

Présentation générale

Prévisions économiques pour 2002-2003

L'économie mondiale, après le vif rebond de début d'année, a montré des signes de ralentissement au cours de l'été. Le soutien des politiques économiques, la désinflation et le redressement de la production laissent cependant attendre une poursuite de cette reprise aux États-Unis et en Europe. Dans ce contexte, le projet de loi de finances table sur une croissance française de 2,5 % en 2003, après 1,2 % en 2002. Cette prévision est assise sur un redressement progressif de la demande intérieure et de l'emploi.

1 - L'économie mondiale est en reprise, même si des signes de ralentissement se font jour depuis l'été

Le rebond de l'économie américaine à l'hiver et la forte amélioration des enquêtes de conjoncture auprès des chefs d'entreprises, laissaient escompter jusqu'à peu une reprise forte et rapide de l'économie mondiale. Les derniers développements tendent cependant à modérer cette perspective :

- aux États-Unis, les dépenses publiques de défense, les baisses d'impôt et la fin de l'ajustement à la baisse des stocks ont temporairement dopé l'activité en début d'année ; la consommation des ménages et l'activité ont cependant ralenti par la suite, et l'emploi n'a pas franchement redémarré ; au Japon, la reprise est restée balbutiante ; les conditions de financement se sont détériorées pour l'ensemble des pays émergents, avec une situation qui reste critique en Amérique latine ;

- en Europe, la reprise n'a pas démontré la vigueur qu'on lui prêtait au printemps ; la production industrielle est restée en deçà de ce que suggérait l'amélioration des enquêtes de conjoncture auprès des chefs d'entreprises ; ce manque de vigueur tient à la faiblesse persistante de la demande intérieure en Allemagne et en Italie : le surcroît d'inflation en début d'année et la faiblesse de l'emploi ont fortement pesé sur la consommation des ménages dans ces deux pays ; l'investissement des entreprises a en outre continué à se replier jusqu'à l'été ;

- les turbulences sur les marchés boursiers enregistrées au cours des derniers mois ont conduit en outre à un tassement significatif des enquêtes de conjoncture auprès des ménages et des entreprises de part et d'autre de l'Atlantique ; en Europe, les ménages sont peu exposés aux effets de richesse boursière ; ce tassement pourrait néanmoins inciter les entreprises à différer certains investissements et la reconstitution de leurs stocks.

2 - Ces développements ne remettent pas en cause la perspective d'un raffermissement de la croissance mondiale à l'horizon 2003

L'économie mondiale paraît en effet à même de retrouver un rythme de croissance plus soutenu au cours des prochains trimestres, pour peu que les marchés boursiers retrouvent un peu de leur sérénité et qu'aucun événement dramatique majeur ne vienne déstabiliser le climat de confiance :

- aux États-Unis, les politiques économiques continuent à soutenir la demande et le surinvestissement en nouvelles technologies s'est largement résorbé ; la persistance des déséquilibres financiers (faible épargne privée, déficit courant élevé) fait certes peser un risque sur les perspectives à court terme, mais le maintien de forts gains de productivité est de bon augure pour les perspectives de profit et de pouvoir d'achat ; notre prévision table ainsi sur une croissance américaine de 2,7 % en 2003, après 2,3 % en 2002 ;

- en Europe, les hausses récentes de salaires, la désinflation et la reprise graduelle de l'emploi -avec les délais d'ajustement usuels à l'activité- devraient favoriser le rétablissement des revenus au second semestre ; le maintien de conditions monétaires favorables devrait en outre conforter la reprise de la demande intérieure, au-delà des effets d'entraînement favorables du commerce mondial ; ce redressement porterait la croissance dans la zone euro à 2,1 % en 2003, après 0,8 % seulement en 2002.

3 - Portée par un socle de revenu et de consommation relativement robuste, l'économie française semble bien placée pour tirer profit du redressement du commerce mondial

L'économie française fait actuellement preuve d'une bonne tenue : notre croissance s'est stabilisée sur un rythme annualisé de 2 % au premier semestre, contre un peu moins de 1,5 % pour l'ensemble de la zone euro, en dépit du ralentissement de l'emploi dans le secteur marchand : les entreprises ont poursuivi l'ajustement à la baisse de leurs investissements et de leurs stocks ; mais la demande des ménages s'est bien ressaisie, en lien avec la désinflation et la vigueur des revenus.

La demande intérieure devrait se raffermir davantage au cours des prochains trimestres :

- le redressement de l'emploi serait amplifié par l'effet favorable des baisses d'impôts et de charges. La convergence par le "haut" des SMIC et l'assouplissement des 35 heures devraient en outre rehausser nettement le pouvoir d'achat des bas salaires ; la consommation des ménages pourrait ainsi progresser de 2,4 % en 2003, après 1,8 % en 2002 ;

- l'ajustement à la baisse de la demande des entreprises semble de son côté toucher à sa fin ; le redressement du taux de marge et le maintien de taux d'intérêt relativement bas devraient favoriser un dégel des projets d'investissement en fin d'année, une fois les perspectives de demande étrangère dégagées ; l'atténuation puis le renversement du mouvement de déstockage devraient également soutenir la croissance.

Les mesures prises pour enclencher un cercle vertueux et durable de créations de richesses et d'emplois -notamment l'approfondissement et le recentrage des baisses de charges sur les emplois peu qualifiés, la mise en place du contrat "Jeunes en entreprises" et l'extension de la prime pour l'emploi au profit des travailleurs à temps partiel-devraient favoriser le réveil de l'emploi. Le redressement de l'emploi serait cependant progressif à l'horizon 2003, compte tenu des délais d'ajustement usuels à l'activité et de la nécessité pour les entreprises de restaurer leurs comptes, après la forte dégradation du taux de marge qu'elles ont subie l'an passé : l'emploi salarié marchand progresserait de 1,1 % en moyenne en 2003, après une hausse de 0,7 % seulement en 2002.

Ce raffermissement graduel de l'emploi s'accompagnerait en contrepartie d'un net redressement de la productivité du travail, après le recul exceptionnel enregistré en 2001, ce qui faciliterait la détente des pressions inflationnistes : sous l'hypothèse d'un maintien des taux de change à leurs niveaux récents et d'un retour du prix du pétrole aux alentours de 25 dollars, l'inflation se limiterait à 1,6 % en moyenne annuelle en 2003, après 1,8 % en 2002.

4 – Les risques qui portent sur notre environnement international sont baissiers, mais nos politiques économiques ont vocation à y répondre

Notre prévision de croissance repose sur une reprise modérée de l'économie mondiale. Il existe aujourd'hui clairement des risques baissiers sur la conjoncture internationale. S'ils venaient à se matérialiser, les politiques macro-économiques pourraient être cependant mobilisées, dans le domaine monétaire notamment, pour faciliter la stabilisation de l'activité aux Etats-Unis et en Europe.

Prévisions économiques pour la France, 2002-2003

(taux de croissance annuel en %, sauf indication contraire)

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|
| PIB | 1,8 | 1,2 | 2,5 |
| Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages | 3,3 | 2,1 | 2,3 |
| Consommation des ménages | 2,6 | 1,8 | 2,4 |
| Investissement des entreprises | 2,9 | 0,0 | 3,0 |
| Prix à la consommation | 1,7 | 1,8 | 1,6 |
| Prix à la consommation hors tabac | 1,6 | 1,7 | 1,5 |
| Emploi salarié, secteur marchand non agricole | 2,8 | 0,7 | 1,1 |
| Solde de la balance commerciale, fab-fab (milliards d'euros) | 3,4 | 5,1 | 0,5 |
| Pour mémoire : | | | |
| PIB mondial | 1,9 | 2,3 | 3,3 |
| États-Unis | 0,3 | 2,3 | 2,7 |
| Zone euro | 1,4 | 0,8 | 2,1 |

La politique économique du Gouvernement

Les objectifs de la politique économique du Gouvernement ont été énoncés par le Premier Ministre dans son discours de politique générale. Le premier de ces objectifs est le plein emploi, sur un territoire plus attractif. Pour cela, nous devons créer les conditions d'une croissance forte et durable, en menant de front baisse des prélèvements, réduction des déficits publics et réformes économiques.

Le projet de loi de finances, comme le projet de loi de financement de la sécurité sociale, s'inscrit dans cette perspective. Ces exercices sont réalisés dans un contexte difficile : le niveau d'activité, la situation de l'emploi, la situation des finances publiques étaient à la mi 2002 sensiblement plus dégradés que prévu. Cela oblige à la prudence, il n'est pas possible d'avancer à marche forcée, mais le cap est clair.

* *
*

Au cœur de la stratégie du Gouvernement est la préoccupation de l'emploi. Pour créer des emplois durables, il faut enclencher un cercle vertueux dans lequel créations de richesse et créations d'emplois se renforcent mutuellement.

Il y a deux manières de développer durablement l'emploi, et à travers lui la capacité de croissance de l'économie : permettre à ceux qui le souhaitent de travailler davantage et réduire durablement le chômage. Le Gouvernement jouera sur ces deux leviers.

Les actions déjà engagées (aménagement des 35 heures, baisse de l'impôt sur le revenu et baisse des charges) sont en cohérence avec ces orientations de moyen terme. Elles vont de pair avec une démarche de dynamisation des entreprises et de création de richesse : l'objectif est de rehausser de manière durable notre sentier de croissance.

