Le coût de la réforme pour l'Etat ayant été de 9,5 milliards d'euros en 2010, le Gouvernement l'évalue, par conséquent, à **4,3 milliards d'euros en 2011** (soit 9,5 milliards d'euros de coût 2010 moins 5,2 milliards d'euros d'économies en 2011).

L'incidence budgétaire de la transformation de la taxe professionnelle en contribution économique territoriale est retracée dans le tableau ci-après, dont le chiffrage a été actualisé, à la demande de votre rapporteur général, par rapport à celui transmis à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques pour 2011.

¹ Cf. infra, analyse du solde des comptes spéciaux.

Incidence budgétaire de la transformation de la taxe professionnelle en contribution économique territoriale

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	Régime de croisière
1. Pertes pour les collectivités territoriales liées à la réforme de la taxe professionnelle (suppression des EBM + abattement de 30 % sur les bases foncières de l'industrie)	-25,7	-25,7	-25,7	-25,7
2. Gains pour l'Etat liés à la suppression de la TP, dont :	10,8	13,1	13,4	13,4
Plafonnement à la valeur ajoutée	9,9	9,9	9,9	9,9
Décalage PVA année 1	-2,0	-	-	-
Dégrèvements sur rôles TP et crédit d'impôt anti-délocalisation	2,5	2,5	2,5	2,5
Autres dégrèvements TP	0,4	0,7	1,0	1,0
3. Pertes pour l'Etat liées à la suppression de la TP, dont :	-5,5	-6,3	-6,4	-6,4
Frais de gestion fiscalité locale	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
Cotisation nationale de péréquation de la TP	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Cotisation minimale de la TP	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7
Décalage CMTP année 1	0,7	-	-	-
Dégrèvements CFE	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
4. Impositions nouvelles, dont :	11,4	12,5	12,5	12,5
CVAE	11,0	11,0	11,0	11,0
Décalage CVAE année 1	-1,1	-	-	-
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et INB	1,5	1,5	1,5	1,5
5. Ecrêtement dégressif sur 5 ans	-0,5	-0,3	-0,2	0,0
Coût de la réforme avant effet « impôt sur les sociétés »	-9,5	-6,7	-6,4	-6,2
Impact de la réforme sur les recettes d'impôt sur les sociétés	0,0	2,4	1,7	1,6
Coût de la réforme net d'impôt sur les sociétés	-9,5	-4,3	-4,7	-4,7
<i>Pour mémoire : coût de la réforme net d'impôt sur les sociétés chiffré en juillet 2010</i>	-12,9	-4,2	-5,5	-5,3

NB : ce tableau se présente du point de vue des flux entre l'Etat et les entreprises. Les transferts entre l'Etat et les collectivités territoriales n'apparaissent pas explicitement. Ils sont en revanche présentés en détail dans le c) ci-après.

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

c) Les modalités de compensation aux collectivités territoriales de la réforme de la taxe professionnelle : quel relais pour la compensation-relais ?

Enfin, comme prévu par la loi de finances pour l'année 2010, **les collectivités territoriales continueront à bénéficier, en 2011, d'une compensation à l'euro près** des pertes de recettes qu'elles ont pu subir du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

En 2010, les modalités de cette compensation étaient assez simples puisque les collectivités territoriales se voyaient verser un montant de compensation-relais égal au montant de taxe professionnelle qu'elles percevaient antérieurement.

En 2011, les modalités de compensation par l'Etat sont plus complexes. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2011, d'une part, les collectivités ne recevront plus la compensation-relais et, d'autre part, elles percevront l'ensemble des nouvelles impositions et des impôts transférés dans le cadre de la réforme. Comme l'indiquait votre rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2010¹ : « *En pratique, la compensation est opérée en deux temps :*

- *dans un premier temps, l'Etat compense à **chaque catégorie** de collectivités territoriales les pertes de recettes nettes résultant pour elle de la suppression de la taxe professionnelle [par le versement des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle - les DCRTP] ;*

- *dans un second temps, des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources [les FNGIR] interviennent pour écreter les gains des collectivités territoriales disposant, à l'issue de la réforme, de davantage de produit fiscal qu'actuellement, afin de compenser les pertes des collectivités territoriales qui se trouvent dans la situation inverse. »* Ainsi, **chaque collectivité territoriale** se voit, *in fine*, au sein de sa catégorie, compensée à l'euro près.

Pour chacune des trois catégories de collectivités territoriales, **le montant de la DCRTP est calculé de manière à égaliser, d'une part, le montant des ressources affectées par la réforme perçu par l'ensemble des collectivités de cette catégorie en 2010 et, d'autre part, le montant des ressources affectées par la réforme que l'ensemble de cette catégorie aurait perçu en 2010 si la réforme était entrée en vigueur.**

L'effet de la DCRTP n'est donc pas de rendre strictement égales les ressources après la réforme avec les ressources avant la réforme pour chaque catégorie de collectivités territoriales :

- d'une part, la DCRTP ne prend en compte que les recettes modifiées par la réforme de la taxe professionnelle. Les ressources locales, y compris les ressources fiscales, qui ne sont pas affectées par la réforme, ne sont pas prises

¹ *Rapport général n° 101 (2009-2010) - tome III, loi de finances pour 2010, Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.*

en compte dans son calcul et continuent d'évoluer entre 2010 et 2011 sans subir l'impact de la réforme ;

- d'autre part, la DCRTP est calculée pour égaliser les ressources avant réforme et après réforme pour l'année 2010. L'évolution du produit des impositions entre les années 2010 et 2011, notamment la progression des nouvelles recettes que sont la CVAE et la CFE, bénéficieront donc intégralement aux collectivités territoriales ;

- enfin, la DCRTP ne permet de compenser que la perte de chaque catégorie de collectivités territoriales. Après son versement, des inégalités subsistent, au sein de chaque catégorie, entre collectivités « gagnantes » et collectivités « perdantes ». C'est alors le Fonds national de garantie individuelle des ressources permet, en prélevant les gains des premières pour les redistribuer aux secondes, de compenser chaque collectivité territoriale au sein de sa catégorie.

Le mode de calcul de la DCRTP a été strictement défini par l'article 78 de la loi de finances pour 2010. Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des rubriques mentionnées à cet article et fournit les montants correspondant avant réforme et après réforme. Le montant de la DCRTP se déduit de l'écart entre les deux.

Comme l'indique le Gouvernement, ces chiffrages résultent des travaux menés par la mission commune de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration mise en œuvre pour la réalisation du rapport « Durieux-Subremon ». **Le montant définitif de la DCRTP ne pourra être définitivement arrêté qu'à l'été 2011**, afin notamment de prendre en compte les rôles supplémentaires de taxe professionnelle qu'aura traités la direction générale des finances publiques pendant le premier semestre 2011.

**Modalités de calcul de la dotation de compensation
de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)**

(en millions d'euros)

	Ressources avant réforme (produit 2010)	Ressources après réforme (produit 2010)
Taxe d'habitation*	16 869	17 560
Taxe foncière sur les propriétés bâties*	8 983	10 189
Taxe foncière sur les propriétés non bâties*	882	932
Compensation-relais (y compris garantie versée aux FDPTP)	32 205	0
Compensations d'exonérations	1 415	1 828
Prélèvement France Télécom	- 400	0
Ticket modérateur	- 1 112	0
CVAE (y compris dégrèvement barémique)	0	15 367
CFE (y compris dégrèvements)	0	5 838
IFER	0	1 280
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	0	2 902
DMTO transférés	0	365
TFPB usines nucléaires	0	50
Total	58 842	56 311
DCRTP	0	2 531
Total		58 842

Source : commission des finances, à partir des données fournies par le ministère du budget

** Le supplément de ressources fiscales après réforme s'explique par le transfert aux collectivités territoriales de frais d'assiette et de recouvrement antérieurement perçus par l'Etat.*

Modalités de calcul de la DCRTP par catégories de collectivités territoriales

(en millions d'euros)

	Bloc communal	
	Ressources avant réforme (2010)	Ressources après réforme (2010)
Taxe d'habitation*	10 771	16 940
Taxe foncière sur les propriétés bâties*	813	931
Compensation-relais	18 134	0
- prélèvements FDPTP	-606	0
+ reversements FDPTP	480	0
Compensations d'exonérations	1 323	1 716
- prélèvement France Télécom	-362	0
- ticket modérateur	-175	0
CFE (y compris dégrèvements)	0	5 580
CVAE (y compris dégrèvement barémique)	0	3 627
IFER	0	410
TFPB usines nucléaires	0	31
Total	30 379	29 234
DCRTP (hors ville de Paris)	0	1 145

	Départements (y compris ville de Paris)	
	Ressources avant réforme (2010)	Ressources après réforme (2010)
TH*	6 098	620
TFPNB*	55	1
TFPB*	7 067	10 189
Compensation-relais	10 820	0
Compensations d'exonérations	92	112
- ticket modérateur	-604	0
CFE Ville de Paris	0	258
CVAE (y compris dégrèvement barémique)	0	7 900
TSCA	0	2 902
DMTO transférés	0	365
IFER	0	226
TFPB usines nucléaires	0	19
Prélèvement France Télécom ville de Paris	-38	0
DCRTP	0	896
Total	23 489	22 594

	Régions	
	Ressources avant réforme (2010)	Ressources après réforme (2010)
TFPNB*	14	0
TFPB*	1 916	0
Compensation-relais	3 377	0
- ticket modérateur	-333	0
CVAE (y compris dégrèvement barémique)	0	3 840
IFER	0	644
DCRTP	0	491
Total	4 974	4 484

Source : commission des finances, à partir des données fournies par le ministère du budget

* Le supplément de ressources fiscales après réforme s'explique par le transfert aux collectivités territoriales de frais d'assiette et de recouvrement antérieurement perçus par l'Etat.

d) Les autres mesures antérieures grèvent les recettes 2011 de 2,1 milliards d'euros

Hors contrecoup du plan de relance et conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, **le coût en 2011 des principales mesures antérieures s'établit à 2,1 milliards d'euros**, au titre :

1) de la mesure de **renforcement du CIR** prévue par la loi de finances pour 2008¹ (- 0,6 milliard d'euros) ;

2) de la suppression progressive² de l'**imposition forfaitaire annuelle** (- 0,4 milliard d'euros) ;

3) du crédit d'impôt sur le revenu sur les **intérêts d'emprunt** (-0,4 milliard d'euros) ;

4) du contrecoup en 2011 des recettes exceptionnelles perçues au titre de l'offre de régularisation faite aux « **exilés** » **fiscaux** (- 0,7 milliard d'euros) ;

Cette réduction des recettes de 2,1 milliards d'euros annule les effets, en 2011, des mesures nouvelles ayant un impact sur le solde (1,7 milliard d'euros, cf. *infra*).

¹ Suppression de la part en accroissement et création d'une part en volume au taux de 30 % jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses et de 5 % au-delà.

² Cette mesure a fait l'objet d'amendements à l'Assemblée nationale. Le présent tome présente néanmoins les équilibres du budget général tels qu'ils résultent du projet de loi déposé par le Gouvernement. L'impact des votes intervenus à l'Assemblée nationale fera l'objet d'une analyse consolidée dans le cadre du commentaire de l'article d'équilibre du projet de loi de finances (article 47).

3. Des mesures nouvelles ambitieuses mais budgétairement « invisibles »

Comme indiqué en introduction, **les efforts accomplis en 2011 pour consolider les ressources transparaissent peu dans l'évolution des recettes du budget général**. Près de 5 milliards d'euros de ressources supplémentaires n'ont, tout d'abord, pas d'impact sur le solde, en ce qu'elles sont directement ou indirectement fléchées vers les administrations de sécurité sociale. Par ailleurs, les recettes nouvelles effectivement engrangées par le budget de l'Etat ont un impact limité à 1,7 milliard d'euros en 2011, les effets ou la montée en puissance de bon nombre de mesures ne se faisant sentir qu'à compter de 2012.

Un effort de consolidation des ressources publiques qui impacte peu le solde de l'Etat

(en millions d'euros)

Mesures	Impact solde
Paquet retraite	0
Contribution de 1 % sur les hauts revenus	230
Hausse d'un point des prélèvements proportionnels	265
Suppression crédit d'impôt sur revenus distribués	645
Déplafonnement de la quote-part pour frais et charges	200
Affectation de TVA brute à la CNAMTS	-1340
Paquet CADES	0
Taxation réserve capitalisation des compagnies d'assurance (CADES)	850
TSCA applicable aux contrats solidaires (CADES)	1100
Prélèvements sociaux assurance-vie multisupports (CADES)	1600
Mesures nouvelles Etat	1678
Réforme CIDD et paquet photovoltaïque	157
Réforme ISF PME (hors photovoltaïque)	28
Taxation réserve de capitalisation compagnies d'assurance	200
Taxe de rizsque systémique	504
Suppression taux réduit TVA offres composites	1100
Remboursement immédiat CIR aux PME	-311

Source : commission des finances

a) Des montants considérables de ressources nouvelles fléchées vers la sécurité sociale

Le présent projet de loi de finances contient près de 5 milliards d'euros d'augmentations de prélèvements destinées aux administrations de sécurité sociale. Ces augmentations ont un **effet neutre sur le solde**.

Les mesures prévues dans le cadre de la **réforme des retraites**, soit 1,3 milliard d'euros au total, sont **compensées** par une **affectation de TVA brute** d'un montant équivalent à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Ces mesures consistent :

1) en la création d'une **contribution de 1 % sur les hauts revenus** (+495 millions d'euros) ;

2) en la suppression du crédit d'impôt attaché aux **revenus distribués** de source française ou étrangère (+ 645 millions d'euros) ;

3) en un déplafonnement de la **quote-part pour frais et charges** prélevée sur les dividendes perçus de ses filiales par une société-mère (+200 millions d'euros).

En second lieu, et dans le cadre des financements complémentaires nécessaires à la **CADES**, **3,55 milliards d'euros** de recettes supplémentaires sont dégagées grâce aux mesures de taxation de la réserve de capitalisation des compagnies d'assurance (+ 850 millions d'euros), d'assujettissement à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » (+ 1,1 milliard d'euros) et de l'assujettissement aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance-vie multi-supports (+ 1,6 milliard d'euros). Ces prélèvements étant affectés directement à la CADES, les mesures en questions sont également **sans effet sur le solde budgétaire**.

b) Les autres mesures nouvelles : un effet limité en 2011

Les autres mesures nouvelles prévues par le présent projet de loi de finances n'amélioreront **que d'1,7 milliard d'euros** les recettes fiscales nettes, **dont 1,1 milliard d'euros au titre de la seule révision du taux de TVA applicable aux offres composites**.

Les recettes nettes d'IR progressent de 150 millions d'euros¹ sous l'effet de la réforme du **crédit d'impôt « Développement durable »**. Cette réforme concerne en particulier les **équipements de production d'électricité photovoltaïque**.

Les mesures nouvelles 2011 font, par ailleurs, **diminuer** les recettes nettes d'IS de 111 millions d'euros. Ces recettes augmentent de 200 millions d'euros sous l'effet du retour au régime d'imposition de droit commun des **réserves de capitalisation**, décidé dans le cadre de la réforme du financement de la **CADES**². 311 millions d'euros de pertes de recettes supplémentaires sont néanmoins à comptabiliser en application du **remboursement immédiat des créances de CIR au profit des PME**, qui constitue une des rares augmentations de dépense fiscale constatée en 2011.

Au titre des autres mesures nouvelles, on relève :

1) que la **réforme du dispositif ISF/IR-PME** accroît les recettes d'IR et d'ISF de 35 millions d'euros, dont 7 millions d'euros au titre de la diminution de l'avantage fiscal portant sur les souscriptions au capital d'entreprises de production d'électricité photovoltaïque ;

2) que **la création de la taxe systémique sur les banques** devrait produire un rendement de 504 millions d'euros.

¹ Les recettes brutes augmentent de 63 millions d'euros et les remboursements et dégrèvements d'IR diminuent de 87 millions d'euros.

² Cette mesure rapporte 200 millions d'euros au budget général et 850 millions d'euros à la CADES.

On déduit donc de cette brève énumération que bon nombre de dispositifs de réduction de niches, au premier rang desquels l'emblématique « rabet », ne procurent aucune recette supplémentaire en 2011 et produisent des effets différés. Une analyse plus détaillée de l'évolution de la dépense fiscale permet d'explicitier et de mesurer ces effets.

B. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE

504 dépenses fiscales sont recensées en 2011, dont 453 ayant un impact budgétaire au cours de l'exercice, contre respectivement 506 et 468 en 2010. **Leur coût global s'inscrit en recul de 9 % par rapport à 2010 et à périmètre constant, passant de 71,68 milliards d'euros¹ à 65,31 milliards d'euros.** C'est ainsi l'étiage de 2008 qui est retrouvé, soit le niveau de dépenses fiscales observé avant la crise.

1. Cartographie de la dépense fiscale

a) Une dépense fiscale toujours concentrée

La dépense fiscale demeure, en 2011, **concentrée** sur l'impôt sur le revenu (51 % du coût) et la TVA (26 %), ainsi que sur un faible nombre de dispositifs particulièrement coûteux.

¹ Le coût de la dépense fiscale totale était estimé à 74,8 milliards d'euros en PLF 2010. La différence avec l'évaluation révisée (71,68 milliards d'euros) résulte de déclassements de dépenses fiscales (-1,2 milliard d'euros), de l'impact de la censure de la taxe carbone (-0,6 milliard d'euros), de la réévaluation du coût de la niche « assurance vie » (-2 milliards d'euros, voir ci-après) et de la variation tendancielle du coût des autres mesures (+700 millions d'euros).

La dépense fiscale par impôt

(en millions d'euros)

Impôt	2009	2010	2011	2010/2011	Part
IR	36 066	34 860	33 323	-4,4%	51,0%
Dispositifs communs IR-IS	8 429	7 112	4 956	-30,3%	7,6%
IS	3 338	3 188	3 181	-0,2%	4,9%
ISF	1 103	1 259	1 235	-1,9%	1,9%
IFA	59	18	0	-100,0%	0,0%
Droits d'enregistrement et de timbre	2 817	2 916	714	-75,5%	1,1%
TVA	14 926	16 776	16 869	0,6%	25,8%
TIPP	2 484	2 461	2 144	-12,9%	3,3%
Autres droits	568	580	575	-0,9%	0,9%
CVAE	0	0	66	-	0,1%
TFPB	497	504	534	6,0%	0,8%
TFNB	437	423	226	-46,6%	0,3%
TH	1 349	1 391	1 445	3,9%	2,2%
TP	804	194	0	-100,0%	0,0%
CFE	0	2	38	1800,0%	0,1%
Total	72 877	71 684	65 306	-8,9%	100,0%

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

Par ailleurs, les 21 dispositifs présentant chacun un coût supérieur ou égal au milliard d'euros génèrent des pertes de recettes de 37,5 milliards d'euros, soit 67 % de la dépense fiscale totale (cf. tableau).

Les dépenses fiscales les plus coûteuses en 2011

(en millions d'euros)

Impôt	Dispositif	Coût
TVA	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 050
TVA	Taux de 5,5% applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 130
IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 980
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 700
IR - IS	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 100
IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 950
IR	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 900
IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile	1 600
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant se	1 440
IR	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 400
TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 376
IR	Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 360
IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 300
TVA	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 170
TICPE	Taux réduit applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1 100
TVA	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : - 8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit	1 090
IR - IS	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt)	1 060
TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1 050
IR	Réduction d'impôt au titre des dons	1 000
IR	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 000
Total		37 506

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

b) Les dépenses à la hausse et à la baisse

Si l'on retranche les 78 dispositifs non chiffrés figurant dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances, il apparaît que, de 2010 à 2011, 46 dépenses fiscales voient leur coût diminuer de 7,9 milliards d'euros, 320 présentent un coût stable et 60 voient leur coût augmenter de près d'1,5 milliard d'euros, soit **une perte de recettes en diminution de 6,4 milliards d'euros**.

Cinq dispositifs présentent chacun des gains supérieurs à 500 millions d'euros et expliquent plus de 80 % de la diminution constatée au titre des dépenses fiscales en baisse (*cf.* tableau). Il s'agit :

1) du crédit d'impôt recherche, dont la fin du remboursement anticipé mis en œuvre dans le cadre du plan de relance diminue le coût de 2,4 milliards d'euros. Cette diminution ne constitue toutefois qu'une **économie de trésorerie**, l'économie générale du CIR n'étant pas bouleversée ;

2) de la suppression de l'exonération des contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables » décidée dans le cadre de la réforme du financement de la CADES (-2,2 milliards d'euros). Cette exonération est remplacée par l'instauration d'un taux réduit qui constitue, pour 1,1 milliard d'euros, une **dépense fiscale nouvelle**, mais l'affectation à la CADES du nouveau produit entraîne sa sortie de la liste des dispositifs dérogatoires. Pour votre rapporteur général, une lecture plus objective de l'évolution de la dépense fiscale entre 2010 et 2011 nécessite de réintégrer ce montant ;

3) du crédit d'impôt « Développement durable », plusieurs fois ajusté au cours des dernières années et de nouveau recentré en 2011 en matière d'équipements photovoltaïques (- 65 millions d'euros) ;

4) du crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (- 610 millions d'euros¹), supprimé en 2011 dans le cadre du financement de la réforme des retraites ;

5) de la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes (-580 millions d'euros), consécutivement à l'imputation du RSA dit « chapeau » sur la PPE prévue par la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Les autres dispositifs à la baisse connaîtraient une diminution globale de 1,4 milliard d'euros (- 18 %), dont les déterminants sont, à ce stade, inconnus de votre rapporteur général.

¹ L'estimation est de 645 millions d'euros dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens ».

Les principaux dispositifs en baisse

(en millions d'euros)

Dispositifs	2011	2010	Différence	%
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 100	4 500	-2 400	-30,50%
Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	0	2 200	-2 200	-27,96%
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 950	2 600	-650	-8,26%
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	0	610	-610	-7,75%
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 980	3 560	-580	-7,37%
Autres	4 660	6 089	-1 429	-18,16%
Total	11 690	19 559	-7 869	-100,00%

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

Par ailleurs, neuf dispositifs expliquent les deux tiers de l'accroissement global du coût des dépenses fiscales présentant un profit haussier, dont trois dépenses fiscales afférentes à la **politique du logement**, qui voient leur coût augmenter de plus de 100 millions d'euros. Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale voit son coût augmenter de 400 millions d'euros, alors que la dépense fiscale associée au « Scellier » augmente de 120 millions d'euros et que le coût du PTZ s'accroît de 140 millions d'euros (cf. tableau).

Les principaux dispositifs en hausse

(en millions d'euros)

Dispositifs	2011	2010	Différence	%
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	100	50	50	3,34%
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	700	650	50	3,34%
Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1050	1000	50	3,34%
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1376	1319	57	3,81%
Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans le secteur intermédiaire	100	40	60	4,01%
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2700	2640	60	4,01%
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012	200	80	120	8,02%
Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt)	1060	920	140	9,36%
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1900	1500	400	26,74%
Autres	6231	5722	509	34,02%
Total	15 417	13 921	1 496	100,00%

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

2. La réduction des niches : un PLF 2011 « à retardement »

a) Les effets différés du bouquet et du rabot sur la dépense fiscale

Le tableau et le graphique qui suivent confirment l'analyse développée sur le faible impact des mesures nouvelles en recettes en 2011. Ils montrent en effet que la plupart des mesures de diminution, de suppression, voire d'augmentations de niches ne produisent qu'un effet limité en 2011, estimé à 519 millions d'euros.

Cet effet quadruple en revanche à compter de 2012, pour passer à 2,13 milliards d'euros. Ce phénomène est aisément explicable : la plupart des mesures de niches portent en effet sur l'impôt sur le revenu et sont donc tributaires du décalage d'un an entre déclaration et imposition.

**La montée en puissance progressive des mesures
du projet de loi de finances pour 2011 sur les niches fiscales**

(en millions d'euros)

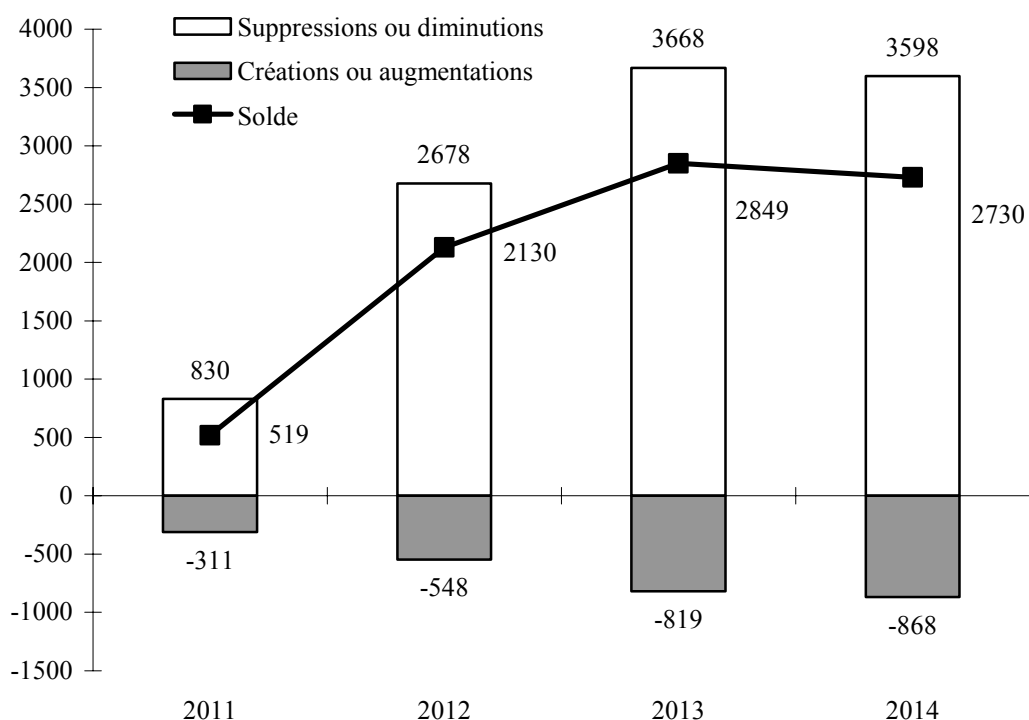
	2011	2012	2013	2014
Suppressions	645	1325	2115	2845
IR - Crédit d'impôt sur certains revenus distribués	645	645	645	645
IR - Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt (résidence principale)		680	1470	2200
Réductions	185	1353	1553	753
IR - Souscriptions en numéraire au capital de sociétés		23	23	23
IR - Crédit d'impôt "Développement durable"	150	600	800	
IR - Investissements productifs outre-mer		212	212	212
IR - "Rabot"		430	430	430
IS - Déduction investissements productifs outre-mer		18	18	18
ISF - Dispositif ISF-PME	35	70	70	70
Augmentations	-311	-548	-819	-868
IR - Réduction FCPI		-99	-99	-99
IR - Réduction FIP		-63	-63	-63
IR-IS - Crédit d'impôt recherche	-311	-274	-240	-44
IR-IS - Exonération zones prioritaires aménagement du territoire		-15	-30	-45
IR-IS - Crédit d'impôt agriculture biologique		-17	-17	-17
IR-IS Prêt à taux zéro		-80	-370	-600
Evolution des recettes fiscales	519	2130	2849	2730

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

Il est, en outre, intéressant de relever que ce recensement ne tient pas compte des effets de la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites (Téléphone, télévision et internet). Ce taux réduit n'était, en effet, pas considéré comme une dépense fiscale, **mais comme une modalité de calcul de l'impôt. Cette appréciation était manifestement erronée et démontre le caractère incertain et fluctuant de la définition des dépenses fiscales.**

Niches fiscales : un projet de loi de finances « à retardement »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

b) Une évaluation à fiabiliser

Plusieurs déclassements et réévaluations de dépenses fiscales interviennent en 2011, notamment dans le prolongement des recommandations du rapport de l'inspection générale des finances sur l'évaluation des niches fiscales et sociales relatives aux revenus d'épargne financière.

En 2011, le jeu des classements et déclassements entraîne l'effacement de plus d'un milliard d'euros de dépenses fiscales. Trois dispositifs fiscaux sont classés pour la première fois comme des dépenses fiscales, pour un coût total de **12 millions d'euros**. Outre le classement de la déduction, au titre de l'IR, de certains travaux de grosses réparations¹ (4 millions d'euros), deux dépenses² relatives au dispositif « Scellier » outre-mer ont été créées afin d'identifier le coût spécifique de ce dispositif dans les départements d'outre-mer (8 millions d'euros).

En sens inverse, deux dépenses fiscales font l'objet d'un **déclassement**, pour un coût **beaucoup plus significatif** de 1,19 milliard d'euros. Il s'agit :

¹ Travaux supportés par les nus-proprétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation.

² Réductions d'impôt au titre de l'investissement locatif et de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire.

1) de la déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative (PERP et produits assimilés), pour un coût de 390 millions d'euros ;

2) de la déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs, pour un coût de 800 millions d'euros.

Ces deux dépenses fiscales ont donc été déclassées sur recommandation de l'inspection générale des finances, au motif que les dispositifs visés confèrent bien un avantage aux contribuables et ont un coût pour l'Etat en trésorerie, mais ne **conduisent pas à une perte de recettes définitive**, le contribuable étant bien assujéti *in fine* à l'impôt ou aux contributions sociales sur l'ensemble de ses revenus. Ces mesures sont donc dorénavant considérées comme de simples **reports d'imposition**.

Par ailleurs, une comparaison des dépenses fiscales les plus coûteuses entre 2010 et 2011 montre que **le coût associé à certaines d'entre elles a été révisé dans des proportions considérables**. Il en va ainsi :

1) du coût de l'exonération ou de l'imposition réduite attachée aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance vie, qui n'est plus estimé à 3, mais à 1 milliard d'euros en 2010 et en 2011 (- 2 milliards d'euros)¹ ;

2) de la dépense fiscale associée au taux de TVA de 5,5 % pour la fourniture de logement dans les hôtels, qui voit également son coût révisé de 1,56 milliard d'euros à 900 millions d'euros pour 2010 (- 660 millions d'euros), puis 930 millions d'euros en 2011. Cette révision résulte d'un changement de méthode de chiffrage² ;

3) en sens inverse, de l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale, dont le coût était évalué à 1 milliard d'euros en 2010, et qui est désormais estimée à 1,4 milliard d'euros au titre de 2010 puis de 2011 (+ 400 millions d'euros)³.

