

LES ANNEXES DU PROGRAMME DE STABILITE 2006-2008

I- SCENARIO MACROECONOMIQUE

II- SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

III- DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

IV- PRELEVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

V- DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

VI- D'UN PROGRAMME DE STABILITE A L'AUTRE

VII- ELEMENTS DE CADRAGE A LONG TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

VIII - CHIFFRES CLES ET HYPOTHESES MACROECONOMIQUES

I- SCENARIO MACROECONOMIQUE

I.1. La situation et les perspectives à court terme

En France, comme dans le reste de la zone euro, la reprise amorcée à l'été 2003 s'est confirmée, avec un taux de croissance du PIB plutôt dynamique en rythme annualisé au premier semestre (un peu plus de 2,5% pour la France). La zone euro a bénéficié du dynamisme du commerce mondial et de la stabilisation du taux de change. Alors que la reprise de la croissance en Allemagne est quasi intégralement imputable au commerce extérieur, c'est la vigueur retrouvée de la demande intérieure qui a permis une croissance plus forte que prévu en France, et sensiblement plus dynamique que dans le reste de la zone euro. Les premières estimations font état d'un ralentissement de la croissance en Europe au troisième trimestre du fait en particulier d'un environnement international moins favorable. En France, ce ralentissement a été accentué par des facteurs exceptionnels, notamment dans le secteur de l'automobile. Les enquêtes de conjoncture dans l'industrie, les services et la construction laissent cependant attendre un rebond de l'activité au quatrième trimestre. Ce rebond et la prise en compte du nombre élevé de jours travaillés cette année devraient porter la croissance autour de 2,5% en moyenne annuelle en 2004, conformément aux prévisions du Projet de loi de finances pour 2005.

Le PIB devrait continuer de croître au rythme de 2,5% en 2005. Les exportations françaises devraient bénéficier de la reprise progressive de la demande en Europe et d'un environnement international toujours porteur, bien qu'en ralentissement, pour accélérer sensiblement, sous l'hypothèse d'un taux de change stable de l'euro. La consommation des ménages resterait relativement soutenue, en lien avec l'accélération du pouvoir d'achat du revenu que devrait favoriser la reprise progressive de l'emploi. La bonne orientation de la demande et le maintien de conditions de financement favorables devraient également conforter la reprise de l'investissement des entreprises.

I.2. Les perspectives à l'horizon 2008

La croissance potentielle de l'économie française à l'horizon 2008 serait de 2¼%.

Les prévisions de croissance et d'inflation du Projet de loi de finances pour 2005 tablent sur l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole Brent à 36,5 US dollars en moyenne en 2005 et sur l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation du taux de change au niveau du mois d'août, soit 1 euro = 1,22 US dollar. S'ils perdurent, le renchérissement récent du pétrole et l'affaiblissement du dollar survenu dernièrement constitueraient un risque baissier sur ces perspectives de croissance à court terme.

La croissance potentielle de l'économie française, d'environ 2-2¼% par an au début des années 90, aurait légèrement augmenté au cours de la décennie pour atteindre près de 2½% en 2003 grâce à la réduction du chômage structurel et à la forte croissance de l'investissement pendant la phase haute du cycle. La croissance potentielle devrait cependant spontanément s'infléchir au cours des prochaines années, en raison du vieillissement de la population. C'est en effet à partir de 2005-2006 que les classes nombreuses du baby-boom commenceront à parvenir à l'âge de la retraite, ce qui entraînera une moindre progression de la population active à cet horizon. Les réformes de structure mises en œuvre par le gouvernement, sur le marché du travail et dans le domaine des retraites notamment, sont destinées à augmenter les taux d'activité pour faire face à ce ralentissement.

En outre, la mesure de suppression d'un jour férié décidée en 2003 devrait rehausser l'activité potentielle de l'ordre de 0,3 point de PIB à terme. Cet effet pourrait se matérialiser progressivement sur plusieurs années à partir de 2005. La croissance potentielle est ainsi estimée à 2¼% sur la période 2005-2008.

Un scénario de croissance effective de 2½% par an a été retenu

Après trois années de croissance faible, l'économie française a accumulée un retard de demande estimé à 2 points de PIB environ en 2003. Deux années de croissance supérieure au potentiel ramèneraient ce retard à un peu plus de 1½ point de PIB en 2005, avec la perspective d'une poursuite du rattrapage de l'activité à moyen terme. Le programme se fonde ainsi sur l'hypothèse d'une poursuite de la croissance sur un rythme de 2½ % l'an sur la période 2006-2008. Cette croissance reposerait principalement sur la demande intérieure finale. La contribution des stocks à la croissance ne serait que marginalement positive, dans un contexte de simple retour de l'activité vers ses évolutions moyennes. La consommation reviendrait vers un taux de croissance de l'ordre de 2½% par an soutenue par une poursuite de la baisse progressive du taux d'épargne. L'investissement total, avec une croissance de 3,0 %, resterait un peu plus dynamique que l'activité, du fait notamment de la nécessité pour les entreprises de mettre à niveau leur stock de capital. Le commerce extérieur cesserait de peser sur la croissance en 2005 et n'y contribuerait par la suite que très peu, la croissance de la France restant proche de celle de la zone euro. L'inflation se stabiliserait à 1½% par an sur la période 2006-2008, le retard de demande autorisant une amélioration de l'activité sans accélération des prix.

Une croissance plus forte reste vraisemblable

L'hypothèse retenue d'une croissance effective de 2,5% l'an en moyenne sur 2006-2008 apparaît prudente au regard du retard de croissance accumulé au cours des années récentes : sur la base des estimations précédentes, celui-ci ne serait que partiellement réduit à l'horizon de la projection. Une croissance effective plus forte sans tensions inflationnistes reste donc envisageable, pour peu que les conditions monétaires et financières restent favorables au sein de la zone euro.

<i>Moyenne 2006-2008</i>	Scénario
PIB	2,5%
Demande intérieure	2,4%
Dépenses de consommation des ménages	2,5%
Dépenses de consommation des administrations publiques	1,2%
Formation brute de capital fixe	3,0%
dont entreprises ¹	4,5%
Contribution des stocks	0,1%
Exportations	6,1%
Importations	6,1%
Prix de PIB	1,5%
Prix à la consommation	1,5%
Masse salariale du secteur privé	4,0%
Salaires moyen nominal par tête secteur privé	2,9%
Effectifs salariés du secteur privé	1,1%

¹ Sociétés non financières et entreprises individuelles.

I.3. Etude de sensibilité au voisinage des scénarios macroéconomiques

Le scénario macroéconomique du programme de stabilité repose sur un jeu d'hypothèses pour l'environnement international, financier de l'économie française, qui reste naturellement sujet à un certain nombre de risques. Les prévisions internationales pour 2005 se fondent sur les hypothèses suivantes, qui ont été pour l'essentiel prolongées à titre conventionnel sur la période 2006-2008.

- Un retour très progressif du commerce mondial sur sa tendance de longue période. Les États-Unis connaîtraient une croissance de 4,1% en 2004 et 2,9% en 2005, contre 4,4% et 3,0% respectivement pour ces deux années d'après les dernières prévisions de la Commission². La croissance du Japon s'établirait à 4,2% en 2004 et 2,3% en 2005, contre 4,2% et 2,1% respectivement. Les prévisions de croissance pour la zone euro sont également très proches : 1,9% en 2004 et 2,2% en 2005 contre 2,1% et 2,0% d'après la Commission. Au total, ces différences sont compatibles avec une hypothèse de demande mondiale de biens adressée à la France un peu moins dynamique que celle de la Commission en 2005 (7,0% contre 7,4%).
- Un prix du baril à 36,7 US dollars en 2004, puis à 36,5 US dollars en moyenne en 2005, contre 39,3 en 2004 et 45,1 US dollars en 2005 d'après la Commission.
- Une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,22 US dollar contre 1,24 US dollar pour la Commission en 2004.