A court terme, cette politique économique confortera la reprise de la demande après deux années de croissance molle (+ 1,8 % en 2001, + 1,2 % en 2002) : la réduction de l'impôt sur le revenu et le renforcement de la prime pour l'emploi soutiendront le revenu des ménages à hauteur de 3,9 milliards d'euros à l'horizon 2003 ; la convergence par « le haut » des SMIC et l'assouplissement des 35 heures accroîtront en outre nettement le pouvoir d'achat des bas salaires.

1 - Favoriser les créations d'emplois

Assouplir les 35 heures au profit de tous et alléger les charges sur les bas salaires

Il fallait en premier lieu surmonter les contradictions de la législation sur les 35 heures et des SMIC multiples, et le faire en cohérence avec nos objectifs. C'est le sens du projet de loi présenté en Conseil des Ministres le 18 septembre :

- la plus grande souplesse et les facilités accordées en matière d'heures supplémentaires vont lever des obstacles qui contraignaient inutilement la création de richesse par les entreprises et les revenus des salariés qui souhaitaient travailler plus ;
- la convergence par le "haut" des SMIC est un signal clair d'encouragement donné aux travailleurs à bas revenus ; c'est aussi une mesure de simplification et d'équité ;
- le choix d'unifier et d'approfondir les baisses de charges ciblées sur les bas salaires, combiné à la poursuite de la réduction de la taxe professionnelle, vise à redynamiser à la fois l'emploi et le pouvoir d'achat des salariés les plus démunis.

Cette démarche de baisse de charges est efficace. Elle crée des emplois, elle permet de **faire reculer le chômage structurel**, celui qui demeure même quand la conjoncture est bonne. Elle devra être prolongée, au-delà des seules baisses de charges, en abaissant les prélèvements obligatoires sur les entreprises, car ce sont elles qui créent durablement la richesse et l'emploi.

Favoriser l'insertion et valoriser le travail

Pour faire reculer durablement le chômage, et conforter l'insertion dans l'emploi des personnes les plus vulnérables, le Gouvernement met en place un ensemble de mesures ciblées :

- le contrat « **jeunes en entreprises sans charges** » permettra aux entreprises d'embaucher un nombre important de jeunes peu diplômés sur la base de contrats à durée indéterminée ; y seront consacrés 600 millions d'euros par an en régime de croisière ; cette mesure permettra de réduire le sous-emploi des jeunes que l'on observe aujourd'hui ;
- l'aménagement de la **Prime pour l'emploi** va améliorer le pouvoir d'achat et ainsi faciliter l'insertion des travailleurs à temps partiel ;

Toutes ces mesures relatives au marché du travail, reposent sur une logique de gagnant-gagnant : les entreprises ont plus de liberté, les ménages modestes voient leur pouvoir d'achat s'améliorer à travers l'égalisation des SMIC, les heures supplémentaires, la PPE ... Et l'économie tout entière gagne à travers **un volume d'emploi plus élevé.**

2 - Encourager l'initiative

Ces mesures vont accroître les incitations au travail. Cette dimension est aussi présente dans les autres domaines d'action du Gouvernement :

Réduire le poids de la fiscalité sur les ménages

La baisse de l'impôt sur le revenu répond à deux objectifs :

- valoriser le travail : la réduction de l'impôt permet d'augmenter le gain du travail sans accroître son coût pour les entreprises ; elle stimule donc l'emploi ;
- renforcer l'attractivité du territoire : la réduction des taux d'imposition nous rapprochera des niveaux d'imposition en vigueur chez nos principaux partenaires ; elle constituera un signal favorable à destination des entreprises étrangères et de nos concitoyens les plus créatifs et les plus entrepreneurs.

A court terme, elle présente également l'avantage de conforter le pouvoir d'achat et la demande des ménages.

Favoriser la création d'entreprises et l'innovation

Il faut en même temps avoir une stratégie spécifique de dynamisation des entreprises. Des initiatives seront bientôt proposées pour favoriser la création d'entreprises et l'innovation par le biais d'incitations fiscales adaptées et en faisant reculer le poids des formalités administratives. C'est l'une des façons de préparer l'avenir. En encourageant l'innovation et l'initiative, on encourage les gains de productivité dans l'économie et on accroît le potentiel de croissance durable.

3 - Préserver l'équité entre les générations

Assurer l'avenir de nos retraites

C'est l'un des principaux défis qu'il nous faut, collectivement, relever : notre cohésion sociale et l'avenir nos enfants en dépendent.

La démarche du Gouvernement s'organisera autour des principes énoncés dans le discours de politique générale du Premier Ministre : favoriser une plus grande équité entre les Français ; assurer la liberté des choix quant à la date du départ en retraite ; favoriser la possibilité de se constituer une épargne complémentaire ; répartir justement les efforts nécessaires.

Cette réforme fera l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux qui s'engagera à partir de l'hiver ; elle nécessitera de faire preuve de lucidité, de courage et de décision.

Maîtriser la dette

La dérive de notre déficit public doit être endiguée ; la dette publique sera stabilisée en part de PIB, puis réduite avant que le vieillissement ne commence à peser sérieusement sur nos finances publiques. C'est un engagement fort de notre programmation pluriannuelle des finances publiques. Il s'agit d'un effort de solidarité avec les générations futures au même titre que la réforme des retraites.

Cette consolidation requiert une stricte maîtrise de la dépense publique ; elle doit aller de pair avec des réformes de structure nécessaires dans le secteur public et celui de la santé.

4 - Une politique budgétaire assurant la cohérence entre le court et le moyen terme

La politique budgétaire doit reposer sur deux principes d'action :

- un objectif strict de **maîtrise de la dépense** : c'est avec une croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques moins rapide que la croissance de l'économie qu'il est possible de dégager des marges de manœuvre pour baisser les prélèvements et réduire le déficit ;
- la volonté de **réduire la dette publique**.

Le respect de ces principes permettra de préparer l'avenir. Les grands pays de la zone euro doivent maîtriser leurs finances publiques pour permettre le maintien des taux d'intérêt à des bas niveaux. De surcroît, ce n'est qu'avec une réduction du déficit des finances publiques que l'on pourra disposer de toutes les marges de manœuvre pour mener une politique contra-cyclique en cas de retournement conjoncturel.

En 2003, la dérive des déficits est enrayée et le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques est stabilisé à 2,6 % du PIB. Ce chiffre traduit **un effort significatif** de maîtrise des finances publiques :

- la baisse des prélèvements fiscaux et sociaux est poursuivie, à hauteur de 3,1 milliards d'euros, conformément aux engagements du Gouvernement, et en cohérence avec les objectifs énoncés en matière de développement de l'emploi. Mais cette baisse est gagée par des économies : économies sur le budget de l'État, mesures en vue de contenir la progression des dépenses d'assurance maladie ;

- si la maîtrise des dépenses ne se traduit pas par une baisse du déficit, cela est dû à des facteurs spécifiques, non « structurels » : un freinage des recettes non fiscales, et une progression des recettes fiscales inférieure à la croissance. **Le déficit** pertinent pour apprécier la rigueur des finances publiques **se réduit** dès lors qu'il est corrigé de ces facteurs exceptionnels.

Aller plus loin aujourd'hui, alors que la reprise reste fragile, aurait porté un risque fort sur le niveau d'activité et d'emploi. La voie retenue est donc celle de la raison et de la sincérité :

- respect des engagements, mais maîtrise de la dépense ;

- effort réel de consolidation, mais sans ajustement brutal alors que la croissance n'est pas sur le rythme que l'on envisageait il y a quelques mois.

2003 est une première étape. **La programmation pluriannuelle** illustre l'engagement dans la durée du Gouvernement en faveur de la maîtrise des finances publiques (cf. fiche ci-après).

Les finances publiques en 2003

L'année 2003 est pour les finances publiques **une année de rupture et d'inflexion par rapport à la précédente législature**. Le Gouvernement a stoppé les tendances héritées de la gestion précédente et prépare la voie d'un redressement de nos comptes publics. La politique budgétaire poursuit ainsi trois objectifs en 2003 :

- présenter aux Français des comptes publics sincères ;
- rompre avec les baisses de prélèvements non financées ;
- mettre un coup d'arrêt à la hausse des déficits publics.

1 - Les comptes publics se sont dégradés au cours de la précédente législature

* Les années de croissance entre 1997 et 2001 n'ont pas été mises à profit pour redresser les comptes publics. Les plus-values conjoncturelles ont été utilisées pour des dépenses nouvelles pérennes et des baisses d'impôts non durablement financées.

* Pour l'année 2002, l'audit réalisé par Messieurs Bonnet et Nasse a révélé une dégradation du déficit public de plus de 1 point de PIB (15 milliards d'euros) par rapport à celui affiché en la loi de finances initiale. Cette dégradation provient d'une surestimation de la croissance 2002 en LFI, et d'une sous-estimation des dépenses de l'Etat et de l'assurance maladie.

Le besoin de financement des administrations publiques prévu pour 2002

Le déficit de l'ensemble des administrations publiques devrait s'établir pour 2002 à 2,6 % du PIB, ce qui correspond au bas de fourchette de l'audit de Messieurs Bonnet et Nasse.

Cette prévision est cohérente avec un déficit de l'Etat stabilisé en fin d'exécution 2002 autour de 45 milliards d'euros.

Le reste des administrations publiques est marqué par deux évolutions depuis l'audit, qui se compensent globalement :

- le déficit des comptes sociaux se dégraderait d'environ 1 milliard d'euros en raison d'une progression des dépenses maladie plus vive que ne le prévoyaient les auditeurs (+ 7 % au lieu de + 6 %) ;

- en sens inverse, l'excédent des collectivités locales serait revu légèrement à la hausse du fait d'une meilleure appréhension de la hausse des taux d'impôts locaux pour 2002.