Le tome II de l'annexe « Voies et moyens » rappelle que *« conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, un rapport d'évaluation de l'ensemble des dispositifs de dépenses fiscales et de niches sociales sera transmis au Parlement avant le 30 juin 2011. Dans cette optique, après une refonte de la méthodologie d'évaluation des dépenses fiscales réalisée par l'inspection générale des finances, un comité d'évaluation a été installé le 23 juin 2010 »*. **Votre rapporteur général recueillera avec le plus grand intérêt le fruit de ces travaux, dont il est très souhaitable qu'ils fiabilisent enfin l'évaluation de la dépense fiscale.**

¹ Sur recommandation de l'inspection générale des finances.

² La dépense prend désormais en compte un taux de consommation finale de 60 % dans ce secteur et non plus de 100%, les entreprises intermédiaires déduisant la TVA.

³ Sur recommandation de l'inspection générale des finances.

C. LES RECETTES NON FISCALES ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

1. Le retour des recettes non fiscales à un étiage normal en 2011

Les recettes non fiscales de l'Etat devraient passer de 18,6 milliards d'euros en 2010 à 16,9 milliards d'euros en 2011 (- 7,5 % à périmètre constant). Cette évolution est essentiellement imputable au **niveau exceptionnel des recettes enregistrées en 2010**.

a) Des recettes supérieures aux prévisions en 2010

Le produit des recettes non fiscales était attendu à 15 milliards d'euros en LFI 2010. Le surcroît de recettes (+ 3,6 milliards d'euros) est imputable à la **reprise économique** et à diverses **recettes exceptionnelles** :

1) le produit des **participations de l'Etat** s'améliore de 1 milliard d'euros par rapport aux évaluations initiales, du fait de l'évolution favorable des résultats des entreprises, qui procure des dividendes meilleurs que prévus ;

2) l'augmentation des ressources propres traditionnelles de l'Union européenne accroît les **frais d'assiette et de recouvrement** remboursés à la France de 0,41 milliard d'euros ;

3) les remboursements des intérêts et prêts sont révisés de +0,2 milliard d'euros, notamment du fait des recettes perçues par la France au titre des intérêts des tranches de prêts accordées par la France à la Grèce dans le cadre de la mise en œuvre du **mécanisme de stabilité financière** de la zone euro ;

4) le produit des amendes, sanctions et pénalités augmente de 0,4 milliard d'euros consécutivement à l'encaissement d'une **amende exceptionnelle** infligée par l'Autorité de la concurrence à onze établissements bancaires ;

5) enfin, les **recettes diverses** s'accroissent de 1,9 milliard d'euros en raison de la réévaluation du prélèvement effectué sur le compte de l'Etat à la Coface (+0,2 milliard d'euros), des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (+0,7 milliard d'euros), et de la constatation du reversement au budget général d'une aide d'Etat à France Télécom considérée comme indue par les autorités communautaires (+1 milliard d'euros).

b) L'évaluation pour 2011, marquée par la non reconduction des recettes exceptionnelles de 2010

En 2011, la baisse des recettes non fiscales résulte de la **non-reconduction des produits exceptionnels** enregistrés en 2010 (amende au secteur bancaire et récupération d'une aide d'Etat indue).

Evolution des recettes non fiscales

(en milliers d'euros)

Désignation des recettes	2010 révisé	2011
Dividendes et recettes assimilées	7 889 000	7 901 000
Produits du domaine de l'Etat	1 856 000	1 845 000
Produits de la vente de biens et services	1 261 000	1 289 000
Remboursements et intérêts de prêts...	1 072 000	1 114 000
Amendes, sanctions, pénalités...	2 271 000	1 245 997
Divers	4 256 000	3 478 000
Total	18 605 000	16 872 997

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

Les produits des dividendes et recettes assimilées sont en légère baisse (- 3,6 % à périmètre constant), notamment en raison d'une moindre contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés. Les produits du domaine de l'Etat sont stables (- 0,9%) et les produits de la vente de biens et services progressent légèrement (+ 2,2 %). Les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières sont en hausse de 3,9 %, en raison de l'augmentation des recettes d'intérêts des prêts consentis à la Grèce¹.

2. L'évolution contrastée des prélèvements sur recettes

a) Un prélèvement au profit des collectivités territoriales sous norme

Le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales est évalué à 55,2 milliards d'euros en 2011, contre 85,4 milliards d'euros en 2010, soit une **baisse de 38 % à périmètre constant**. Cette forte diminution résulte, comme indiqué *supra*, de la fin de la compensation relais votée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

Votre rapporteur général rappelle, en outre, que le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales est désormais intégré :

1) dans la **norme « zéro valeur »** de progression des dépenses de l'Etat prévue à l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ;

2) dans un **objectif de stabilisation en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, hors fonds de compensation de la TVA et dotations de compensation de la taxe professionnelle, prévu par l'article 7 du même projet de loi.

¹ Partiellement compensée par un moindre produit des intérêts des prêts au secteur automobile, du fait du remboursement anticipé partiel déjà opéré par certains constructeurs en 2010.

Les enjeux d'un tel encadrement ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport consacré au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹.

b) Un prélèvement européen en légère hausse

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne² s'établit à 18,24 milliards d'euros, soit **+1,9 %** par rapport à l'évaluation révisée de 2010. Il est, en revanche, en léger recul par rapport à l'exécution de 2009, où il avait atteint 18,33 milliards d'euros. Ce pic était dû aux effets rétroactifs de l'entrée en vigueur de la décision « ressources propres » de 2007.

Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné, l'évolution de ce prélèvement, **que le Gouvernement ne maîtrise qu'indirectement**, revêt un **caractère crucial à compter de 2011**, dans la mesure où il est intégré dans l'objectif de **stabilisation en valeur** des dépenses de l'Etat. Autrement dit, toute inflation du prélèvement européen devra désormais être amortie soit par une moindre charge de la dette (ce qui constitue désormais une hypothèse fort peu probable), soit par une diminution à due concurrence des dépenses budgétaires des missions.

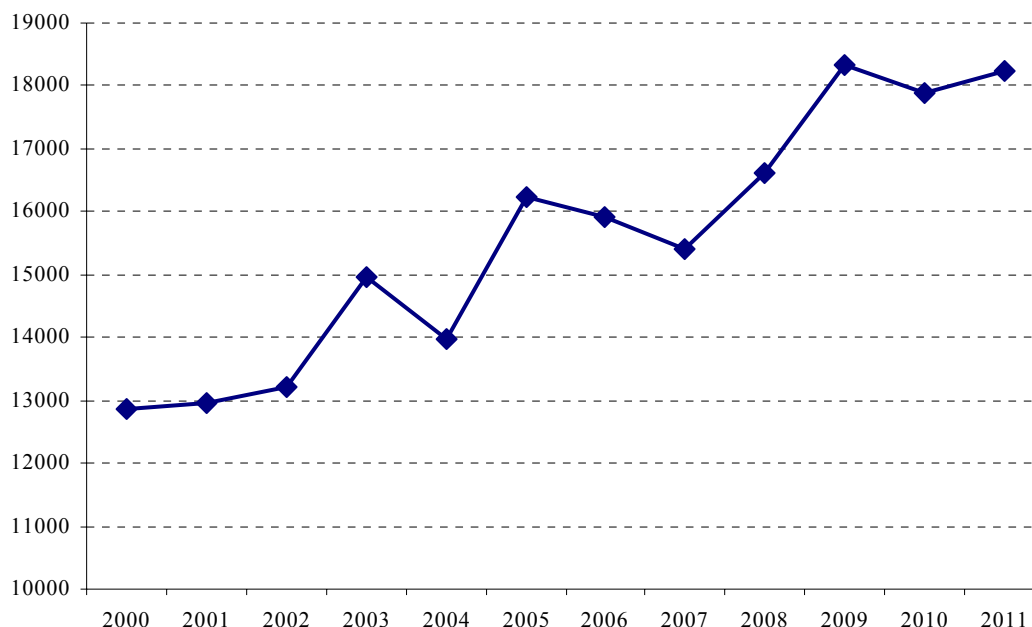
Les enjeux associés à la maîtrise de ce prélèvement apparaissent tout particulièrement en 2011, où la Commission européenne a, en vertu de son pouvoir d'initiative, sollicité une augmentation des crédits de paiement du budget communautaire de + 5,8 % par rapport à 2010. Le Conseil a jugé cette hausse inacceptable et l'a réduite à une progression de + 2,9 %, **considérant que les efforts de discipline budgétaire auxquels s'astreignaient les Etats membres devaient également inspirer la construction du budget de l'Union.**

¹ Rapport n° 78 (2009-2010).

² Ce prélèvement n'inclut plus, à compter de 2010, les ressources propres traditionnelles. Ces ressources ne sont pas budgétaires, puisqu'elles sont collectées par les Etats membres pour le compte de l'Union. En comptabilité générale, ces ressources sont inscrites en compte de tiers.

Evolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, hors ressources propres traditionnelles

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2011

II. LES DÉPENSES

2011 constitue un véritable tournant en matière d'engagements gouvernementaux de maîtrise de la dépense. Ce premier exercice du deuxième budget triennal traduit en effet la première mise en œuvre de la **stabilisation en valeur** des dépenses hors charges de pension et de la dette, ainsi que des **objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention** qui ont donné lieu à une abondante communication au printemps 2010.

A. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU « ZÉRO VALEUR »

Depuis la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 27 décembre 2007), la norme d'évolution des dépenses de l'Etat s'appliquait non seulement aux dépenses du budget général, mais également aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de taxes venant en substitution de crédits budgétaires¹.

¹ Cette norme de dépense « élargie » a été consacrée par l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009).

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 définit une **nouvelle norme de dépense, dont le présent projet de loi de finances matérialise la première application.**

1. Une norme de dépense plus sophistiquée et plus rigoureuse

Si la nouvelle norme de dépense s'applique à un **périmètre identique** à celui de la norme dite « élargie », elle n'en présente pas moins un caractère **plus sophistiqué**, en se déclinant en deux sous-objectifs distincts, et potentiellement **plus rigoureux**.

a) Zéro valeur et zéro volume

La progression des dépenses de l'Etat est désormais :

1) au plus égale, à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Il s'agit de la reprise de la norme « zéro volume » telle que nous la connaissons aujourd'hui ;

2) hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont stabilisés en valeur à périmètre constant.

La vertu principale d'un tel dispositif sera d'empêcher le recyclage en dépenses nouvelles d'économies de constatation, tel qu'il a pu se produire en 2009 ou en 2010. Dans la mesure où les dépenses hors dette et pensions seront stabilisées en valeur, tout redéploiement au profit de ces dépenses constituerait, en effet, une infraction à la norme. Dans ces conditions, les éventuelles économies de constatation sur la charge de la dette ou les économies attendues de la réforme des retraites sur les dépenses de pensions des fonctionnaires **contribueront à l'amélioration du solde.**

b) Les modalités d'application

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fournit **plusieurs précisions** sur les modalités d'application de cette norme à double détente et d'articulation du « zéro valeur » et du « zéro volume », **en particulier si les hypothèses d'inflation, de charge de la dette et de dépenses de pensions étaient amenées à évoluer en cours de programmation.**

Ce rapport dispose que « *quelles que soient ces hypothèses, les plafonds de dépenses résultant des normes "0 volume" et "0 valeur hors dette et pensions" seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année* ». Cela emporte que :

1) en cas d'inflation modérée, susceptible de dégager des marges de manœuvre sur la charge de la dette, l'application du **zéro valeur** interdira tout redéploiement et aboutira à une **diminution de la dépense globale en volume**. Ce cas de figure, exactement inverse des phénomènes constatés en 2009 et

2010, devrait se produire en 2011 puisque le Gouvernement indique que « *les crédits diminueront en euros constants de près de 0,2 %* » ;

2) en cas de forte inflation et de hausse de la charge de la dette et des pensions, c'est alors la règle du **zéro volume** qui prévaudra : il conviendra donc de **compresser les dépenses hors dette et pensions**, et donc de les faire diminuer en valeur, pour tenir l'objectif global de stabilisation en euros constants. Le rapport annexé indique donc que, dans cette hypothèse, « *les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à respecter la norme "0 volume".* »

Les ajustements nécessaires « *seraient opérés conformément au cadrage fixé par le Premier ministre au début de la procédure budgétaire. En cas de révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation, ils se feraient prioritairement par la révision à la baisse des plafonds des **missions comprenant des dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation**, en vertu notamment de mécanismes d'indexation prévus par une disposition juridique* ».

2. L'application de la nouvelle norme en 2011

Pour 2011, l'application combinée du zéro valeur et du zéro volume conduit à **faire mieux que la seule stabilisation en volume**, puisque la dépense diminuera de 0,2 %. Ce résultat implique toutefois de prendre « au pied de la lettre » les retraitements opérés par le Gouvernement dans la charte de budgétisation, dont certains apparaissent contestables.

a) Une diminution en volume de 0,2 % entre 2010 et 2011

En application de la nouvelle norme, le projet de loi de finances pour 2011 fait ressortir les **dépenses hors dette et pensions** à 274,8 milliards d'euros par an, soit une stabilisation en valeur, à périmètre constant, par rapport à 2010. Les **dépenses totales** s'établissent à 356,9 milliards d'euros en 2011, soit une progression de 1,3 % en valeur, et -0,2 % en volume sur la base d'une prévision d'inflation de 1,5 % (*cf.* tableau).

Evolution des dépenses en valeur et en volume au sens de la norme élargie

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLF 2011 (constant)	Mesures de transfert	Mesures de périmètre	PLF 2011 (courant)
Dépenses du budget général	203,6	203,6	0,6	0,7	205,0
PSR collectivités territoriales	53,1	52,9	0,0	-0,6	52,3
PSR Union européenne	18,2	18,2	0,0	0,0	18,2
Affectations de recettes		0,1			0,1
Total périmètre zéro valeur	274,8	274,8	0,6	0,1	275,6
<i>Evolution en valeur</i>		<i>0,0%</i>			
Charge de la dette	42,5	45,4	0,0	0,0	45,4
Pensions	35,1	36,7	-0,7	0,0	36,0
Total périmètre zéro volume	352,3	356,9	0,0	0,1	357,0
<i>Evolution en volume</i>		<i>-0,2%</i>			

Source : commission des finances, d'après les annexes budgétaires

Cette évolution vertueuse résulte néanmoins de la **neutralisation d'un nombre très significatif de mouvements considérés comme des mesures de périmètre** (cf. tableau), et qui appellent plusieurs commentaires.

Les mesures non comptabilisées dans la norme de dépense

Mesure	Motif de non-prise en compte dans la norme de dépense	Impact (millions d'euros)
Dépenses du budget général		
Rebasage des crédits d'aide juridictionnelle dû à la suppression du taux réduit de TVA de 5,5 % appliqué à la profession d'avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle indemnisées par l'État.	Existence d'une contrepartie en recettes.	+36
Diminution de la subvention de l'État à l'agence « Atout France » consécutive à son désassujettissement à la TVA.	Existence d'une contrepartie en recettes.	-0,8
Compensation de l'assujettissement à la TVA de l'extension d'une prestation externalisée de l'armée de terre.	Existence d'une contrepartie en recettes.	+0,02
Compensation de l'assujettissement du MEEDDM à la redevance de mise à disposition du spectre hertzien pour l'utilisation de la bande de fréquence 40 MHz pour son réseau de communication lié aux besoins de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national non concédé.	Existence d'une contrepartie en recettes.	+5,5
Compensation de l'assujettissement à la taxe sur les salaires des rémunérations versées par divers opérateurs ou organismes ³⁶ .	Existence d'une contrepartie en recettes (modification du panier de recettes finançant les allègements généraux de cotisations sociales).	+51
Rebasage de la dotation versée à la Banque de France en compensation du coût des missions d'intérêt général (changement de méthodologie ³⁷).	Existence d'une contrepartie en recettes.	+164,3
Budgétisation des compensations d'exonérations spécifiques accordées aux travailleurs occasionnels du secteur agricole.	Existence d'une contrepartie en recettes (réaffectation au budget général d'impôts et taxes qui étaient affectés aux organismes sociaux).	+291
Compensation budgétaire du transfert de 219 ETPT au BACEA (réseau d'ingénierie aéroportuaire).	Existence d'une contrepartie en recettes (modification à due concurrence de la répartition entre l'État et le BACEA de la taxe d'aviation civile).	+11,4
Hausse de la subvention à OSEO Innovation consécutive à la fusion avec l'Agence de l'innovation industrielle.	Substitution à un financement par dotation en capital.	+140

³⁶ Météo France, les agences régionales de santé, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, l'École nationale des sports de montagne, l'École nationale de voile et des sports nautiques, Audiovisuel extérieur de la France et France Télévisions.

³⁷ Ce changement de méthodologie se traduira par une majoration de recettes du budget général via le versement du dividende.

Mesure	Motif de non-prise en compte dans la norme de dépense	Impact (millions d'euros)
Augmentation de la subvention de l'État accordée au CEA.	Compensation de la perte des dividendes AREVA affectés aux fonds dédiés et aux programmes scientifiques (désormais budgétisés).	+189
Diminution des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (transfert de l'allocation de parent isolé).	Compensation par l'affectation aux départements concernés d'une nouvelle fraction de TIPP.	-135,3
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales		
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	Compensation d'une baisse de prélèvements obligatoires affectés aux collectivités territoriales.	+2 928
Suppression du prélèvement sur les recettes de l'Etat relatif au produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques et affectation de la recette au nouveau compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », qui assure le reversement aux collectivités locales.	Neutralité sur le solde du budget général.	-640
Affectations de recettes sans contrepartie en dépenses		
Affectation du produit de la vente des unités carbone définies par le protocole de Kyoto au nouveau CAS « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».	Logique « pollueur-payeur » et neutralité sur le solde du budget général.	+105
Affectation de la nouvelle contribution de solidarité territoriale et de l'affectation d'une fraction de la taxe d'aménagement du territoire au nouveau CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».	Logique de service rendu et neutralité sur le solde du budget général.	+175 +35
Affectation à l'Agence nationale des titres sécurisés de droits de timbre additionnels destinés au financement de la fabrication des titres de séjour et de voyage biométriques.	Logique de service rendu et neutralité sur le solde du budget général.	+12
Réévaluation des taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration.	Logique de service rendu et neutralité sur le solde du budget général.	+11
Réévaluation des recettes affectées à l'Autorité des marchés financiers.	Logique de service rendu et neutralité sur le solde du budget général.	+20
Affectation à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués d'une partie du produit de la vente des biens confisqués.	Logique de service rendu et neutralité sur le solde du budget général.	+1,3

Mesure	Motif de non-prise en compte dans la norme de dépense	Impact (millions d'euros)
Affectation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, à compter de 2012, d'une fraction additionnelle de la taxe générale sur les activités polluantes.	Logique « pollueur-payeur » et neutralité sur le solde du budget général.	+44
Affectation à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés de la TVA brute collectée par plusieurs secteurs d'activité de nature médicale	Neutralité sur le solde du budget général (contrepartie des mesures de rehaussement du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu, de suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, de l'imposition des plus-values de cession immobilières au 1 ^{er} euro, et de la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges).	+1 340
Affectation à la CADES du produit de diverses mesures destinées au financement de la reprise de la dette sociale.	Neutralité sur le solde du budget général et contribution au redressement des comptes sociaux.	+3 550
Mobilisation d'un dividende exceptionnel de la Caisse centrale de réassurance au profit du fonds de prévention des risques naturels majeurs pour le financement des dépenses rendues nécessaires à la suite de la tempête Xynthia.	Neutralité sur le solde du budget général et existence d'une contrepartie (financement de mesures de prévention par le FPRNM).	+100
Affectation à un fonds géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de la part de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) liée à la suppression de l'exonération dont bénéficiaient des organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (logique de péréquation interne à un secteur économique).	Neutralité sur le solde du budget général et logique de péréquation interne à un secteur économique.	+340

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

b) Une charte de budgétisation... ou de débudgétisation ?

L'importance des « mesures de périmètre » neutralisées pour le calcul de la norme de dépense impose de s'appesantir quelques instants sur les principes posés par la charte de budgétisation. On rappelle que, pour apprécier correctement la dynamique de la dépense, le calcul de la norme implique de comparer des périmètres **identiques**. Cette comparabilité s'obtient en procédant, chaque année, à des retraitements dont les règles sont fixées dans cette charte.

La charte de budgétisation distingue les mesures de **transfert** et les mesures de **périmètre**. Les premières consistent en des réimputations de dépenses au sein de la norme élargie, par exemple entre le budget général et les prélèvements sur recettes. Par construction, ces mesures sont **neutres** sur l'évolution de la norme. Les mesures de **périmètre** consistent, quant à elles, en des mouvements **équilibrés** de recettes et de dépenses qui interviennent entre le champ de la norme élargie et d'autres entités. C'est leur neutralisation qui permet de définir une évolution à champ constant. Il en va ainsi des cas où l'Etat transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en lui transférant les ressources correspondantes (débudgétisation équilibrée ou décentralisation de compétences), et où l'Etat assume une dépense auparavant prise en charge par un tiers, en encaissant les recettes qui la finançaient (rebudgétisation équilibrée).

Certaines opérations intervenant entre le champ de la norme et d'autres entités présentent, en revanche, un caractère déséquilibré. Il convient, dès lors, et en principe, de les prendre en compte dans l'évolution de la norme de dépense. Il en va ainsi d'une affectation de recette sans transfert de dépense équivalente ou d'une rebudgétisation d'une dépense sans réintégration des recettes qui la finançaient auparavant.

La charte de budgétisation prévoit néanmoins un certain nombre de **dérogations** – parfois subtiles – à ce principe, **qui permettent de neutraliser certains mouvements en dépit de leur caractère déséquilibré**. C'est d'abord le cas lorsque l'Etat prend en charge une dépense auparavant financée par une **dotation en capital** ou par une entité supprimée, au motif que le solde des administrations publiques n'est pas modifié (puisque la dépense existait déjà et était financée par une recette non maastrichtienne).

Par ailleurs, lorsque l'Etat affecte une recette du budget général à une entité tierce et que cette affectation dégrade le solde, elle est prise en compte dans la norme de dépense, **sauf si cette affectation améliore l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale**. Enfin, lorsque l'Etat accroît une recette **déjà affectée** ou affecte une **nouvelle** taxe (ce qui n'a pas d'impact sur son solde), ces mouvements déséquilibrés sont pris en compte dans la norme sauf :

1) lorsque ladite affectation **compense une baisse d'autres prélèvements obligatoires**. Il n'y a, en effet, pas d'augmentation de la dépense publique au sens « maastrichtien » ;

2) lorsque la recette affectée n'est pas un prélèvement obligatoire, notamment si elle constitue une **redevance** ;

3) lorsque la recette affectée obéit à une logique de **service rendu** ou répond au principe **pollueur-payeur** ;

4) lorsque la recette affectée résulte de la mise en œuvre d'une **péréquation interne à un secteur économique** et permet ainsi d'éviter le financement d'une dépense publique par l'ensemble des contribuables. Cette dérogation constitue une **innovation** de la charte de budgétisation associée au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014... **qui trouve fort commodément à s'appliquer en 2011** (*cf. infra*).

En 2011, les 140 millions d'euros de dotations budgétaires inscrites en faveur d'OSEO Innovation sont exclus de la norme de dépense au motif qu'ils se substituent au financement initial par dotation en capital de l'Agence de l'innovation industrielle (AII). Si cette exception est explicitement prévue par la charte de budgétisation, **elle n'en constitue pas moins un traitement abusif, dans la mesure où cette dépense est clairement dépourvue de contrepartie et aggrave le solde**. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'en 2006, c'est le **mouvement inverse** qui avait été observé, puisque l'AII avait été financée par dotation en capital plutôt que par une subvention budgétaire, **et que ce mouvement n'avait pas davantage été comptabilisé dans la norme**. A tous les coups l'on gagne...

Par ailleurs, certaines mesures de périmètre intervenant en 2011 traduisent un recours privilégié au **financement extrabudgétaire** de dépenses auparavant assumées par l'Etat, et qui trouveraient davantage leur place dans une « charte de débudgétisation »... Ainsi, les 340 millions d'euros de contribution sur les revenus locatifs affectés à la Caisse de garantie du logement locatif social ne sont pas pris en compte dans la norme de dépense, au motif qu'ils obéissent à une « *logique de péréquation interne à un secteur économique* ». Or il s'agit bien ici, comme votre rapporteur général l'a déjà souligné dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques, de **substituer une ressource nouvelle à des crédits budgétaires préalablement imputés sur la mission « Ville et logement »**. Dans le même esprit, les **affectations de taxes à des opérateurs**³⁸ augmentent de plus de 88 millions d'euros en 2011, au bénéfice de l'Agence nationale des titres sécurisés (+12 millions d'euros), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (+11 millions d'euros), de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (+1,3 million d'euros) et de l'ADEME (+44 millions d'euros).

Cette impossibilité qu'éprouve l'exécutif à se doter de règles de nature à préserver le solde des finances publiques sème le doute sur sa bonne foi lorsqu'il s'agit de tenir nos engagements en matière d'assainissement budgétaire.

³⁸ Hors CADES et CNAMTS.

B. LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

Hors fonds de concours et à périmètre courant, les dépenses brutes du budget général s'élèvent à 379,4 milliards d'euros en AE et 368,6 milliards d'euros en CP. Par rapport à 2010, hors plan de relance et en euros courants, les dépenses nettes³⁹ s'inscrivent en augmentation de 4,2 % en AE (296,2 milliards d'euros) et de 1,9 % en CP (286,4 milliards d'euros). L'augmentation des crédits de paiement **ne ressort donc qu'à 0,4 % en euros constants**.

Evolution 2010-2011 des crédits de paiement

Crédits	Valeur	Volume
1 - Dotations des pouvoirs publics	0,0%	-1,5%
2 - Personnel	0,2%	-1,3%
3 - Fonctionnement (net) hors relance	3,1%	1,6%
4 - Charge de la dette	6,9%	5,4%
5 - Investissement (net) hors relance	-5,7%	-7,2%
6 - Intervention (net) hors relance	2,5%	1,0%
7 - Dépenses d'opérations financières	-38,6%	-40,1%
Total (net) hors relance	1,9%	0,4%

Source : commission des finances

³⁹ C'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux.

L'évolution par titre des crédits du budget général

(en euros courants, à structure 2011 et à périmètre courant)

Dépenses par titre	AE			CP		
	LFI 2010	PLF 2011	Variation	LFI 2010	PLF 2011	Variation
1 - Dotations des pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 915 150	0,0%	1 017 647 695	1 017 915 150	0,0%
2 - Personnel	116 894 561 224	117 186 080 021	0,2%	116 894 561 224	117 186 080 021	0,2%
3 - Fonctionnement	46 574 558 116	48 708 661 421	4,6%	45 028 842 754	45 783 755 045	1,7%
<i>Dont remboursements et dégrèvements</i>	2 133 640 000	1 923 630 000	-9,8%	2 133 640 000	1 923 630 000	-9,8%
<i>Dont plan de relance</i>	17 246 129		-100,0%	333 922 129		-100,0%
<i>Fonctionnement (net) hors plan de relance</i>	44 423 671 987	46 785 031 421	5,3%	42 561 280 625	43 860 125 045	3,1%
4 - Charge de la dette	42 450 000 000	45 382 000 000	6,9%	42 450 000 000	45 382 000 000	6,9%
5 - Investissement	13 629 914 484	15 874 931 732	16,5%	13 426 610 891	11 754 889 603	-12,5%
<i>Dont plan de relance</i>			-	963 032 000		-100,0%
<i>Investissement hors plan de relance</i>	13 629 914 484	15 874 931 732	16,5%	12 463 578 891	11 754 889 603	-5,7%
6 - Intervention	159 497 937 923	149 695 813 262	-6,1%	160 198 686 739	147 184 889 667	-8,1%
<i>Dont remboursements et dégrèvements</i>	92 074 210 000	80 228 926 000	-12,9%	92 074 210 000	80 228 926 000	-12,9%
<i>Dont plan de relance</i>	2 322 753 871		-100,0%	2 805 045 871		-100,0%
<i>Intervention (net) hors plan de relance</i>	65 100 974 052	69 466 887 262	6,7%	65 319 430 868	66 955 963 667	2,5%
7 - Dépenses d'opérations financières	882 441 010	515 425 097	-41,6%	404 588 187	248 341 628	-38,6%
Total (dépenses brutes y.c. plan de relance)	380 947 060 452	378 380 826 683	-0,7%	379 420 937 490	368 557 871 114	-2,9%
Total dépenses nettes hors plan de relance	284 399 210 452	296 228 270 683	4,2%	281 111 087 490	286 405 315 114	1,9%

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2011

1. Fonctionnement et intervention : quelle traduction pour les objectifs d'économies ?

Au terme des conférences sur le déficit tenues au printemps 2010, deux objectifs emblématiques d'économies ont été assignés au budget de l'Etat, consistant à réduire de 10 % les dépenses d'intervention et de fonctionnement sur la période 2011-2013, avec **un effort de 5 %** dès la première année de programmation. Le strict examen de l'évolution des crédits à périmètre courant enseigne que les crédits de titre 3 augmentent de 3,1 % et les crédits de titre 6 de 2,5 %.

a) Les économies de fonctionnement : une assiette « peau de chagrin »

Les crédits nets de titre 3 des missions du budget général représentent 43,9 milliards d'euros de CP en 2011, contre 42,6 milliards d'euros en 2010 hors relance (+1,6 % en euros constants).