Il est possible d'évaluer les implications pour l'économie française de la matérialisation de ces écarts d'hypothèses, en rappelant les conséquences d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France, d'une hausse des prix du pétrole, d'une appréciation du taux de change et en précisant, pour mémoire, l'effet d'une hausse ou d'une baisse des taux d'intérêts. Sur la base des résultats présentés ci-dessus, on peut ainsi estimer que la prise en compte des hypothèses de la Commission conduirait à une révision à la baisse, mais très modeste, de l'activité en 2005 (de - 0,2 point) et quasi nulle en 2006 (- 0,1 point).

A. Effets d'une augmentation de la demande mondiale adressée à la France

Une augmentation de la demande mondiale adressée à la France se répercute quasi intégralement sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, *via* en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

À taux d'intérêt nominaux inchangés, une augmentation permanente de 1% de la demande mondiale entraînerait ainsi une révision de l'activité d'environ ¼ point de PIB et un surcroît d'emplois de l'ordre de 30 000 au bout de deux à trois ans. L'impact sur l'inflation serait quasiment nul, à taux de change inchangé.

À titre illustratif, une augmentation de 1% de la demande mondiale adressée à la France correspond par exemple à une augmentation ponctuelle de la croissance américaine de 2/3 de point et ses effets de diffusion à l'ensemble de l'économie mondiale.

² Dans ses "Prévisions économiques de l'automne 2004".

Impact sur l'économie française d'une hausse de 1% de la demande mondiale adressée à la France (1)

(écart au niveau du scénario de référence en %)

	2006	2007	2008
PIB	0,2 / 0,3	0,3	0,2 / 0,3
Emploi total (en milliers)	5 / 10	25	30
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,0	0,0
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	0,1	0,1

Source : calculs de la Direction de la Prévision

(1) Augmentation durable de 1% de la demande mondiale intervenant au début 2006.

B. Effets d'une hausse des prix du pétrole

Une hausse durable des prix du pétrole constitue un choc d'offre négatif pour l'économie française et ses principaux partenaires industrialisés. La hausse du cours du baril entraîne un augmentation de l'inflation importée qui rehausse directement les prix à la consommation. Au-delà de cet effet mécanique, les prix sont poussés à la hausse par l'augmentation des coûts de production des entreprises et l'indexation des salaires sur les prix. La hausse des prix à la consommation et la dégradation de la rentabilité des entreprises se conjuguent pour freiner l'activité.

Les modèles macro-économiques usuels suggèrent qu'une hausse durable de 20% du prix du pétrole en US dollar, soit par exemple de 35 à 42 US dollars, conduirait – à politiques macro-économiques européennes inchangées – à une perte d'activité d'environ deux dixièmes de point et une hausse des prix à la consommation d'un peu plus d'un demi-point au bout de deux ans.

Si le surcroît d'inflation conduisait les autorités monétaires à relever en outre leurs taux d'intérêts, l'activité serait d'avantage pénalisée à court terme.

Impact sur l'économie française d'une hausse de 20% du prix du pétrole en dollar (1)

(écart au niveau du scénario de référence en %)

	2006	2007	2008
PIB	-0,1	-0,2	-0,2
Prix à la consommation des ménages	0,3/0,4	0,5/0,6	0,5/0,6
Capacité de financement publique	0,0	0,0	-0,1

(1) Hausse du prix du baril de Brent de 35 à 42 US dollars au début 2006.

C. Effets d'une appréciation du taux de change de l'euro de 10%

Une appréciation de 10% du taux de change de l'euro face aux autres devises entraînerait un ralentissement de l'activité en France de l'ordre de 0,7 point la première année via une dégradation de la compétitivité extérieure et une baisse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro. L'effet de la baisse des exportations serait amplifié par les effets multiplicateurs et accélérateurs habituels. L'emploi subirait également ce ralentissement.

Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait en revanche modérée par l'appréciation du change effectif, ce qui donnerait une plus grande marge de manœuvre aux autorités monétaires.

L'appréciation de l'euro aurait, via ses effets sur l'activité, un effet important sur les emplois taxables et par suite sur les recettes de TVA. La perte de recettes pour l'ensemble des APU serait globalement de 0,1 point de PIB la première année.

Impact sur l'économie française d'une hausse du taux de change de l'euro de 10% ⁽¹⁾

(écart au niveau du scénario de référence en %)

	2006	2007	2008
PIB	-0,7	-0,7	-0,7
Emploi salarié (en milliers)	-40	-100	-100
Prix à la consommation des ménages	-0,6	-1,6	-2,4
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,1	-0,1/-0,2	-0,1/-0,2

⁽¹⁾ à taux d'intérêt nominaux inchangés.

D. Effets d'une hausse des taux d'intérêt de 100 points de base

Une hausse de l'ensemble des taux d'intérêt (à court et à long terme) à la suite de tensions inflationnistes plus forte que prévues pèserait sur l'activité *via* trois canaux : le coût du capital, l'arbitrage consommation / épargne et potentiellement le taux de change.

- c'est l'investissement qui serait le plus pénalisé par la hausse des taux : l'alourdissement des charges financières dégraderait la solvabilité des entreprises ; la profitabilité du capital diminuerait.
- l'investissement logement des ménages serait également limité par un crédit plus cher ; la hausse des taux tendrait par ailleurs à favoriser l'épargne vis à vis de la consommation (effet de substitution).
- si elle provoquait une appréciation du change, la hausse des taux d'intérêt pèserait également sur l'activité *via* des pertes de compétitivité vis à vis des pays à l'extérieur de la zone euro.

A taux de change fixe, une hausse d'un point des taux d'intérêt à court et à long terme de la zone euro diminuerait l'activité de près de ¼ point la première année et de ¾ à 1 point de PIB les deuxième et troisième années. La baisse de l'inflation qui s'ensuivrait resterait très modérée, les prix domestiques ne réagissant que faiblement à la diminution de l'activité.

Ces évaluations tiennent compte des effets de bouclage macroéconomique au sein de la zone euro, *i.e.* de l'incidence défavorable sur l'économie française qu'aurait la baisse de la demande chez ses partenaires de la zone euro.

Impact sur l'économie française d'une hausse des taux d'intérêt de 100 points de base dans la zone euro (1)

(écart au niveau du scénario de référence en %)

	2006	2007	2008
PIB	-0,2	-0,7 / -1,0	-0,7 / -1,0
Emploi total (en milliers)	-7,5	-60 / -75	-60 / -75
Prix à la consommation des ménages	0,0	-0,1	-0,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,3/-0,5

(1) hausse durable de 100 points de base des taux d'intérêt à court et long terme intervenant au début 2006 à taux de change inchangé.

Les finances publiques sont affectées par une hausse des taux d'intérêt *via* deux canaux. D'une part, la charge de la dette des administrations publiques augmente du fait de la hausse du coût du refinancement et du financement des nouveaux déficits. D'autre part, les comptes publics se dégradent en raison de la moindre activité.

Une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt se traduirait à l'horizon 2008 par une hausse des charges d'intérêt pour l'ensemble des administrations publiques.

Les recettes et les dépenses publiques seraient toutes deux affectées par la moindre activité.

- La diminution de la croissance se traduit mécaniquement par des recettes fiscales et sociales plus faibles. Les recettes des administrations de sécurité sociale sont peu sensibles à la composition de la demande parce qu'elles sont principalement assises sur la masse salariale. En revanche, les recettes de l'Etat y sont beaucoup plus sensibles : un ralentissement de la demande des ménages limite fortement les recettes de TVA, tandis qu'une baisse des exportations les laisse quasiment inchangées.
- Les dépenses nominales (hors charges d'intérêt) seraient affectées, à la hausse, par la dégradation du marché du travail et à la baisse du fait de l'indexation de la plupart des dépenses sur l'inflation (masse salariale, prestations, ...).

II- SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le déficit public repasserait sous le seuil des 3% en 2005

Le PLF pour 2005 table sur une réduction du déficit public de 3,6 points de PIB en 2004 à 2,9 points de PIB en 2005. Le programme de stabilité envisage une poursuite de cet effort d'assainissement sur la période 2006-2008, qui ramènerait le déficit public à 0,9 point de PIB en 2008. La trajectoire décrite dans le dernier programme de stabilité serait donc confortée, et les efforts prolongés en 2008.

La maîtrise de la dépense publique serait le point d'ancrage de cette forte réduction du déficit. Les dépenses de l'Etat (en comptabilité budgétaire) resteraient stables en volume sur la période de programmation. La croissance des dépenses d'assurance maladie serait limitée à un rythme moyen de 3,6% par an en valeur.

Tableau 1 : Principaux indicateurs de finances publiques (en pts de PIB)

	2005	2006	2007	2008
<i>Capacité de financement des* Administrations publiques</i>	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Dépenses	53,6	53,0	52,4	51,7
Recettes* ³	50,7	50,8	50,8	50,7
Prélèvements obligatoires (y compris UE)	43,7	43,7	43,7	43,7

* Y compris le versement d'une soulte en 2005 estimée à 6,9 Md€ lors de la présentation du PLF.

Les évolutions par sous-secteur des administrations publiques

L'amélioration de la situation financière des administrations publiques proviendrait principalement de la réduction du besoin de financement de l'Etat, de 1,5 point de PIB entre 2005 et 2008. Cette réduction découlerait avant tout de la progression contenue des dépenses budgétaires de l'Etat (0 % en volume par an).

Les administrations de sécurité sociale, dont la capacité de financement reste dégradée en 2004, reviendraient à l'équilibre en 2007. Les économies générées par la réforme de l'assurance maladie et la baisse du taux de chômage contribueraient à l'inflexion de la dépense. Parallèlement, les relèvements de prélèvements sociaux intervenus au titre de la réforme des retraites et de l'assurance maladie contribueraient au redressement des recettes.

L'excédent des organismes divers d'administration centrale s'améliorerait sur la période 2006-2008. Les versements de la CADES à l'Etat prendront fin en 2006 et les structures de défaisance se désendetteraient sur la période.

Enfin, les administrations publiques locales dégageraient à nouveau une capacité de financement après 2006. Les collectivités locales modéreraient leurs dépenses d'investissement les premières années du nouveau mandat municipal.

Tableau 2. Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteurs

Points de PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administrations publiques	-4,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Etat	-4,0	-3,2	-3,0	-2,3	-2,0	-1,5
Organismes divers d'administration centrale 1/	0,4	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3
Administrations locales	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Administrations sociales	-0,7	-0,8	-0,6	-0,2	0,0	0,1

1/ y compris le versement en 2005 de la soulte pour l'adossement du régime de retraite d'EDF au régime général estimée à 6,9 Md€ soit 0,4 point de PIB lors de la présentation du PLF.

³ Recettes = Prélèvements Obligatoires + Recettes hors Prélèvement Obligatoires – Prélèvement Union Européenne

Le solde structurel⁴ s'améliorerait de 0,5 point de PIB par an sur la période 2006-2008

Entre 2006 et 2008, la dépense publique en volume évoluerait sensiblement moins vite que la croissance potentielle (1,2% en moyenne contre 2¼%), ce qui permettrait de dégager des marges de manœuvre en dépense. Le solde structurel s'améliorerait ainsi de 0,5 point de PIB par an.

Sous les hypothèses conventionnellement retenues dans cette projection, le taux de prélèvements obligatoires serait stabilisé sur la période. En début de période, le dynamisme spontané des recettes publiques serait un peu plus fort que la progression du PIB, du fait des effets décalés sur les recettes de l'amélioration de la conjoncture. Par ailleurs, la programmation prend en compte les évolutions de prélèvements qui devraient résulter des mesures déjà décidées ou proposées (poursuite de la montée en charge des exonérations de cotisations sociales, dégrèvement de taxe professionnelle pour les nouveaux investissements, mesures fiscales proposées dans le PLF 2005).

Tableau 3. Evolution du solde des administrations publiques (en points de PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit public	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Solde structurel en niveau	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Variation du solde structurel	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5

Encadré 1 : Solde structurel et variation discrétionnaire (« effort structurel »).

Le solde des administrations publiques est affecté par la position de l'économie dans le cycle. On observe ainsi un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

L'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations liées au cycle. La méthode d'évaluation du solde structurel consiste à calculer, en premier lieu, la partie conjoncturelle du solde public, c'est-à-dire celle qui s'explique par la conjoncture, selon une méthodologie largement commune aux organisations internationales. En pratique, ce calcul repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles évoluent au même rythme que le PIB, et que les dépenses –à l'exception notable des allocations chômage- ne sont pas sensibles à la conjoncture. Le solde structurel est ensuite calculé comme un « résidu », par différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle.

Cet indicateur constitue une référence internationale pour l'appréciation de l'orientation des politiques budgétaires. Une fois éliminés les effets de la conjoncture, on retrouve en effet dans les évolutions du solde structurel :

⁴ Le solde structurel est le solde des administrations publiques corrigé des effets du cycle sur les comptes publics.

- L'effort de maîtrise de la dépense, mesuré par l'écart entre la progression de la dépense et la croissance potentielle : lorsque la dépense publique croît moins vite que la croissance potentielle, cela correspond bien à une amélioration structurelle des finances publiques.
- les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires.

Cependant, à côté de ces facteurs effectivement représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, le solde structurel en recouvre d'autres, sans doute moins pertinents :

- i) **Le solde structurel est affecté par des «effets d'élasticité» des recettes publiques.** L'hypothèse, en pratique, d'élasticité unitaire des recettes au PIB⁵, retenue dans le calcul du solde conjoncturel, n'est en effet valable qu'en moyenne sur un cycle économique. A court terme en revanche, on observe des fluctuations importantes de cette élasticité. Pour l'Etat par exemple, l'amplitude de l'élasticité apparente des recettes fiscales est forte, du fait notamment de la variabilité de l'impôt sur les sociétés : l'élasticité des recettes fiscales nettes peut ainsi varier entre zéro et deux. Retenir l'hypothèse d'une élasticité unitaire revient donc à répercuter entièrement en variations du solde structurel les fluctuations de l'élasticité des recettes, alors même que ces fluctuations s'expliquent largement par la position dans le cycle économique. L'interprétation des variations du solde structurel s'en trouve donc sensiblement brouillée.
- ii) D'autres facteurs peuvent également intervenir comme les variations **des recettes hors prélèvements obligatoires** (les recettes non fiscales de l'Etat, par exemple). Par construction, ces évolutions n'étant pas tenues pour « conjoncturelles » viennent affecter le solde structurel.

Afin de s'en tenir aux facteurs dont la nature structurelle est la mieux établie, on peut donc retirer du solde structurel les effets d'élasticité et les recettes hors PO. L'indicateur qui en résulte, que l'on peut qualifier d'« effort structurel » ou de « variation discrétionnaire du solde structurel » retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses et de mesures nouvelles de PO décidées par les pouvoirs publics. L'écart entre l'indicateur de variation du solde structurel et celui d'« effort structurel » peut être important.

- Ainsi, en 2000 et 2001, on a assisté à un relâchement discrétionnaire des finances publiques, à hauteur de -2,1 points, mais du fait d'une élasticité des recettes temporairement très supérieure à 1 (de l'ordre de 2 pour les recettes fiscales nettes de l'Etat), la dégradation du solde structurel n'a été « que » de 1 point.
- A l'inverse, lorsque l'élasticité apparente des recettes est inférieure à l'unité, ce qui se produit fréquemment dans les périodes de ralentissement conjoncturel, le solde structurel en est détérioré d'autant. Cela a été le cas en 2002-2003. En 2004, **l'effort discrétionnaire de consolidation centré principalement sur la maîtrise des dépenses s'élèverait à 0,6 point de PIB**, ce qui n'apparaît pas à due concurrence dans la variation du solde structurel, compte tenu d'une élasticité des recettes encore inférieure à l'unité. **En 2005, l'effort structurel (hors versement de la soulte EDF) s'élèverait à 0,4 point de PIB (+0,8 point de PIB y compris versement de la soulte résultant du changement de statut d'EDF) dont 0,3 point au titre de la maîtrise de la dépense. Sur la période de programmation, l'amélioration du solde structurel serait de 0,5 point chaque année.**

⁵ Cela signifie qu'une hausse nominale de 1% de l'activité se traduit par une hausse de 1% des recettes publiques.