2 - Les finances publiques pour 2003 : inverser les tendances passées

a - Rétablir la sincérité des comptes

L'objectif du Gouvernement, en cohérence avec la nouvelle loi organique, est de présenter, tant pour l'Etat que la sécurité sociale, le budget qui sera exécuté et non un budget d'affichage.

Pour restaurer la confiance des Français, la sincérité des comptes publics est indispensable. Le Gouvernement veut ainsi rompre avec la pratique révélée par l'audit de sous-évaluation des dépenses et de surestimation des recettes :

- les comptes publics 2003, le PLF et le PLFSS sont construits sur une hypothèse de croissance cohérente avec les prévisions des instituts économiques ;
- les hypothèses de recettes fiscales et sociales ont été arrêtées en cohérence avec l'hypothèse de croissance ;
- l'objectif national de progression des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2003 progresse de 5,3 % en valeur par rapport à 2002, soit un niveau réaliste et cohérent avec les mesures intégrées au PLFSS.

b - Maîtriser la progression des dépenses publiques

Le Gouvernement a choisi de limiter la progression des dépenses publiques en deçà de la croissance en 2003 : + 1,5 % en volume (contre + 3,2 % en 2002). Leur poids dans le PIB passera ainsi de 53,8 % à 53,3 %.

Cette diminution de 0,5 % du PIB permet à la fois de financer les baisses d'impôts et de charges (3,16 milliards d'euros soit 0,2 % du PIB) et de redresser le déficit de manière structurelle.

Les dépenses de l'Etat augmenteront de 0,2 % en volume, ce qui permet de financer les priorités du Gouvernement (défense, sécurité, justice, aide publique au développement) grâce à d'importants redéploiements de moyens et d'effectifs.

L'objectif de progression des dépenses de l'assurance maladie intègre des économies sur l'ensemble des acteurs afin de permettre une inflexion par rapport à l'évolution spontanée des dépenses. Ces économies dénotent la volonté du Gouvernement d'aboutir à une progression soutenable des dépenses d'assurance maladie en promouvant santé publique et excellence des soins.

c - Des baisses d'impôts et de charges ciblées sur l'emploi et l'initiative

1.1. L'ensemble des baisses d'impôts et de charges représentera 3,16 milliards d'euros en 2003.

Baisses des impôts et charges en 2003

| <i>en Milliards d'euros</i> | 2003 |
|---|-------------|
| Baisse de 1 % de l'IR | 0,56 |
| Maintien des plafonds de l'IR (quotient familial et décote) | 0,22 |
| Majoration de la PPE | 0,28 |
| Autres baisses diverses | 0,11 |
| TP (suppression part salaires + mesure BNC*) | 1,92 |
| Allègements de charges bas salaires | 0,80 |
| Contrats jeunes | 0,25 |
| Baisses brutes | 4,13 |
| Réforme de la fiscalité des distributions entre sociétés | - 0,27 |
| Hausse fiscalité tabac | - 0,7 |
| Baisses nettes | 3,16 |

* *Bénéfices non commerciaux*

L'effort d'allègement est concentré en faveur du soutien à l'emploi et à l'initiative :

| <i>en milliards d'euros</i> | 2003 |
|--|-------------|
| Mesures en faveur des ménages | 1,13 |
| Allègement de l'impôt sur le revenu | 0,78 |
| Amélioration de la prime pour l'emploi | 0,28 |
| Hausse du plafond de réduction d'IR pour emploi à domicile | 0,07 |
| Mesures en faveur des entreprises | 2,97 |
| Taxe professionnelle | 1,92 |
| Allègements de charges sur les bas salaires | 0,80 |
| Contrats jeunes sans charges | 0,25 |
| Mesures en faveur du travail et de l'initiative | 4,10 |

Qu'elles bénéficient aux ménages ou aux entreprises, ces baisses de prélèvements obligatoires visent ainsi à favoriser l'emploi. Les allègements de charges ciblés sur les bas salaires, les contrats sans charges pour les jeunes de moins de 22 ans, l'amélioration de la PPE pour les travailleurs à temps partiels, la suppression totale de la part salariale de la taxe professionnelle : ces mesures sont ciblées sur les publics les plus sensibles aux incitations publiques afin d'obtenir une efficacité maximale.

Des mesures spécifiques comme la baisse de l'impôt sur le revenu ou la donation facilitée entre grands parents et petits enfants soutiendront la confiance des ménages

dans la volonté du Gouvernement de ne pas pénaliser le travail qualifié et de permettre des solidarités entre générations.

d - Rompre avec la dégradation des comptes publics

Le déficit s'est fortement dégradé au cours de la précédente législature

Les baisses d'impôts réalisées entre 1999 et 2002 par le Gouvernement précédent ont été financées grâce à des plus-values fiscales conjoncturelles et à des ponctions sur les entreprises publiques. La situation sous-jacente des comptes publics s'est donc dégradée malgré une amélioration apparente du déficit. Ceci est montré dans le tableau suivant :

(en % du PIB)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 1997-2002 |
|----------------------------|------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Evolution apparente | 0,8% | 1,1% | 0,3% | - 0,1% | - 1,2% | 0,9% |
| Evolution réelle * | 0,8% | - 0,3% | - 0,6% | - 0,7% | - 0,8% | - 1,4% |

Signe - : dégradation du déficit

* Ecart entre les baisses d'impôts décidées et la baisse du poids des dépenses dans le PIB.

L'ampleur réelle de la dégradation des comptes a été masquée (jusqu'à l'audit de juin 2002) par deux facteurs particuliers :

- entre 1998 et 2001, les recettes fiscales de l'Etat ont cru de manière exceptionnelle : leur progression spontanée (avant toute mesure nouvelle) a été deux fois plus rapide que celle du PIB, alors qu'en temps normal leur évolution est parallèle ;
- les recettes non fiscales, ont été sollicitées très fortement (+ 50 % depuis 1999), spécialement les prélèvements sur les entreprises et organismes publics :

| En milliards d'euros | 1999 | LFI 2002 | Prévision 2002 | PLF 2003 |
|--|------|----------|----------------|----------|
| Prélèvements sur les entreprises et organismes publics | 8,9 | 18,4 | 15,8 | 13,4 |

L'année 2003 marque un coup d'arrêt à cette tendance

La baisse du poids des dépenses publiques (0,5 % du PIB) permet de financer la baisse des impôts et charges (3,16 milliards d'euros, soit 0,2 % du PIB) tout en réduisant le déficit de manière structurelle, de 0,3 % du PIB. Le déficit public constaté est cependant stabilisé au niveau de 2002, à 2,6 % du PIB, du fait de la disparition des circonstances particulières évoquées ci-dessus :

- les rentrées fiscales 2003 (IR et IS notamment) sont affectées par la faible croissance 2002, de sorte qu'elles progresseront moins vite que le PIB ;
- les recettes non fiscales se réduisent par rapport à 2002, notamment les prélèvements sur les entreprises et organismes publics.

La politique des finances publiques menée en 2003 permet tout à la fois d'endiguer la dérive des déficits publics, de réduire le poids des dépenses publiques dans le PIB, et de diminuer les prélèvements obligatoires.

| % du PIB | 2001 | 2002 ⁽¹⁾ | 2003 |
|-------------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| Déficit public, dont : | - 1,4 % | - 2,6 % | - 2,6 % |
| <i>Etat</i> | -2,3 % | -3,2 % | - 3,0 % |
| <i>Comptes sociaux</i> | 0,3 % | -0,1 % | - 0,2 % |
| <i>Autres</i> | 0,6 % | 0,8 % | 0,6 % |
| Taux de PO | 45,0 % | 44,6 % | 44,3 % |
| Dépenses publiques | 52,7 % | 53,8 % | 53,3 % |

(1) Prévision d'exécution 2002 après loi de finances rectificative

La programmation pluriannuelle des finances publiques 2004-2006

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 prévoit qu'est annexée au projet de loi de finances la programmation des finances publiques portant sur les trois années postérieures à celle du PLF.

Le projet de loi de finances pour 2003 comporte donc, pour la première fois, une annexe relative à la programmation des finances publiques portant sur les années 2004 à 2006.

Cette programmation inscrit le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 dans une stratégie de moyen terme de l'ensemble des administrations publiques : Etat, organismes sociaux et collectivités locales.

Sa présentation dès le PLF permet :

- une meilleure information des Français et de leurs représentants sur l'évolution à moyen terme des finances publiques, et donc des décisions mieux éclairées.
- un débat du parlement sur les grands axes du programme de stabilité 2004-2006 qui sera formellement transmis à la commission européenne d'ici fin novembre.

Ce nouveau calendrier prévu par la LOLF est donc un progrès incontestable pour la démocratie.

*

La programmation des finances publiques repose sur un triple objectif :

- financer les priorités du Gouvernement ;
- réduire les prélèvements obligatoires (impôts et charges) ;
- retrouver dès que possible à l'équilibre des finances publiques afin de réduire progressivement la dette.

A cet effet, la stratégie en matière de finances publiques repose sur un objectif de progression des dépenses publiques inférieure à la croissance du PIB. Cette stratégie permet en effet de réduire les prélèvements obligatoires et le déficit dans la perspective d'un retour à l'équilibre à moyen terme.

1. Le cadre macro-économique

La programmation repose sur deux scénarios.

Un scénario fondé sur une croissance annuelle moyenne du PIB de 2,5 % et une inflation de 1,5 % par an. Ce scénario est raisonnable compte tenu des évolutions démographiques et du retard de demande prévu à fin 2003.