Cette lecture, certes très intuitive, des évolutions de crédits contraste singulièrement avec les objectifs ambitieux affichés par le Gouvernement. Ce hiatus résulte de ce que **l'objectif de 5 % de dépenses de fonctionnement doit être apprécié sur une assiette « peau de chagrin », qui rétrécit à mesure qu'on tente de la cerner.**

En effet, selon les réponses au questionnaire, l'assiette des économies de fonctionnement porte sur les crédits de la catégorie 31⁴⁰ de la nomenclature budgétaire, hors mission « Défense », traitée dans le cadre de la loi de programmation militaire. **Le gisement d'économies avoisine donc les 10 milliards d'euros, et les économies de fonctionnement effectives sont de 0,1 milliard d'euros, soit 1 %.** Ce montant est, de surcroît, atteint au prix de plusieurs « débasages » **avantageux**, consistant à ne pas prendre en compte :

1) 50 millions d'euros de dépenses de fonctionnement liées à l'organisation des G8 et G20 sous présidence française ;

2) 34 millions d'euros de dépenses de rémunération de l'Agence française de développement, au motif qu'elles étaient auparavant traitées en dépenses d'intervention ;

3) 76 millions d'euros de dépenses liées aux élections.

Il convient, enfin, **d'ajouter** 0,1 milliard d'euros d'économies réalisées sur les crédits d'entretien routier de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Selon les réponses au questionnaire, *« même si ces crédits sont comptablement classés en titre 5 (dépenses d'investissement), ils ont, en construction budgétaire et pour l'application des normes transversales d'économies, été traités comme les crédits de fonctionnement, car ils leur sont largement assimilables ».*

⁴⁰ Et par conséquent hors subventions pour charges de service public aux opérateurs.

Au total, sous réserve de « débaser » 160 millions d'euros de dépenses et de considérer des économies d'investissement comme des économies de fonctionnement, les crédits s'affichent en diminution de 0,2 milliard d'euros entre la LFI 2010 et le PLF 2011, soit 2 % de l'assiette réduite (et non 5 %) et 0,47 % des crédits de titre 3.

Sans ces opérations, la baisse des dépenses de fonctionnement en 2011 serait, y compris sur le périmètre restreint retenu par le Gouvernement, **proche de zéro.**

b) Les économies d'intervention : 1 % par rapport à 2010

Hors remboursements et dégrèvements, les crédits d'intervention du budget général atteignent près de 67 milliards d'euros en 2011, en progression de 1 % en volume par rapport à 2010. **Une fois de plus, l'appréciation de l'objectif gouvernemental d'économies repose sur une réduction de l'assiette considérée et un certain nombre de retraitements.**

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que, des cinq grandes catégories d'interventions, seules deux doivent être prises en compte pour réaliser les objectifs assignés. Les économies portent donc sur les interventions de guichet et les interventions hors guichet, **à l'exclusion :**

1) des crédits d'intervention de la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » et de la **dotations générale de décentralisation de formation professionnelle** budgétée sur la mission « Travail et emploi », qui font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la stabilisation en valeur des concours aux collectivités territoriales (article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014) ;

2) de la **subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** depuis la mission « Écologie, développement et aménagement durables », « *comptabilisée en titre 6 mais assimilée à de l'investissement pour le suivi des économies* » ;

3) « *un certain nombre de dotations pour lesquelles les marges de manœuvre, par construction, sont réduites* ». On retrouve, dans cette catégorie **pour le moins hétéroclite**, aussi bien les dotations liées à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques que les dépenses d'opérations de maintien de la paix, les contributions internationales, les appels en garantie, les dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris ou la dotation de recensement de l'INSEE... Ce n'en sont pas moins des dépenses d'intervention !

Au total, les seuls crédits d'intervention de guichet et hors guichet passent donc de 59,5 à 58,9 milliards d'euros entre 2010 et 2011, **soit une diminution nette de 0,6 milliard d'euros et de -1 %.**

Le Gouvernement tempère néanmoins ce résultat en précisant que « *compte tenu des évolutions tendanciennes à la hausse de la plupart des dispositifs, cette diminution suppose des économies brutes de près de*

3,7 milliards d'euros ». Votre rapporteur général n'a aucune raison de douter de l'ampleur de l'effort accompli, déjà soulignée dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Nonobstant les chiffrages généraux, parcellaires et difficiles à recouper aujourd'hui disponibles, il demeure donc en attente d'une présentation exhaustive, consolidée et documentée de ces économies brutes et d'une présentation précise des évolutions tendanciennes sur lesquelles elles reposent, guichet par guichet. A ce stade, il affiche son scepticisme...

c) La débudgétisation de certaines interventions

On relève enfin que les baisses de crédits prévues par le projet de loi de finances ne correspondent vraisemblablement pas toutes à des baisses de dépenses stricto sensu, et résultent davantage de **la mobilisation de sources de financement alternatives**.

Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, certaines dépenses seront désormais prise en charge soit par des **entités tierces à l'Etat**, soit par la **mobilisation de ressources exceptionnelles**. Il en va ainsi, par exemple :

1) du financement de la **politique de l'emploi**, désormais partagé entre l'Etat et d'autres acteurs : une partie des excédents du fonds de sécurisation des parcours professionnels sera mobilisée, à hauteur de 300 millions d'euros, « *pour le financement de dépenses assurées par l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle* » ;

2) du financement de certaines **interventions agricoles**, telles que les aides aux associations départementales pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (ADASEA), « *progressivement prises en charge par les chambres d'agriculture* » ;

3) de la baisse des crédits de la **mission « Ville et logement »**, largement imputable, non à des économies réelles, mais à des débudgétisations. Ce sont ainsi Action logement et les organismes HLM qui se substitueront à l'Etat pour le financement de dépenses de développement et d'amélioration de l'offre de logement auparavant supportées par le budget général, de même que le financement des aides personnelles au logement continuera s'effectuer par la majoration des contributions au Fonds national d'aide au logement qui permettra de diminuer le montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

Outre qu'elles ne contribuent pas à la lisibilité du financement des politiques publiques, ces débudgétisations ne reposent pas nécessairement sur la mobilisation de ressources pérennes et l'on peut s'interroger sur ce qu'il adviendra des dispositifs ainsi financés lorsque les réserves extrabudgétaires appelées en renfort se seront tarées... Peut-être faudra-t-il alors faire vraiment des économies ?

2. Des effectifs en baisse, une inflexion sur la masse salariale

Les efforts continus de réduction des effectifs de l'Etat produisent leurs effets sur la masse salariale, qui diminue en volume de 0,9 % en 2011.

a) L'évolution des effectifs : le ministère de l'éducation nationale sait-il compter ?

Le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2011, à 1 975 023 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 2 019 798 en loi de finances pour 2010 (-2,2 %).

Evolution du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat par ministère

(en ETPT)

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois LFI 2010	Solde des créations et suppressions d'emplois	Correction technique du plafond d'emplois 2011	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2011
Affaires étrangères et européennes	15.564	-85	-50	-27	15.402
Alimentation, agriculture et pêche	33.476	-702	-200	-281	32.293
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	145.286	-3.120	0	300	142.466
Culture et communication	11.496	-83	-120	-161	11.132
Défense	309.562	-8.250	120	-91	301.341
Écologie, énergie, développement durable et mer	66.224	-1.648	-1.800	-405	62.371
Économie, industrie et emploi	15.097	-331	-87	-335	14.344
Éducation nationale	963.616	-15.760	20.359	-21	968.194
Enseignement supérieur et recherche	53.513	0	166	-29.194	24.485
Espace rural et aménagement du territoire	148	-1	0	-1	146
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	615	4	-22	15	612
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	283.333	-575	0	-3	282.755
Justice et libertés	73.594	718	1.555	-42	75.825
Services du Premier ministre	8.190	106	163	650	9.109
Travail, solidarité, fonction publique et Santé et sports	27.577	-476	-252	-4.419	22.430
Budget général	2.007.291	-30.203	19.832	-34.015	1.962.905
Contrôle et exploitation aériens	11.609	-181	0	-160	11.268
Publications officielles et information administrative	898	-12	-36	0	850
Budget annexes	12.507	-193	-36	-160	12.118
Total État	2.019.798	-30.396	19.796	-34.175	1.975.023

Source : direction du budget

Selon les réponses au questionnaire, cette diminution résulte principalement par la mise en œuvre de la règle de **non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux**, qui fait diminuer les effectifs de **30 396 ETPT** (soit -12 746 ETPT au titre des suppressions intervenant en 2011 et -17 650 ETPT au titre des effets en 2011 des suppressions intervenues en 2010).

A ces suppressions d'emplois effectives s'ajoutent des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de -34 175 ETPT, dont -28 561 ETPT transférés aux établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de leur passage à l'autonomie et -3 616 ETPT résultant de l'extension en année pleine des emplois transférés aux **agences régionales de santé (ARS)** en cours de gestion 2010.

Les principales évolutions ici retracées trouvent naturellement leur traduction dans les plafonds d'emplois ventilés par **mission** (cf. tableau).

Evolution du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat par mission

(en ETPT)

Mission	ETPT LFI	ETPT PLF	Evolution
	2010	2011	
Action extérieure de l'État	12 897	12 885	-0,1%
Administration générale et territoriale de l'État	34 100	33 405	-2,0%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	15 710	14 741	-6,2%
Aide publique au développement	2 667	2 517	-5,6%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 035	2 372	-21,8%
Conseil et contrôle de l'État	5 345	5 580	4,4%
Contrôle et exploitation aériens	11 609	11 268	-2,9%
Culture	11 496	11 132	-3,2%
Défense	306 564	299 006	-2,5%
Direction de l'action du Gouvernement	2 808	3 492	24,4%
Écologie, développement et aménagement durables	66 224	62 371	-5,8%
Économie	13 787	13 010	-5,6%
Enseignement scolaire	978 706	983 070	0,4%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	145 286	142 466	-1,9%
Immigration, asile et intégration	615	612	-0,5%
Justice	73 594	75 825	3,0%
Outre-mer	3 789	4 176	10,2%
Politique des territoires	148	146	-1,4%
Publications officielles et information administrative	898	850	-5,3%
Recherche et enseignement supérieur	57 499	28 495	-50,4%
Sécurité	242 945	242 702	-0,1%
Sécurité civile	2 499	2 472	-1,1%
Solidarité, insertion et égalité des chances	16 897	12 362	-26,8%
Travail et emploi	10 680	10 068	-5,7%
Total	2 019 798	1 975 023	-2,2%

Source : commission des finances, d'après la direction du budget

Votre rapporteur général relève enfin que plusieurs **corrections techniques** aboutissent à majorer de près de 20 000 ETPT le plafond d'emplois en 2011. Si, selon les réponses au questionnaire, ces corrections n'ont aucun impact sur les recrutements et traduisent « *l'affinement des mécanismes de décompte des emplois* », on relève néanmoins que **le ministère de l'éducation nationale voit son seul plafond d'emploi majoré de 20 359 ETPT** – soit plus de 2 % du plafond 2011 – consécutivement à la mise en œuvre de rectifications qui « *répondent à des objectifs d'exhaustivité et de sincérité* ».

Cette élégante périphrase mérite d'être analysée de près. La majoration du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale résulte des évolutions suivantes :

1) **+5 600 ETPT** sont comptabilisés au titre de la régularisation du **désajustement constaté entre recrutements et départs** dans l'enseignement

du premier degré. Cette situation résulte de deux phénomènes : d'une part, des départs en retraite en 2009 et en 2010 moins nombreux que la prévision initiale, notamment dans le premier degré ; d'autre part, un sur-calibrage du recrutement des enseignants de l'enseignement primaire en 2010 qui, cumulé au précédent phénomène, explique l'impossibilité de respecter le plafond 2010 et la proposition de réévaluer le plafond d'emplois du premier degré. Votre rapporteur général **concède que les départs en retraite dépendent de décisions individuelles des agents et sont, comme tels, sujets à des prévisions aléatoires**. Il n'en demeure pas moins que la commission des finances avait souligné, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, la **saturation du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale** et s'était interrogée sur la crédibilité des plafonds votés pour 2010. Or, il est acquis que le ministère de l'éducation nationale **ne respectera pas** son plafond d'emplois en 2010, et le dépassera de 4 000 ou 5 000 ETPT ;

2) une correction de **+5 833 ETPT** est rendue nécessaire par le mauvais calibrage, en LFI 2010, des effets de la **réforme du recrutement** des enseignants. Ce calibrage devait aboutir à des suppressions nettes de 16 000 emplois en année pleine, or seules 10 167 devraient être enregistrées ;

3) une majoration de **+2 900 ETPT** résulte du meilleur recensement des emplois de **vacataires** enseignants recrutés pour faire face aux besoins de remplacement en cours d'année. Cette correction, si elle témoigne d'un effort de sincérité, confirme les **lacunes qui affectent la comptabilisation des personnels vacataires et non titulaires au sein du ministère** ;

4) **+1 300 ETPT** sont comptabilisés grâce au progiciel **Chorus**, qui semble fiabiliser le décompte de certains agents. Si un tel phénomène confirme l'intérêt de ce nouvel outil informatique, il faut néanmoins souhaiter que sa mise en œuvre dans l'ensemble des ministères ne conduise pas à « découvrir » ça et là quelques centaines d'emplois jusqu'ici ignorés...

5) **+4 726 ETPT** résultent enfin de la régularisation du plafond d'emplois du programme relatif à **l'enseignement privé**. Ce dernier ajustement est bienvenu, en tant qu'il devrait permettre de mettre un terme au sous-dimensionnement initial de ce plafond lors de la mise en œuvre de la LOLF.

Au total, de tels ordres de grandeurs ne peuvent que laisser sceptique sur le pilotage du plafond d'emplois du premier employeur de l'Etat. Si l'on admet que les corrections opérées en 2011 relèvent bel et bien, dans leur totalité, d'un effort de sincérité budgétaire, **elles invalident rétrospectivement les plafonds soumis au vote du Parlement au cours des dernières années, compromettent la crédibilité des précédents schémas d'emplois et rendent impossible une appréciation objective de l'effort du ministère en matière de réduction de ses effectifs**.

Pire, l'évolution erratique des décomptes d'effectifs fait désormais peser des **souçons** sur les plafonds qui seront, à l'avenir, présentés en loi de finances. A cet égard, votre rapporteur général se demande si les corrections

intervenant en 2011 sur le plafond de l'enseignement privé, la prise en compte des vacataires ou la comptabilisation en mode Chorus ne sont pas « gonflées » afin de permettre, en exécution, **d'afficher des résultats avantageux...** En effet, les emplois ainsi réintégrés dans le plafond correspondent à des **cibles privilégiées dans le cadre de l'exercice de rationalisation menée par le ministère**, à savoir les personnels de remplacement et les personnels administratifs...

Enfin, l'on ne peut que regretter que près de 98 000 agents⁴¹ de l'éducation nationale continuent d'être rémunérés en dehors de tout plafond d'emplois, pour un coût budgétaire proche de 1,4 milliard d'euros. Ces personnels, qui ne sont pas juridiquement des agents rémunérés par l'Etat, ne sont soumis ni au plafond d'emplois de l'Etat ni à celui des opérateurs, puisque les établissements scolaires ne sont pas opérateurs de l'Etat. **Au demeurant, ce gisement « hors plafond », budgétisé en dépenses d'intervention, est exploité de façon privilégiée par le ministère pour recruter sans contrainte**, comme en témoignent les récentes embauches de médiateurs de réussite scolaire...

b) Une légère diminution de la masse salariale en volume

Les crédits de titre 2 diminuent en volume d'1,3 % par rapport à 2010. Au sein de cette enveloppe, la masse salariale hors pensions, telle qu'elle ressort des éléments salariaux contenus dans les projets annuels de performances, s'établit à 81,1 milliards d'euros, contre 80,7 milliards d'euros en 2010 (**+0,6 % en valeur mais -0,9 % en volume**). Comme l'indique le graphique qui suit, les économies budgétaires induites par les **suppressions d'emplois** (807 millions d'euros, en noir) sont, en valeur, **surcompensées** par le coût des autres mesures (en grisé).

Le surcoût en 2011 résulte au premier chef des **mesures catégorielles, soit +605 millions d'euros**, dont environ 300 millions d'euros au titre du « retour catégoriel » aux agents de la moitié des économies induites par les suppressions d'emplois, et 200 millions d'euros de surcoût lié à la poursuite de plans catégoriels antérieurs (*cf.* tableau).

⁴¹ 55 500 assistants d'éducation, 38 000 contrats aidés et 2 166 auxiliaires de vie scolaire-collectif.

L'impact des principales mesures catégorielles

Ministère	Programmes concernés	Enveloppe catégorielle		Mesures <u>principales</u> en cours de réalisation ayant un coût en 2010 et 2011
		2010	2011	
Budget, comptes publics et réforme de l'État	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges	59,2	76,1	Mesures statutaires et indemnitaires suite à la fusion DGI/DGCP, Plans de qualification ministériels, Mise en œuvre du B-NES
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense, Préparation et emploi des forces	97,8	86,5	Mesures statutaires concernant le personnel militaire (principalement le MDA PAGRE), Revalorisation indemnitaire à l'occasion du déploiement de la PFR, autres mesures indemnitaires
Écologie, énergie, développement durable et mer	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	24,7	24	Primes (Rapprochement indemnitaire avec le MAAP, PFR, protocoles exploitation), Mise en œuvre du B-NES
Éducation nationale	Enseignement privé du premier et du second degrés, Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré	179	191	Transformation instituteurs en professeurs des écoles, Augmentation du taux de promus-promouvables enseignants, Revalorisation enseignants début de carrière, Mesures indemnitaires liées à la réforme du lycée
Enseignement supérieur et recherche	Formations supérieures et recherche universitaire	37	12,8	Plan carrières enseignants chercheurs et encadrement, Mise en œuvre du B-NES, Avancement de grade (modification du taux promus-promouvables)

Source : direction du budget

Les autres facteurs de hausse de la masse salariale sont :

- 1) un glissement vieillesse-technicité « solde » légèrement positif (+67 millions d'euros) ;
- 2) les effets en année pleine de la **revalorisation du point d'indice** intervenue en 2010⁴² (+190 millions d'euros) ;
- 3) 47 millions d'euros de surcoût lié au mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (**GIPA**⁴³) et 19 millions d'euros au titre des mesures en faveur des **bas salaires**.

⁴² On rappelle que l'impact d'une revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique est estimé à plus de 1,85 milliard d'euros en année pleine, dont 860 millions d'euros pour la fonction publique d'Etat, 530 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 470 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière.

⁴³ Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

La rubrique hétérogène des « autres mesures » représente enfin un **surcoût budgétaire significatif de 329 millions d'euros en 2011**, associé à des mécanismes divers (*cf.* encadré).

**Les « autres mesures » : un impact non négligeable
sur la masse salariale de l'Etat**

En ce qui concerne la mission « Défense » (**206 millions d'euros**), il s'agit principalement de surcoûts liés à des opérations extérieures et à une augmentation de la budgétisation de divers dispositifs sociaux comme l'indemnisation des victimes de l'amiante ou les indemnisations de personnel dans le cadre des restructurations menées ;

Pour la mission « Enseignement scolaire » (**35 millions d'euros**), il s'agit de divers ajustements de dépenses en 2011 (rétablissements de crédits...).

En ce qui concerne la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (**32 millions d'euros**), la rubrique « Autres » comprend notamment les montants liés aux rachats de jours des comptes épargne-temps (CET). En outre, un montant de 4,25 millions d'euros est prévu au titre de l'intégration administrative des agents de la collectivité de Mayotte. Apparaît également dans cette rubrique une enveloppe de 10 millions d'euros pour l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

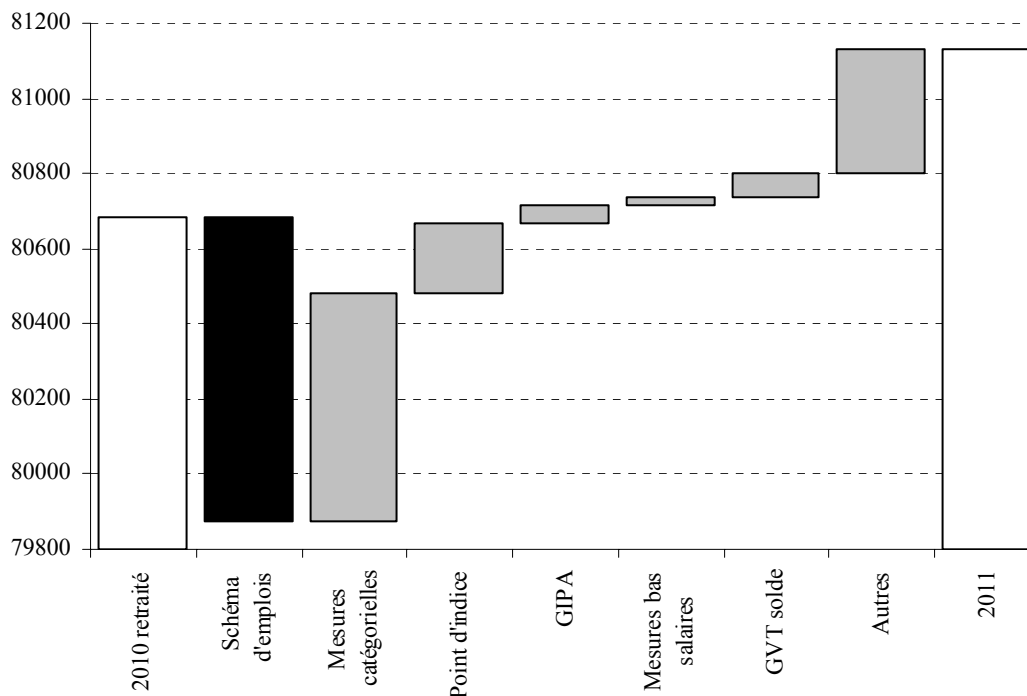
En ce qui concerne la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (**28 millions d'euros**), sur la ligne « Autres » sont portés les crédits de personnel qui seront consommés dans le cadre de l'organisation des élections de 2011 et de l'examen des comptes de campagne correspondants par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (15,8 millions d'euros), ainsi que des mesures en faveur du pouvoir d'achat (rachat des jours CET, prise en charge des transports domicile-travail, ...) et une mesure spécifique de 3,5 millions d'euros pour financer le surcoût de l'intégration des agents mahorais auparavant mis à disposition de la préfecture de Mayotte.

Enfin, s'agissant de la mission « Sécurité » (**-32 millions d'euros**), le montant est concentré sur le programme 176 « Police nationale » et comprend les remboursements perçus par le ministère de l'intérieur au titre du recrutement des adjoints de sécurité (ADS) en contrat d'accompagnement dans l'emploi prévus dans le cadre du plan de relance, ainsi que les montants consacrés à la réserve civile et au règlement des dossiers relatifs à l'avantage spécifique d'ancienneté.

Source : réponses au questionnaire

Les facteurs d'évolution de la masse salariale de l'Etat

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la direction du budget

c) Une diminution en valeur prévue à compter de 2012

Selon la programmation 2011-2014 des finances publiques, les dépenses de titre 2 hors pensions connaîtraient une diminution en 2012 et 2013. Elles passeraient ainsi de 82,75 milliards d'euros en 2011 à 82,28 milliards d'euros en 2012 et 81,71 milliards d'euros en 2013. Deux leviers seraient mobilisés pour atteindre cet objectif :

1) la poursuite des **diminutions de postes** résultant des réformes structurelles décidées dans le cadre de la RGPP. Ce sont ainsi près de 100 000 départs à la retraite qui ne devraient pas être remplacés sur la période 2011-2013, soit environ 31 600 ETP en 2011, 33 000 ETP en 2012 et 33 100 ETP en 2013⁴⁴ ;

2) les mesures de **modération salariale** décidées par le Gouvernement, qui prennent notamment la forme d'une **absence de revalorisation du point fonction publique en 2011**⁴⁵.

⁴⁴ Selon le même rapport, « ce niveau correspond à la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux sur l'ensemble des trois années de la programmation, selon des prévisions de départ à la retraite qui s'élèvent à environ 62 000 ETP en 2011, 63 200 ETP en 2012 et 62 600 ETP en 2013 ».

⁴⁵ Le rapport annexé précise que « pour 2012 et 2013, le rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique ».

Selon la direction du budget, les économies brutes (hors retour catégoriel aux agents) des suppressions d'emplois prévues pendant la période de programmation seraient de 837 millions d'euros en 2011, 853 millions d'euros en 2012 et 845 millions d'euros en 2013, **soit un total de 2,535 milliards d'euros**⁴⁶.

3. La diminution des dépenses d'investissement et d'opérations financières

a) Dépenses d'investissement et programmation militaire

A périmètre courant et hors relance, les crédits d'investissement baissent de 7,2 % en volume, passant de 12,5 milliards d'euros à 11,8 milliards d'euros. Cette évolution en crédits de paiement contraste fortement avec l'évolution des autorisations d'engagement qui, elles, augmentent de 18 % en volume. Cette divergence doit faire l'objet d'un suivi attentif afin que les autorisations d'engagement restent un outil opérationnel de programmation des dépenses publiques et ne connaissent pas les dévoiements qui affectaient, dans le système antérieur à la LOLF, les autorisations de programme.

La direction du budget explique cette baisse par le profil spécifique des **investissements militaires** portés par la mission « Défense » (-650 millions d'euros), tel que défini par la loi de programmation militaire. De surcroît, les programmes d'armement comprennent des dépenses d'équipement liées au maintien en conditions opérationnelles, qui sont comptabilisées en titre 3 (fonctionnement). La baisse des crédits observée sur le titre 5 est donc partiellement compensée par l'augmentation des crédits de titre 3 (+ 600 millions d'euros).

b) Des dépenses d'opérations financières en forte diminution

Les **dépenses d'opérations financières** (titre 7) connaissent également une forte diminution (-40 % en volume), passant de 404 à 248 millions d'euros. Ce phénomène est concentré sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cette diminution constitue, pour l'essentiel, le contrecoup de l'accélération forte de la **programmation immobilière** intervenue en 2009 et 2010 dans le cadre du plan de relance (-196,3 millions d'euros en AE et -101,6 millions d'euros en CP, résultant notamment de la révision à la baisse des enveloppes accordées au financement des contrats de projet Etat-région et des partenariats public-privé en matière immobilière).

⁴⁶ La valorisation des économies d'emplois est faite à partir du coût moyen de l'emploi supprimé constaté pour la première année du budget triennal (27 000 euros - coût moyen du personnel entrant).

On observe en outre une importante diminution des dépenses de recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile (-135,4 millions d'euros en AE et -58,2 millions d'euros en CP), au titre du **programme de recherche sur l'hélicoptère EC 175**. Cette réduction traduit très probablement **une opération de débudgétisation pure et simple au travers de l'emprunt national**, les investissements d'avenir devant notamment soutenir le **programme Airbus A 350**, qui aurait normalement dû relever de cette action. Interrogé par votre rapporteur général à ce sujet, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer n'a pas apporté de réponse. Si cette opération devait se confirmer, il s'agirait d'un dévoiement de l'emprunt national, **qui ne devait en aucun cas se substituer aux crédits budgétaires récurrents, au risque d'en affecter la sincérité**.

III. LE DÉFICIT BUDGETAIRE ET SON FINANCEMENT

2011 voit une amélioration significative du solde budgétaire, largement imputable à la non-reconduction de dépenses exceptionnelles au titre du plan de relance et des investissements d'avenir, ainsi qu'aux effets différés de la réforme de la taxe professionnelle. **Cette prévision apparaît d'autant plus cruciale à tenir que l'encours de la dette de l'Etat a connu une forte croissance au cours des dernières années, qui ne tardera pas à alourdir la charge d'intérêts dans des proportions considérables.**

A. UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DU SOLDE BUDGÉTAIRE

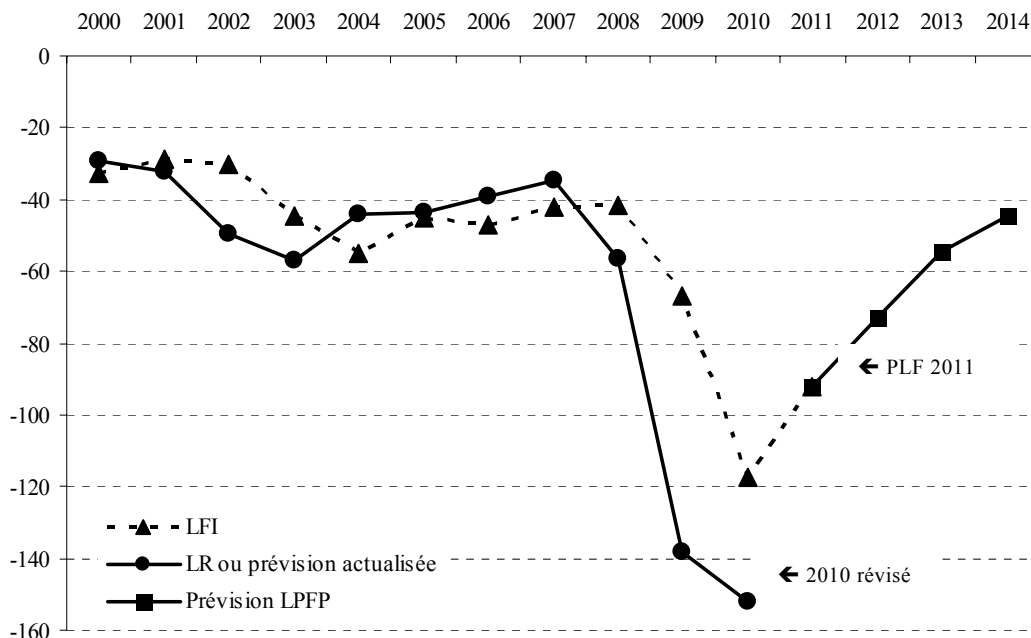
1. Un déficit qui passe de 152 milliards à 92 milliards d'euros

a) Le rôle essentiel des économies « automatiques »

Le solde budgétaire atteint, aux termes du présent projet de loi de loi de finances, **92 milliards d'euros**, soit une amélioration spectaculaire par rapport à 2010 (152 milliards d'euros).

Le solde budgétaire : exécution et prévision

(en milliards d'euros)



LFI = loi de finances initiale, LR = loi de règlement, LPFP = loi de programmation des finances publiques

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Ce redressement ne constitue pour autant que la **première marche** d'une trajectoire ambitieuse de consolidation budgétaire, puisque le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit que le solde du budget de l'Etat passerait à 72,9 milliards d'euros en 2012, 54,6 milliards d'euros en 2013 et 44,4 milliards d'euros en 2014.

Les dépenses du budget général sont stables en valeur, les seules augmentations étant constatées, conformément à la nouvelle norme de dépense, sur la charge de la dette (+2,9 milliards d'euros) et sur les charges de pensions (+1,6 milliard d'euros), soit un total de **+4,5 milliards d'euros**.