Tableau 4-Décomposition du solde structurel

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde effectif	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Solde structurel : niveau	-1,4	-0,9	-1,7	-2,0	-3,2	-3,1	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Solde structurel : variation annuelle	0,3	0,5	-0,8	-0,3	-1,2	0,1	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Effort structurel 1/	0,7	-0,4	-1,4	-0,8	-0,8	0,1	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6
Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB	0,5	-0,2	-0,4	0,1	-0,4	0,0	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,2	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Autre	-0,5	0,9	0,7	0,5	-0,4	-0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	-0,1
Effet d'évolution spontanée des PO (toutes APU) différente du PIB	0,1	1,0	0,6	0,5	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Recettes hors prélèvements obligatoires	-0,6	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,1

1/ Variation discrétionnaire du solde structurel, hors versement de la soulte IEG en 2005

Encadré 2 : Versement d'une soulte par EDF-GDF

La réforme du statut d'EDF-GDF voté par le Parlement cet été se traduit par un changement de nature du régime de retraite dont bénéficient ses agents. Le passage du statut d'établissement public à celui de société anonyme de l'entreprise se traduit en effet par un adossement du régime de retraite des agents aux différents régimes de droit commun de retraite des personnels des entreprises, la CNAV et l'AGIRC-ARRCO. Dans le cadre de cette réforme et compte tenu des caractéristiques des pensions servies aux agents d'EDF-GDF, le transfert des obligations de pension se traduit par un supplément net de charges pour ces régimes de droit commun qui sera compensé selon des modalités encore à préciser par les entreprises en question.

Le traitement en comptabilité nationale de cette opération doit respecter les deux principes adoptés par Eurostat pour des questions équivalentes. D'une part, les versements effectués au bénéfice des régimes de retraite de droit commun qui font partie des administrations publiques seront enregistrés comme recettes publiques et diminueront à due concurrence le déficit public. D'autre part, cette opération ou « soulte » doit être considérée comme un transfert de capital reçu par les administrations publiques au moment du transfert des obligations de pension, quel que soit le moment où les versements seront effectivement opérés.

Dans le PLF, une soulte de 6,9 Md€ (soit 0,4 point de PIB) avait été intégrée. Il s'agit de la seule soulte au titre de la CNAV. Aucune soulte n'a été inscrite au titre de l'AGIRC-ARRCO.

Le montant de la soulte CNAV a été récemment révisé à 7,7 Md€ Cependant, dans la mesure où l'ensemble des modalités de l'opération ne sont pas arrêtées, ce programme de stabilité s'en tient à l'évaluation retenue lors du PLF.

D'autres opérations au bénéfice des régimes de retraites complémentaires qui pourraient avoir lieu ne sont pas prises en compte dans ce programme. Les entreprises IEG devraient en particulier leur verser 750 M€ au titre de la participation à l'adossement à la CNAV. Ce versement pourrait être étalé sur deux ou trois ans. Au delà de ce droit d'entrée, le schéma actuel ne prend pas non plus en compte les transferts dus aux volet de l'adossement qui concerne les régimes complémentaires (versement d'une éventuelle soulte des entreprises IEG à AGIRC-ARRCO).

III- DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La stratégie de finances publiques repose sur une stricte maîtrise des dépenses publiques. Elle passe par la définition d'objectifs de progression en volume de dépense publique que les réformes de l'Etat, de l'assurance-maladie et des retraites devraient permettre d'atteindre.

Les dépenses publiques progresseraient de 1,2 % en moyenne par an en volume

Les dépenses publiques évolueraient au rythme de **1,2% en volume par an en moyenne**, sur la période 2006-2008, ce qui représente une inflexion notable par rapport à la tendance observée depuis 20 ans. Au total, la part des dépenses dans le PIB serait ainsi réduite de 1,9 point entre 2005 et 2008 : elle s'établirait ainsi à 51,7 points de PIB en 2008, contre 53,6 points de PIB en 2005.

Tableau 5. Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)

	Programmation 2006-2008
Dépenses publiques, dont	1,2 %
Etat (en comptabilité budgétaire)	0 %
Etat (en comptabilité nationale)	0,2 %
Administrations de sécurité sociale	1,7 %
<i>dont Assurance Maladie (ONDAM)</i>	<i>2,1 %</i>
Collectivités locales	1,8 %

Les dépenses de l'Etat

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit pour la troisième année consécutive, une stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, qui sera poursuivie sur la période 2006-2008, confortant l'engagement pris dans le précédent programme. La maîtrise des dépenses du budget général dans la durée suppose un effort important de redéploiement afin de dégager des moyens au profit des priorités du Gouvernement.

Les facteurs de rigidité de la dépense sont en effet importants. L'accumulation continue de déficits budgétaires depuis 23 ans conduit l'Etat à supporter un service de la dette qui représente aujourd'hui près de 14 % du budget général. L'Etat doit par ailleurs faire face à la montée en charge des dépenses de pensions des fonctionnaires dans un contexte démographique où les départs à la retraite s'accélèrent. Les réformes structurelles seront poursuivies, en s'appuyant notamment sur la mise en œuvre de la LOLF, pour à la fois gager l'évolution dynamique des dépenses inéluctables et poursuivre le financement des grandes lois de programmation de la législature.

Encadré 3 : La réforme budgétaire

La loi organique du 1^{er} août 2001 réforme profondément le budget de l'Etat. La mise en œuvre de cette nouvelle « constitution financière » sera achevée à la fin de l'année 2005, si bien qu'elle portera ses fruits sur toute la période de la programmation 2006-2008. **Elle représente un levier d'action important pour la réforme de l'Etat.**

Au-delà d'une nouvelle architecture budgétaire, la gestion publique est amenée à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats : le cadre de gestion qu'elle met en place est désormais centré sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

En outre, la LOLF doit permettre un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement et favoriser les choix stratégiques en matière de finances publiques : elle accroît la transparence de la gestion budgétaire et renforce la portée de l'autorisation parlementaire.

En pratique, le budget 2006 et ceux qui le suivront seront votés selon une structure en missions, programmes et actions. La *mission* est définie comme "un ensemble de programmes concourant à une politique définie". Les missions, ministérielles ou interministérielles, sont les unités de vote du Parlement et ont été conçues pour favoriser le débat démocratique sur les politiques de l'État. Les *programmes* sont les regroupements de "crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation". Les programmes sont donc la nouvelle unité de spécialité des crédits et constituent à ce titre, le cadre de gestion aux responsables pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les *actions* décrivent le contenu du programme et regroupent des crédits ayant la même finalité. Les actions permettent d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs.

En outre, une nouvelle gestion reposant sur la performance est introduite. L'autonomie budgétaire des gestionnaires est largement renforcée : ils pourront conduire et orienter les politiques publiques vers la réalisation d'objectifs, et optimiser ainsi l'utilisation des moyens budgétaires. La LOLF permet et encourage donc un nouveau mode de gouvernance publique.

L'application de la LOLF représente un défi considérable pour l'Etat: de nouveaux budgets ministériels, une nouvelle comptabilité, de nouveaux modes de gestion, de nouveaux systèmes d'information. A la fin de l'année 2004, des étapes significatives ont déjà été franchies en matière de transparence, de mesure de la performance et de valorisation des expérimentations de l'autonomie des gestionnaires.