Un scénario de croissance fondé sur une progression moyenne du PIB de 3 % par an. Ce scénario anticipe les effets structurels bénéfiques de la politique économique et fiscale du Gouvernement sur l'emploi et l'investissement.

| <i>Années 2004 à 2006</i> | Scénario 1 | Scénario 2 |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|
| Croissance du PIB (volume) | 2,5 % par an | 3,0 % par an |
| Inflation | 1,5 % par an | 1,5 % par an |

2. Maîtriser les dépenses publiques en s'appuyant sur des réorganisations structurelles

2.1. Les dépenses de l'Etat progressent en moyenne de 0,3 % en volume par an

Dans un contexte d'accélération des dépenses de pensions, et compte tenu de l'évolution des charges de la dette et des dépenses liées aux priorités du Gouvernement (défense, sécurité, justice...), cette progression suppose une maîtrise accrue des dépenses de l'Etat et des redéploiements importants au sein du budget de l'Etat.

2.2. Les dépenses de l'assurance maladie évolueront, en ligne avec ses ressources, de 4 % par an.

Après une hausse des dépenses maladie d'environ 7 % en 2002, le PLFSS 2003 marquera ainsi une première étape avec une progression de l'ONDAM fixée à 5,3 % en valeur. La hausse des dépenses maladie serait de 4 % par an (2,5 % en volume) pour les années 2004 à 2006.

2.3. L'ensemble des dépenses publiques progresserait en moyenne de 1,4 % en volume par an.

Compte tenu de l'évolution prévisible des autres dépenses (sociales et locales), les dépenses publiques progressent en moyenne de 1,4 % par an en volume. Cet objectif est à la fois ambitieux et réaliste. Des réformes précises en soutiendront la réalisation :

- la nouvelle « constitution budgétaire » de l'Etat sera opérationnelle à l'horizon de la programmation : le Gouvernement disposera ainsi du nouveau cadre de gestion nécessaire pour passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, de façon à concentrer l'énergie et les coûts de l'administration vers le service rendu au public ;
- la pratique budgétaire elle-même sera réformée, en instaurant début 2003 des réunions entre le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire avec chaque ministre sur les réformes de structure. L'évolution sur 2004-2006 des grands postes de dépenses sera ensuite débattue au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire au printemps prochain (comme le prévoit la LOLF) ;
- s'agissant de la sécurité sociale, des mesures correctrices seront éventuellement mises en œuvre en cours d'années afin de respecter les objectifs du projet de loi de financement initial. Cette nouvelle règle constitue un gage sérieux de crédibilité des objectifs du Gouvernement en matière d'assurance maladie.

Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)

| | Programmation 2004-2006 |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Dépenses publiques, dont : | 1,4 % |
| Etat | 0,3 % |
| Assurance maladie | 2,5 % (4 % en valeur) |

3. Réduire le déficit tout en poursuivant les baisses d'impôts et de charges

La diminution progressive de la part des dépenses publiques dans le PIB permet de réduire structurellement le déficit et de baisser les prélèvements obligatoires (impôts et charges).

Dans le scénario de croissance à 2,5 % le déficit public est ramené à 1 % du PIB en 2006 en intégrant 9 milliards d'euros de nouvelles baisses d'impôts et charges sur 2004-2006, soit 3 milliards d'euros par an en moyenne.

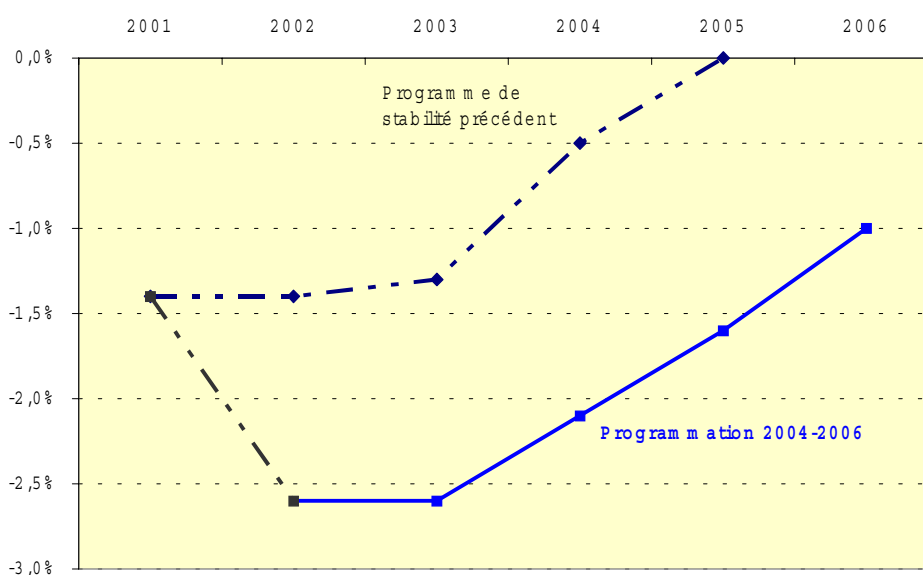
En y ajoutant les mesures mises en œuvre en 2002 et 2003 (2,55 et 3,1 milliards d'euros respectivement), les baisses de prélèvements obligatoires atteindraient ainsi 15 milliards d'euros d'ici 2006.

Dans le scénario de croissance à 3%, les comptes publics retrouvent une situation proche de l'équilibre dès 2006 (- 0,5 % du PIB), avec 13 milliards d'euros de nouvelles baisses d'impôts et charges sur 2004-2006, soit plus de 4 milliards d'euros par an.

Les baisses de prélèvements obligatoires atteignent alors 19 milliards d'euros d'ici 2006, y compris les mesures 2002 et 2003. Les économies réalisées ensuite pourraient être recyclées intégralement en baisses d'impôts.

La dégradation observée en 2002 – déficit de 2,6 % révélé par l'audit des finances publiques contre 1,4 % prévu – conduit à différer le retour à l'équilibre des comptes publics. La trajectoire d'évolution des déficits entre 2002 et 2006 n'est par contre pratiquement pas modifiée d'un programme à l'autre.

Trajectoire de redressement des comptes publics (scénario à 2,5 %)



4. Réduire la dette publique selon une trajectoire définie dès maintenant pour 2006

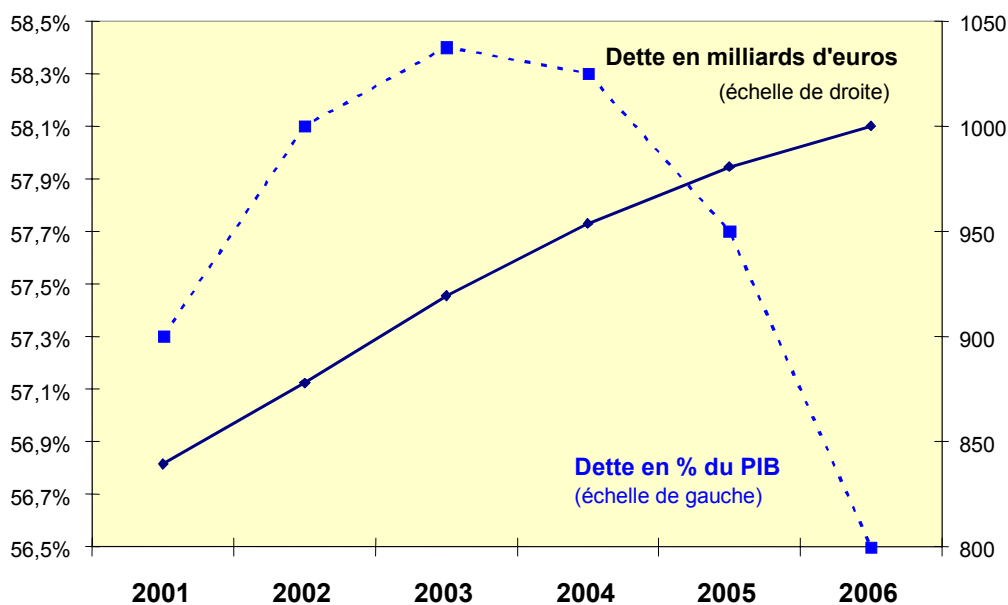
La dette publique qui s'élevait en 1997 à environ 12.700 euros par Français, représente aujourd'hui près de 15.000 euros par Français (100.000 F), soit 50 % de plus que la charge supportée par un Espagnol ou un Anglais.

La diminution de la dette publique est un enjeu majeur.

- Enjeu pour les générations actuelles puisque la charge de la dette confisque une part croissante des moyens de l'Etat. La charge de la dette représente ainsi une dépense annuelle de 38 milliards d'euros qui ne peuvent être utilisés à d'autres fins.
- Enjeu pour les générations futures qui devront en supporter le poids. La diminution de la dette contribuera, au même titre que la réforme des retraites, à garantir la solidarité avec les générations futures.

La programmation prévoit de réduire le poids de la dette publique rapportée au PIB de 2 à 4 points d'ici 2006¹.

Trajectoire de la dette publique



L'évolution « spontanée » des recettes publiques

La programmation repose sur des hypothèses réalistes et prudentes en matière de recettes publiques :

- * Les recettes fiscales évoluent comme le PIB, ce qui est conforme à la tendance observée sur moyenne période.
- * Les recettes sociales progressent comme la masse salariale qui constitue leur principale assiette.
- * Par prudence, l'hypothèse est faite que les collectivités locales ne remonteront pas le taux des impositions locales, ce qui représente une légère inflexion par rapport aux tendances récentes.
- * L'hypothèse est faite, par prudence, également d'un tarissement progressif des recettes exceptionnelles de l'Etat sur les entreprises et les organismes publics.