Hors dégradation des recettes non fiscales (-1,4 milliard d'euros) et mesures fiscales nouvelles prévues par le présent projet de loi de finances (+1,7 milliards d'euros), les autres facteurs d'amélioration du solde résultent :

1) de **l'évolution spontanée** des recettes fiscales diminuée des effets, en 2011, des mesures antérieures d'atténuation de recettes (+12,1 milliards d'euros) ;

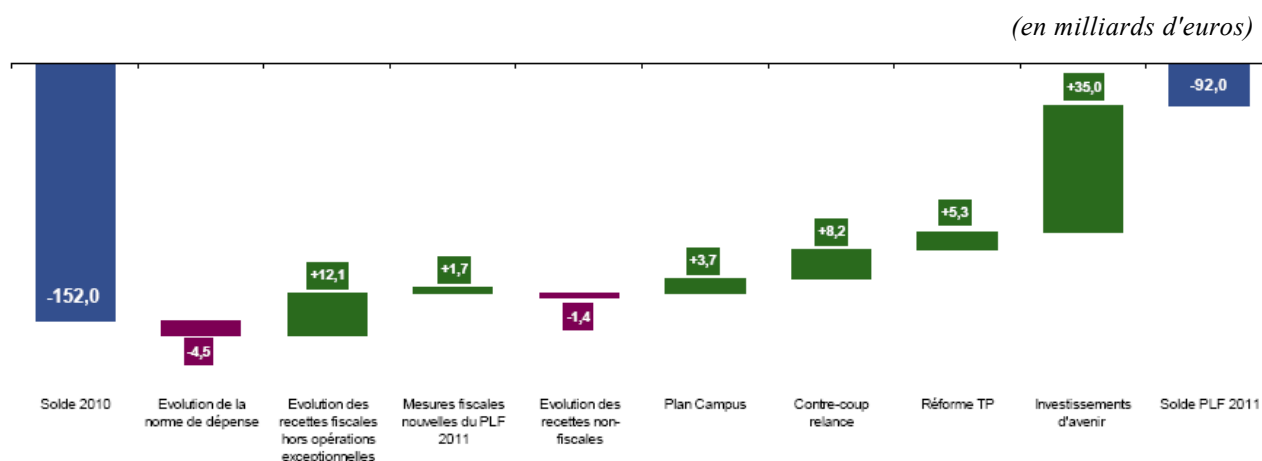
2) de la non-reconduction des dépenses exceptionnelles liées au **Plan Campus** (+3,7 milliards d'euros) et aux **investissements d'avenir** (+35 milliards d'euros) ;

3) du contrecoup, en dépenses et en recettes, du **plan de relance** (+8,2 milliards d'euros), soit 2,7 milliards d'euros d'économies⁴⁷ liées à la non-reconduction du remboursement anticipé du CIR et 5,4 milliards d'euros de moindres dépenses et 0,1 milliard d'euros de moindre prélèvement sur recettes au titre de la mesure FCTVA ;

4) du coût de la **réforme de la taxe professionnelle**, inférieur de 5,3 milliards d'euros par rapport au coût 2010 (*cf. supra*).

Au total, **l'évolution des recettes** (hors réforme de la TP et contrecoup du plan de relance) **explique un cinquième de l'amélioration du solde**. Cette amélioration est essentiellement liée à la dynamique spontanée des recettes, les gains associés aux mesures fiscales nouvelles étant presque effacés par la diminution des recettes non fiscales. **Près des deux tiers de cette amélioration résultent d'économies de constatation** liées à la non-reconduction des dépenses liées au Plan campus et aux investissements d'avenir. Le contrecoup du plan de relance explique enfin 14 % de la baisse du déficit, et la réforme de la taxe professionnelle 9 %.

Les facteurs d'amélioration du solde



Source : projet de loi de finances pour 2011

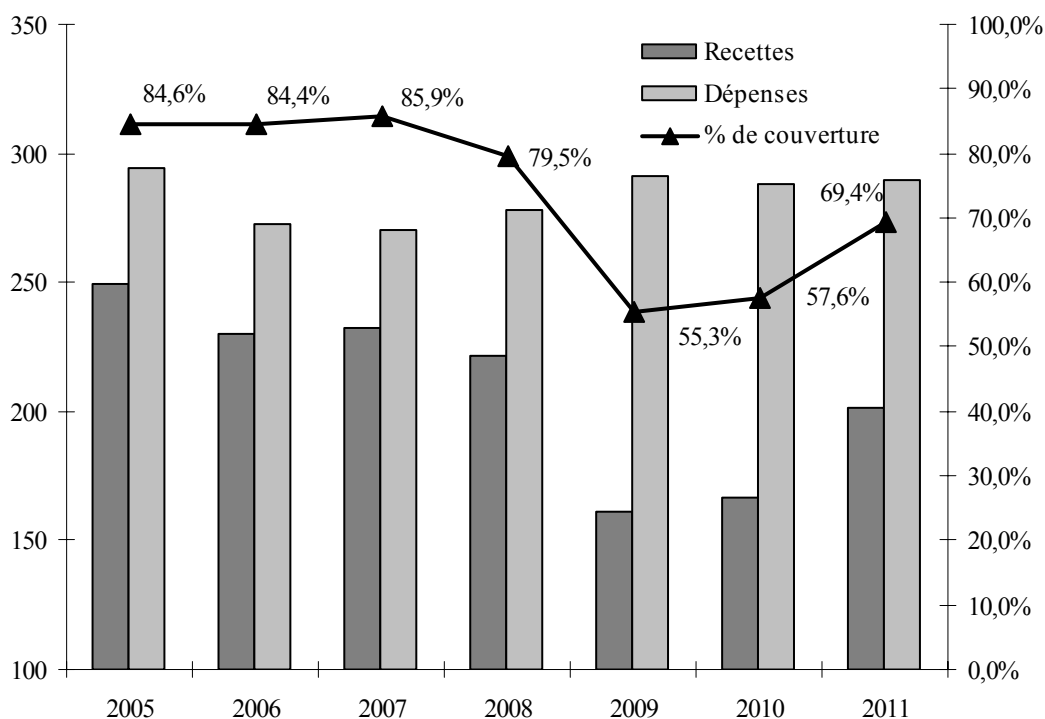
b) Un taux de couverture des dépenses par les recettes de 70 %

Ces évolutions transparaissent dans l'amélioration du **taux de couverture** des dépenses par les recettes, qui s'établit à près de 70 % en 2011, après avoir atteint un point bas en 2009 (55,3 %) et 2010 (57,6 %) sous l'effet de la crise.

⁴⁷ Ce montant représente la différence de coût du CIR entre 2010 et 2011 résultant de la non-prorogation du remboursement anticipé. Il n'est donc pas égal à l'évaluation des effets de cette non-prorogation figurant au tome 1 du fascicule « Voies et moyens », qui indique ce que le CIR aurait coûté de plus en 2011 en cas de maintien du remboursement anticipé.

Taux de couverture des dépenses par les recettes (budget général)

(en milliards d'euros)



Les dépenses du budget général s'entendent nettes des remboursements et dégrèvements et y compris fonds de concours, les recettes s'entendent nettes des prélèvements sur recettes.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

c) Un solde primaire encore déficitaire

Le **déficit primaire** prévisionnel de l'Etat (c'est-à-dire le déficit hors charge de la dette) s'élève à 46,6 milliards d'euros en 2011 : le solde de l'Etat alimente, comme en 2008, 2009 et 2010, la **dynamique de l'endettement**. Le respect de la trajectoire fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 permettrait néanmoins d'approcher l'équilibre primaire en 2013, où le solde primaire atteindrait -0,6 milliard d'euros, après -22,39 milliards d'euros en 2012 (cf. graphique).

Le solde primaire de l'Etat en comptabilité budgétaire

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

La présentation du budget de l'Etat en sections de fonctionnement et d'investissement enseigne, par ailleurs, que les ressources d'emprunt (189,4 milliards d'euros) financent :

1) à 52 % le remboursement des **emprunts antérieurs**, les charges de trésorerie et les prises de participation (97,6 milliards d'euros) ;

2) à 39 % le **déficit de la section de fonctionnement** (74 milliards d'euros) ;

3) à 9 % seulement les **dépenses d'investissement** de l'Etat (17,8 milliards d'euros).

La lecture des tableaux de présentation successifs du budget de l'Etat en sections de fonctionnement et d'investissement confirme une inflexion nette en 2011 sur les dépenses d'investissement, qui passent de 20,3 milliards d'euros en 2010 à 17,8 milliards d'euros en 2011, alors qu'une progression continue avait été observée depuis 2006⁴⁸.

⁴⁸ 18,23 milliards d'euros en 2006, 18,58 milliards d'euros en 2007, 19,15 milliards d'euros en 2008 et 2009.

2. Une forte dégradation du solde des comptes spéciaux

Le solde des budgets annexes apparaissant légèrement positif (+11 millions d'euros), le déficit budgétaire se concentre sur le budget général (-88,6 milliards d'euros) et les comptes spéciaux (-3,4 milliards d'euros). On observe en particulier que le solde prévisionnel des comptes spéciaux connaîtrait, en 2011, une **dégradation de 8,2 milliards d'euros** par rapport au montant de la loi de finances initiale pour 2010.

a) Analyse globale

Cette dégradation s'explique par trois facteurs principaux :

1) une dégradation de 6,1 milliards d'euros du solde du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », due aux **opérations de prêts à la Grèce** ;

2) une dégradation de 3,7 milliards d'euros du solde du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Cette variation s'explique par **l'impact transitoire positif de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et son contrecoup en 2011** (*cf. infra b*) ;

3) une amélioration de 2,1 milliards d'euros du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », reposant sur l'hypothèse d'un nouveau remboursement anticipé, en 2011, d'une partie des **prêts accordés au secteur automobile** dans le cadre du plan de relance de l'économie⁴⁹.

On observe enfin que le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres présente un **déficit persistant depuis sa création**, alors même que le dispositif du bonus-malus automobile avait été présenté comme **budgétairement équilibré par le Gouvernement**. Ce déficit était de 214 millions d'euros en 2008, avant d'atteindre **525 millions d'euros en 2009**, et devrait atteindre 500 millions d'euros en 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyant des recettes inférieures de 150 millions d'euros aux dépenses, **le déficit cumulé de 2008 à 2011 devrait avoisiner 1,5 milliard d'euros...**

⁴⁹ Le remboursement anticipé réalisé par les constructeurs en septembre 2010 n'était pas intégré à la LFI 2010.

Evolution du solde des budgets annexes et des comptes spéciaux

(en millions d'euros)

	LFI 2010			PLF 2011			2010/2011
	Ressources	Charges	Solde	Ressources	Charges	Solde	
Budgets annexes							
Contrôle et exploitation aériens	1 937	1 937	0	1 999	1 999	0	
Publications officielles et information administrative	194	193	1	204	193	11	10
Totaux pour les budgets annexes	2 131	2 130	1	2 203	2 192	11	10
Comptes spéciaux							0
Comptes d'affectation spéciale	57 951	57 956	-5	60 370	60 570	-200	-195
Compte de concours financiers	76 623	72 153	4 470	101 794	105 045	-3 251	-7 721
Compte de commerce (solde)			246			-32	-278
Comptes d'opérations monétaires (solde)			68			57	-11
Solde pour les comptes spéciaux	134 574	130 109	4 779	162 164	165 615	-3 426	-8 205

Source : commission des finances

b) L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le solde du compte d'avance aux collectivités territoriales

En 2010, le compte d'avances aux collectivités territoriales devrait voir son solde passer de +4,85 milliards d'euros en LFI à +7,88 milliards d'euros (évaluation révisée). Cette évolution est due au coût moindre qu'anticipé⁵⁰ de la réforme de la taxe professionnelle en 2010, qui améliore le solde du compte de 3 milliards d'euros.

En 2011, l'estimation de l'impact sur le solde d'avance de la réforme de la taxe professionnelle s'élèverait à +0,4 milliard d'euros, correspondant à l'impact des nouvelles taxes créées en remplacement de la taxe professionnelle, affectées temporairement à l'Etat en 2010 et transférées aux collectivités locales en 2011.

Les effets en 2010 et 2011 de la réforme de la TP dégradent donc le solde de 7,5 milliards d'euros.

B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ETAT ET SON IMPACT SUR L'ENDETTEMENT

1. Eléments de contexte

a) Un besoin de financement qui diminue moins que le déficit budgétaire

Le besoin de financement de l'Etat s'établit à 189,4 milliards d'euros en 2011, dont 92 milliards d'euros résultent du déficit budgétaire et

⁵⁰ Du fait notamment de la réévaluation du coût, sur l'année 2010, du plafonnement valeur ajoutée (PVA) de la taxe professionnelle perçue au titre de 2009.

97,4 milliards d'euros des amortissements de dettes à moyen et long termes ou reprises par l'Etat. Ce besoin de financement de l'Etat s'inscrirait en **diminution de 50 milliards d'euros** par rapport à 2010, la réduction du déficit (-60 milliards d'euros) étant partiellement compensée par l'augmentation des amortissements (+10 milliards d'euros).

Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2007 LR	2008 LR	2009 LR	2010 LFR (1)	2010 Prévision	2011 PLF
Besoin de financement	104,9	164,0	246,2	239,1	239,1	189,4
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	31,9	39,3	62,8	29,5	29,5	48,8
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	37,2	58,3	47,4	53,5	53,5	48,0
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,6	10,3	1,6	4,1	4,1	0,6
Variation des dépôts de garantie	+0,5	-0,4	-0,3	-	-	-
Variation d'autres besoins de trésorerie	+0,1	+0,1	0,0	-	-	-
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	34,6	56,4	134,7	152,0	152,0	92,0
Ressources de financement	104,9	164,0	246,2	239,1	239,1	189,4
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	97,6	128,5	164,9	188,0	188,0	186,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	2,9
Variation des BTF	+12,2	+59,8	+75,8	+1,2	-14,5	-0,7
Variation des dépôts des correspondants	+2,6	-1,6	+0,8	+27	+39,9	-3,0
Variation d'avances de trésorerie	+0,1	+0,1	0,0	-	-	-
Variation du compte du Trésor*	-8,1	-25,3	-0,5	+14,9	+17,2	+1,2
Autres ressources de financement	0,5	2,4	5,3	5,5	8,5	3,0

(1) LFR du 7 mai 2010

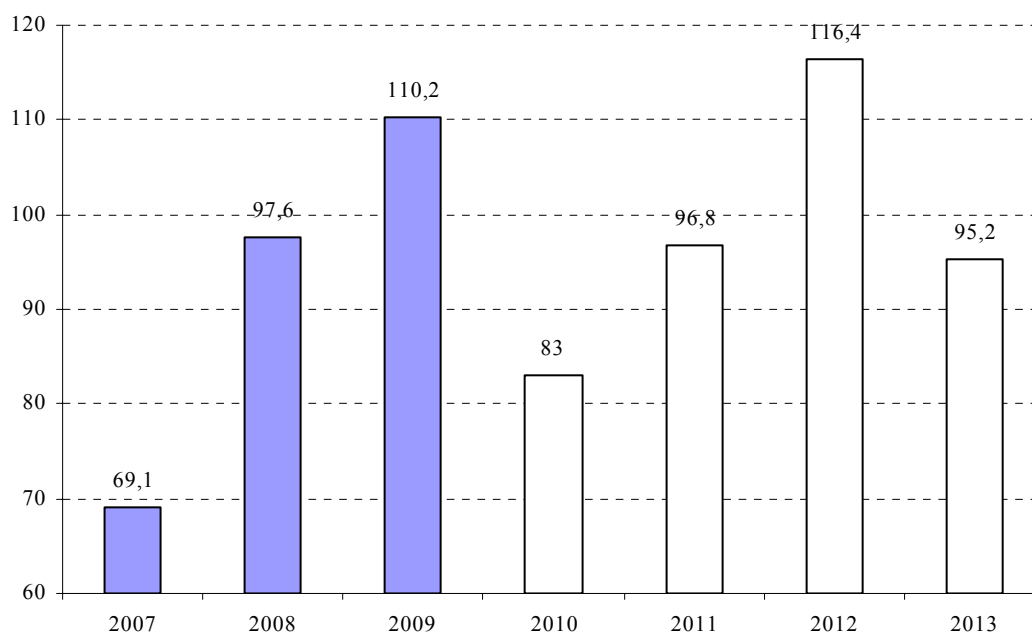
Source : documentation budgétaire

La couverture du besoin de financement serait assurée par des émissions nettes à moyen et long terme d'un montant global de 186 milliards d'euros, soit **un léger repli par rapport à 2010** (188 milliards d'euros). Cette évolution a été rendue possible par le rachat, entre janvier et fin septembre 2010, de 16 milliards d'euros de titres (BTAN et OAT) arrivant à échéance en 2011. Ces rachats permettent ainsi de contenir à fin septembre à 96,8 milliards d'euros le montant des tombées obligataires au cours de 2011. En dépit des rachats de titres intervenant dans le cadre de la gestion active de la dette, votre rapporteur général observe que les tombées de dette à moyen et long terme **atteignent un niveau très élevé en 2012** où elles pourraient s'établir à plus de 116 milliards d'euros⁵¹.

⁵¹ Estimation au 30 septembre 2010.

Tombées de dette à moyen et long termes

(en milliards d'euros)



Remarque 1 : les montants pour 2011 et 2012 ne tiennent pas compte des éventuels rachats qui pourront être effectués d'ici à la fin de 2010 pour les titres d'échéance 2011 et d'ici à la fin de 2011 pour les titres d'échéance 2012.

Remarque 2 : le montant pour 2013 ne tient pas compte des émissions à deux ans à réaliser en 2011, et qui viendront majorer les amortissements en 2013.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et l'Agence France Trésor

Le plafond de variation de la dette à moyen et long termes soumis au vote du Parlement, qui représente la variation de la somme des encours d'OAT et de BTAN nets des amortissements et rachats, s'élèverait, par conséquent, à 89,2 milliards d'euros.

S'agissant enfin des autres ressources de financement, la variation des dépôts de correspondants (-3 milliards d'euros) anticipe une décollecte des collectivités territoriales après la hausse significative des dépôts constatée en 2009, le solde du compte de Trésor resterait quasiment stable (+ 1,2 milliard d'euros) et les autres ressources de trésorerie (+ 3 milliards d'euros) comprennent la charge d'indexation⁵² et les indexations à l'émission.

⁵² Et ce afin de neutraliser la charge budgétaire correspondante, intégrée au besoin de financement mais qui ne donne pas lieu à décaissement.

b) Un encours croissant, mais une dette à court terme en relatif recul

L'encours de la dette nominale devrait passer de 1 224,8 milliards d'euros à fin 2010 à 1315,1 milliards d'euros fin 2011, soit une augmentation de **7,4 %** (et de 51 % depuis 2005).

Evolution de l'encours de la dette

(en milliards d'euros)

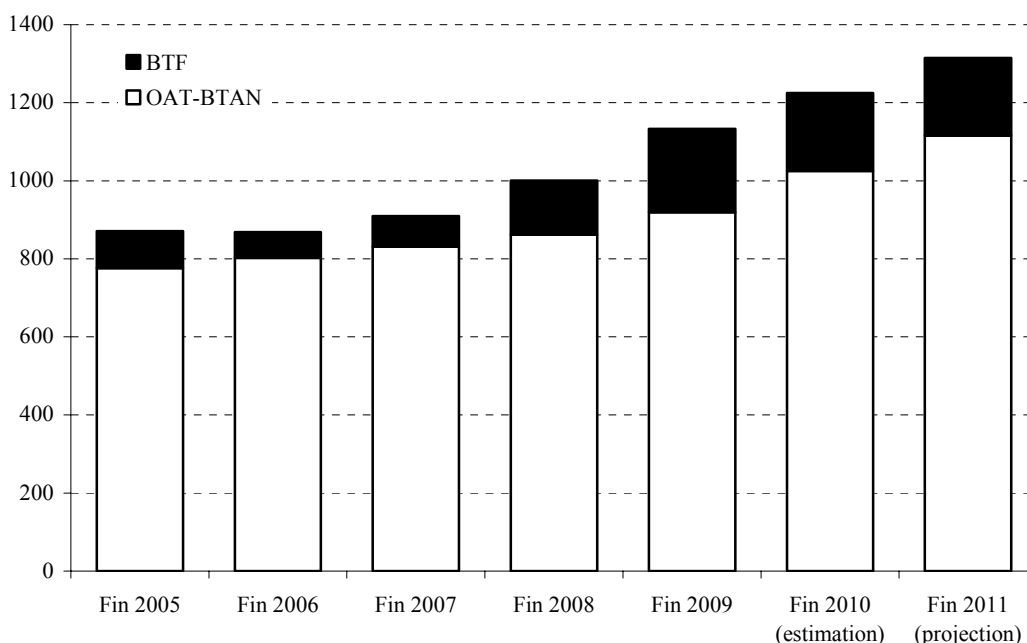
Encours	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010 (estimation)	Fin 2011 (projection)
Ensemble de la dette - valeur nom	871,5	868,8	909,5	1 000,3	1 133,5	1 224,8	1 315,1
OAT et BTAN	776,1	802,6	831,1	862,0	919,4	1 025,2	1 116,2
BTF	95,3	66,2	78,5	138,3	214,1	199,6	198,9
Supplément d'indexation à la date considérée	5,9	7,8	11,2	16,3	14,5	16,5	17,8
Ensemble de la dette - valeur actu	877,4	876,6	920,7	1 016,6	1 148,0	1 241,3	1 332,9

* Nominal pour les titres à taux fixe, nominal x coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

Source : documentation budgétaire

Evolution de l'encours de la dette de l'Etat

(en milliards d'euros – valeur nominale)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

On relève néanmoins que **l'encours des BTF sera réduit de 14,5 milliards d'euros à compter de 2010, alors même qu'une légère augmentation était prévue**. Ce repli est rendu possible par la politique de rachats menée sur certains des titres d'échéance 2011 et par la politique de

centralisation sur le compte unique du Trésor des excédents de trésorerie des structures publiques. Au total, début 2010, le stock de BTF représentait 18,6 % de l'encours total de la dette (214,1 milliards d'euros), contre environ 16 % attendus à la fin de l'année (199,6 milliards d'euros) et moins de 15 % à la fin 2011 (198,9 milliards d'euros). **Ces évolutions méritent d'être saluées, tant la hausse de l'endettement à court terme accroît notre vulnérabilité à un retournement des taux.**

Enfin, **70,6 % de la dette négociable étaient détenus par les non-résidents** fin juin 2010 (84,1 % des BTF, 89,8 % des BTAN et 61,7 % OAT), contre 65,9 % fin juin 2009 et 61,8 % fin juin 2008. Selon l'Agence France Trésor, un tiers de la dette serait toutefois détenue par des non-résidents ressortissants de la zone euro.

2. Effet volume, effet taux, rémunération des dotations non consommables : une charge de la dette en progression

En 2009 comme en 2010, la faiblesse des taux d'intérêts devrait permettre d'enregistrer une charge de la dette sensiblement inférieure aux prévisions établies en loi de finances initiale. Le projet de loi de finances pour 2011 et le projet de loi de programmation des finances publiques anticipent néanmoins un accroissement rapide de ce poste budgétaire, sous l'effet de la de l'augmentation de l'encours et, dans une moindre mesure, de l'augmentation des taux.

a) Une révision à la baisse en 2010

Anticipée à 42,45 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010, la charge de la dette avait été révisée à la hausse par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, pour atteindre 42,95 milliards d'euros, **compte tenu de la mise en œuvre des investissements d'avenir**. La prévision actuelle conduit néanmoins à anticiper une révision à la baisse d'environ 1,5 milliards d'euros par rapport à l'évaluation de la LFI et de 2 milliards d'euros par rapport à la LFR de mars 2010.

Cette révision résulte de quatre facteurs :

1) la **baisse significative des taux courts**, initialement estimés à 1,3 % en moyenne annuelle, mais finalement attendus légèrement en deçà de 0,5 % sur l'année ; cet effet taux contribuerait à hauteur de 1,6 milliard d'euros environ à la révision à la baisse de la charge de la dette ;

2) la **révision à la baisse de la charge liée à la rémunération des dotations non consommables mises en place pour le financement des investissements d'avenir**. Évaluée à 0,5 milliard d'euros lors de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, cette charge devrait finalement être

limitée à 0,2 milliard d'euros compte tenu des délais de conclusion des conventions avec les opérateurs⁵³ ;

3) les **effets calendaires**⁵⁴, qui influent sur le montant des coupons courus ou versés, viendraient réduire la charge de la dette à hauteur de 0,5 milliard d'euros ;

4) la **charge d'indexation**, qui serait supérieure de 0,3 milliard d'euros au niveau anticipé en mars (2,3 milliards d'euros au lieu de 2 milliards d'euros), compte tenu d'une inflation plus élevée qu'anticipé en glissement de mai à mai.

b) Une charge de la dette en augmentation sensible à compter de 2011

En 2011, la charge nette de la dette atteindrait **45,4 milliards d'euros**, dont 44,7 milliards d'euros au titre de la dette négociable, soit une **augmentation de 4,5 milliards d'euros** par rapport à la dernière prévision actualisée pour 2010 (soit environ 41 milliards d'euros). Cette hausse résulterait :

1) de l'effet volume (+3,3 milliards d'euros), le stock de dette à plus d'un an ayant augmenté de 105 milliards d'euros en 2010 ;

2) de l'effet taux (+0,8 milliard d'euros), lié à une augmentation des taux courts, qui s'élèveraient à 1,16 % en moyenne contre environ 0,5 % en 2010 ;

3) de l'augmentation de la rémunération des dotations non consommables pour le financement des investissements d'avenir, due à la mise en œuvre progressive des projets à financer (+ 0,4 milliard d'euros)

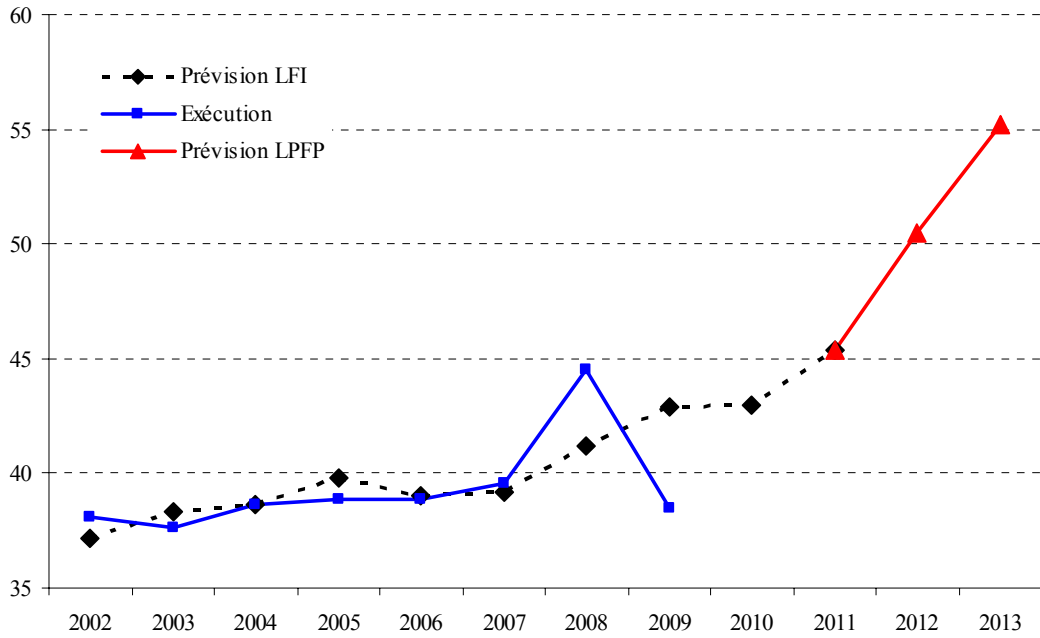
Par ailleurs, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit une **augmentation annuelle de plus de 4 milliards d'euros entre 2011 et 2012, puis 2012 et 2013**, imputable aux deux tiers à l'augmentation de l'encours de la dette (*cf.* graphique).

⁵³ Les intérêts dus par l'Etat ne courent qu'à compter du versement effectif des fonds aux opérateurs gestionnaires des fonds. Ils sont donc conditionnés par la conclusion des conventions entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires.

⁵⁴ Ils résultent, d'une part, du choix de la date anniversaire pour les lignes créées et, d'autre part, du choix des lignes abondées lors des adjudications effectivement opérées, donc de leurs dates anniversaires respectives.

L'évolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

TROISIÈME PARTIE - CHOISIR L'ÉQUITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ

I. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA RECHERCHE ET À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : UN ETAT QUI SAIT ENCORE FAIRE DES CHOIX

La nécessité de maîtrise des dépenses publiques et l'adoption de règles simples telles que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ou la soi-disant réduction de 10 % des crédits d'intervention et de fonctionnement sur trois ans n'empêchent pas l'Etat d'effectuer de véritables choix politiques et stratégiques en matière budgétaire.

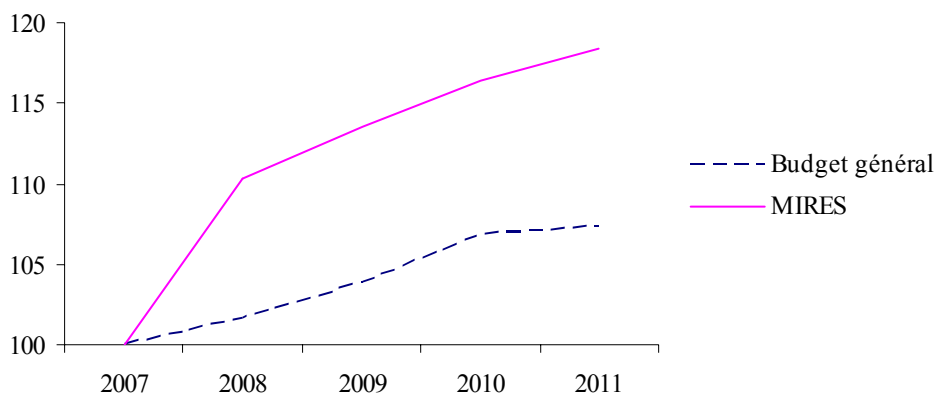
Le plus remarquable de ces choix, constamment poursuivi lors de la présente législature, concerne la priorité donnée à la recherche et à l'enseignement supérieur afin de préparer l'avenir et de renforcer notre compétitivité.