Si la LOLF entrera complètement en application au 1 janvier 2006, de nombreuses dispositions ont été appliquées par anticipation ou ont fait l'objet d'expérimentations.

Transparence : ainsi, le budget 2005 est le premier présenté en missions, programmes et actions. Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2005 présente, à titre d'information, les crédits du budget de l'État selon cette nouvelle nomenclature, reposant sur la finalité des dépenses. L'État est en mesure d'indiquer les montants qu'il consacre à chacune des 34 missions du budget général, dont 9 sont interministérielles, et à chacun des 132 programmes qui composent ces missions. Les responsables des différents programmes qui vont être en charge de mettre en œuvre les politiques publiques dans notre nouveau cadre budgétaire à compter du 1^{er} janvier 2006 ont été désignés en juin 2004. Ils doivent, dans les prochains mois, veiller à ce que les principes de la réforme budgétaire soient appliqués.

Par ailleurs, les nouvelles normes comptables de l'État, publiées en juillet dernier, permettront de présenter des comptes plus clairs, calqués sur les normes applicables aux entreprises.

Performance : Dès cette année, le gouvernement a transmis au Parlement, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005, une première version des stratégies, des objectifs et des indicateurs de résultat associés à chaque politique publique.

Expérience : En 2004, tous les ministères ont mené au moins une expérimentation préfigurant la mise en œuvre de la réforme. L'année 2005 est l'occasion d'une accélération significative : l'ensemble des ministères et l'ensemble des régions feront l'expérience du nouveau cadre fixé par la réforme budgétaire. Elles porteront sur les deux tiers des programmes pouvant faire l'objet d'une globalisation de crédits, soit un montant de 28 milliards d'euros de dépenses, représentant 10 % du total du budget. Les expérimentations permettent aux services déconcentrés d'avoir une vision plus complète de leurs dépenses, et notamment des dépenses de personnel qui étaient auparavant suivies de façon centralisée. Ils peuvent ainsi mieux gérer leurs moyens, et dégager des marges de manœuvre appréciables.

Les charges de la dette et les pensions

Les charges de la dette devraient progresser beaucoup plus rapidement que l'ensemble des dépenses de l'Etat sur la période 2006-2008 : +5,7 % par an en moyenne et en valeur sous des hypothèses d'évolution des taux d'intérêt cohérentes avec le scénario macroéconomique de reprise et de rattrapage de croissance sur les années de la programmation. A titre de comparaison, le taux de progression, sur la période 2001-2005, des charges de la dette devrait s'établir en moyenne à 2,2 % en valeur.

Evolution comparée des charges de la dette sur les périodes 2001-2005 et 2006-2008

	2001-2005	2006-2008
Evolution des charges de la dette de l'Etat En moyenne annuelle et en valeur, en %	2,2%	+5,7%

Le rythme de progression des pensions traduit l'amplification des départs en retraite dans la fonction publique. Il sera de 4,8% par an en moyenne et en valeur sur la période 2006-2008 contre 4,0% sur les cinq années 2001-2005:

Evolution comparée des pensions versées par l'Etat sur les périodes 2001-2005 et 2006-2008

	2001-2005	2006- 2008
Evolution des pensions En moyenne annuelle et en valeur, en %	4,0%	+4,8%

Les dépenses de fonction publique

Les dépenses de fonction publique y compris pensions (soit 43% des dépenses du budget général) progresseraient de 2,1% par an en valeur sur la période 2006-2008, soit une progression identique à celle retenue dans le précédent programme.

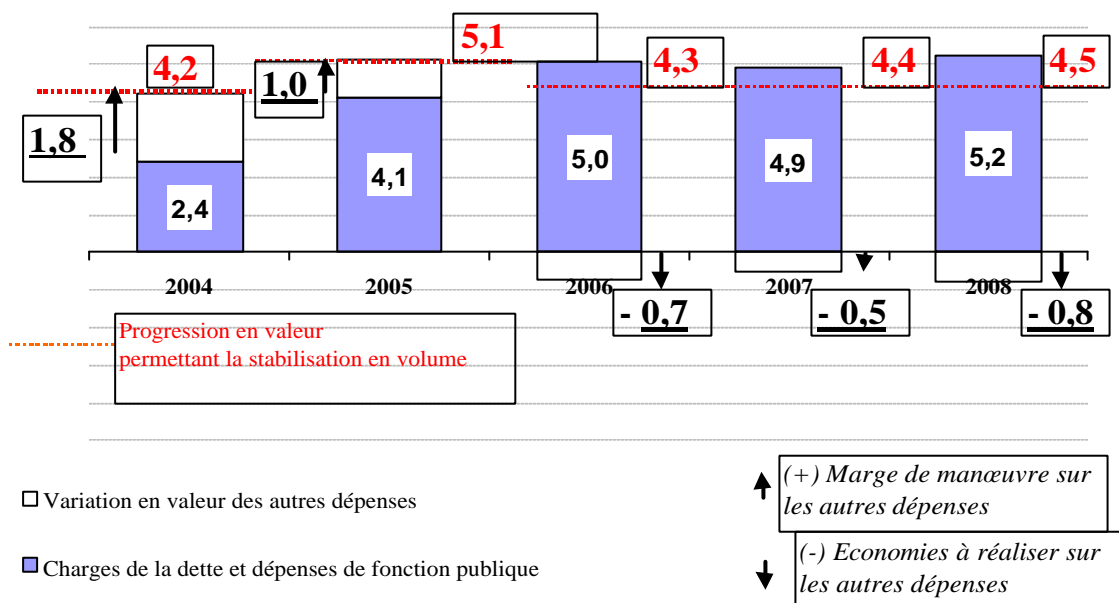
Les départs à la retraite des agents de l'Etat vont s'accroître sur la période 2006-2008. Ce phénomène démographique facilitera l'adaptation des effectifs des différentes administrations à leurs missions.

Les autres dépenses

Les dépenses primaires hors fonction publique représentent 43 % du budget général de l'Etat en 2005. Elles devraient être réduites au rythme de 0,5 % par an en valeur et en moyenne sur la période 2006-2008 (soit en moyenne, une réduction de 2 % par an en volume) grâce aux marges dégagées par la réforme de l'Etat et à la redéfinition de ses politiques d'intervention.

Au total, la progression des dépenses de l'Etat resterait limitée au rythme de l'inflation, tout en finançant les priorités du gouvernement (Défense, Intérieur, Justice, Aide publique au développement et Cohésion sociale). Cette maîtrise sera rendue possible par la poursuite des réformes structurelles et par un effort renouvelé de redéploiement.

Stabilisation en volume des dépenses de l'Etat sur 2006-2008
Marchés de progression annuelle (en Md€)



Encadré 4 : Passage entre les dépenses du budget général et les dépenses en comptabilité nationale

Le périmètre des dépenses de l'Etat en comptabilité nationale ne correspond pas au périmètre des dépenses du budget général en comptabilité budgétaire. Deux éléments principaux contribuent à dynamiser les dépenses en comptabilité nationale.

- **Certains prélèvements sur recettes** sont traités comme des dépenses de l'Etat. Il s'agit notamment de la ressource PNB qui contribue au financement communautaire.
- Les dépenses de l'Etat incluent également des **cotisations sociales imputées**, qui représentent les cotisations que l'Etat verserait pour équilibrer le régime des pensions civiles et militaires s'il n'en assurait pas lui-même le paiement. L'accélération des départs à la retraite conduit à prévoir une progression dynamique de ces dépenses sur la période de programmation. Cette correction est neutre sur le solde de l'Etat.

- D'autres retraitements viennent modifier en outre la norme de progression des dépenses du Budget général en comptabilité nationale (passage aux droits constatés, remises de dettes en faveur des pays en développement, dépenses des comptes spéciaux du Trésor, et budgets annexes).