¹ La réduction de la dette rapportée au PIB constitue une première étape, tant que les déficits publics ne sont pas totalement résorbés. Une seconde étape sera nécessaire pour réduire la dette en valeur absolue : cela nécessite de dégager des excédents budgétaires.

Les grandes lignes du PLF 2003

1 - Les grands équilibres

Premier constat

Le solde du PLF 2003 s'établit à - 44,6 milliards d'euros. **Le déficit budgétaire est stabilisé en valeur** par rapport au niveau révélé pour 2002 par l'audit des finances publiques. **Il se réduit en pourcentage du PIB.**

Deuxième constat

Ce résultat est **obtenu en dépit de la conjonction de deux facteurs défavorables** pesant sur l'évolution spontanée des recettes.

D'une part, l'évolution spontanée des recettes fiscales, avant allègements d'impôts (baisse de 5 % du collectif d'été et nouveaux allègements du PLF 2003) est très faible par rapport à leur niveau inscrit en LFI 2002. Ceci est dû, pour l'essentiel, aux moins-values constatées par le collectif d'été, dont les dernières prévisions confirment le montant.

D'autre part, les recettes non fiscales, d'un montant important en LFI 2002, seront d'un montant nettement inférieur en 2003, à concurrence de - 4,1 milliards d'euros.

Troisième constat

Les engagements du Gouvernement sont mis en œuvre par le projet de loi de finances pour 2003.

Premier engagement : les impôts et les charges sont, en 2003, diminués de plus de 3,8 milliards d'euros avec 0,9 milliard d'euros d'allègement net des impôts d'État, 1,9 milliard d'euros d'allègement de taxe professionnelle compensés aux collectivités locales par l'État. A cette somme s'ajoute plus de 1 milliard d'euros d'allègements de charges sociales.

Ces derniers allègements sont supportés par le budget de l'État :

- sous forme d'une dépense budgétaire, s'agissant des exonérations de cotisation des jeunes (250 millions d'euros imputés au budget du Travail et de l'Emploi),

- sous forme de dépense du FOREC pour le solde, celui-ci bénéficiant à cet effet d'un transfert de recettes en provenance de l'État (taxe sur les conventions d'assurance).

Au total, les prélèvements fiscaux et sociaux nets sont minorés de 3,1 milliards d'euros (0,9 milliard d'euros d'allègement net des impôts d'État, 1,9 milliard d'euros d'allègement de la taxe professionnelle, 1 milliard d'euros d'allègement de charges sociale, 0,7 milliard d'euros d'augmentation des droits sur le tabac prévus dans le PLFSS).

Deuxième engagement : les priorités du Gouvernement (équipement militaire, aide publique au développement, justice et sécurité) **sont financées** (2 milliards d'euros de crédits de fonctionnement, d'intervention et d'équipement supplémentaires, 5 000 créations nettes d'emplois en faveur de la Justice, de la Police et de la Gendarmerie).

*
* *

Les grands équilibres du PLF 2003 sont, ainsi, les suivants :

(en milliards d'euros)

| | |
|--|----------------|
| Recettes nettes hors allègements 2003 ⁽¹⁾ | 231,11 |
| Incidence nette des mesures fiscales 2003 | - 2,80 |
| Transfert FOREC | - 0,66 |
| Autres changements de périmètre recettes | 0,41 |
| Dépenses à périmètre constant | - 273,50 |
| Changements de périmètre dépenses | - 0,22 |
| Solde net des comptes spéciaux | 1,07 |
| Solde budgétaire | - 44,59 |

⁽¹⁾ Hors recettes liées à des mesures de périmètre

2 - Les recettes

Construction des recettes du PLF 2003

(en milliards d'euros)

| | LFI 2002 | Révisé 2002 | PLF 2003 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| RECETTES FISCALES NETTES | 250,4 | 242,5 | 249,1 |
| Recettes fiscales spontanées (avant -5 % IR) | 250,4 | 245,0 | 254,0 |
| Allègement 5 % IR collectif été | - | - 2,5 | - 2,8 |
| Allègements fiscaux nouveaux 2003 (hors TP) | - | - | - 0,9 |
| Transfert FOREC | - | - | - 0,7 |
| Mesure de périmètre (1) | - | - | 0,2 |
| Banalisation fiscalité France Télécom (2) | | | - 0,8 |
| PRELEVEMENTS SUR RECETTES | - 51,6 | - 49,2 | - 52,1 |
| <i>Collectivités locales</i> | <i>- 34,7</i> | <i>- 34,7</i> | <i>- 36,3</i> |
| Montant à structure constante | - 34,7 | - 34,7 | - 35,1 |
| Allègements TP (salaires + BNC) | - | - | - 1,9 |
| Banalisation fiscalité France Télécom (2) | - | - | + 0,8 |
| <i>Union européenne</i> | <i>- 16,9</i> | <i>- 14,6</i> | <i>- 15,8</i> |
| RECETTES NON FISCALES (3) | 35,2 | 32,4 | 31,1 |
| TOTAL GENERAL | 233,9 | 225,6 | 228,1 |

(1) Il s'agit de la budgétisation de 0,2 milliard d'euros d'une taxe additionnelle à la TIPP perçue auparavant par l'IFP.

(2) La perte de recettes liée à la banalisation de la fiscalité de France Télécom s'accompagne d'une réduction de même montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales. Elle est neutre sur le solde.

(3) Dont 0,2 milliard d'euros de recettes nouvelles au titre d'un changement de périmètre (budgétisation de la TACA).

Recettes fiscales tendancielles

Les chiffres exposés ci-dessus laissent apparaître la très faible évolution spontanée des recettes fiscales entre la LFI 2002 et le PLF 2003 (+ 1,4%).

Cette faiblesse est due, avant tout, à la diminution des recettes pour 2002, conformément au collectif d'été (- 5,4 milliards d'euros par rapport à la LFI 2002).

Rapportées à cette base révisée, les recettes 2003 avant allègements d'impôts (allègement de 5 % de l'impôt sur le revenu du collectif d'été et « paquet fiscal » du PLF 2003) évoluent de 3,6 %. Cette évolution provient, à hauteur de 0,5 %, de l'effet en 2003 de mesures décidées antérieurement. La dynamique propre des recettes fiscales (hors toute incidence de mesures fiscales ou de modification de périmètre) est donc limitée à 3,1 %, soit une évaluation prudente, sensiblement inférieure à l'évolution du PIB 2003 en valeur (+ 3,9 %).

Les principales hypothèses sous-jacentes à ces évaluations sont les suivantes :

- la TVA progresserait au même rythme que le PIB en valeur, à la faveur d'une reprise soutenue par la demande intérieure, par rapport à une base de référence 2002 minorée de près de 3,8 milliards d'euros par rapport à la LFI 2002 ;
- l'IR conserverait une croissance soutenue (+ 4,8 % hors mesures d'allègements mais après indexation du barème sur les prix), nettement inférieur, néanmoins, à celui des trois dernières années, du fait notamment de la dégradation des revenus financiers ;
- l'IS resterait stable par rapport à l'évaluation révisée de 2002, elle-même en très forte baisse par rapport à l'exécution 2001 et aux évaluations de la LFI 2002 ;
- la TIPP évoluerait, pour sa part, de 2,6 % en volume (hors effet des modifications de tarifs de 2002 et hors incidence de la rebudgétisation de la taxe IFP).

Incidence des allègements d'impôts

Le projet de loi de finances prévoit 2,8 milliards d'euros d'allègements d'impôts. Ceci porte à 5,6 milliards d'euros le montant total des allègements fiscaux mis en œuvre depuis l'entrée en fonction du Gouvernement, puisqu'il faut rajouter à ces 2,8 milliards d'euros le coût en 2003 de la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu votée par le Parlement en août dernier (2,78 milliards d'euros, contre 2,55 milliards d'euros en 2002).

Les principaux allègements nouveaux portent :

- sur le barème de l'impôt sur le revenu, à nouveau abaissé de 1 %, pour un coût de 557 millions d'euros (soit un allègement total de 6 % par rapport au barème de la LFI 2002),
- sur trois mesures en faveur des familles (maintien à leur niveau actuel du montant du plafonnement de la décote et du quotient familial, réduction d'impôt pour emploi à domicile et doublement de l'abattement pour les donations grands-parents-petits-enfants), pour un coût de 302 millions d'euros,
- sur la prime pour l'emploi (mesure en faveur des travailleurs à temps partiel, revalorisation du barème), pour un coût de 280 millions d'euros,
- sur la taxe professionnelle, enfin, pour un coût de 1,9 milliard d'euros (dernière tranche de la suppression de la part salaire, diminution de la part des recettes taxée pour les professions libérales).

Prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales augmentent de 2,4 milliards d'euros (hors incidence de la banalisation de la fiscalité locale de France Télécom), dont 1,918 milliard d'euros liés aux deux allègements de taxe professionnelle prévus par le PLF.

Cette augmentation traduit également l'indexation de l'enveloppe normée des concours de l'État sur 1/3 de l'évolution du PIB en volume (reconduction du contrat de croissance et de solidarité).

Le prélèvement au profit de l'Union européenne se monte à 15,8 milliards d'euros. Ce chiffre prend en compte à la fois la sous exécution récurrente des fonds structurels (d'où une réduction de plus d'un milliard d'euro par rapport à la LFI 2002) et les besoins nouveaux (d'où une progression de 1,2 milliard d'euros par rapport au niveau révisé pour 2002).