A. UNE SUCCESSION DE CHOIX COHÉRENTS

1. L'augmentation des crédits budgétaires depuis 2007...

La volonté de l'Etat d'accroître ses investissements en matière de recherche et d'enseignement supérieur et de recherche se traduit, en premier lieu, par l'évolution des crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), dont rend compte le graphique ci-dessous.

**Progression comparée des CP du budget général et de la MIREs
(2007=100)**



Sources : lois de règlement pour 2007, 2008 et 2009, projet de loi de finances pour 2011. Données en valeur, à périmètre et structure courants

En considérant le niveau absolu de ces dépenses, comme l'ont régulièrement souligné les rapporteurs spéciaux de la mission, notre collègue Philippe Adnot et nos anciens collègues Maurice Blin et Christian Gaudin, **cet effort a dépassé la programmation, pourtant considérée comme ambitieuse, de la loi de programme pour la recherche** adoptée par le précédent gouvernement (loi n° 2006-450 du 18 avril 2006).

En termes relatifs, l'évolution comparée des dépenses de la mission et des dépenses du budget général apparaît encore plus frappante et illustre bien l'ampleur des arbitrages rendus en faveur de la MIREs. Ainsi, **de 2007 à 2011, les crédits de paiement de cette mission vont passer de 21,283 milliards d'euros à 25,194 milliards d'euros, soit une progression de 18,4 % sur quatre ans** alors que, **dans le même temps, les dépenses du budget général n'augmenteront que de 7,3 %**. Encore faut-il souligner que cette évolution ne rend compte ni de la dépense fiscale ni des ressources de l'emprunt national, qui seront plus spécifiquement évoqués ci-dessous.

Votre rapporteur général approuve d'autant plus ces orientations que l'augmentation des crédits n'a pas été aveugle et s'est accompagnée **d'importantes réformes de structure**, parmi lesquelles il faut citer le développement de la recherche sur projets au travers de l'Agence nationale de la recherche (ANR), la réorganisation des principaux organismes publics de recherche (CNRS, INSERM, etc.) ou la réforme des universités⁵⁵.

Cependant, il est à noter que le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 semble amorcer un tournant, comme le montre le tableau ci-après.

Evolution programmée des crédits de paiement du budget général et de la MIREs sur la période 2011-2013 (à périmètre constant 2010)

	2011	2012	2013
Budget général (en milliards d'euros)	285,69	291,09	296,89
<i>Budget général (en %)</i>	-	+ 1,89	+ 1,99
MIREs (en milliards d'euros)	24,86	25,08	25,28
MIREs (en %)	-	+ 0,88	+ 0,80

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

⁵⁵ S'agissant du passage des universités aux compétences et responsabilités élargies, votre rapporteur général se félicite que cette évolution s'inscrive dans le respect des nouvelles règles de pilotage des finances publiques. Ainsi, l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui interdit aux opérateurs de l'Etat de recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à douze mois, s'applique aux établissements d'enseignement supérieur.

Il est fort probable que cette trajectoire résulte, en partie, de certains effets de bord entre les crédits budgétaires et les moyens tirés des investissements d'avenir. Néanmoins, il s'agira de veiller avec attention à ces évolutions, un avantage compétitif en matière de recherche et développement ne pouvant qu'être le fruit d'un effort maintenu à moyen et à long terme.

2. ... a été amplifiée par la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) en 2008 ...

Cet effort s'est accompagné d'une mesure fiscale de grande ampleur, visant à augmenter de manière structurelle les dépenses de recherche et développement des entreprises sur le sol national : **la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR)**, par l'article 69 de la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007).

Cette réforme reposait principalement sur trois volets :

- la suppression de la part du CIR dite « en accroissement », assise sur la progression d'une année sur l'autre des dépenses de R&D de l'entreprise ;

- le triplement de la part « en volume », porté de 10 % à 30 % pour le taux « normal » du CIR ;

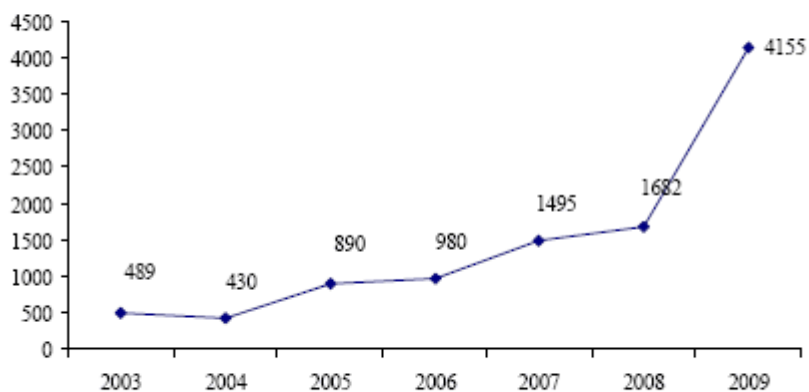
- le déplafonnement du crédit d'impôt (auparavant plafonné à 16 millions d'euros). Toutefois, **pour la fraction des dépenses dépassant 100 millions d'euros** (ce niveau concernant une vingtaine d'entreprises), **le taux du crédit d'impôt a été réduit, pour passer à 5 %**.

De ce fait, même à taux réduit, tout investissement des entreprises en R&D sur le sol français peut bénéficier d'un soutien fiscal. L'incitation existe donc toujours, y compris pour les grands groupes les plus actifs en matière de recherche, qui dépassaient parfois notablement les anciens plafonds.

Comme attendu, la dépense fiscale associée au CIR a fortement progressé du fait de la réforme : la dette de l'Etat au titre des dépenses de R&D effectuées par les entreprises en 2008 s'élève ainsi à **4 154,6 millions d'euros**, contre 1 682 millions d'euros l'année précédente, soit une **augmentation de 147 %**.

Cette première année du nouveau régime s'est donc caractérisée, comme après les réformes de 2004 et 2006 mais de façon encore plus marquée, par une évolution significative du coût du dispositif, comme le montre le graphique ci-après.

Total des créances de CIR (en millions d'euros)



Source : MESR

Cette amplification de la dépense fiscale a suscité plusieurs travaux de contrôle, au Sénat par notre ancien collègue Christian Gaudin⁵⁶, à l'Assemblée nationale par une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances⁵⁷ présidée par nos collègues députés Olivier Carré et David Habib et dont nos autres collègues députés Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes étaient les rapporteurs. Le Gouvernement a également mandaté une mission de l'inspection générale des finances (IGF) sur le même sujet.

Même si plusieurs d'entre eux ont souligné la nécessité de lutter contre les abus et d'apporter des améliorations à la marge au CIR, l'ensemble de ces importants travaux ont conclu à **l'utilité du crédit d'impôt recherche et à la nécessité de stabiliser le régime général de cet important dispositif fiscal**, bien identifié par les entreprises et constituant un réel atout en termes d'attractivité.

Votre rapporteur général partage cette appréciation globale, qu'il développera dans le cadre du commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances⁵⁸. Il convient toutefois d'éviter les comportements d'optimisation et de veiller à ce que cette considérable dépense fiscale corresponde à des efforts mesurables de recherche et développement au sein des groupes d'entreprises les plus importants. C'est pourquoi des propositions

⁵⁶ Rapport d'information Sénat n° 493 (2009-2010).

⁵⁷ Rapport d'information Assemblée nationale n° 2 686 (XIIIème législature).

⁵⁸ Cet article vise à pérenniser, pour les seules PME, le remboursement immédiat du CIR à toutes les entreprises en 2009 et 2010, cette mesure ayant été adoptée dans le cadre du plan de relance de l'économie française. L'Assemblée nationale a adopté, dans ce cadre, quelques modifications relatives au régime de ce crédit d'impôt.

seront formulées à l'article 15 en vue de renforcer l'efficacité des procédures en vigueur.

En tout état de cause, malgré le contexte budgétaire, il convient de relever ici que crédits budgétaires et dépenses fiscales ne se substituent pas les uns aux autres mais s'ajoutent au service d'une stratégie de compétitivité.

3. ... et par la mise en place du programme d'investissements d'avenir en 2010

La loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 a ouvert, au titre de l'emprunt national, des crédits budgétaires supplémentaires à hauteur de 21,9 milliards d'euros en faveur de la mission « Recherche et enseignement supérieur », soit près des deux tiers des 35 milliards d'euros destinés au financement des investissements d'avenir. Le tableau ci-dessous résume la répartition des fonds selon les actions retenues dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

Les investissements d'avenir dans la recherche et l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

Programme / Action	Dotation totale	Dotation non consommable	Dotation consommable	Opérateur
1) Programme « Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonnées »				
Instituts d'excellence	1,00	0,75	0,25	ANR
2) Programme « Pôles d'excellence »				
Initiatives d'excellence	7,70	7,70		ANR
Opération Campus	1,30	1,30		ANR
Opération Plateau de Saclay *	1,00		1,00	ANR
Valorisation - Instituts de recherche technologique	2,00	1,50	0,50	ANR
Valorisation – Fonds national de valorisation (SATT)	1,00		1,00	ANR
Valorisation – Instituts Carnot	0,50	0,50		ANR
Laboratoires d'excellence	1,00	0,90	0,10	ANR
Instituts hospitalo-universitaires	0,85	0,68	0,17	ANR
3) Programme « Projets thématiques d'excellence »				
Equipements d'excellence	1,00	0,60	0,40	ANR
Santé et biotechnologie	1,55	1,10	0,45	ANR
Espace	0,50		0,50	CNES
4) Programme « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »				
Démonstrateurs technologiques aéronautiques	0,90		0,90	ONERA
Aéronefs du futur	0,60		0,60	ONERA
5) Programme « Nucléaire de demain »				
Réacteur de 4ème génération	0,65		0,65	CEA
Réacteur Jules Horowitz	0,25		0,25	CEA
Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	0,10		0,10	ANDRA
Total	21,90	15,03	6,87	

* seule action pour laquelle les crédits ne sont pas encore délégués

Source : Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur

Votre rapporteur général rappelle :

- d'une part, **que les fonds de l'emprunt national, dès lors qu'ils ont été versés aux opérateurs responsables de leur gestion, ne constituent plus des crédits budgétaires.** A compter de 2011, les sommes que les opérateurs dépenseront proviendront du compte du Trésor sur lequel ils auront, en application de la loi précitée déposé leurs fonds disponibles et ces dépenses seront assimilées à des opérations de trésorerie ;

- d'autre part, **que l'ensemble de ces fonds ne peuvent pas être directement injectés dans notre économie puisque 68,6 % d'entre eux ont un caractère non consommable.** Seuls les revenus financiers correspondant à la rémunération de leur dépôt au Trésor pourront être dépensés. Le taux de rémunération de ces fonds a été fixé à 3,41 % par un arrêté du 15 juin 2010. **Les bénéficiaires des fonds non consommables devraient donc percevoir annuellement 512,5 millions d'euros pendant au moins dix ans**, cette durée étant la référence de principe des conventions signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires des fonds de l'emprunt national. Cette somme pourra être dépensée.

Au total, **l'emprunt national permettrait théoriquement d'augmenter, au cours de la prochaine décennie, les ressources du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche d'environ 12 milliards d'euros.** Selon les informations communiquées par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, un montant prévisionnel de 3,58 milliards d'euros serait décaissé par les opérateurs des programmes des dépenses d'avenir en 2011.

S'il est regrettable que le programme d'investissements d'avenir ait fait l'objet d'une débudgétisation complète, il convient de souligner que ce **mode d'intervention permet de garantir, à moyen terme, des ressources relativement pérennes**, indépendamment des aléas qui peuvent affecter l'évolution du budget de l'Etat.

Le programme d'investissements d'avenir, notamment dans l'enseignement supérieur et la recherche, permet de financer **des actions qui augmenteront les capacités de notre économie à innover et donc à renouer avec une croissance dynamique.**

Votre rapporteur général rappelle à ce titre, que votre commission a été particulièrement vigilante, dans le cadre de son examen des projets de convention entre l'Etat et les opérateurs, sur les modalités de sélection des projets qui seront financés⁵⁹. En effet, il lui semblait **impératif d'assurer le suivi de crédits dépensés en dehors du circuit budgétaire classique, mais aussi de garantir une sélection optimale permettant de ne soutenir que les projets à plus forte valeur ajoutée pour notre pays.**

B. LES PERSONNELS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » : UN « INVESTISSEMENT » DANS LES RESSOURCES HUMAINES

La mission « Recherche et enseignement supérieur » bénéficie depuis 2006 d'un traitement particulier résultant à la fois de la mise en œuvre de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche et de l'engagement présidentiel en 2007 de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité nationale.

1. 2007 – 2010 : une exonération de fait du principe du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

Depuis la loi de finances pour 2007, la politique de l'emploi des différents ministères est contrainte par l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette règle n'a jamais été appliquée à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Suite à la loi de programmation précitée, le projet de loi de finances pour 2007 a proposé la création de 1 000 emplois, dont 50 emplois de personnels d'encadrement et 500 emplois d'IATOS. Ces créations d'emplois succédaient à celles de la loi de finances initiale pour 2006.

En 2008, le plafond d'emplois connaît également une augmentation compte tenu de l'application en année pleine des mesures de création opérées à la rentrée 2007.

Le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui réaffirme l'application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, indique qu'à « *l'exception du ministère de la justice, tous les ministères voient leurs effectifs réduits. Certains ministères font plus que la moyenne, d'autres moins, mais, lors de la RGPP, la recherche des gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité. L'effort de non-remplacement des départs à la retraite est*

⁵⁹ Les conventions établies en application de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 ont fait l'objet d'observations de la part de votre commission des finances, selon la procédure prévue à ce même article. Ces observations ont été débattues en commission lors des réunions des 25 mai, 7 juillet et 7 septembre 2010.

plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. ».

Dans cette perspective, la loi de finances pour 2009 a soumis la mission « Recherche et enseignement supérieur » à une règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur six partant à la retraite : 900 emplois devaient être supprimés. Cette décision, qui intervenait alors que la première phase du passage à l'autonomie des universités était mise en œuvre et, alors que les crédits connaissaient une augmentation, a suscité de vives réactions.

A cet égard, le rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur » avait souligné en 2008, dans un rapport d'information relatif à la réforme de l'allocation de moyens aux universités, que « *cette position de principe du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite soulève [des] interrogations dans la mesure où elle **apparaît contradictoire avec les priorités politiques affichées en matière de recherche et d'enseignement supérieur**. Ces interrogations sont d'autant plus profondes qu'elles compliquent sensiblement les questions de rééquilibrage des moyens humains entre universités dans le cadre de la présente réflexion.* »⁶⁰

Cette contradiction a conduit le Premier ministre, à annoncer **en février et mai 2009 le gel des suppressions des postes prévues en 2010 et 2011 dans les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur**. De surcroît, pour l'année 2009, les suppressions d'emplois dans ces organismes et ces établissements ont été compensées par le versement de la masse salariale afférente aux 225 postes supprimés.

2. 2011-2014 : un traitement prioritaire garanti en matière d'emplois

Le présent projet de loi des finances bénéficie toujours de la mesure de gel annoncé en 2009, ce qui permet de maintenir l'emploi à un niveau équivalent à celui de l'année dernière. Il bénéficie également des arbitrages pris dans le cadre de la nouvelle programmation budgétaire triennale.

Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la MIREs continue en effet de bénéficier d'un traitement de faveur à l'instar du ministère de la justice. La construction du budget triennal s'est notamment appuyée sur la règle du remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la diminution de 1,5 % chaque année des emplois des opérateurs, soit un effort comparable à celui de l'État.

⁶⁰ Rapport d'information n° 382 (2008-2009) de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont.

Contrairement à la précédente loi de programmation, le rapport annexé au projet de loi de programmation précise cependant :

- d'une part, que « *les opérateurs de l'État seront également associés à cette démarche et fourniront un effort sans précédent en termes de réduction des effectifs, à l'exception des opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de réduction d'effectifs sur la période de programmation. Il est ainsi prévu pour 2011 une diminution de plus de 2 600 emplois au sein du plafond opérateurs, à périmètre constant.* »

- d'autre part, qu'à « *l'exception du ministère de la justice et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les ministères verront leurs effectifs réduits sur les années 2011 à 2013.* »

Plus loin, il est précisé qu'afin « *d'accompagner les réformes en cours (passage au régime des responsabilités et compétences élargies), les moyens de fonctionnement des universités continueront d'augmenter au cours de la période. De plus, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emplois sur l'ensemble de la période.* »

L'ensemble des décisions qui viennent d'être rappelées se sont traduites, entre 2007 et 2011, par une **augmentation d'environ 9,2 % des personnels de la mission « Recherche et enseignement supérieur », que ces derniers soient rémunérés par l'Etat ou par les opérateurs.**

Le tableau ci-dessous présente cette évolution.

Evolution des effectifs de la mission « Recherche et enseignement supérieur » à périmètre constant

Catégories	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution %
Emplois Titre 2	151 727	152 350	118 329	57 988	29 032	
Emplois des opérateurs	112 956	124 335	167 428	227 509	260 015	
dont sous plafond	-	104 968	140 944	204 010	233 142	
dont hors plafond	112 956	19 367	26 484	23 499	26 873	
TOTAL	264 683	276 685	285 757	285 497	289 047	9,2

1) Pour les exercices 2006 et 2007, les effectifs des opérateurs étaient exprimés en ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère

2) A partir de 2008, les documents budgétaires distinguent pour les opérateurs, les ETP rémunérés par les opérateurs (hors plafond d'emploi du ministère) sous plafond et hors plafond

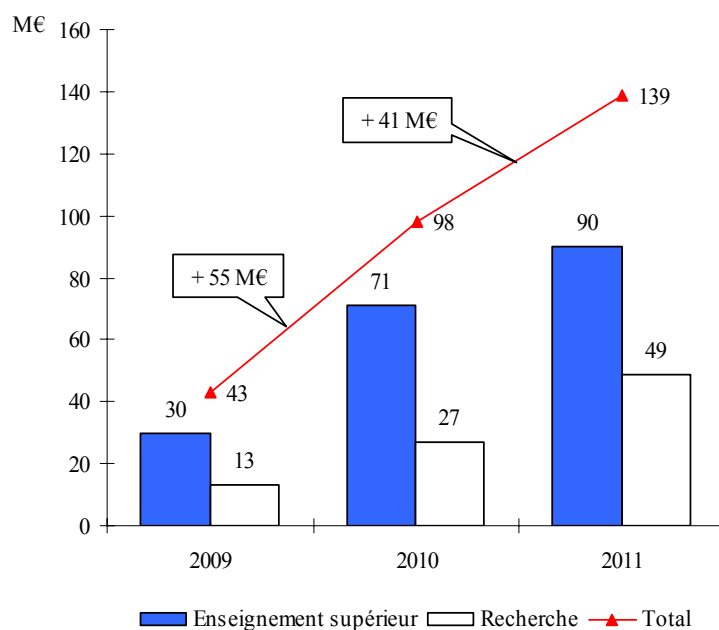
Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

3. La revalorisation des carrières, un « investissement » qualitatif

Parallèlement à l'effort réalisé en matière de maintien de l'emploi, il convient de souligner l'attention portée à la revalorisation des carrières. Ce « chantier », qui a débuté dans l'enseignement supérieur et la recherche en septembre 2009, représente **un effort cumulé de 280 millions d'euros sur la période 2009-2011**.

En 2011, le projet de loi de finances prévoit d'affecter 41 millions d'euros supplémentaires au financement de ce plan, dont 22 millions d'euros pour les personnels de la recherche et 19 millions pour les personnels de l'enseignement supérieur.

Evolution des crédits du chantier « Carrières » 2009-2011



Source : Commission des finances

Cette réforme s'appuie sur les éléments suivants : reconnaissance des qualités individuelles, valorisation de l'engagement pédagogique et de l'excellence scientifique, évaluation par les pairs, rémunération plus élevée, revalorisation des primes.

Votre rapporteur général se félicite de cette revalorisation d'ensemble des carrières qui permet :

- **d'accompagner concrètement la réforme des universités** ;

- **d'améliorer la lisibilité du système** en harmonisant les règles et les dispositifs entre les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur (prime d'excellence scientifique, contrat doctoral, carrière des professeurs d'université et des professeurs de recherche, chaire organisme –université) ;

- **d'accroître l'attractivité des métiers de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Il souligne que ces mesures ont été accompagnées par des assouplissements de procédure qui ouvrent, notamment, depuis 2007 pour les universités, et depuis 2010 pour les organismes de recherche, **la possibilité de recruter certains personnels sur contrats à durée indéterminée. Ainsi des chercheurs ou des enseignants-chercheurs au profil atypique, voire exceptionnel, qui n'auraient pas forcément pu s'insérer dans la grille des organismes publics de recherche ou des établissements d'enseignement supérieur, peuvent désormais être recrutés plus facilement.** L'attractivité à l'égard des chercheurs et des cadres présentant le meilleur potentiel s'en trouve ainsi renforcée.

II. QUELLES PISTES POUR LA RÉFORME ANNONCÉE DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE ?

Le Président de la République a lancé le chantier d'une réforme d'ampleur de la fiscalité patrimoniale, le 12 octobre dernier. Celle-ci devrait faire l'objet d'une loi de finances rectificative au cours du deuxième trimestre de 2011.

Au vu de l'importance de l'enjeu, il convient de présenter quelques éléments de cadrage dès le présent rapport. Les considérations présentées ici pourront être prolongées lors de l'examen en séance publique, comme ces deux dernières années, d'un amendement tendant à supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), le bouclier fiscal à créer une tranche supérieure d'impôt sur le revenu et à alourdir la fiscalité des plus-values (scénario dit du « triptyque »).

A. UNE SITUATION ACTUELLE INSATISFAISANTE

De fait, une révision d'ensemble s'impose tant la situation actuelle n'est satisfaisante ni pour les redevables de ces impositions, ni pour nos compatriotes. Avant d'envisager des pistes de réforme, il convient de rappeler brièvement en quoi les principales caractéristiques de l'ISF sont pénalisantes pour la France et en quoi le « bouclier fiscal », censé remédier à ces imperfections, n'est plus adapté à la situation actuelle.

1. L'ISF, une originalité française pénalisante

a) Un bref rappel des principales caractéristiques de l'ISF

L'ISF a été instauré par l'article 26 de la loi de finances pour 1989⁶¹ afin de contribuer au financement du revenu minimum d'insertion (RMI).

Il s'agit d'un **impôt dû par les seules personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France à raison de tous leurs biens, qu'ils soient situés sur le territoire national ou en dehors**, lorsque la valeur totale du patrimoine ainsi détenu est supérieure au seuil de la première tranche du barème⁶². Toutefois, les contribuables domiciliés en France et disposant de biens situés à l'étranger peuvent bénéficier de l'imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune dû en France de l'impôt sur la fortune acquitté à l'étranger. Quant aux **personnes domiciliées fiscalement hors de France**, elles sont **imposables au titre des seuls biens situés en France**.

L'ISF est acquitté par foyer. Les couples mariés, quel que soit leur régime matrimonial, doivent souscrire une seule déclaration qui regroupe l'ensemble de leurs biens, droits et valeurs imposables composant leur patrimoine, sous déduction des dettes le grevant. Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) ainsi que les concubins notoires sont soumis aux mêmes obligations.

L'impôt est payé annuellement sur la base d'une déclaration effectuée au plus tard le 15 juin évaluant le patrimoine détenu au 1^{er} janvier de l'année.

Tous les biens, quelle qu'en soit la nature, entrent normalement dans le champ d'application de l'ISF. Sont notamment imposables, sauf s'ils peuvent être qualifiés de biens professionnels, les immeubles bâtis, non bâtis ou en cours de construction, les droits réels immobiliers, les actifs nécessaires à l'exercice d'une profession libérale ne présentant pas le caractère des biens professionnels, les droits de propriété industrielle, les meubles, les bons de caisse, bons de capitalisation et tous titres de même nature, les parts sociales, parts de fonds commun de placement et valeurs mobilières cotées ou non cotées, les dépôts ou créances, les voitures, automobiles, motocyclettes, bateaux, avions, chevaux, ainsi que les bijoux et les métaux précieux.

Toutefois, les biens dépourvus de valeur patrimoniale ne rentrent pas dans le champ d'application de l'impôt, de même que les biens professionnels ainsi que certains types de biens, exonérés en tout ou partie. Il s'agit, en particulier, des actions détenues par les salariés, des actions faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation, des objets d'art ainsi que des bois

⁶¹ Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988. Un impôt sur les grandes fortunes (IGF), créé par la loi de finances pour 1982, avait précédemment été aboli par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

⁶² A ce jour, 790 000 euros.

et forêts. Enfin, un abattement de 30 % est effectué sur la valeur de la résidence principale.

La base d'imposition est alors déterminée d'après la valeur vénale des biens entrant dans l'assiette de l'ISF au 1^{er} janvier, d'après un barème figurant à l'article 885 U du code général des impôts. Le tarif applicable comporte six échelons, allant de 0,55 % à 1,80 %.

Enfin, la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a permis de réduire cet impôt (dans la limite de 50 000 euros) au titre des investissements dans les petites et moyennes entreprises ou de certains dons⁶³.

b) Un type d'imposition de plus en plus rare en Europe

Si, à l'origine, l'ISF ne distinguait pas particulièrement la France de ses voisins, le paysage a changé depuis lors.

En effet, comme l'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport⁶⁴ de mars 2009, l'imposition du patrimoine du simple fait de sa détention devient de plus en plus rare en Europe ainsi que dans le reste du monde occidental. Les impôts portant sur l'ensemble du capital détenu par le contribuable ont ainsi été supprimés en Autriche (1994), au Danemark (1996), en Allemagne (1997), aux Pays-Bas (2001), en Finlande et au Luxembourg (2006), en Suède (2007) ainsi qu'en Espagne (2008).

L'enquête comparative du CPO l'a amené à conclure que la tendance générale est à la suppression des impositions sur la détention du patrimoine. En revanche, de nombreux pays n'hésitent pas à taxer spécifiquement et presque exclusivement la part immobilière du patrimoine détenu, souvent au bénéfice des collectivités territoriales, à l'image de nos taxes foncières dont, selon le CPO, le produit de la part « ménages » s'élèverait à environ 17 milliards d'euros.

L'existence de l'ISF sous sa forme actuelle singularise donc de plus en plus la France à un moment où la mobilité des forces vives des principaux pays du monde a nettement crû. Votre rapporteur général a souligné cet état de fait à plusieurs reprises⁶⁵. Il est vrai que plusieurs caractéristiques de cet impôt le rendent difficilement supportable aux yeux de nombreux assujettis, aboutissant parfois à l'exil fiscal des intéressés.

c) Une atténuation par le nouveau régime fiscal des impatriés

Le constat de l'exil fiscal avait conduit votre rapporteur général à plaider en faveur d'une amélioration du régime fiscal des « impatriés », en

⁶³ Articles 885-0 V bis et 885-0 V bis A du code général des impôts.

⁶⁴ « Le patrimoine des ménages », CPO, mars 2009.

⁶⁵ Voir ainsi sa communication devant la commission des finances du 20 mai 2008, au sein du bulletin des commissions du Sénat du 24 mai 2008.

visant plus particulièrement les cadres du secteur financier établis à Londres, les entrepreneurs et les universitaires ou chercheurs étrangers.

Cette réforme, codifiée à l'article 81 C du code général des impôts, fut introduite par l'article 121 de la loi de modernisation de l'économie¹ et s'est notamment inspirée du régime britannique de la « *remittance basis* ». A l'initiative de votre rapporteur général, l'attractivité du nouveau régime fut renforcée par son extension aux non-salariés (soumise à agrément) et une **exonération d'ISF pour les biens situés à l'étranger**. Une instruction fiscale du 30 juillet 2009 (BOI 5F-13-09) est venue préciser le dispositif.

S'il est encore trop tôt pour établir un vrai bilan de ce régime qui n'en paraît pas moins trop méconnu et sous-utilisé, les services fiscaux ont apporté certains éléments de réponse à un questionnaire adressé par votre rapporteur général en mai 2010. Les déclarations de revenus de 2009 n'étaient cependant pas encore disponibles ou exploitables, de sorte que **cet éclairage ne restitue que partiellement l'impact du régime des impatriés depuis sa réforme**.

Les premiers enseignements sur le régime fiscal des impatriés

D'après les déclarations de revenus de 2008, **8 734 foyers fiscaux ont déclaré des montants dans au moins une des cinq lignes afférentes au régime des impatriés**, soit :

- ligne afférente aux salaires et primes exonérées du déclarant principal : 8 128 foyers fiscaux pour un total de 236,6 millions d'euros ;
- salaires et primes exonérées du conjoint : 383 foyers fiscaux pour un total de 10,9 millions d'euros ;
- revenus des valeurs et capitaux mobiliers perçus à l'étranger exonérés à hauteur de 50 % : 930 foyers fiscaux pour un total de 1,35 million d'euros ;
- plus-values de cession de titres détenus à l'étranger exonérées à hauteur de 50 % : 9 foyers fiscaux pour un total de 27 655 euros ;

¹ Loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008. Le nouveau régime prévoit ainsi, dans certaines conditions (notamment de durée d'éligibilité, limitée à six ans en incluant l'année de domiciliation en France, et de non-antériorité) :

- une exonération d'impôt sur le revenu (IR) pour la « prime d'impatriation » et la « prime d'expatriation », l'exonération de ces deux éléments étant plafonnée à la moitié de la rémunération totale du bénéficiaire ;
- une exonération d'IR de la moitié des revenus passifs de source étrangère, soit les revenus de capitaux mobiliers, produits de droits d'auteur et de propriété intellectuelle, dividendes et plus-values de cession de valeurs mobilières ;
- la possibilité de déduire de la rémunération imposable les cotisations versées aux régimes supplémentaires de retraite et aux régimes de prévoyance complémentaire étrangers ;
- la sortie des biens détenus à l'étranger de l'assiette de l'ISF ;
- une intégration dans le bouclier fiscal, le revenu pris en compte pour la détermination du droit à restitution étant diminué des impositions équivalentes à l'IR et aux prélèvements sociaux lorsqu'elles ont été acquittées à l'étranger.