Tableau 6 - Comptabilité budgétaire et comptabilité nationale des dépenses de l'Etat
(Contributions à la progression des dépenses en comptabilité nationale)
(moyenne annuelle, en volume (%))

	2006-2008
Dépenses du budget général à périmètre constant	0
Prélèvements sur recettes en comptabilité budgétaire	0,1
<i>Au profit des collectivités locales</i>	<i>0,0</i>
<i>Au profit de l'Union européenne (ressource PNB)</i>	<i>0,1</i>
Cotisations sociales imputées	0,2
Autres corrections	-0,1
Dépenses de l'Etat en comptabilité nationale	0,2

Les dépenses des administrations de sécurité sociale

La réforme de l'assurance maladie devrait limiter la progression des dépenses de santé.

Sur la base du diagnostic établi par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Parlement a voté en août la réforme de l'assurance maladie afin d'améliorer l'efficacité de notre système de santé et enrayer la dégradation du compte de la branche maladie. Cette réforme prendra effet au 1^{er} janvier 2005. L'ensemble des mesures adoptées (cf encadré) vise à permettre une économie sur les dépenses de 11 Md€ à l'horizon 2007. La progression de l'ONDAM serait ainsi ramenée à un rythme moyen de 3,6% par an en valeur sur la période de programmation (2006-2008). Parallèlement, l'assurance maladie bénéficiera d'un surcroît de recettes d'un peu plus de 4 Md€⁶.

Les dépenses des autres prestations sociales

Les dépenses de pensions évolueraient en moyenne sur la période 2006-2008 sur un rythme relativement dynamique compte tenu de l'arrivée des premières générations du baby-boom à la retraite. En 2006, ces dépenses enregistreraient cependant une décélération ponctuelle en

⁶ Au total, ce sont 15 Md€ de redressement de l'assurance maladie qui sont escomptés de la réforme à l'horizon 2007. Toutes administrations publiques confondues, le redressement est un peu plus limité, de l'ordre de 13 Md€, compte tenu du transfert des recettes de l'Etat vers la Sécurité sociale, du transfert de la dette vers la CADES (qui permet une économie sur les frais financiers de la CNAMTS) et de l'impact de la hausse de la CSG sur le rendement de l'impôt sur le revenu.

raison de la fin de la montée en charge de la mesure de départs anticipés prise dans la réforme des retraites. Les prestations vieillesse devraient au total augmenter de 2,7% en volume sur la période 2006-2008.

Les prestations familiales seraient en augmentation de 1,0 % en volume sur la période. La montée en charge de la prestation d'accueil jeune enfant (PAJE) serait achevée en 2007.

Enfin, la résorption du chômage ainsi que la montée en charge de la réforme de l'indemnisation chômage (convention de décembre 2002) sur la période 2005-2008 permettrait un reflux des prestations UNEDIC, qui retrouverait un excédent à l'horizon 2008. Les dépenses d'assurance chômage devraient baisser de 4,4 % en volume par an.

Evolution moyenne des prestations sociales en volume sur la période 2006-2008

Santé	1,7%
Vieillesse	2,7%
Famille	1,0%
Emploi	-4,4%
Logement	1,5%
Total	1,7%

Encadré 5 : La réforme de l'assurance-maladie

La réforme de l'assurance-maladie repose sur trois axes principaux :

1. la réorganisation du pilotage de l'assurance maladie

La clarification des compétences entre Etat et caisses d'assurance maladie dans le cadre d'un paritarisme rénové renforce le rôle et les prérogatives de l'assurance maladie en matière de pilotage financier du système : les caisses deviennent garantes de l'équilibre financier de la branche maladie et de la réalisation des objectifs de santé publique et ont une mission de propositions au Parlement ; leurs modalités d'action sont étendues - marges de manœuvre réelles sur les taux et les modalités de remboursement ainsi que sur les tarifs - et leur organisation est réformée - renforcement du pouvoir gestionnaire du directeur de la CNAM notamment. Il s'agit également de décroiser la gestion du système (les décisions inter-régimes sont valorisées, au niveau national - création de l'union nationale des caisses d'assurance-maladie (UNCAM) – et au niveau régional; les caisses sont invitées à participer à la politique hospitalière et à la politique du médicament ; une procédure de consultation des assureurs complémentaires - réunis au sein de l'Union nationale des organismes d'assurance-maladie complémentaire - est instaurée.

La création de la Haute Autorité en santé éclairera les décisions des acteurs. Elle interviendra notamment dans la définition de critères médicaux, de référentiels de bonne pratique et de bon usage des soins, le développement des outils de promotion du bon usage des soins en ville et à l'hôpital.

2. L'instauration de mesures visant à modifier les comportements, tant des assurés que des professionnels de santé, et mettant en place des outils de régulation médicalisée des dépenses de santé :

- L'instauration du dossier médical personnel, l'obligation d'inscription auprès d'un médecin traitant, les incitations à passer préalablement par son médecin avant de consulter un spécialiste et la rénovation du dispositif de prise en charge des personnes en longue maladie (ALD) ont pour objet d'améliorer la coordination entre professionnels et le suivi des patients ;
- la création de missions régionales de santé chargées des questions transversales ville/hôpital ainsi que l'expérimentation d'agences régionales de santé ;
- l'obligation des médecins libéraux à s'engager dans une démarche d'évaluation de leurs pratiques : elle s'appuiera sur les protocoles définis par la Haute autorité ;
- la rénovation du dispositif conventionnel et la possibilité pour les Unions régionales des Caisses d'Assurance Maladie de contracter avec des professionnels de santé ;
- le renforcement des contrôles sur les prescriptions d'arrêts de travail et de transport, ainsi que l'instauration d'une photographie sur la prochaine carte « vitale », afin de limiter les abus et/ou le non respect des textes ;
- les mesures médicament (dont la valorisation des génériques), la modernisation de la gestion hospitalière et la recherche de gains de productivité au sein de l'assurance maladie qui constituent des objectifs de rationalisation de la dépense.

3. Un accroissement des recettes : transferts de recettes de l'Etat, contribution des entreprises via l'augmentation de la contribution des entreprises à la contribution sociale de solidarité, extension de l'assiette de la CSG sur les salaires, hausse du taux de CSG sur les retraites, les revenus du capital et des jeux, augmentation de la taxe sur la production de l'industrie pharmaceutique.

Les dépenses des administrations publiques locales

Les dépenses des administrations publiques locales devraient progresser à un rythme de 1,8% par an, en volume, sur la période de programmation 2006-2008. La progression de l'investissement resterait relativement dynamique en 2005-2006, en lien avec le cycle électoral, avant de décélérer les deux années suivantes. La montée en charge du plan handicap et les transferts de compétence liés à la décentralisation alimenteraient également la progression de la dépense locale. A l'inverse, les charges d'intérêt seraient stables sur l'ensemble de la période.

Les dépenses des organismes d'administrations centrales

Les dépenses des organismes d'administration centrale seraient assez dynamiques en 2006 du fait des charges d'intérêt liées à la reprise de la dette de l'ACOSS inscrite dans la Réforme de l'assurance-maladie. En 2007 et 2008, leur progression serait en revanche faible en raison de l'extinction progressive des structures de défaisance (CDF) et de l'arrêt programmé du dispositif des emplois jeunes dont le financement transite par un ODAC.

IV- LES PRELEVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

Des baisses importantes de prélèvements obligatoires ont été engagées depuis 2002. En 2005, l'impact des mesures nouvelles prises ces dernières années par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux seraient globalement neutres. Les mesures des PLF et PLFSS se traduiraient notamment par un allègement net de 1,8 Md€ en 2005 et la poursuite des allègements de charges pour 1,6 Md€. A l'inverse, la réforme de l'assurance maladie devrait occasionner un surcroît de recettes (CSG, C3S) de l'ordre de 3 Md€ et le financement du plan handicap pour environ 1 Md€.

La programmation intègre la mesure d'exonération de taxe professionnelle pour les dépenses d'investissement nouvelles. La programmation prend également en compte les baisses de prélèvements sur 2005-2007, qui devraient résulter des autres mesures déjà décidées.