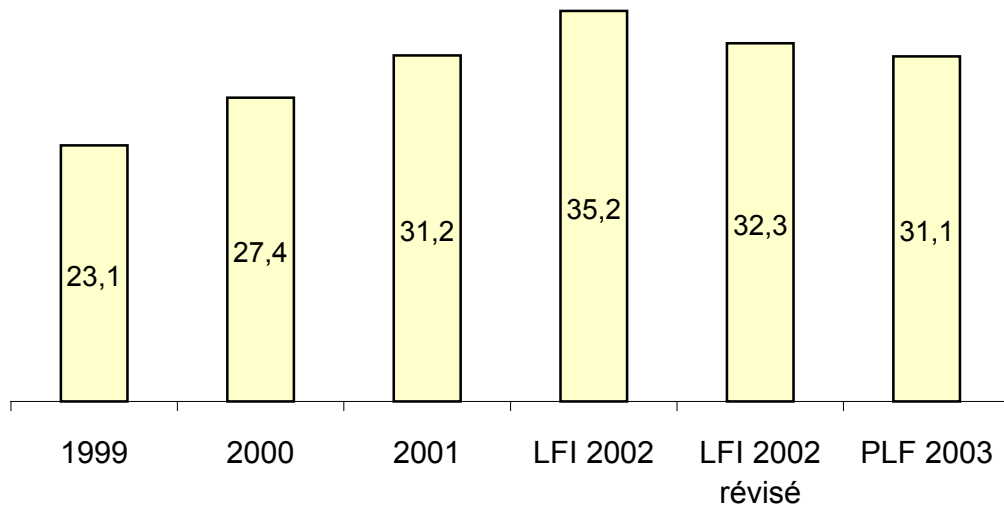
Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales s'établissent à 31,1 milliards d'euros, contre 35,2 milliards d'euros en LFI 2002, soit un écart négatif de 4,1 milliards d'euros, qui handicape fortement le PLF 2003.

Cette chute résulte, de façon quasi mécanique, de la sollicitation excessive des différents « gisements » de recettes ces dernières années, comme l'atteste la chronique suivante :

Chronique des recettes non fiscales

(en milliards d'euros)



En 2003, les prélèvements exceptionnels devraient retrouver un niveau plus normal : 2,350 milliards d'euros au titre des fonds d'épargne, contre 2,893 milliards d'euros en 2002 ; 0,690 milliard d'euros au titre de la COFACE contre 1,830 milliard d'euros en 2002 ; 0,270 milliard d'euros au titre de la contribution du 1 % logement (dont 250 millions d'euros de versement exceptionnel) contre 0,730 milliard d'euros en 2002.

3 - Les dépenses

Les dépenses s'établissent à 273,5 milliards d'euros (273,7 milliards d'euros y compris mesures de périmètre diverses), conformément au cadrage arrêté par le Premier ministre, soit + 0,2 % en volume par rapport à la LFI 2002 corrigée des sous budgétisations pérennes de cette loi de finances.

La norme de dépense 2003 s'établit donc comme suit :

- LFI 2002 = 266,3 milliards d'euros,
- LFI 2002 rebasée = 268,9 milliards d'euros (dont 2,6 milliards d'euros de dépenses pérennes inscrites en collectif 2002),
- PLF 2003 = LFI rebasée majorée de 1,7 % (soit 1,5 % au titre de l'évolution des prix hors tabac et 0,2 % en volume) = 273,5 milliards d'euros.

Le passage de la LFI 2002 au PLF 2003 s'effectue comme suit :

| | (en milliards d'euros) |
|--|------------------------|
| LFI 2002 | 266,3 |
| Rebasage collectif d'été | + 2,6 |
| Charges liées à la dette et à la fonction publique | + 3,3 |
| Priorités (hors coût des créations d'emplois) | + 2,0 |
| Autres dépenses | - 0,7 |
| PLF 2003 | 273,5 |

4 - Les comptes spéciaux du Trésor

Le solde des comptes spéciaux du Trésor sera, en 2003, positif, à concurrence de 1,070 milliard d'euros, contre 2 milliards d'euros en LFI 2002.

Cette réduction de moitié du solde des comptes spéciaux constitue, à l'instar de la diminution des recettes non fiscales, un handicap de construction du PLF 2003. La réduction de l'excédent résulte notamment du solde du compte d'émission des monnaies métalliques (prévu en léger déficit en PLF 2003, contre un excédent de plus de 500 millions d'euros en LFI 2002) et du solde du compte d'avance sur impôt locaux (excédent de 900 millions d'euros en LFI 2002, ramené à 620 millions d'euros en PLF 2003).

Les mesures fiscales du PLF 2003

Les mesures fiscales du projet de loi de finances pour 2003 traduisent les priorités du Gouvernement en faveur de l'initiative, de la croissance et de l'emploi.

- Plus d'un milliard d'euros (1,1 milliard d'euros) sera consacré à l'allègement des impôts qui pèsent sur les ménages et à l'encouragement au travail.
- Dans le même temps, les charges fiscales et sociales des entreprises seront réduites de 2,7 milliards d'euros en 2003.
- Ce montant total d'allègements (3,8 milliards d'euros) est ramené à 3,1 milliards d'euros nets en intégrant 0,7 milliard d'euros d'augmentation des droits sur le tabac.
- Enfin, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de simplifier l'impôt, en termes d'obligations déclaratives et de paiement, ou par la suppression de taxes dont le rendement est faible. Le projet de loi de finances comporte des dispositions en ce sens, première étape d'une simplification des relations entre l'administration fiscale et plus d'un million de petites entreprises.

1 - Alléger l'impôt des familles et soutenir les ménages

Comme le Gouvernement s'y était engagé, **le projet de loi de finances 2003 propose la pérennisation de la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu** votée par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2002. L'allègement est désormais intégré dans le barème de l'impôt. **Il est amplifié**, l'ensemble des taux étant réduits de 6 %. De ce fait, le taux marginal de l'impôt passe de 52,75 % à 49,58 %, sans pour autant que la progressivité de l'impôt soit remise en cause. **Pour la première fois depuis la création de l'impôt sur le revenu sous sa forme actuelle en 1959, le taux marginal supérieur passe sous le seuil de 50 %**. L'incidence en 2003 de la baisse de 5 % de l'impôt votée dans le cadre du PLFR 2002 est évaluée à 2,785 milliards d'euros. La baisse complémentaire de 1 % aura un coût évalué à 557 millions d'euros.

Cette baisse générale de l'impôt sur le revenu de 6 % s'accompagne de trois mesures plus spécifiques en faveur des familles.

Le plafond du quotient familial et de la décote seraient maintenus à leur niveau actuel, ce qui accentue les effets de l'allègement envisagé pour les familles et les contribuables à revenus modestes. Le coût de cette mesure s'élève à 214 millions d'euros.

Le Gouvernement propose également de **favoriser le secteur des services aux ménages, par une revalorisation de la réduction d'impôt pour emploi à domicile**, pour laquelle le plafond des dépenses prises en compte serait porté de 6 900 euros à 10 000 euros par an. Cette mesure représente un coût de 74 millions d'euros. Elle vise à encourager l'embauche de salariés pour la garde d'enfants, ainsi qu'à favoriser le maintien à domicile de personnes âgées ou handicapées.

Afin d'encourager les transmissions anticipées de patrimoine et de renforcer la solidarité entre générations, il est également prévu de revaloriser l'abattement prévu au profit des donations consenties par les grands-parents à leurs petits enfants : actuellement fixé à 15 000 euros tous les dix ans, celui-ci sera porté à 30 000 euros, pour un coût de 14 millions d'euros en 2003.

Le Gouvernement a décidé de maintenir la prime pour l'emploi, et de la revaloriser tout en la ciblant davantage vers les salariés aux revenus les plus modestes. C'est pourquoi le PLF 2003 comporte, outre l'actualisation du barème en fonction des prix (100 millions d'euros), une revalorisation qui profite pleinement aux salariés exerçant une activité à temps partiel. Au total, 2 700 000 salariés sont concernés par cette mesure, destinée à améliorer le pouvoir d'achat et à valoriser le travail. Son incidence budgétaire est de 180 millions d'euros.

2 - Renforcer l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises

L'année 2003 marquera d'abord la **suppression définitive de la part « salaires »** dans l'assiette de la taxe professionnelle. Cette mesure, qui diminuera les charges des entreprises, a une incidence de 1,83 milliard d'euros en 2003.

L'allègement de taxe professionnelle sera par ailleurs étendu à l'ensemble des redevables de cette imposition. La suppression de la part salaires n'a en effet pas concerné jusqu'à présent les titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés, soit 500 000 redevables de la taxe professionnelle exerçant une profession libérale ou une activité indépendante. Pour mettre fin à cette distorsion de concurrence et par souci d'équité, il est proposé de réduire progressivement de 10 % à 6 % entre 2003 et 2006 la fraction imposable à la taxe professionnelle des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux. Une première étape permettra d'abaisser cette fraction de 10 à 9 % en 2003.

Enfin, pour **encourager les dépenses d'innovation et de recherche**, il est proposé de ne plus prendre en compte dans la base de la taxe professionnelle les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003 en matière de recherche fondamentale ou appliquée, ainsi que de développement expérimental.