- moins-values de cession de titres détenus à l'étranger non imputables à hauteur de 50 % : 27 foyers fiscaux pour un total de 577 034 euros.

La dépense fiscale afférente à l'exonération de la prime d'impatriation et à la fraction de la rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger est estimée à 70 millions d'euros en 2009.

D'après les déclarations automatisées de données sociales (DADS) pour 2008, déposées par les seuls employeurs français, **6 636 salariés** (pour 6 848 déclarations, un même salarié pouvant avoir plusieurs employeurs) **ont perçu 93,96 millions d'euros d'indemnités d'impatriation exonérées d'IR**, soit une moyenne individuelle de 14 165,2 euros. Les principales catégories d'emplois bénéficiaires sont :

- les professeurs des écoles, instituteurs et professions assimilées (1 688 personnes) ;
- les cadres administratifs et commerciaux d'entreprises (1 240 personnes) ;
- les ingénieurs et cadres techniques d'entreprises (807 personnes) ;
- de façon surprenante, les ouvriers agricoles et assimilés (784 personnes) ;

- en revanche, **une seule demande d'agrément pour le régime des non-salariés était en cours d'instruction** en juin 2010.

Les cinq premiers secteurs et activités concernés en montant déclaré sont, outre 2 046 personnes relevant d'une activité non identifiable : les services fournis principalement aux entreprises (798 personnes), le commerce de gros et les intermédiaires du commerce (975), les industries alimentaires (357), l'éducation (1 019) et l'intermédiation financière (174). **Ces secteurs concentrent un peu moins des deux tiers des primes d'impatriation exonérées** (hors bénéficiaires non classés).

A titre de comparaison, 137 245 foyers fiscaux, dont des salariés détachés à l'étranger, ont perçu des primes d'expatriation exonérées. Parmi eux, 183 ont déclaré à la fois des primes d'impatriation et d'expatriation.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises par l'administration fiscale et le réseau des missions économiques à l'étranger pour **promouvoir le dispositif** : création fin 2009 d'un espace dédié au Service d'accueil des non-résidents (SANR) sur le portail Internet de l'administration fiscale (6 918 consultations de la rubrique « régime des impatriés » à fin avril 2010), conférences de présentation de la fiscalité française à l'étranger (Bruxelles, Londres, Espagne, Etats-Unis), interventions auprès de réseaux et associations externes, information des professionnels (cabinets d'avocats et d'ingénierie patrimoniale).

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur général, juillet 2010

d) Un impôt « inquisitorial »

Le mécanisme de l'ISF conduit les assujettis à livrer à l'administration fiscale des informations à caractère très personnel.

Cela concerne les informations relatives au foyer, auquel s'applique l'impôt, que les personnes soient mariées, pacsées ou simplement en concubinage.

Cela concerne aussi l'assiette elle-même, c'est-à-dire l'ensemble des biens détenus, dont il faut non seulement réaliser l'inventaire mais aussi procéder à l'évaluation au 1^{er} janvier de l'année.

La déclaration d'ISF est donc, en soi, difficilement ressentie par de nombreux redevables, compte tenu, en particulier, des aléas susceptibles d'affecter la valeur déclarée de leurs biens.

e) Une tranche inférieure fortement marquée par le poids de l'immobilier

L'évolution du prix de l'immobilier depuis le milieu des années 1990 a abouti à ce que de nombreux propriétaires d'un bien situé dans un quartier ayant connu une « flambée des prix » sont devenus redevables de l'ISF de ce seul fait, sans que leur valeur de jouissance du bien ait été accrue.

Ainsi, la part de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt s'élève à plus de 25 % pour les assujettis situés dans la tranche inférieure de l'ISF (contre 15 % pour l'ensemble des assujettis), cette moyenne ne rendant évidemment pas compte des situations individuelles.

Pour les intéressés, **l'ISF est donc un impôt au caractère immobilier marqué**, ce qui donne le sentiment d'un impôt détourné de son objet et d'une surimposition de biens déjà frappés par la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

f) Des tranches supérieures aux effets potentiellement confiscatoires

Pour les tranches supérieures, le problème provenait, jusqu'à l'instauration du bouclier fiscal (*cf.* ci-après) de la combinaison de taux de taxation élevés¹ et du « plafonnement du plafonnement » de cet impôt mis en place en 1996.

Plafonnement et « plafonnement du plafonnement » de l'ISF

En instaurant l'ISF, dans le cadre de la loi de finances pour 1989 présentée par le gouvernement de Michel Rocard, le législateur a prévu un mécanisme de plafonnement (qui n'existait pas sous le régime précédent de l'IGF). Ainsi, aux termes de l'article 885 V *bis* du code général des impôts, l'ISF des redevables ayant leur domicile fiscal en France devait être réduit de la différence entre :

- d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente ;

- d'autre part, 70 %² du total des revenus net de frais professionnels soumis en France et à l'étranger à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente et des produits soumis à un prélèvement libératoire de cet impôt. En outre, depuis 1999 (et sous pression jurisprudentielle), les prélèvements sociaux et les prélèvements additionnels à l'impôt sur le revenu entrent dans le calcul de ce plafonnement.

¹ 1,80 % pour la tranche supérieure, ce qui est très significatif compte tenu du rendement des investissements et du fait que l'ensemble du patrimoine (même non constitutif de revenus) est frappé par l'ISF.

² A compter de 2011, ce taux a été porté à 85 %.

L'article 6 de la loi de finances pour 1996, adopté à l'initiative du gouvernement d'Alain Juppé, a complété l'article 885 V *bis* précité afin que, pour les redevables disposant d'un patrimoine taxable excédant la limite supérieure de la troisième tranche du tarif de l'impôt¹, la réduction à opérer sur la cotisation d'ISF ne puisse excéder :

- 50 % du montant de la cotisation normalement due par l'intéressé ;

- ou, si cette somme est supérieure à au montant visé à l'alinéa précédent, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite de la troisième tranche du barème.

Le mécanisme du plafonnement s'est donc ainsi trouvé lui-même plafonné, d'ailleurs davantage dans un souci de lutte contre l'optimisation fiscale que pour des raisons « idéologiques ». Notre ancien collègue Alain Lambert, alors rapporteur général de votre commission des finances, avait souligné, lors des débats, le risque que **la mise en place d'une mesure aboutissant, dans certains cas, à ce que les contribuables soient obligés d'aliéner une partie de leur patrimoine pour payer leurs impôts induise un risque fort de délocalisation des fortunes françaises, pouvant apparaître disproportionné par rapport au gain budgétaire espéré**. Les faits ont, par la suite, montré la pertinence de cette analyse.

Ces dispositions font de l'ISF, dans une large mesure, **un impôt déconnecté du revenu de ses redevables, au caractère potentiellement confiscatoire**. En effet, certains assujettis devaient consacrer la totalité de leurs revenus (voire davantage) au règlement de leurs impôts.

Pour mémoire, sans que le Conseil constitutionnel ne se soit jamais prononcé sur la constitutionnalité d'un impôt qui serait, par lui-même, confiscatoire², sa jurisprudence considère que « *pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément* »³. Dans cette logique, le cumul des impositions subies par un contribuable ne devrait donc pas être pris en compte pour l'application de ce principe.

2. Des contournements pour ne pas aborder le problème de front

Le caractère symbolique très fort de l'ISF a souvent conduit le législateur à traiter de ce sujet par des voies détournées.

C'est ainsi que, plutôt que de revenir au dispositif originel de l'ISF, le gouvernement de Dominique de Villepin a préféré créer, au sein de la loi de finances pour 2006, le « **bouclier fiscal** », codifié aux articles 1^{er} et 1649-0 A

¹ A ce jour, 2 530 000 euros, selon les dispositions de l'article 885 U du code général des impôts.

² Le Conseil constitutionnel ne s'est pas saisi de l'article 6 de la loi de finances pour 1996 qui a établi le plafonnement de l'ISF et le « bouclier fiscal », évoqué ci-après, empêche qu'une question prioritaire de constitutionnalité porte sur ce thème.

³ Décision 90-285 DC du 28 décembre 1990.

du code général des impôts. Dans sa première version, le bouclier disposait que la somme de l'ISF, de l'impôt sur le revenu, des taxes foncières et de la taxe d'habitation ne dépasse pas 60 % des revenus nets de frais professionnels et des produits soumis à prélèvements libératoires, desquels il convient de retrancher les déficits catégoriels dans les règles prévus à l'article 156 du même code.

Ce dispositif a été singulièrement renforcé par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Depuis lors, les mêmes impositions qu'auparavant, auxquelles se sont ajoutés les prélèvements sociaux, ne doivent pas excéder la moitié des revenus (au sens du calcul précédent).

Il est à noter que, l'article 885 V *bis* précité n'ayant pas été modifié, le bouclier fiscal s'apparente donc, par ses effets, à un « plafonnement du plafonnement » de l'ISF (même si la moitié de ses bénéficiaires, représentant 1 % de son coût, ne sont pas redevables de cet impôt).

3. L'échec du bouclier fiscal

Comme cela a été souligné, **le bouclier fiscal, s'il est simple dans son principe, est complexe dans ses modalités** et son apparition n'a clairement pas contribué à simplifier le calcul de l'impôt.

C'est peut-être en partie pour cela que, **quatre ans après son instauration, il n'a pas abouti aux résultats escomptés pour ce qui concerne l'évolution des exils fiscaux**. De ce point de vue, les dernières données disponibles apparaissent ambiguës : en 2008, le nombre des exilés fiscaux s'est établi à 846 (contre 843 en 2006), 312 expatriés fiscaux étant revenus en France (contre 226 en 2006). Au regard de ces chiffres, il est clair, en revanche, que l'amplification du bouclier fiscal n'a pas eu l'effet massif espéré. La récurrence de la mise en cause du bouclier fiscal dans le débat public n'a certainement pas encouragé les intéressés à prendre une décision aussi lourde que celle d'un retour en France.

De fait, **si jusqu'à la crise, dans un contexte de baisse des impôts pour tous, le principe du bouclier fiscal ne soulevait pas d'objection majeure de la majorité de nos concitoyens, la crise économique et budgétaire en a fortement modifié la perception**. Un vif débat a ainsi eu lieu quand a été créé un prélèvement supplémentaire de 1,1 % sur les revenus du patrimoine afin de financer la création du revenu de solidarité active (RSA). L'inclusion de ce prélèvement au sein du bouclier a suscité des critiques fondées sur le fait que les contribuables les plus favorisés seraient paradoxalement les seuls à ne pas participer à l'effort demandé à tous les autres.

Le présent projet de loi de finances ne s'inscrit d'ailleurs pas dans la même logique que celle retenue pour la contribution précitée. En effet, son

article 3 exclut explicitement du bénéfice du bouclier fiscal la contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et les revenus du capital en faveur du financement de la réforme des retraites. Une telle évolution montre bien que le bouclier fiscal tend à se percer et qu'il est temps de revoir l'économie générale du système.

La procédure engagée par la Commission européenne contre le fonctionnement du bouclier fiscal et du plafonnement de l'ISF

La Commission européenne a annoncé, le 28 octobre 2010, avoir formellement demandé à la France, sous la forme d'un **avis motivé**, de modifier sa législation sur le bouclier fiscal et sur le plafonnement de l'ISF afin de se mettre en conformité avec les principes du droit de l'Union européenne, en particulier en matière de libre circulation des personnes, des travailleurs et des capitaux.

L'institution bruxelloise met en avant deux points pour justifier sa demande :

- d'une part, le bénéfice de ces dispositions est réservé aux seuls résidents français et ne concernent donc pas les personnes domiciliées à l'étranger, même si elles perçoivent la majorité de leurs revenus de source française et si elles sont imposées principalement en France. Cela concerne, en particulier, des travailleurs frontaliers, notamment espagnols et suisses ;

- d'autre part, la Commission conteste le fait que « **le calcul des impôts payés qui permet de déterminer le montant de 50% et l'éventuel montant à rembourser, prend uniquement en compte les impôts payés en France** ». Selon elle, « *ceci constitue un obstacle à la libre circulation des capitaux prévue à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en influençant les choix d'investissement des contribuables français. En effet, ces contribuables préféreront acquérir des titres produisant des dividendes taxés en France et inclus dans le calcul du bouclier fiscal, plutôt que des titres équivalents pour lesquels ils devraient acquitter l'impôt dans un autre Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen, et qui, par conséquent, ne seraient pas pris en compte de la même manière dans le calcul du bouclier fiscal* ».

Le premier sujet n'apparaît pas véritablement problématique, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considérant même que la pratique (à défaut du droit écrit) satisfait déjà la demande de la Commission européenne.

En revanche, le deuxième point soulève un important problème de principe puisqu'il pourrait **aboutir à ce que l'administration fiscale française rembourse, en pratique, une partie des impôts acquittés à l'étranger**. Le Gouvernement a fait savoir qu'il conteste une telle interprétation du droit communautaire et qu'il est prêt à faire valoir ses droits en justice.

Comme il est habituel, l'avis motivé donne deux mois à l'Etat membre pour adapter son droit conformément à la requête, la saisine de la Cour de justice des communautés européennes pouvant intervenir une fois passé ce délai. La procédure devrait donc suivre son cours dans les prochains mois, mais votre rapporteur général considère qu'**il serait particulièrement inopportun et incompréhensible aux yeux des Français que des impôts payés hors de France puissent être en partie remboursés par l'Etat**. Au demeurant, **si une telle interprétation du droit européen devait prévaloir, ce serait une raison de plus pour procéder à la suppression pure et simple de l'ISF**.

B. UNE PREMIÈRE CONTRIBUTION AU DÉBAT

Une remise à plat de la fiscalité patrimoniale est donc nécessaire. L'initiative prise en ce sens par le Président de la République tombe à point nommé.

Votre rapporteur général, après avoir brièvement dressé le panorama actuel de cette fiscalité, livrera ses premières analyses sur cette question, qui aura évidemment vocation à être approfondie au cours des prochains mois.

1. Panorama de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine

Avant tout, il convient de rappeler que **la fiscalité du patrimoine ne se limite pas au seul ISF**, loin s'en faut.

En effet, le patrimoine se taxe lorsqu'il se crée (notamment par l'imposition des dividendes ou des plus-values), lorsqu'il est détenu (ISF et taxes foncières) ou lorsqu'il se transmet (droits de mutation à titre onéreux, droits de mutation à titre gratuit – successions et donations).

Si, dans son étude précitée, le CPO souligne les grandes difficultés qu'il y a à retracer les revenus du patrimoine, lesquels ne figurent ni dans les données fiscales ni dans les comptes nationaux, ils peuvent néanmoins être approchés au travers de l'assiette large que constitue la CSG¹. Les autres matières fiscales sont beaucoup mieux identifiées.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de 1997 à 2007 du produit des différentes impositions patrimoniales qui ont été identifiées par le CPO dans son étude.

¹ Toutefois, certains revenus, concernant notamment des livrets d'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable, livret d'épargne populaire, livret jeunes et livret d'épargne entreprises) sont exonérés, de même que certaines plus-values immobilières, les revenus fonciers exonérés au titre des dispositifs d'investissement locatif ou encore les produits d'assurance-vie en unités de compte qui se terminent par le décès du souscripteur.

Les prélèvements fiscaux et sociaux sur le patrimoine : évolution de 1997 à 2007

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ISF	1 534	1 697	1 943	2 427	2 658	2 461	2 335	2 646	3 076	3 681	4 418
DMTG											
- donations		786	1 468	1 411	1 653	756	851	1 260	1 428	1 401	1 087
- successions		4 789	5 113	5 531	5 702	6 291	6 476	7 385	7 338	7 266	7 882
<i>p.m. impôt sur le revenu</i>	<i>43 457</i>	<i>45 480</i>	<i>49 371</i>	<i>52 085</i>	<i>52 659</i>	<i>50 529</i>	<i>52 425</i>	<i>52 822</i>	<i>54 186</i>	<i>56 708</i>	<i>54 183</i>
DMTO											
- Etat											
biens mobiliers		483	542	484	481	487	481	579	530	783	939
biens immobiliers Etat		2	4	3	4	4	4	3	5	330	304
- collectivités territoriales		5 238	5 262	5 117	5 450	5 970	6 588	7 612	8 715	9 879	10 389
Taxes foncières											
- propriétés non bâties	1 128	1 137	1 153	1 173	1 190	1 223	1 257	1 291	1 329	1 193	1 220
- propriétés bâties	16 043	16 861	17 533	18 086	18 649	19 791	21 128	22 350	24 022	25 553	26 724
Contributions sociales											
CSG sur revenus de l'épargne (7,5% puis 8,2%)			6 327	6 845	7 234	6 729	6 461	6 872	7 897	9 793	11 598
CRDS (0,5%)	428	444		448	522	473	452	479	526	599	588
Prélèvement social de 2%				1 802	1 900	1 783	1 717	1 955	1 911	2 347	2 799
contribution CNSA (0,3%)								116	286	352	380

Source : CPO

2. Les pistes envisageables

a) Supprimer le bouclier fiscal

Pour les raisons qui ont été développées précédemment, votre rapporteur général estime qu'**une réforme de la fiscalité patrimoniale devrait nécessairement inclure la suppression du bouclier fiscal.**

Certes, le principe selon lequel les contribuables ne doivent pas consacrer une part excessive de leurs revenus à l'acquittement de l'impôt reste bon et doit trouver à s'appliquer.

Mais le mécanisme de restitution n'est pas adapté dans une période de nécessaire effort budgétaire, lorsque les prélèvements obligatoires ne diminuent plus, et doivent même augmenter.

C'est donc la construction même des impôts qui doit leur assurer un caractère non confiscatoire, au lieu d'un mécanisme correctif intervenant en bout de course et pouvant faussement donner l'impression d'un « cadeau » fait à certains contribuables.

La suppression du bouclier fiscal rapporterait environ **700 millions d'euros.**

b) Que faire de l'ISF ?

(1) Une suppression évidemment souhaitable mais politiquement difficile à assumer dans l'immédiat

Lors des deux derniers débats budgétaires, votre rapporteur général a défendu, avec nos collègues le président Jean Arthuis et Jean-Pierre Fourcade, un amendement dit du « **triptyque** », procédant à la suppression conjointe de l'ISF et du bouclier fiscale et finançant ces mesures par la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu et par un alourdissement de la fiscalité des plus-values¹. Ce débat a été repris cette année à l'Assemblée nationale, notamment à l'initiative de 117 députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) qui ont cosigné un tel amendement.

Votre rapporteur général reste persuadé que cette solution est la meilleure, étant, en particulier, celle qui nous rapprocherait le plus de la pratique de nos voisins européens, comme les Allemands. A cet égard, dans l'attente de la remise des travaux en cours de la Cour des comptes sur la comparaison des fiscalités française et allemande, il est possible de rappeler que, dans son rapport précité, le CPO relevait que « *si l'Allemagne a supprimé son impôt sur le stock de capital/fortune en 1997, elle a relevé, depuis le 1^{er} janvier 2007, le taux de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu de 3 % pour les revenus annuels nets imposables supérieurs à*

¹ Voir le compte-rendu des débats du Sénat du 8 décembre 2008 et du 7 décembre 2009. Pour le chiffrage du triptyque, voir le rapport d'information Sénat n° 45 (2009-2010) sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

250 000 euros. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le champ de la nature des revenus pris en compte pour cette imposition a été étendu. L'intention affichée est donc d'imposer les plus aisés par l'intermédiaire de l'imposition des revenus ».

Toutefois, **d'un point de vue politique, une suppression pure et simple de l'ISF à la mi-2011 apparaît peu probable**, ce thème sensible pour nos compatriotes n'ayant pas été abordé à l'occasion des campagnes présidentielle et législative de 2007.

S'il n'est, bien entendu, pas interdit au Parlement de « montrer la voie » et de faire avancer le débat, dans la perspective de l'après-2012, le pragmatisme commande de ne pas abroger un impôt aussi symbolique que l'ISF sans disposer d'une pleine légitimité politique. De manière générale, toute réforme « systémique » de l'ISF gagnerait à être examinée au début de la prochaine législature, dans le cadre d'une nouvelle stratégie fiscale d'ensemble.

Ces remarques liminaires ne doivent pas conduire le législateur à l'immobilisme. De toute façon, la suppression du bouclier fiscal impose de revoir concomitamment les défauts les plus évidents de l'ISF pour que celui-ci ne redevienne pas aussitôt confiscatoire pour certains de ses assujettis. Comme indiqué *supra*, **les sujets de la résidence principale et des tarifs applicables aux différentes tranches devront donc être traités dès 2011.**

(2) Le sujet délicat de la résidence principale

La piste de l'exclusion de la résidence principale de l'assiette de l'ISF a été évoquée par des membres du Gouvernement. Il s'agit là d'une demande fréquente des redevables de cet impôt, qui a déjà été étudiée à plusieurs reprises par le Sénat à l'occasion de l'examen des amendements aux derniers projets de lois de finances.

Cette piste paraît cependant délicate à suivre jusqu'à son terme.

En effet, **la constitutionnalité d'une telle proposition est loin d'être acquise**. En effet, le Conseil constitutionnel a, en validant l'existence de l'ISF à l'occasion d'une récente question préalable de constitutionnalité¹, souligné que *« l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; qu'ainsi, le grief tiré de ce que l'assiette de cet impôt méconnaîtrait l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ».*

Dès lors, toute mesure d'exonération serait examinée en balançant l'entorse à l'égalité devant l'impôt ainsi constituée et l'objectif d'intérêt général poursuivi. Or, cet objectif serait probablement difficile à définir pour

¹ Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010.

ce qui concerne la propriété de la résidence principale des assujettis alors même qu'elle constitue de façon indiscutable une faculté contributive, par exemple en ce qu'elle permet d'économiser le montant de son loyer. A cet égard, il convient de rappeler que **l'actuel abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale pour le calcul de l'ISF¹ n'est pas un « cadeau » du législateur aux intéressés mais résulte directement de l'application de la jurisprudence de l'arrêt « Fleury »** de la Cour de cassation² selon laquelle un bien immobilier non vacant doit être évalué en prenant en compte la dévalorisation résultant de cet état de fait.

En la matière, **aller trop loin risquerait donc de ne mener nulle part** en cas de censure du Conseil constitutionnel et de constituer, dans les faits, une fausse compensation de la disparition du bouclier fiscal.

Pour cette raison, même s'il pourrait envisager d'améliorer le dispositif actuel afin de prendre en compte l'illiquidité de biens immobiliers que leurs possesseurs excluent de vendre, **votre rapporteur général ne considère pas possible d'aller au-delà d'un abattement de 50 % sur la valeur de la résidence principale, le coût d'une telle mesure étant évalué à 272 millions d'euros.**

(3) A l'horizon 2011, une panoplie de mesures de paramètres pourrait répondre aux défauts les plus criants de l'ISF

La piste qui pourrait être privilégiée pour agir dès 2011 consiste sans doute à **modifier conjointement plusieurs paramètres et modalités d'application de l'ISF qui sont à l'origine des dysfonctionnements les plus criants de cet impôt.**

En premier lieu, il convient de **supprimer le « plafonnement du plafonnement » de l'ISF. En revenant au dispositif d'origine** mis en place par François Mitterrand et Michel Rocard, c'est-à-dire un **plafonnement au taux de 70 %**, une telle mesure de protection élémentaire des assujettis coûterait **205 millions d'euros**, selon le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Ensuite, le seuil d'assujettissement à l'ISF doit être revu. Il n'est pas normal que des foyers de la classe moyenne doivent acquitter cet impôt, en se soumettant à la procédure lourde de déclaration du patrimoine, simplement parce que la valeur de leurs biens immobiliers a progressé au cours de ces dernières années. La solution la plus simple consisterait à **supprimer la première tranche du barème**, le seuil d'entrée dans l'ISF étant ainsi porté à 1 290 000 euros, ce qui paraît plus compatible avec la notion de « fortune ». D'après les données de Bercy, **le coût de cette mesure s'établit à 904 millions d'euros.**

D'autre part, pour les biens immobiliers qui resteront dans l'assiette de l'ISF, il serait légitime que **les taxes foncières** qui leur sont applicables

¹ Cet abattement, que la loi de finances pour 1999 a initialement fixé à 20 %, a été porté à 30 % dans le cadre de la loi TEPA.

² Cass comm, 13 février 1996.

puissent être déduites de l'impôt, dans le souci d'éviter la double imposition de cette partie du patrimoine. Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi n'a pas encore pu évaluer le coût de cette mesure.

Enfin, le tarif de l'ISF devra être revu. Il s'agit là d'un sujet délicat mais qu'il devrait être possible de dépassionner. En effet, pour se limiter à la tranche supérieure de l'ISF, un taux d'imposition de 1,80 % portant sur la valeur du patrimoine, qu'il soit ou non productif de revenus n'apparaît pas raisonnable. **Il faudra donc diminuer ces taux, éventuellement en les exprimant en tant que fraction d'un taux représentatif d'un revenu « normal » du patrimoine¹.** Le coût d'une **baisse de 20 %** des taux subsistants (après la suppression de la première tranche) est estimé à **680 millions d'euros** par Bercy, celui d'une diminution de 30 % de ces taux étant évalué à 1 milliard d'euros.

Sur la base de tels principes, il serait possible de **transformer, dès 2011, l'ISF en un impôt bien moins pénalisant pour l'économie française**, même en l'absence de bouclier fiscal, **pour un coût total de l'ordre de 2 milliards d'euros.**

c) Les recettes de substitution

Quelle que soit la forme que prendra la réforme de l'ISF, celle-ci devra être complétée par de **nouvelles ressources** qui en assureront l'équilibre financier.

D'une part pour des raisons budgétaires, l'Etat ne pouvant se permettre de perdre une nouvelle fois des recettes importantes.

D'autre part, parce que l'exercice ne consiste pas à favoriser une catégorie de contribuables aisés mais bien à adapter la fiscalité de sorte qu'elle ne puisse plus présenter de caractère confiscatoire.

Dans l'hypothèse étudiée ci-dessus d'une réforme de l'ISF coûtant 2 milliards d'euros et d'une suppression conjointe du bouclier fiscal engendrant une économie de 700 millions d'euros, il s'agit de **trouver environ 1,3 milliard d'euros de recettes de substitution.**

(1) La création d'une tranche supérieure à l'impôt sur le revenu est à la fois nécessaire et légitime

Votre rapporteur général est convaincu que **la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu est indispensable dans un tel scénario.** Comme indiqué précédemment, c'est bien la voie dans laquelle s'est orientée l'Allemagne quand ce pays a supprimé son impôt sur le patrimoine.

¹ A cet égard, il est intéressant de relever qu'aux Pays-Bas, en contrepartie de la suppression de l'impôt sur la fortune alors en vigueur a été introduite une **taxation au taux proportionnel de 30 %, assise sur un rendement forfaitaire de 4 % de l'actif net (à l'exclusion de la résidence principale et des capitaux investis dans une entreprise personnelle) qui se substitue également à toute imposition des revenus et gains effectivement réalisés.** Un tel système tend clairement à orienter l'épargne vers les supports les plus dynamiques.

De fait, l'impôt sur le revenu est un levier financier important. Ainsi, la **création d'une tranche au-delà de 100 000 euros de revenu imposable** (par part du foyer fiscal) taxée à un taux supérieur de 5 points à celui de l'actuelle tranche supérieure¹, **rappporterait un milliard d'euros**, soit une grande partie des ressources nouvelles à recouvrer.

Par ailleurs, ce surcroît d'imposition serait **une mesure légitime**, qui frapperait les revenus des plus aisés de nos concitoyens. En outre, au niveau retenu, ce ne sont plus vraiment des revenus du travail qui seraient ainsi taxés mais, en pratique, les revenus de cadres supérieurs, de cadres dirigeants et de mandataires sociaux dont la rémunération reflète notamment le réseau de relations et le niveau élevé de responsabilités.

A l'inverse, imposer les seuls revenus du patrimoine présenterait le défaut d'offrir moins de marges de manœuvre financières et de compenser des pertes de recettes réelles par des gains théoriques, des taux d'imposition trop élevés étant de nature à orienter davantage d'épargne vers des produits à fiscalité privilégiée (assurance-vie, plan d'épargne en actions, etc.) afin d'échapper aux taxes ainsi majorées.

(2) Un complément à trouver sur le patrimoine ou les revenus du patrimoine

Le solde, soit environ 300 millions d'euros, devrait toutefois provenir soit du patrimoine soit des revenus qu'il crée.

Deux pistes principales pourraient convenir :

- **soit une légère majoration des droits de succession**, qui resteraient à un niveau bien inférieur à la situation en vigueur avant l'adoption de la loi TEPA précitée ;

- **soit une nouvelle majoration des plus-values mobilières** (160 millions d'euros par point) **et immobilières** (87 millions d'euros par point), en retouchant éventuellement les conditions d'exonération de ces plus-values afin d'éviter un changement de comportement trop important des contribuables.

En outre, si la réforme de l'ISF était plus coûteuse que ce qui est envisagé *supra*, un outil plus puissant tel que la suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les revenus du patrimoine, pourrait être utilisé, la recette associée étant estimée à 673 millions d'euros. Des dispositifs internes à l'ISF lui-même, comme une révision des paramètres de la réduction d'impôt au titre des investissements dans les PME ou au titre des dons, pourraient également être adoptés. Logiquement, un ISF réduit devrait être débarrassé de ses « niches »...

En tout cas, votre rapporteur général considère que lorsque viendra le temps de ce débat, **le Parlement devra disposer de toutes les marges de manœuvre nécessaire pour agir sans hypothéquer les comptes publics.**

¹ Selon les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi de finances, ce taux devrait être porté de 40 % à 41 %. Afin d'obtenir une recette d'un milliard d'euros, il faudrait donc porter à 46 % le taux de la nouvelle tranche.

C'est pourquoi il ne pourra approuver les mesures qui, au sein du présent projet de loi de finances, anticipent ce débat ou reviennent à utiliser d'ores et déjà tel ou tel levier.

Enfin, **le besoin de réforme fiscale de notre pays ne saurait se résumer à l'évolution de la seule fiscalité patrimoniale**, pour importante qu'elle soit. Le débat de 2011 et, au-delà, le rendez-vous de la prochaine campagne présidentielle doivent également permettre d'aborder l'ensemble de la matière fiscale, tant pour les personnes physiques que pour les entreprises, dans un souci d'équité, d'efficacité et de compétitivité.