A l'inverse, la programmation prend en compte le surcroît de cotisations sociales lié au financement des plans pour le handicap et la dépendance, et provisionne comme dans la programmation précédente, des hausses de prélèvements que le gouvernement et les autres acteurs (collectivités locales, partenaires sociaux) pourraient décider en fonction d'objectifs spécifiques.

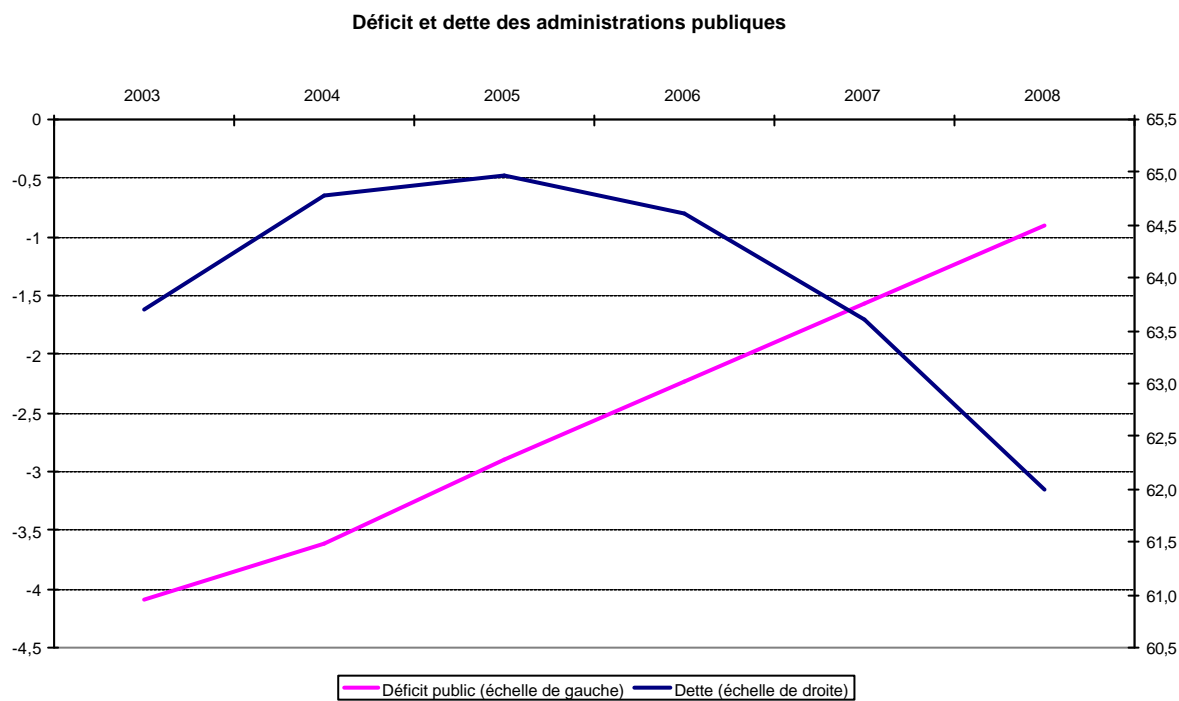
Au total, les mesures nouvelles auraient un impact globalement neutre sur le taux de prélèvements obligatoires sur 2006-2008 : celui-ci resterait stable à 43,7 points de PIB sur la période.

V- LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

L'assainissement des comptes publics permettrait de stopper la progression de la dette publique en 2005 avant d'entamer sa décrue.

La progression récente du ratio dette sur PIB est la conséquence de la décélération de la croissance et du creusement des déficits qui en a résulté. Elle est également la conséquence de facteurs exceptionnels. En 2003, la recapitalisation de France Telecom (9,6 milliards d'euros) et l'accroissement du besoin de trésorerie de l'Etat en raison du retrait des dépôts du Fonds de Réserve des Retraites de son compte du trésor avaient ainsi dégradé le ratio d'endettement public de 1,6 point de PIB. La réduction rapide du déficit à partir de 2004 et le retour sur un sentier de croissance de 2,5% permettraient d'entamer une baisse du ratio dette au PIB à partir de 2006. La décrue sera alors amorcée, et le ratio dette / PIB reviendrait en 2008 à 62,0 points. Des opérations de désendettement, à la faveur de cessions d'actifs de l'Etat comme cela a été le cas en 2004 avec France-Télécom, permettraient d'accélérer ce mouvement.

Graphique 1. Evolution du déficit et de la dette des administrations publiques
(en points de PIB)



Quand le coût apparent de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la réduction du ratio de dette requiert la réalisation d'excédents primaires. La réduction du déficit public conduirait l'excédent primaire effectif à dépasser celui qui permet de stabiliser la dette en 2005. Sur la période de projection, il continuera à s'améliorer ce qui accélèrera la réduction du poids de la dette.

Tableau 7 : Evolution du ratio d'endettement

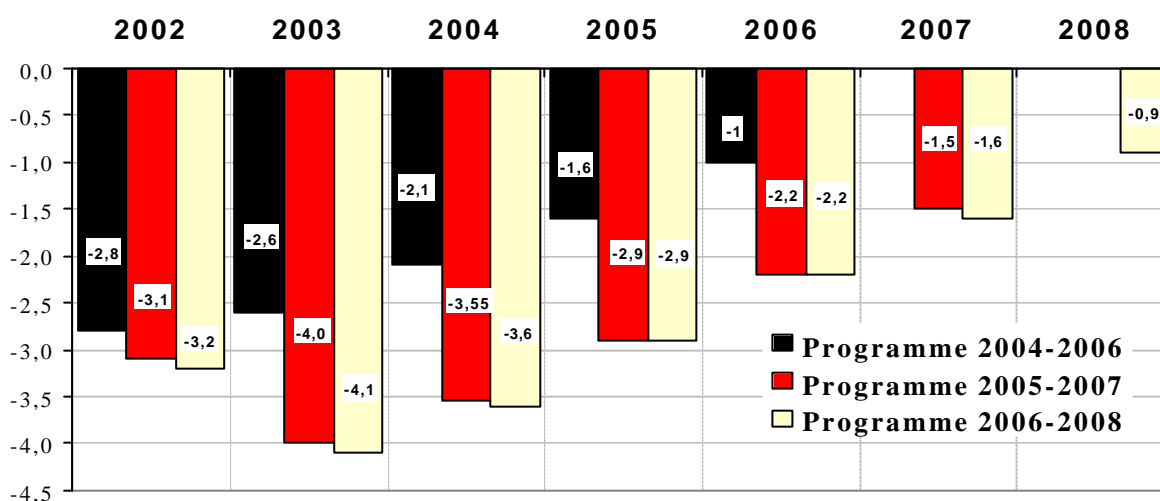
<i>En points de PIB</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Ratio d'endettement	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0
Variation du ratio d'endettement	1,1	0,2	-0,4	-1,0	-1,6
Coût apparent de la dette	4,6	4,6	4,7	4,9	5,1
Taux de croissance nominal du PIB (en %)	4,5	4,3	4,0	4,0	4,0
Solde primaire effectif	-0,7	0,1	0,8	1,5	2,2
Solde primaire stabilisant	0,0	0,2	0,4	0,6	0,6
Charge de la dette	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1

Par sous-secteur, le ratio d'endettement de l'Etat se réduirait principalement sous l'effet de la diminution du déficit. Dans une moindre mesure, l'accumulation de capacités de financement par les organismes divers d'administration centrale (principalement la Cades et du Fonds de réserve des retraites) permettrait de réduire leur passif financier.

VI- D'UN PROGRAMME DE STABILITE A L'AUTRE

L'actualisation du programme de stabilité pour la période 2006-2008 confirme le rythme de redressement des finances publiques programmé l'an passé sur la période 2005-2007.

Évolution du déficit public d'un programme à l'autre (scénarios à 2,5%)



La trajectoire d'assainissement des finances publiques est similaire à celle de l'an passé

Pour 2004, l'objectif de solde public est inchangé à -3,6 points de PIB: Les bonnes « surprises » enregistrées en matière de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la notification de mars 2004 sont compensées par une dégradation supplémentaire des comptes sociaux et des collectivités locales.