D'autre part, **un effort considérable d'allégement des charges** permettra de conjuguer forte revalorisation de la rémunération du travail et soutien à l'emploi et à la compétitivité des entreprises. Les allègements de charges qui accompagneront l'unification des salaires minimums s'élèveront à terme à près de 6 milliards d'euros jusqu'en 2005. Si l'on y ajoute l'exonération de cotisations patronales associée aux nouveaux contrats «jeunes en entreprises» (600 millions d'euros à terme) et la réduction de l'assiette de la taxe professionnelle (1,83 milliard d'euros, au titre de la 5^{ème} tranche de suppression de la part salaires, 88 millions d'euros au titre de l'allègement de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux), ce sont au total plus de 8 milliards d'euros de baisse de prélèvements sur les entreprises que le Gouvernement vient de décider au cours des trois premiers mois de son mandat. Ces allègements de charges, qui représentent 1 milliard d'euros dès 2003, sont concentrés sur les secteurs les plus efficaces en termes de création d'emplois, et bénéficieront en priorité aux PME.

3 - Préserver l'environnement et garantir le développement durable

La volonté de préserver l'environnement et d'encourager les investissements contribuant au développement durable a conduit le Gouvernement à proposer la prorogation pour 3 ans de crédits d'impôts qui expiraient au 31 décembre 2002. Cette mesure concerne notamment les dépenses relatives aux dispositifs de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, à l'acquisition de matériaux d'isolation thermique ou d'équipements de régulation de chauffage.

Par ailleurs, le crédit d'impôt en faveur de l'acquisition ou de la location de véhicules fonctionnant à l'aide d'énergies nouvelles ou peu polluantes (GPL et GNV) serait également prorogé jusqu'au 31 décembre 2005.

4 - Simplifier l'impôt et les relations avec l'administration fiscale

Le Gouvernement attache une importance toute particulière à l'amélioration de la relation entre le contribuable et l'administration fiscale. Dans ce but, il propose de **simplifier les modalités de paiement de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle**, par la suppression des acomptes pour un grand nombre de petites entreprises. Les obligations déclaratives pesant sur ces dernières seraient par ailleurs simplifiées, par la suppression de la déclaration récapitulative de taxe professionnelle pour les entreprises disposant de plusieurs établissements distincts.

Ces différentes mesures permettent de simplifier les obligations déclaratives et le paiement de l'impôt pour plus d'un million de petites entreprises.

Le Gouvernement a par ailleurs prévu d'engager en vue du PLF 2004 une réflexion avec les milieux économiques sur **la simplification du régime des distributions, qui aboutira à une réforme de l'avoir fiscal et à la suppression du précompte**. Dans un premier temps, le PLF 2003 prévoit de réduire de 15 à 10 % le taux de l'avoir fiscal pour les distributions au profit des personnes morales qui ne bénéficient pas du régime des sociétés mères et filiales. Cette mesure comporte un gain évalué à 275 millions d'euros en 2003.

5 - Renforcer la libre administration des collectivités locales et favoriser l'essor de l'intercommunalité

Afin de renforcer la décentralisation et de faciliter la création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, **le Gouvernement souhaite accroître l'autonomie des collectivités territoriales en matière fiscale.**

Actuellement, le taux de la taxe professionnelle est étroitement lié d'une part, à l'évolution de celui de la taxe d'habitation et, d'autre part, à la progression du taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Il est proposé d'assouplir le lien entre les taux de la taxe professionnelle et ceux des autres impôts locaux en vue d'accroître la liberté des collectivités locales. Ces dernières pourront désormais faire évoluer le taux de la taxe professionnelle davantage que celui de la taxe d'habitation et que le taux moyen pondéré des trois taxes acquittées par les ménages, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de celui des deux taux précités dont la variation est la plus faible. Un bilan de cette mesure sera adressé chaque année au Parlement.

En outre, **le PLF 2003 prévoit d'imposer dans les conditions de droit commun les bases de taxe foncière et de taxe professionnelle des établissements de France Télécom**, qui étaient jusqu'à présent imposées au profit de l'État. Cette mesure, conçue de manière neutre pour l'ensemble des acteurs, répond à une demande des élus locaux et de la société elle-même, et prendra effet à compter du 1^{er} janvier 2003.

**Tableau de synthèse des mesures fiscales du PLF 2003
(incidence 2003)**

(en millions d'euros)

| | |
|---|----------------|
| Intégration dans le barème de l'IR de la baisse de 5 % : maintien du plafonnement du quotient familial et de la décote | - 214 |
| Baisse complémentaire de l'IR de 1 % | - 557 |
| Revalorisation du barème de la PPE pour les salariés à temps partiel et indexation des seuils | - 280 |
| Revalorisation de la réduction d'impôt pour emploi à domicile | - 74 |
| Doublage de l'abattement pour les donations entre grands-parents et petits enfants | - 14 |
| Suppression définitive de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle | - 1 830 |
| Réforme de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux | - 88 |
| Réduction de l'avoir fiscal de 15 % à 10 % pour les distributions entre personnes morales ne bénéficiant pas du régime mère-filiale | 275 |
| Suppression de la taxe sur les débits de boissons | - 23 |
| Total État | - 2 805 |
| Allègement de charges pour les entreprises | - 1 050 |
| Total après allègement de charges | - 3 855 |

Les dépenses dans le PLF 2003

Les dépenses s'établissent à 273,5 milliards d'euros à structure constante et à 273,7 milliards d'euros à structure courante après changements de périmètre. L'évolution est de + 4,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances 2002 rebasée compte tenu des sous budgétisations corrigées par le collectif d'été².

1 - Les principaux facteurs d'évolutions

(en milliards d'euros)

| | LFI 2002 rebasée | PLF 2003 | Evolution/LFI 2002 rebasée |
|---------------------|------------------|--------------|----------------------------|
| Charges de la dette | 37,5 | 38,3 | 0,8 |
| Fonction publique | 117,6 | 120,1 | 2,5 |
| Priorités (a) | 20,8 | 22,8 | 2,0 |
| Autres crédits | 93,0 | 92,3 | - 0,7 |
| TOTAL | 268,9 | 273,5 | 4,6 |

(a) Aide publique au développement, crédits d'équipement militaire, crédits de fonctionnement et d'équipement de la Justice et de la Sécurité.

Les grands facteurs d'évolution des dépenses de l'État sont au nombre de trois :

Premier facteur : 2 milliards d'euros (hors dépenses de fonction publique) **sont dégagés en faveur des grandes priorités** que constituent la sécurité publique, la justice, les crédits d'équipement militaires et l'aide publique au développement.

Deuxième facteur : l'augmentation des dépenses de fonction publique et de la charge de la dette grève, à concurrence de 3,3 milliards d'euros, les dépenses 2003.

La charge de la dette publique reprend une progression rapide (+ 0,8 milliards d'euros). La baisse des taux qui a permis lors des années passées de masquer l'impact de l'accumulation des déficits a désormais produit tous ses effets. Les déficits 2002 et 2003 s'accompagnent donc d'une forte augmentation de la charge de la dette.

² Les ouvertures de ce collectif ont, en effet, un double objet : d'une part, payer des dettes de l'État antérieures à la gestion 2002 ou compenser des insuffisances ponctuelles (2,4 milliards d'euros) ; d'autre part, corriger des sous évaluations pérennes (2,6 milliards d'euros). Les ouvertures de crédits appartenant à cette seconde catégorie s'ajoutent à la LFI 2002 pour former la LFI rebasée, par rapport à laquelle s'apprécie la progression des dépenses de l'État.

Troisième facteur : une réduction nette des autres crédits à hauteur de 0,7 milliard d'euros.

Ce montant recouvre en fait plus de 3,4 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble du budget de l'État doublé de 2,7 milliards d'euros de dépenses nouvelles au-delà des grandes priorités. Il s'agit d'un effort de redéploiement majeur.

2 - Les priorités du Gouvernement

L'effort en faveur de la sécurité

Le budget 2003 constitue la première traduction de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure adoptée dans le courant de l'été 2002. Les moyens affectés à la police nationale (5 445 millions d'euros) progressent de 5,7 % et 1 900 emplois seront créés en 2003.

Les moyens de fonctionnement représenteront en 2003 plus de 652 millions d'euros, les moyens affectés à l'informatique et aux transmissions atteindront 161 millions d'euros et 167 millions d'euros d'autorisations de programme immobiliers seront consacrés à l'entretien de l'immobilier et à la réalisation de nouveaux postes de police.

Enfin, 1 200 créations d'emplois de gendarmes sont opérées sur les crédits de la défense.

L'effort en faveur de la justice

Traduction d'un effort sans précédent, toutes les dotations du budget de la Justice progressent fortement : les dépenses pour le personnel (+ 5,2 %), les moyens de fonctionnement (+ 5,6 %), les interventions (+ 4,3 %). Il en va de même pour ce qui concerne les crédits d'équipement : + 95 % pour les autorisations de programme et + 58,3 % pour les crédits de paiement. Cette progression spectaculaire témoigne de la priorité accordée par le Gouvernement à ce domaine essentiel.

Le PLF 2003 prévoit la création de 1 924 emplois budgétaires au total.

Ce budget met en œuvre l'ensemble des priorités définies dans la loi d'orientation et de programmation pour la Justice.

L'effort de remise à niveau des crédits d'équipement militaires

Les crédits militaires augmentent au total de 6,1 % par rapport au PLF 2002, atteignant 39,96 milliards d'euros. Les crédits d'équipement, pour leur part, s'élèvent à 13,64 milliards d'euros, en augmentation de 11,1 % par rapport à 2002 ; compte tenu de l'imputation au budget des charges communes des crédits d'aide à la Polynésie à la suite de l'arrêt des essais nucléaires, auparavant imputés à la défense, l'évolution réelle est de 12,3 %. Au sein de cette enveloppe, les priorités sont données au renouvellement ou à la modernisation de programmes permettant le remplacement des capacités opérationnelles, au rattrapage de l'entretien des matériels (2,6 milliards d'euros) longtemps sous-dimensionné et aux études nécessaires à l'effort de recherche pour les générations futures d'équipement.