Récapitulatif des principaux paramètres de la réforme de la fiscalité patrimoniale

(en millions d'euros)

<i>Evolution des recettes de l'Etat</i>	+	-
Suppression du bouclier fiscal	700	
<i>Pour mémoire : suppression de l'ISF</i>		3 928
Suppression du « plafonnement du plafonnement » de l'ISF		205
Suppression de la première tranche de l'ISF		904
Abattement de 50 % sur la valeur de la résidence principale		272
Imputation totale ou partielle des taxes foncières sur l'ISF		<i>A déterminer</i>
Diminution de 20 % des taux applicables pour le calcul de l'ISF		680
Tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu (majoration de 5 points au-delà de 100 000 euros de revenus)	1 000	
Augmentation d'un point de l'imposition des plus-values mobilières (*)	160	
Augmentation d'un point de l'imposition des plus-values immobilières (*)	187	
Suppression de la déductibilité de la CSG sur les revenus du patrimoine (*)	673	
Reparamétrage des niches fiscales « ISF-PME » et « ISF-dons »	<i>A déterminer</i>	
Majoration des droits de succession	<i>A déterminer</i>	

(*) Chiffres 2009

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (29 SEPTEMBRE 2010)

Réunie le 29 septembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, sur le projet de loi de finances pour 2011 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

M. Jean Arthuis, président. – Nous avons l'honneur d'accueillir Mme Lagarde. M. Baroin, qui présente les projets de loi de finances et de loi de programmation des finances publiques devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, va nous rejoindre.

Pouvez-vous, madame la ministre, nous présenter le cadrage macro-économique de ces perspectives budgétaires ?

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie de l'industrie et de l'emploi. - Le diagnostic d'abord. Après une crise d'une brutalité et d'une ampleur inédites depuis la deuxième guerre mondiale, la France est engagée dans la reprise. Je veux pour preuve de cette entrée dans l'après-crise l'augmentation du PIB de 0,7 % au deuxième trimestre. Tous les moteurs de la croissance y ont contribué. La consommation n'a jamais fléchi : les stabilisateurs automatiques ont fonctionné et les aides aux plus défavorisés ont joué. L'investissement a repris (+ 0,1 % dans le privé) grâce à la demande adressée à la France, grâce aussi au redressement de la confiance ainsi qu'à la réforme de la taxe professionnelle. Les exportations contribuent positivement à la croissance – le budget que nous consacrons à leur soutien, faible par rapport à celui d'autres pays, a été maintenu.

La reprise est engagée pour la France qui a supporté la crise plutôt mieux que ses partenaires. Malgré la très forte reprise en Allemagne, notre voisin n'a pas retrouvé son niveau antérieur. En revanche, le marché de l'emploi, infiniment plus souple que le nôtre, s'y est mieux comporté.

Le poids de la crise s'est fait sentir en 2009. Le nombre de demandeurs d'emploi diminue, malgré des effets de « tôle ondulée ». Depuis le début 2010, l'économie française a commencé à créer des emplois. Le chômage au sens du BIT est revenu de 9,6 % à 9 % et nous favorisons la politique de l'emploi.

Si nous avons bien réussi face à la crise, la politique pour l'après-crise repose sur deux colonnes, la réduction du déficit et la poursuite des

réformes structurelles. La première constitue un impératif absolu. Elle répond à un engagement que nous avons pris et prolonge le pacte de stabilité et de croissance dont vous avez été, monsieur le Président, un inspirateur. Nous ne devons pas transmettre aux générations futures une dette qui leste l'économie. J'espère que la trajectoire sera inversée d'ici 2013. C'est en outre une nécessité financière car la signature des Etats souverains est notée. Avec une note AAA, la France a un *spread* de trente points environ avec l'Allemagne. Avec celle-ci et les Pays-Bas, nous avons les trois meilleures signatures de l'Union.

Pour que la croissance soit durable, il faut agir sur les facteurs travail et compétitivité ainsi que sur l'environnement. Après les heures supplémentaires, le revenu de solidarité active (RSA), la réforme de Pôle emploi et celle de la taxe professionnelle, celle des retraites favorise le travail et l'emploi, et devrait entraîner une augmentation du PIB de + 0,3 point de PIB en moyenne sur dix ans.

L'amélioration de la compétitivité résultera notamment de la réforme de la taxe professionnelle, du crédit d'impôt-recherche, des pôles de compétitivité, mais aussi des grandes dépenses d'avenir pour les nouvelles technologies et pour l'enseignement supérieur et la recherche.

La régulation financière est améliorée par les dispositions du projet de régulation bancaire et financière et par la future taxe de risque systémique sur les banques.

La croissance, d'abord estimée à 0,7 % pour 2010 a été revue à 1,5 % ; prévoir 2 % pour 2011 ne paraît pas déraisonnable, puisque nous avons déjà un rythme annualisé de 2 %. Nous avons retenu une inflation de 1,5 %, un baril à 80 dollars, un euro à 1,30 dollar. Le redressement des créations d'emplois salariés est de 80 000 dans le secteur marchand en 2010, quoiqu'aient prédit les Cassandres, et de 160 000 au total pour 2010. Il engendrera consommation et investissement, ouvrant ainsi un cercle vertueux. Le taux des prélèvements obligatoires serait de 42,9 % en 2011 contre 41,9 % en 2010, ce qui ne correspond cependant pas à une augmentation des impôts.

Retraites, dette sociale ou autres mesures, la politique fiscale est cohérente. Les niches dégageront 9,4 milliards en 2011 et 11,5 milliards en 2012 ; les autres mesures de recettes porteront ces montants à respectivement 10,9 milliards et 13,6 milliards. Il s'agit du financement de la réforme des retraites, du relèvement d'un point de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité du capital, relèvement pour lequel le bouclier fiscal ne jouera pas.

Pour la dette sociale, l'imposition au fil de l'eau des compartiments euros des contrats multisupports s'ajoutera à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) à taux réduit sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables et à la taxation des sommes placées dans la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance.

Les autres mesures de réduction des niches concernent l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les offres *triple play*, la réduction des aides fiscales à l'énergie photovoltaïque, les modalités déclaratives en cas de mariage ou de pacs, le recentrage et la moralisation de l'ISF PME ou encore le rabot de 10 % sur toutes les niches plafonnées à l'exception de celles qui favorisent l'emploi et l'innovation ou en faveur des plus défavorisés, ainsi que la taxe sur les 4x4 convertibles.

Cette politique fiscale est cohérente. Les réformes structurelles sont poursuivies et l'investissement soutenu. Tous les leviers fiscaux jouent pour accompagner la politique économique. La répartition de l'effort entre les ménages et les entreprises est équilibrée : 40 % pour les uns, 60 % pour les autres. Les prélèvements que l'on met à la charge des entreprises sont ultimement financés par les ménages.

M. Jean Arthuis, président. – On peut le dire.

Mme Nicole Bricq. – Ça !

Mme Christine Lagarde. – Nous avons choisi des priorités claires et revu les niches qui ne sont plus nécessaires ou qui apparaissent excessives. Le rabot a été utilisé de manière subsidiaire. Le bouclier fiscal ne s'applique ni au relèvement de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, ni au supplément d'imposition sur l'épargne, non plus qu'aux conséquences du rabot fiscal : la justice va de pair avec la clarté.

Nous allons poursuivre les réformes structurelles avec la refonte du prêt à taux zéro (PTZ), qui est regroupé avec le pass-foncier et le crédit d'impôt « TEPA » pour les intérêts d'emprunt. Benoist Apparu a conçu un dispositif unifié avec une enveloppe inférieure au total des trois procédures antérieures. Le crédit d'impôt recherche sera remboursé en année n aux petites et moyennes entreprises pour conserver cette idée de partenariat instantané. Le régime d'imposition des revenus tirés des concessions des brevets est harmonisé pour éviter une aberration qui avantageait les exploitants étrangers. Enfin, nous modifions la contribution économique territoriale et l'assiette de l'imposition forfaitaire sur les éoliennes tout en simplifiant la péréquation : un seul fonds concernera les régions et les départements ; pour le bloc communal, le chantier s'effectuera en deux temps pour examiner les propositions.

La taxation des banques, c'est la taxe destinée à financer l'Autorité des marchés financiers (AMF) et la taxe systémique. Celle-ci a pour objectif d'inciter les banques à ne pas prendre de risques excessifs. Outre l'effet des dispositions de l'accord dit de « Bâle III », il y aura la contribution au coût de la supervision de l'autorité prudentielle et celle au Fonds de garantie des dépôts, sur 3 ans.

Voilà les éléments que je souhaitais évoquer en avant-propos.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous remercie pour ce cadrage et salue M. Baroin.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. – Ce budget est historique par l'ampleur de la réduction du déficit. Il fera date par sa façon de tourner le dos à l'augmentation de la dépense. Il marque un tournant car le déficit des administrations publiques avait atteint un niveau élevé et qu'il fallait le réduire de manière conséquente. Nous voulons arriver à 6 % du PIB l'an prochain. C'est du jamais vu depuis 50 ans. Il faut en effet un effort considérable de l'Etat pour revenir à 92 milliards d'euros de déficit, soit une réduction de 40 % par rapport à 2010. Cela passe par la maîtrise de la dépense, le redressement de la recette et la fin des mesures de soutien de l'activité.

Nous agissons sur la dépense et non sur les prélèvements obligatoires. Hormis la dette et les pensions, la norme zéro valeur se traduira par une réduction inédite en termes réels, compte tenu de l'inflation de 1,5 %. Cette réduction n'est pas ponctuelle, elle sera au contraire maintenue. Nous maîtrisons le train de vie de l'Etat et allons, sans affecter la qualité du service public, supprimer à nouveau en trois ans 100 000 postes malgré la baisse des départs en retraite.

La réduction des niches représente une pièce maîtresse de notre stratégie. Les doutes qui s'étaient exprimés n'ont plus lieu d'être : alors que l'objectif du programme de stabilité était de 2 milliards par an pendant trois ans, nous serons d'emblée à 10.

Ce budget est aussi un budget responsable. Nous avons ajusté nos choix à la crise en 2008 et accepté une chute considérable de nos recettes. Cette politique s'est révélée pertinente ; l'on ne peut nier l'évidence, cette stratégie a porté ses fruits, à preuve l'addition de bonnes nouvelles. Mais il nous faut aujourd'hui diminuer les dépenses sans brider la croissance.

Je ne reviens pas sur l'évolution de l'économie, sinon pour rappeler que le président de la République a arbitré à Brégançon que tous les suppléments de recettes seraient affectés au désendettement, et cela dans la durée. La loi de programmation prévoit une trajectoire de réduction de déficit : 6 % du PIB en 2011, puis 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013 – 2 % en 2014. Nous maintiendrons la norme « zéro valeur » pour les dépenses de l'Etat comme pour les transferts aux collectivités. L'Ondam est fixé à 3 % et sera, pour la première fois, tenu. Tous les opérateurs dépendant de l'Etat sont concernés par cette démarche transversale.

Ce budget est responsable, il est aussi juste car les efforts sont équitablement répartis entre les entreprises et les ménages. Cette méthode éclaire nos choix, soucieux de croissance et de pérennité du modèle social. C'est un rabout ciblé et il ne faudrait pas céder à la facilité d'augmenter la fiscalité des seules entreprises déjà plus taxées que leurs concurrentes européennes.

Pour les acteurs de la dépense publique, l'effort sera aussi sans précédent ; Etat, sécurité sociale et collectivités locales y participent. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Etat sont réduites dans le respect des engagements pris en faveur de la justice, de l'enseignement

supérieur, de la recherche et de la sécurité intérieure. Le montant des dépenses s'établira à 357 milliards d'euros ; les transferts aux collectivités sont stabilisés, hors Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et dans une logique de péréquation. S'agissant de la sécurité sociale, la réforme des retraites et la prolongation de la Cades permettront de maintenir la trajectoire. Cependant, les plus défavorisés seront épargnés. Les arbitrages du président de la République envoient un message fort aux étudiants ainsi qu'aux handicapés. Il en va de même pour le RSA ou pour les publics fragiles – je pourrais déclinier les arbitrages rendus, par exemple en faveur des personnes âgées. C'est encore la ventilation des 10 milliards d'euros repris sur les niches, dont 60 % iront à la réduction du déficit de la sécurité sociale.

M. Jean Arthuis, président. – Nous voilà éclairés. Pour ramener le déficit de l'Etat à 92 milliards d'euros en 2011, vous avez dû prendre des arbitrages contraignants et exigeants – quels moments exaltants ! Je salue votre détermination et vous assure que notre commission pourrait vous permettre de réduire encore le déficit prévisionnel.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je soutiendrai ce budget tout en tâchant de l'améliorer un peu. Il se présente beaucoup mieux que le budget pour 2010. La situation macroéconomique se redresse. Tout en maintenant le cap d'une réforme qui coûte trop cher à l'Etat - 5 milliards !-, l'épuration ne souffre pas des lourdes ambiguïtés et des difficultés techniques suscitées par l'annonce de la réforme de la taxe professionnelle – je conviens qu'on nous avait laissé la marge de manœuvre indispensable pour qu'elle se réalise sans devenir un facteur grave de déstabilisation des budgets locaux.

Parmi les thèses que nous défendons, la reconnaissance de la primauté de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale sonne la fin de l'habitude désastreuse de faire figurer des dispositions fiscales dans toute la législation. Quoiqu'un peu tardive, cette décision marque un cap très important.

Nous portons depuis plusieurs années le débat sur la réduction des niches fiscales. Rappelons-nous avec quelle prudence le Gouvernement répondait en 2005 à notre demande de classer les régimes préférentiels selon qu'ils auraient une durée déterminée ou indéterminée.

On nous présente aujourd'hui une dualité de textes, un projet de loi de finances et, surtout, une programmation triennale. Le pacte de stabilité et de croissance deviendra bientôt supérieur aux lois financières annuelles et le Parlement pourra s'approprier cette trajectoire de convergence. Voilà une évolution importante.

Même si l'on peut aller plus loin dans certains domaines, l'action sur les dépenses de fonctionnement et fiscales dépasse, et de loin, ce que nous étions habitués à voir. Il faut ici se souvenir du débat sur le plan de relance. Nous avons critiqué le caractère insidieux et trop peu sensible de la croissance de la dette – je parlais de « l'insoutenable légèreté de la dette publique ». Nos inquiétudes étaient à la mesure des écarts qu'il fallait alors admettre. Cependant, si l'on regarde les défaillances d'entreprise, l'on voit que

la France n'est pas le pays de l'Union qui a traversé cette crise cruelle dans les pires conditions.

Il convient aujourd'hui de converger et de consentir des efforts équitablement répartis. Je me réserve de poser de nombreuses questions après un examen détaillé, car nous ne serons pas avares de propositions constructives dans le respect des principes directeurs de cette loi de finances.

Deux regrets, enfin, sur la loi de programmation. Un taux de croissance de 2 % pour 2012 et 2013 aurait constitué un choix meilleur que la proposition à 2,5 %, car plus neutre et qu'on ne saurait nous reprocher. Je préfère, si la réalité est plus favorable, une révision à la hausse – cela soutient le moral... Dès lors que l'on inclut les collectivités dans le calcul du déficit public au sens maastrichtien, il serait bon de faire preuve de plus de prudence. J'avais également souhaité que le rabot s'exerce plus largement. Cela n'atténue pas le sentiment très positif que j'exprime : l'essentiel, c'est la trajectoire pour 2012 et 2013.

M. Jean Arthuis, président. – Je relève, sur les tableaux que vous nous avez communiqués, que les recettes fiscales subissent une nette diminution en 2011 par rapport à 2010. Cela est étonnant quand on sait l'importance des moins-values, liées aux piètres résultats de 2009, que l'impôt sur les sociétés a enregistrées en 2010. A y regarder de plus près, on observe que c'est la ligne des autres impositions diverses et taxes assimilées qui est en chute libre, passant de 26 à 10 milliards. Faut-il l'interpréter comme une fuite de certaines recettes fiscales vers le projet de loi de financement de la sécurité sociale ?

M. François Baroin. – Non, c'est la bosse de la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président. – Autrement dit, la perception des nouvelles taxes passant de l'État, en 2010, aux collectivités locales, en 2011, vous les sortez du budget de l'État.

Mme Nicole Bricq. – Je ne serais pas mécontente que le ministre du budget nous dise à quels malheurs nous avons échappé, car s'il faut en croire les annonces faites dans la presse... Vous usez encore une fois habilement d'une technique de communication si éprouvée qu'on en connaît désormais, sachez-le, les ficelles...

Même si vous en avez rabattu d'un demi-point sur votre hypothèse de départ, j'estime que tabler sur une croissance à 2 % reste bien optimiste. Même remarque pour la trajectoire des finances publiques, qui reprend les chiffres que vous avez transmis à Bruxelles...

Nous vous avons vus l'un et l'autre déployer tous vos efforts pour relayer le message du Président de la République sur la « juste répartition » des mesures de rigueur – car on n'hésite plus aujourd'hui à les nommer ainsi...

Mme Christine Lagarde. – La rigueur a-t-elle cessé d'être une vertu ?

Mme Nicole Bricq. – ...répartition entre ménages et entreprises. Le ministre a habilement tenté d'anticiper les critiques, mais si l'on additionne le prélèvement sur les assurés, le rapt sur les HLM et le prélèvement sur l'offre télévision-téléphone-Internet, qui sera répercuté par les entreprises, on ne peut qu'en conclure qu'une grosse partie de la charge, les trois quarts, portera sur les ménages. On est loin de l'équité... Et puis, il y a les grandes perdantes : les collectivités locales. Votre budget, dites-vous, ne porte pas atteinte aux services publics ? Vous savez bien que si, tant au plan national que local.

Je passe sur la péréquation : j'ai bien compris, au vu de ce que vous avez annoncé lundi, que l'horizon s'éloigne... Il dépasse déjà 2012, après un nouveau rapport du Gouvernement...

Vous restez accrochés au symbole du bouclier fiscal : c'est persister dans ce qu'il faut bien qualifier de faute politique.

Pour la réduction des dépenses fiscales, votre méthode n'est pas la bonne. Du reste, la métaphore de la lime à ongles serait mieux appropriée que celle du rabot, que vous avez choisie... Nous plaidons, quant à nous, pour une révision générale des niches, après évaluation. Mais déjà, il conviendrait de baisser le plafond, qui reste trop élevé : le rapporteur général et moi-même déposons depuis deux ans des amendements en ce sens. Au lieu de cela, pour dégager 500 millions, vous supprimez ce dont bénéficiaient, pour leur déclaration de revenu, les nouveaux couples, mariés ou pacsés. Vous êtes bien là dans la continuité de ce que vous avez entamé en 2008, où nous avons beaucoup bataillé, et qui débouchera bientôt sur la disparition totale de l'avantage fiscal dont bénéficient les personnes ayant élevé seules un ou plusieurs enfants. Vous persistez dans l'injustice fiscale. On voit bien qui fait les frais de votre politique. Les ménages les plus aisés sont épargnés ; les stabilisateurs automatiques ont préservé les plus pauvres : ce sont tous les ménages modestes, ceux que le Président de la République se plaît à appeler « la France qui se lève tôt », qui vont payer.

M. Jean Arthuis, président. – Une précision sur l'avantage fiscal consenti aux personnes ayant élevé seules un ou plusieurs enfants : la demi-part supplémentaire est bien maintenue.

Mme Nicole Bricq. – Elle aura disparu en 2014.

M. Serge Dassault. – Toute bonne gestion financière s'interdit d'emprunter pour des dépenses de fonctionnement. Or, c'est un principe que vous n'observez pas, puisque sur 90 milliards d'euros, plus de 50 sont empruntés à cette fin. D'un autre côté, les allègements fiscaux et sociaux pèsent lourd – 5 milliards d'euros pour la prime pour l'emploi, 30 milliards d'euros ailleurs... Mais savez-vous bien pourquoi tous ces allègements sont nécessaires ? A cause des 35 heures ! Quand on les a instituées, les entreprises ont poussé des cris : elles ne pouvaient plus financer les charges, restées, elles, au niveau des 39 heures ! Il faut supprimer les 35 heures pour que les entreprises puissent avoir les ressources nécessaires, au lieu d'aller les puiser dans les caisses de l'État. Je ne comprends pas qu'il y ait encore des gens qui ne se rendent pas compte que rester aux 35 heures est suicidaire. Le Président

de la République dit qu'il faut travailler plus : oui, il faut revenir aux 39 heures ! Quant à la sécurité sociale, elle ne doit pas être financée par les salaires. Peut-être serait-il temps de creuser la proposition d'une TVA sociale. Quant à l'équilibre des retraites, vous n'allez pas assez loin : tous les pays européens sont à 67 ans, et sans François Mitterrand, nous serions toujours à 65 ans.

M. Jean Arthuis, président. – Ne revenons pas au débat sur les retraites, nous l'avons eu ce matin.

M. Serge Dassault. – La solution de la Cades est une pure fiction : il faut bien la financer aussi. Je ne comprends pas qu'il y ait encore des gens qui refusent de passer à 62 ans !

M. Jean-Pierre Fourcade. – J'ai noté dans votre présentation que le poids de la dette des administrations publiques passera de 82,9 % à 86,2 % du PIB. Je me félicite que le Gouvernement ait prolongé la loi pluriannuelle jusqu'en 2014 pour parvenir à la contenir aux environs de 85 %.

Je suppose que la diminution des taux d'intérêt cette année contribue à expliquer la réduction du déficit 2010, de 8 % à 7,7 %. La charge des intérêts est de l'ordre de 43 milliards d'euros. Pour 2011, on passe à 46,9 milliards d'euros, soit 4 milliards supplémentaires. Est-ce dû entièrement à l'augmentation de la masse de la dette, ou plutôt à une prévision de hausse des taux d'intérêts dans la deuxième moitié de l'année 2011 ? Dans la mesure où la loi pluriannuelle fait monter la charge de la dette à 52 puis 54 milliards d'euros, je suppose qu'elle intègre aussi une prévision d'augmentation des taux.

Vous nous avez dit, madame la ministre, qu'une part du financement des retraites se fera « hors bouclier ». Mais comment procéderont les 2 500 contribuables directement intéressés pour calculer leur impôt ? Comment isoler le point supplémentaire de la tranche finale de l'impôt sur le revenu ? Je crains que le mécanisme complexe que vous retenez ne pose de grosses difficultés à votre administration. Il eût été plus simple de modifier le bouclier fiscal, en retirant les cotisations sociales, dont la présence interdit toute modification du financement des retraites et de l'assurance maladie.

M. Jean Arthuis, président. – On pourrait aller plus loin encore dans la simplification... (*Sourires*)

M. François Trucy. – Nous sommes tous conscients du caractère indispensable des efforts à déployer. Puisse la conjoncture nous permettre d'atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés !

Je relève que les prélèvements obligatoires atteignent un niveau élevé : quels sont les éléments constitutifs de ces 42,9 % ?

J'appelle enfin votre attention sur un incident que l'on pourrait qualifier de « sémantique ». Le prélèvement de 6 % sur les nouveaux opérateurs de jeu en ligne, qui doit être affecté à la filière équine, soit 40 000 emplois, qui n'ont rien de fictif, est pour nous une redevance. Or, la

Commission européenne le conteste, et l'affaire est bloquée. Les opérateurs sont consternés, et la filière équine plus encore. Je souhaiterais que vous portiez un regard attentif sur cette affaire.

M. Jean Arthuis, président. – En songeant peut-être à une fiscalisation de la redevance...

M. François Trucy. – Elle en ferait monter le taux.

M. Jean Arthuis, président. – Qui veut la fin veut les moyens...

Mme Marie-France Beaufile. – A vous entendre, madame la ministre, je n'ai pas eu le sentiment que la reprise était acquise... Je rejoins les observations de Mme Bricq. Comment pouvez-vous parler de répartition équitable de l'effort ? Quand on sollicite les organismes HLM comme vous le faites, on sait que ce sont les locataires qui en feront les frais. C'est pourtant bien leurs loyers qui ont produit les sommes que vous prélevez : leur disparition ne manquera pas de peser.

Pourquoi, sur les niches fiscales, choisissez-vous de passer un coup de rabot général ? Pourquoi ne pas tenir compte, plutôt, des évaluations dont nous disposons déjà, grâce aux multiples rapports de la Cour des comptes ? Je ne citerai qu'un exemple, celui des exonérations de cotisations sociales sur les salaires jusqu'à 1,6 Smic, dont la Cour observe qu'elle n'a pas produit les effets attendus sur l'emploi. Elle contribue de surcroît à la baisse du pouvoir d'achat, puisque nombre de salaires sont maintenus artificiellement, en raison de l'existence de cette niche, sous 1,6 Smic.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui se poursuit, aura des incidences très fortes sur le service public. Je l'ai dit devant le Comité des finances locales, ce sont les populations les plus fragiles qui en subiront les conséquences, et les collectivités locales s'en trouveront davantage encore sollicitées, alors même que le gel des dotations de l'État va les mettre en grande difficulté : on sait pourtant, et vous l'avez-vous-même reconnu, que leurs interventions ont aidé les Français à passer le cap de la crise.

L'effort que vous demandez aux Français, contrairement à ce que vous affirmez, n'est nullement équilibré : il pèsera beaucoup plus sur les ménages que sur les entreprises.

Sur la péréquation, sur la clause de « revoyure », j'espère que le débat aura lieu. J'avoue que les propos entendus ces derniers jours laissent un doute sur la date : sera-ce 2011 ? 2012 ?

M. Jean Arthuis, président. – Si le débat que nous avons eu lundi après-midi anticipait sur celui que nous devons avoir fin novembre, c'est pour que le Gouvernement puisse prendre en considération ce que les sénateurs avaient à exprimer. Le débat en sera d'autant raccourci à l'automne...

M. Jean-Marc Todeschini. – Je partage les observations exprimées par Mmes Bricq et Beaufile. Permettez-moi de revenir sur un point, le gel des concours de l'État aux finances des collectivités. Vous n'agissez que par la

baisse des dépenses, sans mobiliser le levier des ressources. On sait pourtant la part que prennent les collectivités dans l'investissement public. Elles ont déjà dû réduire la voilure cette année ; le gel des dotations, entrainera une réduction supplémentaire, d'autant qu'il est prévu pour trois ans. Sans doute le FCTVA est exclu, mais il ne compte pas beaucoup dans la masse... *Quid* de la dotation compensatrice de la taxe professionnelle ? *Quid* de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ? *Quid* de la taxe nouvelle sur les éoliennes ? Est-ce ainsi que vous pensez consolider votre réforme des collectivités ? Ne croyez-vous pas qu'il serait bon de les sortir du trouble ?

M. Jean Arthuis, président. – Quels impôts sont supportés par les seules entreprises, sans affecter en dernière instance les ménages ? C'est un débat qu'il faudra bien avoir un jour. Je tiens pour la thèse que l'impôt est toujours supporté, *in fine*, par les ménages. C'est pourquoi j'estime que la présentation qu'ont faite les ministres utilise une facilité mais n'a guère de vertu pédagogique.

M. François Baroin. – Ce débat sur l'impôt vaut à tous les niveaux. Comment considérer les sommes consacrées à financer un service public de proximité ? Comme un impôt, ou comme le financement d'une prestation de service public ?

Nous savons, madame Beauvils, madame Bricq, ce que les HLM peuvent payer sans que leurs sociétaires ou leurs locataires aient à en supporter les effets. En parlant comme vous le faites, vous vous engagez sur un terrain politique : le Gouvernement ne crée pas une taxe sur les organismes HLM, mais supprime une exonération. Les 250 millions qu'il récupère ainsi ne vont pas aller dans les caisses de l'État, mais bien au financement, souhaité par tous les élus – n'est-ce pas, madame Bricq ? – de la réhabilitation des quartiers et à l'amélioration du logement social. Ils ne seront pas non plus gérés par l'État, mais bien par un fonds spécifique. Quant aux locataires, il ne faut pas craindre pour eux, puisque le Gouvernement, dans sa grande sagesse, a proposé de bloquer l'an prochain l'augmentation des loyers, en l'indexant sur l'indice de référence locatif.

Ensuite, il faut regarder ce qu'est la réalité de la trésorerie des organismes de logements sociaux...

Mme Nicole Bricq. – Cela, vous l'avez déjà fait...

M. François Baroin. – La mission des bailleurs n'est-elle pas de mettre en oeuvre les politiques du logement des collectivités locales et de l'Etat ? Si supplément il y a, il doit être redistribué au profit des locataires à faible revenu. Il est donc de bonne politique d'utiliser ces sommes pour la réhabilitation des quartiers et la construction de logements plutôt qu'à des opérations qui n'ont rien de prioritaire, je suis prêt à m'en expliquer devant les caméras ou devant tout congrès...

M. Jean Arthuis, président. – Encore un vrai sujet de débat : est-il opportun de verser des fonds publics à des institutions qui ont une trésorerie dormante ?

M. Marc Massion. – Certains organismes HLM sont au bord de la rupture !

M. Jean Arthuis, président. – C'est pourquoi je suggérais de faire le distinguo entre ceux qui ont une trésorerie et ceux qui n'en ont pas. Il ne serait pas mauvais non plus de jeter un œil sur la Caisse de garantie du logement locatif social, la CG2LS...

M. François Baroin. – On doute de la bonne foi de notre hypothèse de croissance ? Nous y croyons d'autant plus sincèrement que le passé récent plaide en notre faveur. Nous étions, début 2010, sur une hypothèse de croissance à 0,7 % et de déficit de 8,5 % ; nous sommes, en fin d'année, à une croissance de 1,6 % et un déficit de 7,7 %.

Le bouclier fiscal, madame Bricq ? Mais on ne peut pas être à la fois pour la suppression du bouclier fiscal et contre la suppression de l'avantage pour les nouveaux mariés et pacsés, qui met tous les couples à égalité. Il y a un moment où il faut choisir !

Mme Nicole Bricq. – Vous n'avez pas choisi pour l'aide à domicile...

M. François Baroin. – J'ai l'impression de me retrouver à l'Assemblée nationale en 1997 ! Vous développez des arguments politiques !

Sans compter qu'on ne se marie pas pour bénéficier d'un avantage fiscal ! Pas plus qu'on ne divorce pour des raisons économiques et budgétaires !

M. Jean Arthuis, président. – A moins peut-être que l'on ne se marie et que l'on divorce la même année ?

M. François Baroin. – Je rappelle que la mesure concerne un million de déclarations - en moins-, pour 600 000 personnes et représente une somme de 500 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président. – Avec effet 2012. Verra-t-on flamber la nuptialité jusqu'au 31 décembre ? (*Sourires*)

M. François Baroin. – Vous vous inquiétez des 35 heures, monsieur Dassault, et des allègements de cotisations sociales qui en sont pour vous le corollaire. Mais le principe d'annualisation que nous avons retenu diminue tous les inconvénients et les effets d'aubaine.

Il est vrai, monsieur Fourcade, que les taux d'intérêt sont aujourd'hui très favorables. Nous pensons que cette situation est durable, et c'est pourquoi le poste n'a pas explosé comme il aurait pu le faire. Considérez aussi que nous développons une politique de maintien de notre souveraineté : au début des années 1980, l'essentiel des financements passait par les banques centrales ; aujourd'hui, 80 % passe par les marchés.

Je vous confirme, monsieur Todeschini, que le FCTVA reste « hors gel », de même que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, ainsi que je l'ai annoncé devant le Comité des finances locales.

Mme Christine Lagarde. – Nos prévisions de croissance pour 2011 ne sont pas irréalistes, madame Bricq. L'économie devrait évoluer sur le même rythme qu'au premier trimestre 2010, qui s'est amplifié au deuxième trimestre. Elle progresse déjà au rythme de 2 %, et, sauf cataclysme, quasiment aucun économiste n'envisage plus de « *double dip* » ou de « courbe en W ».

La charge de la dette, monsieur Fourcade, devrait être majorée de 4,7 milliards d'euros en 2011, et de 5,1 milliards en 2012, avant que la progression ne se stabilise à 4,7 milliards en 2013. Pour 2011, l'effet de taux compte pour 0,9 milliard d'euros et le volume pour 3,3 milliards d'euros. A titre conservatoire, nous avons retenu des hypothèses de taux moins favorables pour 2012 et 2013 : il faut savoir raison garder.

Sur le bouclier fiscal et le changement de taux liquidatif, qui concerne 19 000 bénéficiaires du bouclier fiscal, mes équipes estiment que le point supplémentaire est facile à calculer. Elles fourniront aux intéressés les outils pour ce faire. J'ai bon espoir que l'avenir nous donnera raison dans nos choix.

Pour la redevance destinée à la filière équine, nous allons nous employer à trouver, monsieur Trucy, la solution la plus efficace...

M. Jean Arthuis, président. – Ce serait une bonne chose, car nous avons le sentiment d'avoir voté une loi sur la base d'indications non vérifiées...

Mme Christine Lagarde. – S'agissant des niches, il en est une, comme vous le savez, qui est évaluée de près, et sur laquelle ont été produits d'excellents rapports... Je veux parler du crédit impôt recherche, le CIR. J'espère que nous aurons le bon débat... Si le budget du CIR a considérablement augmenté en 2009, ce n'est pas par un effet d'aubaine qui aurait vu se multiplier les filialisations en pagaille et les établissements financiers se prendre d'une sympathie soudaine pour la recherche, mais bien plutôt parce que nous l'avons utilisé pour faire de la trésorerie aux entreprises en période de crise.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous remercie de ces précisions, qui laissent une marge de travail au Parlement...

Mme Christine Lagarde. – Le tarif de l'Ifer « éoliennes », monsieur Todeschini, passera de 2 913 euros à 5 000 euros par megawatt. Nous avons retenu un montant intermédiaire dans la fourchette des propositions qui étaient faites, l'une de 4 000 euros dans le rapport de l'Inspection générale des finances, l'autre de 6 000 euros dans le rapport des parlementaires en mission.

Le débat de lundi dernier sur la péréquation, madame Beaufile, était fait pour préciser ce qui sera débattu en loi de finances. Nous visons une simplification et une amélioration du ciblage en utilisant tous les critères de charges sur chaque niveau de collectivité, ainsi qu'en prenant en compte les flux cumulés de CVAE, dont la moitié de la croissance, dans les départements et les régions les mieux dotés en bases fiscales, sera prélevée au profit de la

péréquation. Pour les communes, sachant qu'il existe une garantie pour 2011, je reconnais qu'il reste à débattre des mécanismes de péréquation.

M. Jean Arthuis, président. – La dotation globale de fonctionnement (DGF), madame la ministre, constitue un gisement de péréquation possible. Rien n'oblige à s'en tenir au produit de la contribution économique territoriale.

Je vous remercie, l'un et l'autre, d'avoir répondu à notre invitation et veux vous assurer de l'engagement total du Sénat pour vous aider à parfaire le dispositif.

II. EXAMEN, PAR LA COMMISSION, DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ÉQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES (3 NOVEMBRE 2010)

Réunie le 3 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2011.

M. Jean Arthuis, président. – M. le rapporteur général va nous présenter l'exposé général de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vous présenterai d'abord les éléments de cadrage. Les aléas sont connus : le taux de change de l'euro, l'impact récessif des politiques de consolidation budgétaire, les risques liés à la sphère financière. Sur l'évolution du solde public, je tente une comparaison avec la situation que connaissent nos voisins britanniques : le plan britannique est plus drastique, mais il porte comparativement moins sur ce qui correspond en France aux dépenses de l'État, puisque dans les deux pays celles-ci sont gelées en volume, que sur les dépenses sociales et celles des collectivités locales. Il faut tenir compte cependant du fait que le déficit britannique dépasse 10 % du produit intérieur brut (PIB), quand il s'élève à 7,7 % dans notre pays.

Les recettes fiscales nettes stagnent, paradoxalement : elles passent de 254,7 milliards d'euros à 254,4 milliards d'euros. De fait, les modifications apportées à l'impôt sur le revenu ne produiront généralement pas leurs effets avant 2012 et il faut tenir compte de l'arrêt des mesures du plan de relance, pour 3,2 milliards d'euros, aussi bien que de la conséquence de la réforme de la taxe professionnelle, pour 17,5 milliards d'euros : autant dire que la comparaison n'est pas facile d'une année sur l'autre.

L'impôt sur les sociétés a connu de fortes variations ces dernières années : il est passé de 50 milliards d'euros en 2007 à 20 milliards en 2009, par le recul des bénéficiaires mais aussi par les allègements liés au plan de relance ; nous devrions être à 35 milliards d'euros cette année, grâce à l'amélioration des bénéficiaires mais aussi par la suppression de la moitié des

allègements ; le Gouvernement table sur 45 milliards d'euros l'an prochain, en incorporant notamment la cessation des allègements du plan de relance.

La plupart des mesures de la loi de finances et de la loi de financement, cependant, n'ont pas un effet immédiatement visible sur le solde budgétaire. C'est le cas des mesures fléchées vers les régimes de retraite ou vers le remboursement de la dette sociale, ou encore les mesures qui n'auront un impact qu'à compter de 2012. La non-prorogation du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, sauf pour les petites et moyennes entreprises (PME), représente 3 milliards d'euros. Quant à la réforme de la taxe professionnelle, ses effets sont complexes et l'on estime son coût net, en rythme de croisière, à 5 milliards d'euros.

La « compensation relais », consécutive à la création de la contribution économique territoriale, représentait 32,4 milliards d'euros pour 2010. L'an prochain, elle est remplacée par des ressources de nature essentiellement – à plus de 80 % – fiscale, principalement par les nouvelles impositions – contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER). Le solde provient des dotations de garanties de ressources, dont 2,5 milliards d'euros au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Il faut noter que les dégrèvements sont regardés comme une ressource fiscale, puisqu'ils évoluent avec l'assiette des impôts : ils représentent 5,2 milliards d'euros.

Si les réductions de niches fiscales ont un effet limité sur le budget 2011, de l'ordre de 500 millions d'euros, l'impact devrait s'élever à plus de 2 milliards d'euros en 2012. Nous reprenons ici la définition que le Gouvernement donne des dépenses fiscales. Or, cela ne va pas de soi. Le taux réduit de TVA sur l'offre composite audiovisuelle, le *triple play*, est supprimé : cela représente un milliard d'euros, mais le Gouvernement regarde cette suppression comme un changement dans le mode de calcul de l'impôt, plutôt que comme une moindre dépense fiscale. Le même raisonnement s'applique à la réduction de moitié de l'avantage accordé aux contrats d'assurance solidaires et responsables : l'avantage fiscal s'est réduit de moitié et son produit n'est plus affecté à l'Etat. De cette façon, on évite de considérer le 1,1 milliard d'euros restants comme une niche, ce qui est une marque signalée de bienveillance.

Nous avons été tentés de dresser la liste de toutes les réductions de dépenses fiscales, en les définissant comme il nous semblait plus exact, mais l'exercice est particulièrement complexe et suppose des consultations approfondies : nous nous sommes donc ralliés à la définition que le Gouvernement donne des dépenses fiscales. Ces questions de définition sont importantes en particulier pour la règle du « gel en valeur » adoptée en loi de programmation, car les périmètres sont instables et nous ne disposons pas d'une expertise extérieure, neutre.

Les dépenses, de leur côté, sont sous tension. Sur un total de 286,4 milliards d'euros, en augmentation de 0,4 % en volume pour les crédits du

budget général, trois postes se distinguent par leur plus forte progression : la charge de la dette, avec une augmentation de 6,9 %, les dépenses de fonctionnement, à 3,1 %, les dépenses d'intervention, à 2,5 %. A l'inverse, les dépenses de personnel n'augmentent que de 0,2 % et les investissements reculent de 5,7 %. La règle, pour cette année, tient dans la formule « zéro valeur et zéro volume » : la variation des dépenses de l'État ne doit pas dépasser celle des prix à la consommation. Cette règle empêchera le recyclage d'économies de constatation en dépenses nouvelles, comme cela a pu être observé sur la charge de la dette en 2009.

Cependant, la charte de budgétisation est-elle crédible ? Nous déplorons des variations trop fréquentes de la pratique, par exemple l'exclusion des 140 millions d'Oseo-innovation de la norme de dépenses, au prétexte que cette dépense budgétaire se substitue à une dotation en capital, ou encore les financements extrabudgétaires en matière de logement. Cela concerne des enveloppes certes modestes, rapportées à l'ensemble du budget, mais elles ne sont pas sans signification quand on les additionne. Les dépenses de fonctionnement ne baissent pas de 5 % comme annoncé, mais de 0,47 % si l'on prend pour assiette l'ensemble du titre 3 ; les dépenses d'intervention, qui sont souvent des « dépenses de guichet », fonction des droits ouverts, sont en recul net de 1 %, au lieu des 5 % annoncés. Nous l'avions dit dès le débat des finances publiques : l'objectif de 5 %, appliqué à l'ensemble des interventions, n'était pas tenable.

S'agissant des effectifs dans la fonction publique, nous sommes loin de la disette décrite par certains.

Mme Nicole Bricq. – Elle va se produire !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui part en retraite produit des effets, mais les dépenses de personnel continuent néanmoins d'augmenter en valeur. Sur ce chapitre, une curiosité inquiétante : le ministère de l'éducation nationale voit son plafond d'emplois augmenter de 20 359 postes équivalents temps plein travaillés en raison, nous dit-on, d'une rectification répondant à un souci « d'exhaustivité et de sincérité » : est-ce à dire que les chiffres que nous avons examinés les années antérieures, et ceux de cette année encore, ne seraient ni exhaustifs, ni sincères ? Nous savons aussi que 98 000 emplois ne sont pas comptabilisés, parce qu'ils relèvent de différents opérateurs ou de contrats directs signés par les établissements scolaires.

Le solde budgétaire s'améliore nettement : le déficit s'établit à 92 milliards d'euros, contre 152 milliards d'euros pour 2010. Les recettes couvrent 70 % des dépenses, contre 55 % en 2009 et 57,6 % en 2010, mais 86 % en 2007. Le déficit recule de 60 milliards d'euros, le ministre s'en est vivement félicité devant l'Assemblée nationale, soulignant que jamais une telle baisse n'avait été enregistrée. Elle tient cependant à de nombreux leviers « externes », plutôt qu'à des efforts d'économies. Il y a d'abord les 35 milliards d'euros de dépenses réalisées au titre des investissements d'avenir,

qui ne sont pas renouvelés et qui représentent la moitié de l'amélioration du solde de 2011.

M. Jean Arthuis, président. – Effectivement.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Même chose pour la réforme de la taxe professionnelle, qui a une incidence favorable de 5,3 milliards d'euros sur le budget, alors qu'il ne s'agit pas là d'un effort particulier d'économies budgétaires. Au total, un tiers des économies sont de constatation, plutôt que le résultat de politiques assumées d'économies.

Du côté du solde primaire, ce budget s'inscrit dans le cadre d'un retour à l'équilibre pour 2013. Les emprunts représenteront 190 milliards d'euros en 2011 : 52 % iront au remboursement de la dette, aux dépenses de trésorerie et aux prises de participation, 39 % serviront à éponger le déficit de fonctionnement, et seulement 9 % aux investissements.

La dette est donc en progression. L'encours des titres à court et très court terme se contracte en valeur relative. Le stock de bons du Trésor à taux fixe - rubrique la plus vulnérable à un retournement des taux - passerait de 18,6 % de l'encours total début 2010 à moins de 15 % fin 2011.

Jusqu'ici, à l'exception de 2008, la charge de la dette est restée à peu près stable, entre 35 et 40 milliards d'euros. À compter de 2011, nous changeons d'ordre de grandeur – 55 milliards en 2013 -, en raison d'un effet volume, mais aussi d'un effet taux. Les hypothèses reposent sur une prévision de hausse des taux courts, qui passeraient à 1,16 % en moyenne en 2011, contre 0,5 % en 2010. Pour la première fois, une anticipation raisonnable tient compte des hypothèses de tension sur les taux d'intérêt.

M. Serge Dassault. – Les 55 milliards d'euros attendus en 2013 correspondent au produit l'impôt sur le revenu. La courbe ascendante de la charge de la dette est effarante : bientôt, tout le budget y passera !

M. Jean Arthuis, président. – Elle pourra s'infléchir...

M. François Marc. – À quoi correspond le 1,16 % ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est la moyenne des taux courts anticipés en 2011.

M. Jean-Pierre Fourcade. – C'est pourquoi on réduit la part des bons du Trésor, de 18 % à 15 %.

M. Jean Arthuis, président. – Cela reste modeste.

M. François Fortassin. – J'ai apprécié le numéro de funambulisme du rapporteur général. Une croissance de 1,5 à 2 %, si les chiffres sont sincères...

Mme Nicole Bricq. – Ils ne le sont pas !

M. François Fortassin. – ... ne devrait-elle pas entraîner des recettes supplémentaires ? Or celles-ci sont stables, voire en diminution.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'y reviendrai.

Dans une épure aussi contrainte, je me réjouis des choix faits en faveur de la compétitivité. Le budget 2011 poursuit un effort sans précédent en matière de dépenses de recherche et d'enseignement supérieur : le misérabilisme de certains est donc à relativiser !

Les réformes de structure, la réforme du crédit d'impôt recherche, l'effet de masse des investissements d'avenir devraient servir la compétitivité de notre pays et se traduire par une création d'activités et d'emplois.

La fiscalité du patrimoine ne se limite pas à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) : le patrimoine se taxe lorsqu'il se crée, lorsqu'il s'accroît, lorsqu'il se détient, lorsqu'il se transmet. La notion de revenu du patrimoine est complexe ; seule la CSG prend en compte l'ensemble des revenus résultant des différentes formes d'épargne. L'ISF ne représente qu'un part minoritaire des impôts et prélèvements sur le patrimoine.

Dans ces conditions, je défends la démarche intellectuelle dite du triptyque. Les effets pervers de l'ISF sont connus : effet d'insécurité dans la valorisation de la déclaration des biens, effet d'éviction au détriment des redevables de la première tranche, effet parfois confiscatoire pour les plus hautes tranches. Dans le même temps, le bouclier fiscal est en bout de course : il va falloir trouver une solution.

Dans un avis motivé du 28 octobre, la Commission européenne demande à la France de modifier sa législation sur le bouclier fiscal et sur le plafonnement de son ISF pour se conformer au principe de libre circulation des capitaux. Elle conteste que le bénéfice des dispositions fiscales soit réservé aux seuls résidents français, et que le calcul des impôts ouvrant droit au bouclier ne prenne en compte que les impôts payés en France. Il faudrait que l'administration fiscale rembourse des impôts payés à l'étranger ! La France conteste cette argumentation, mais quelle serait l'issue devant la Cour de Luxembourg ? Le droit communautaire milite donc pour la suppression pure et simple de l'ISF et du bouclier fiscal.

Je dresse donc un inventaire des mesures possibles pour réformer la fiscalité patrimoniale. Il s'agirait de resserrer l'ISF, supprimer le plafonnement de cet impôt, de relever le seuil d'assujettissement, de compléter l'abattement sur la valeur de la résidence principale, d'imputer les taxes foncières sur l'ISF ou encore d'en rendre le taux cohérent avec le taux moyen de rendement des actifs financiers. Au total, le produit de l'ISF serait divisé par deux.

Mme Nicole Bricq. – Bien sûr ! On a tellement d'argent !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La suppression du bouclier fiscal atténuerait le coût de ces mesures pour l'État. Quant au complément de recettes à trouver, je ne vois d'autre solution que la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu - ce qu'a fait l'Allemagne lorsqu'elle a supprimé l'imposition sur le patrimoine.

M. Jean Arthuis, président. – Je remercie le rapporteur général pour son exposé.

Le périmètre des niches n'est pas aisé à définir. On peut considérer que le taux réduit de TVA constitue une niche. *Idem* pour certaines exonérations d'imposition dont bénéficient les coopératives ou les mutuelles, par exemple de contribution économique territoriale quand elles rachètent une société.

Les dispositions concernant les prélèvements obligatoires doivent venir en articles non rattachés, et non dans des articles rattachés.

Les 35 milliards d'euros du « grand emprunt » ont été budgétairement dépensés en 2010, mais les dépenses réelles interviendront les années suivantes. La trajectoire de retour à l'équilibre est amorcée, mais la contribution effective reste modeste : l'effort doit se poursuivre.

M. Yves Krattinger. – Quel relais pour la compensation relais de la taxe professionnelle, demande le rapporteur général. Son évaluation du coût de la suppression de la taxe professionnelle me paraît bien optimiste : comment aboutissez-vous à ces chiffres ?

Je m'inquiète également de la débudgétisation du financement de la politique du logement. Vous n'avez pas commenté le prélèvement d'1 milliard en trois ans sur les organismes HLM, que ceux-ci qualifient de véritable cambriolage !

M. Jean Arthuis, président. – Lors de l'examen du rapport de Philippe Dallier sur les crédits de la mission « Ville et logement », la commission a demandé le retrait de cette mesure.

M. Yves Krattinger. – Je m'en félicite.

M. Philippe Dallier. – Reste qu'il faudra trouver 340 millions, d'une façon ou d'une autre...

M. Philippe Adnot. – Étant donné que la majorité des crédits du « grand emprunt » sont non consommables, comment peuvent-ils dégrader les comptes publics ?

M. Serge Dassault. – Je me méfie par principe des prévisions trop optimistes : mieux vaut avoir de bonnes surprises que de mauvaises ! Nous sommes bien loin d'atteindre l'équilibre budgétaire : les déficits, la dette ne cessent de croître, et on ne fait rien ! Aucune économie ! On continue d'emprunter pour financer le fonctionnement : c'est une hérésie ! Et je ne parle pas des déficits sociaux... Je suis très inquiet.

Il est indispensable de supprimer l'ISF, que nous sommes les seuls à avoir, et qui fait fuir les contribuables ! Il y a de moins en moins de gens riches en France !

M. François Fortassin. – En revanche, nous avons de plus en plus de pauvres !

M. Jean-Pierre Fourcade. – Le rapporteur général a su nous éclairer, malgré les opacités du texte du Gouvernement. Contrairement à M. Dassault, je trouve la prévision de l'évolution de la charge de la dette pour 2011, 2012 et

2013 un peu forte. Nos obligations assimilables du Trésor (OAT) sont à taux fixe, et l'on constate un effort de compression de l'endettement à court terme. Restent les 12 % d'OAT indexées sur l'inflation. En 2008, il a fallu majorer les crédits de charge de la dette de 4 milliard d'euros pour en tenir compte... Avec les provisions prévues, le risque est minoré. En 2013, notre endettement devrait être inférieur à 90 % de la richesse nationale, et la charge de la dette se situer autour de 4 milliards d'euros plutôt que de 5 milliards.

J'aurais souhaité que les économies réalisées en 2010 sur la charge de la dette – 1,5 à 2 milliards d'euros – fussent affectées non pas à des dépenses nouvelles mais à un remboursement anticipé de la dette. Le ministre m'a juré que ce serait le cas...

M. Jean Arthuis, président. – Dieu vous entende !

Mme Marie-France Beaufils. – Vous n'évaluez à aucun moment la perte de recettes pour l'État qu'entraîne votre politique de baisse des dépenses publiques.

On transfère 4,1 milliards d'euros d'imposition aux collectivités territoriales, mais une partie de cette somme vient en déduction du calcul pour la DGF ! Comment calculez-vous des dégrèvements de 5,2 milliards d'euros ? Je n'arrive pas au même chiffre.

Enfin, où sont les 98 000 postes payés par l'Éducation nationale évoqués par le rapporteur général ?

M. Jean Arthuis, président. – Dans les collèges et les lycées.

Mme Marie-France Beaufils. – Ceux-ci peinent déjà à faire face aux besoins, et je ne parle pas de l'élémentaire, confronté aux suppressions de postes !

M. François Marc. – Je remercie le rapporteur général d'avoir donné des chiffres courageux, mais l'évolution de la charge de la dette est affolante : plus 30 % d'ici 2012 !

La stratégie de la Fed semble être de créer de l'inflation pour sortir de la crise. À votre avis, comment évoluera notre inflation dans les mois et les années à venir ?

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur général a-t-il chiffré les effets de la RGPP, et notamment de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ? Compte tenu des mesures de compensation, atteint-on le gain espéré d'1 milliard d'euros ? J'en doute. En attendant, c'est l'efficacité du service public qui en pâtit.

Quant à la charge de la dette, elle va bientôt dépasser le budget de l'Éducation nationale : ahurissant !

M. Joël Bourdin. – Une hausse des taux d'intérêt aura un impact sur la charge de la dette mais aussi sur les entreprises et les ménages. Ne craignez-vous pas un effet récessif ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ces questions sont toutes importantes.

Monsieur Krattinger, les effets de la réforme de la taxe professionnelle sont différés. Les 16,2 milliards d'euros de recettes brutes encaissées par l'État en 2010 sont, en 2011, affectés directement aux collectivités territoriales (CVAE, CFE, IFRER), ainsi que 1,9 milliard d'euros de frais d'assiette et de recouvrement, et que 4,1 milliards d'euros de fiscalité supplémentaire. En contrepartie, l'État bénéficie de 2,4 milliards d'euros supplémentaires sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, et du solde des dégrèvements pour 3,8 milliards d'euros. La fin de la compensation relais représente une économie de 32,4 milliards d'euros. La dégradation du solde du compte d'avance aux collectivités territoriales représente 7,5 milliards d'euros. En 2011, le coût synthétique pour l'État de la réforme sera de 4,3 milliards d'euros, contre 9,5 milliards d'euros en 2010. En régime de croisière, à compter de 2012, il devrait être aux environs de 4,7 milliards d'euros.

La compensation relais a assuré en 2010 la neutralité de la réforme pour les collectivités territoriales. Cela dit, c'est un sujet extraordinairement complexe, qui sera traité en détail dans le rapport écrit. Le relais de la compensation relais est pris par les nouvelles impositions, les dégrèvements, les impôts transférés, les dotations de garantie de ressources. Le résultat est neutre pour les collectivités territoriales en 2011 comme en 2010.

M. Yves Krattinger. – Le document « Voies et moyens », annexé au projet de loi de finances, mentionne une compensation de la taxe professionnelle pour 6,458 milliards d'euros. Si le rapporteur général a du mal à s'y retrouver, imaginez ce qu'il en est pour nous !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je ferai parvenir une note écrite aux membres de la commission pour éclairer ce point.

Des questions complémentaires seront posées à l'exécutif d'ici la discussion budgétaire.

Mme Nicole Bricq. – Comment arrivez-vous au chiffre de 16,9 milliards d'euros en nouvelles impositions ?

M. Jean Arthuis, président. – C'est le total de la CVAE, de la CFE et de l'IFER.

Mme Nicole Bricq. – Ces chiffres ne figurent pas dans les documents budgétaires.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le chiffre de 16,9 milliards d'euros correspond à la prévision de rendement figurant dans le fascicule « Voies et moyens » de ces différentes impositions en 2011, assise sur la réalisation de 2010. Le principe de la neutralité est assuré.

Les 340 millions soustraits aux crédits de la mission « Ville et logement » sont imputables à la débudgétisation, les organismes HLM se substituant à l'État, ce qui ne contribue guère à la lisibilité. Qu'en sera-t-il

quand les ressources extrabudgétaires seront tariées ? Les trésoreries disponibles ont vocation à être ponctionnées ; c'est la débudgétisation que je critique. Le seul impératif est de calfeutrer les voies d'eau !

M. Jean Arthuis, président. – Lorsqu'un ministre du logement avait envisagé un prélèvement sur les « dodus dormants », les organismes HLM s'étaient empressés de rembourser des emprunts pour faire fondre leur trésorerie ! C'est pourquoi le Gouvernement envisagerait maintenant un prélèvement non sur la trésorerie, mais sur la situation nette.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Monsieur Adnot, le grand emprunt a dégradé le solde budgétaire de 35 milliards d'euros en 2010 sans, pour autant, c'est vrai dégrader le solde « maastrichtien ». Pour 2011 et les années suivantes, il se traduit par un coût budgétaire annuel d'environ 500 millions d'euros, correspondant à la rémunération des fonds déposés au Trésor par les opérateurs. La présentation dans la loi de finances rectificative du début d'année confine à l'abus de langage... : en réalité, pas un euro de recette n'est lié au grand emprunt. Les opérateurs ne placent pas leur dotation sur le marché - Dieu merci ! - mais la déposent au Trésor et l'État les rémunère, à un taux préférentiel de 4 %. Ce mécanisme imaginaire, pour ne pas dire illusoire, permet de s'exonérer largement des contraintes maastrichtiennes, puisque du point de vue de la comptabilité nationale seuls les décaissements effectifs par les opérateurs ont une incidence sur le solde.

M. Jean Arthuis, président. – Les 19 milliards d'euros de crédits non consommables sont confiés à l'État, comme à une fondation virtuelle. Les 16 milliards d'euros restants se traduisent par des dépenses effectives, étalées sur cinq ans, mais qui n'apparaîtront pas budgétairement car elles ont été inscrites dans le budget 2010.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est une sorte de Gosplan : un petit monde parfait, avec un quasi-marché, un quasi-emprunt, de quasi-intérêts, loin de la réalité du financement sur les marchés.

M. Jean Arthuis, président. – On a substitué du long terme à du court terme.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est un artifice intelligent, qui permet de faire des choses.

Mme Nicole Bricq. – Il ne trompe personne !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le débat sur l'ISF nous renvoie à nos contradictions. Nous y reviendrons.

Les économies constatées sur les charges financières en 2010, évoquées par M. Fourcade, ne pourront plus être recyclées en dépense nouvelle à compter de 2011. Avec la loi de programmation des finances publiques, les dépenses hors charge de la dette et pensions seront plafonnées en valeur, et il ne sera donc plus possible de réemployer des économies réalisées sur la charge de la dette puisque cela reviendrait à ne pas respecter le plafond. Il y aura une double norme, en volume et en valeur.

Madame Beauvils, le taux de couverture des dépenses par les recettes était de 70 % l'année dernière. Plus on dépense, plus on creuse le déficit. L'accélération de la courbe de la dette s'explique par l'évolution du solde primaire. L'effet volume a été occulté par la faiblesse atypique des taux d'intérêt : nous sommes encore anesthésiés. L'anticipation de la hausse des taux d'intérêt était inévitable. Si nous étions lucides, nous nous hâterions de revenir à l'équilibre primaire !

Peut-on maîtriser le contexte macroéconomique, la gouvernance de la zone euro ? Un État dont les finances publiques dérapent pourra-t-il se faire entendre le jour où l'on décidera de règles plus contraignantes, pourra-t-il influencer sur la BCE, infléchir la politique monétaire ? Ces chiffres ne visent pas à vous faire trembler, mais à montrer que la situation peut changer...

M. Jean Arthuis, président. – Il faut ajouter le déficit de la sécurité sociale et celui de la CADES.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je ne nie pas les difficultés de gestion au sein de l'Éducation nationale, mais les 98 000 postes hors décompte existent, et depuis longtemps. Ce système empêche un regard précis sur la gestion des effectifs par l'Éducation nationale.

La loi de programmation fixe l'hypothèse d'une inflation à 1,5 % en 2011, 1,75 % en 2012 et 1,75 % en 2013. La politique monétaire est décidée dans le cadre européen.

M. Jean Arthuis, président. – C'est la mondialisation qui fait la stabilité des prix plus que les banquiers centraux. La dégringolade du dollar entraînera celle du yuan : vu l'importance de nos importations, je doute que l'inflation touche les biens de consommation !

M. François Marc. – En revanche, le déséquilibre extérieur va s'aggraver...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Oui, tant qu'il y a globalisation des échanges et réduction des barrières tarifaires.

M. Jean Arthuis, président. – Un peu de TVA ne serait pas malvenue...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les suppressions d'emplois de fonctionnaires dégageront 837 millions d'euros en 2011, 853 millions en 2012, 845 millions en 2013. En contrepartie, 50 % de ces économies brutes seront réaffectées en retour catégoriel aux agents. Nous y reviendrons ce soir lors du débat sur les effectifs de la fonction publique.

M. Jean Arthuis, président. – Merci. Nous prolongerons le débat en séance ce soir et lors de l'examen du projet de loi de programmation.

La commission a alors donné acte à M. Philippe Marini, rapporteur général, de sa communication.