L'effort en faveur de l'aide publique au développement

L'engagement du Président de la République et du Gouvernement d'augmenter de moitié l'aide publique au développement d'ici 2007 se traduit dès le PLF 2003 par une très forte progression des inscriptions budgétaires à ce titre, notamment sur le budget du ministère des affaires étrangères (+ 27 %) et sur celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (+ 38 %).

Sur le budget du ministère des affaires étrangères, la progression des crédits concerne à la fois l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. L'augmentation des crédits d'aide bilatérale est liée principalement à la mise en œuvre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Les crédits consacrés à l'aide multilatérale croissent de 72 % en raison de la montée en puissance des interventions financées par le Fonds européen de développement (+ 278 millions d'euros) dont la France est le premier contributeur.

Sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les évolutions les plus importantes concernent les accords bilatéraux de consolidation de dettes conclus à la suite d'accords avec le Club de Paris, dont les crédits de paiement sont doublés, et les contributions de la France aux banques et fonds multilatéraux de développement.

3 - Promouvoir de nouvelles logiques budgétaires

Privilégier l'efficacité à l'affichage

Les budgets d'un certain nombre de départements ministériels sont en baisse apparente. En effet, de manière systématique, le Gouvernement a choisi de privilégier la réalité des actions menées, sans considération des taux globaux d'évolution. Ce refus de la logique d'affichage n'empêche pas que dans nombre de cas, les moyens réels progressent, les

diminutions faciales provenant de la prise en considération des reports de crédits ou des trésoreries excédentaires dans les établissements subventionnés par le ministère.

Rattraper le retard en matière d'investissement public

Sacrifié lors de la précédente législature, les investissements de l'État progressent nettement ; en une seule année, l'évolution négative enregistrée entre 1997-2002 sera rattrapée :

(en milliard d'euros)

| | Evolution 2002/1997 | Evolution 2003/2002 |
|----------------------------|---------------------|---------------------|
| Investissements militaires | - 1,3 | + 1,5 |
| Investissements civils | - 0,2 | + 0,4 |
| Investissements totaux | - 1,5 | + 1,9 |

Redéployer les crédits

Outre l'affectation de moyens nouveaux aux grandes priorités assignées par le Premier ministre au Gouvernement, de nombreux redéploiements plus ciblés sont effectués.

A titre d'illustration, les moyens alloués aux politiques de santé publique sont en progression de 145 %, avec notamment un effort particulier en faveur de la lutte contre le cancer.

A contrario, des économies structurelles sont opérées, portant notamment sur les aides à l'emploi, une logique d'aide à la création d'emplois marchands pérennes (exo jeunes, allègements de charges) relayant pour partie les subventions à l'emploi des jeunes dans le secteur public.

Effectifs de la Fonction publique : les choix du Gouvernement

La politique d'effectifs de la fonction publique s'inscrit dans une perspective marquée par : la mise en œuvre des priorités gouvernementales annoncées au printemps dernier et définies dans les lois de programmation, des réformes d'organisation et des simplifications administratives, l'accélération des départs en retraite de la fonction publique, l'évolution des métiers de l'administration et des qualifications des agents.

En fonction des besoins prioritaires définis par le Gouvernement, on peut noter les évolutions principales suivantes :

- les effectifs du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales augmenteront de 1 864 postes ;
- ceux du ministère de la justice augmenteront de 1 924 emplois budgétaires ;
- enfin, les personnels du ministère de la défense (hors appelés et volontaires) progresseront de 1 534 postes dont 1200 gendarmes,

Le projet de loi de finances vise aussi à traduire l'effort d'organisation interne, de simplification pour l'usager et de qualité de service public rendu par l'État. Cet effort conduit à ne pas remplacer systématiquement l'ensemble des départs à la retraite, comme le permet la pyramide des âges des agents

C'est le cas dans la plupart des ministères autres que la Justice, la Défense et l'Intérieur ; c'est en particulier au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (non-remplacement de 1 350 départs) et au ministère de l'équipement (non-remplacement de 747 départs). Au ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, dans la perspective du développement de partenariats avec les collectivités locales, 5 600 emplois de surveillants d'internat et d'externat ne sont pas reconduits. A l'inverse, la création de 2 200 emplois de professeurs des écoles et de personnels administratifs est prévue pour faire face à l'augmentation prévisible des effectifs scolarisés dans le primaire. De même, 836 emplois seront créés dans l'enseignement supérieur.

Au total, le solde de la variation des emplois budgétaires civils est de - 1 089 postes (+ 3 788 pour la police et la justice, - 4 877 pour le reste).

La réforme budgétaire, clef du pacte de confiance budgétaire

La réforme de l'État doit reposer sur des actes concrets. Dans cet esprit, la présentation du projet de loi de finances pour 2003 est résolument placée sous le signe de la réforme budgétaire.

Elle se traduit dans l'application pleine et entière de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Elle passe également par la rénovation en profondeur du dialogue budgétaire de manière à progresser vers une meilleure efficacité de la dépense publique.

1 - L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Adopté il y a un an à l'initiative du Parlement, la loi organique renouvelle en profondeur le droit budgétaire et comptable de notre pays en organisant une responsabilisation accrue des gestionnaires publics et en redonnant tout son sens à l'autorisation parlementaire.

Ce texte entre en vigueur progressivement entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2006.

Le Gouvernement, et tout particulièrement le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, sont particulièrement attachés à la mise en œuvre de la loi organique : il s'agit à la fois d'appliquer la lettre du texte, mais également d'en diffuser l'esprit au sein de l'État.

Dans le cadre des nouveaux rapports instaurés par la loi organique entre le Parlement et le Gouvernement, le projet de loi de règlement 2001 sera débattu au Parlement avant l'examen du projet de loi de finances pour 2003.

De même, les mesures destinées à maîtriser l'exécution budgétaire 2002 ont été transmises aux commissions des finances des deux assemblées. Le projet de loi de finances rectificative pour 2002 respectait l'obligation de présenter en annexe un rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire justifiant les mesures proposées dans ce collectif budgétaire.

Le projet de loi de finances pour 2003 est, pour la première fois, accompagné d'un **rapport sur les prélèvements obligatoires** et d'un **rapport sur l'évolution pluriannuelle des finances publiques** destinés à présenter une information complète au Parlement afin d'éclairer ses choix budgétaires et fiscaux.

Parallèlement, le **Gouvernement prépare activement la mise en œuvre de la loi organique.**

De premières expérimentations ont été engagées sur la fongibilité des crédits, notamment au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le système d'information budgétaire et comptable ACCORD -qui préfigure le futur système d'information poursuit son implantation : sept nouveaux ministères y seront ainsi raccordés en 2003. La disparition des taxes parafiscales (31 décembre 2003) et l'élaboration des nouveaux référentiels budgétaires et comptables ont été engagées.

Plusieurs actions de communication seront conduites pour améliorer l'information du grand public, des élus et des agents de l'État sur la réforme, et la prise de conscience de ses enjeux et conséquences.

Enfin, une mission sera constituée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie afin de mieux coordonner et d'amplifier les efforts déployés au sein des administrations, d'assurer un pilotage adapté à la mise en œuvre de ce projet stratégique pour la réforme de l'État et les finances publiques. Elle veillera à l'avancement des différents volets de la loi organique.

2 - Le renouvellement du dialogue budgétaire

Le pacte de confiance budgétaire vise à la fois les citoyens et leurs représentants qui doivent avoir pleinement confiance dans leurs comptes publics et les administrations qui doivent être à même de faire face à leur responsabilisation accrue, décisive pour le succès de la réforme de l'État.

Dans cette perspective trois mesures importantes sont de nature à renouveler le dialogue budgétaire.

En premier lieu, en août de chaque année, **le Gouvernement transmettra au Parlement une situation semestrielle des comptes de l'État accompagnée d'une prévision d'exécution pour l'année.**

Ce rendez-vous permettra une meilleure information sur la situation et les perspectives des comptes publics, indispensable au débat démocratique.

En second lieu, afin de **permettre au Gouvernement de se saisir des enjeux budgétaires stratégiques en amont des conférences budgétaires de l'été**, chaque ministre sera invité, dès le début d'année, à des conférences budgétaires préparatoires avec le ministre du Budget.

Ces conférences permettront de préparer le budget de l'année suivante en examinant les perspectives de réorganisations structurelles et les conditions de l'optimisation de la dépense publique. Ces travaux seront en outre l'occasion de faire progresser le travail sur le réexamen au premier euro du budget de l'État.

Ces conférences permettront enfin de préparer le débat d'orientation budgétaire au Parlement prévu par la loi organique à partir de 2003.

En troisième lieu, il convient de **revoir la pratique des régulations budgétaires afin de donner plus de lisibilité aux gestionnaires.**

Les mesures de régulation budgétaire qui interviennent tardivement dans l'année sont source d'inefficacité. Elles désorganisent et déresponsabilisent les gestionnaires. Elles poussent les administrations à rechercher des effets d'affichages au détriment de l'exécution.

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que la loi organique a pour objet de conférer de plus grandes responsabilités aux gestionnaires, charge à eux de rendre compte du respect des objectifs assignés.

Dans ce contexte, le Gouvernement s'efforcera, en préservant l'indispensable transparence vis-à-vis du Parlement, d'opérer au plus tôt dans l'année les éventuelles mises en réserve de crédits nécessaires au respect de l'objectif de norme de dépenses, tel qu'il résulte de la loi de finances adoptée par le Parlement.