Les bonnes surprises en matière fiscale proviennent notamment d'un rebond de la consommation des ménages, qui se traduit par des plus-values de TVA, et du dynamisme inattendu des recettes d'impôt sur les sociétés.

La dégradation des comptes sociaux s'explique par: une reprise économique encore trop récente en 2004 pour jouer son plein effet sur la masse salariale et donc sur les cotisations sociales ; un surcroît *temporaire* de dépenses d'assurance chômage par rapport aux prévisions (qui a notamment pour origine une décision de justice défavorable à l'application immédiate de la nouvelle convention Unédic) ; un nouveau dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (5,2% de progression contre 4,0% anticipé) ; un surcroît de dépenses également à l'origine d'une légère dégradation des comptes des collectivités locales.

Pour 2005, le PLF 2005 maintient l'objectif d'un solde public à -2,9 point de PIB. La France sortira de la situation de déficit excessif l'an prochain.

Par la suite, sur la période 2006-2008, l'amélioration du solde des administrations publiques devrait atteindre 1,9 points de PIB comme dans le programme de l'an passé.

La dépense publique serait légèrement plus dynamique que dans le précédent programme : en moyenne 1,2% en volume sur 2006-2008 contre 1,1% dans le dernier programme de stabilité sur 2005-2007. Les dépenses de retraites accélèrent sur la période de programmation avec l'arrivée de la génération du *baby boom* à l'âge de la retraite.

Croissance en moyenne des dépenses en volume sur la période de programmation

<i>En volume</i>	Programmation 2006-2008	Programmation 2005-2007
Administrations publiques²	1,2%	1,1%
État (en comptabilité budgétaire)	0%	0%
État (en comptabilité nationale)	0,2%	0,3%
Administrations sociales ¹	1,7%	1,7%
- dont maladie	2,1%	2,2%
- dont retraites	2,7%	2,8%
Administrations publiques locales	1,8%	1,9%
Organisme divers d'Administration Centrale	1,1 %	0 %

¹ A périmètre courant² La somme des dépenses des sous-secteurs n'est pas égale à la dépense totale des administrations publiques en raison de l'existence de transferts entre sous-secteurs.

Enfin, sur le volet recettes, les deux programmes de stabilité successifs sont proches, avec dans les deux cas une quasi-stabilité du taux de prélèvements obligatoires sur la période de programmation : la consolidation budgétaire sera réalisée grâce à un contrôle accru de la dépense publique, et non par des hausses de prélèvements.

VII- ELEMENTS DE CADRAGE A LONG TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Cette section élargit l'horizon d'évaluation des finances publiques et replace la programmation pluriannuelle dans un cadrage de long terme, qui permet d'appréhender l'impact négatif du vieillissement de la population sur la soutenabilité des finances publiques et de mesurer l'ampleur des réformes structurelles mises en œuvre pour y remédier.

Le vieillissement de la population et la dynamique spontanée, avant réforme, des dépenses de santé posent avec acuité la question de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Sous l'effet du vieillissement de la population et de la hausse du ratio de dépendance qui devrait en résulter, le poids dans la richesse nationale de certaines dépenses, de retraite et de santé notamment, devrait spontanément s'alourdir dans les années qui viennent. Cette

tendance est d'autant plus marquée que les adaptations de nos systèmes sociaux ont été trop longtemps différées : avant la réforme de 2003, on estimait ainsi que les dépenses de retraites devaient augmenter en France de l'ordre de 4 points de PIB à l'horizon 2040.

Au delà de l'impact « mécanique » du vieillissement de la population, l'évolution des dépenses de santé est par ailleurs déterminée par des facteurs de demande tels que l'augmentation du niveau de vie⁷ ou par des facteurs d'offre notamment liés au progrès technique. Ainsi, sur les quarante dernières années, les dépenses de soins ont augmenté en moyenne à un rythme annuel supérieur de deux points à la croissance de la richesse nationale, passant de 3,5% du PIB en 1960 à 8,9% du PIB en 2002.

Etablir une prévision tendancielle de dette publique pour mesurer les enjeux financiers de la hausse attendue des dépenses sociales est un exercice délicat. Aussi, les organisations internationales ont recours à d'autres indicateurs, comme l'« écart de financement actualisé ». Cet indicateur correspond à l'augmentation immédiate des recettes (par exemple via une hausse de cotisations), qui reportée à l'identique en part de PIB dans les années à venir placerait les finances sociales sur une trajectoire soutenable⁸. Cet outil synthétise les projections d'augmentation future des dépenses sociales en transformant une projection année par année sur le long terme en mesure unique.

Ainsi, l'écart de financement actualisé (« *h* » dans l'encadré 4) associé au système de retraites s'élevait en 2003 avant la réforme des retraites à 3 points de PIB. L'intérêt de cet indicateur est qu'il fournit un chiffre directement comparable aux grandeurs usuelles de finances publiques : déficit, dépenses en part de PIB.

Sous l'hypothèse conventionnelle, retenue par le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance-Maladie, que les dépenses de santé progresseraient jusqu'en 2040 sur un rythme supérieur de 1,5% à la croissance du PIB⁹, l'écart de financement actualisé associé aux dépenses de santé s'établirait avant réforme à 3,1 points de PIB. Ce chiffre constitue un ordre de grandeur de référence mais conserve un caractère conventionnel compte tenu des hypothèses faites.

Encadré 6 : Dette implicite et écart de financement actualisé

Le vieillissement démographique représentera dans les années à venir un enjeu financier important. Cet encadré présente deux outils (la dette implicite et l'écart de financement actualisé) qui permettent de mesurer les conséquences sur les finances publiques du choc démographique.

A_t désigne dans la suite le déséquilibre financier des régimes sociaux pour l'année t . L'équation classique d'accumulation de la dette permet de définir la « dette implicite » des régimes sociaux non couverts. Si D_t désigne le stock de dette à la fin de l'année t , Y_t le PIB, i le taux d'intérêt nominal et g la croissance nominale du PIB, on a :

$$D_{t+1} = (1+i)D_t - A_{t+1}$$

soit, exprimé en points de PIB et au premier ordre :

⁷ Hors effet lié au vieillissement de la population, si la santé est un « bien supérieur » -dont la demande croît avec le revenu -, alors la part des dépenses de santé dans le PIB augmente tendanciellement.

⁸ C'est à dire une trajectoire permettant d'égaliser les flux actualisés de recettes et de dépenses sur un horizon

⁹ Et au rythme du PIB au-delà : une telle hypothèse est purement conventionnelle, et assure qu'à très long terme la part des dépenses de santé dans le PIB ne tend pas vers 100%.

$$d_{t+1} = d_t(1+i-g) - a_{t+1} \text{ avec } a_{t+1} = \frac{A_{t+1}}{Y_{t+1}} \quad (1)$$

- La dette implicite d qui permet de rendre compte des déséquilibres futurs s'écrit alors (en point de PIB contemporain) :

$$d = - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{a_t}{(1+i-g)^t} (<0) \text{ avec } i > g$$

En point de PIB, cette quantité est homogène à une dette et représente la somme des déficits futurs actualisés, c'est-à-dire la dette vue d'aujourd'hui associée à la chronique des déficits futurs a . Cela représente le montant que les administrations publiques devraient emprunter aujourd'hui si elles souhaitent couvrir toutes les hausses futures de dépenses. Cette dette implicite ne représente une « vraie » dette que si la hausse des dépenses est certaine et inévitable.

- Une autre approche consiste à mesurer la hausse immédiate h des prélèvements obligatoires, constante en points de PIB et maintenue sur toute la période de projection, qui permettrait de financer le surcroît de dépense. Cette mesure, homogène à un déficit public, est l'écart de financement actualisé :

$$h \approx (g-i)d (>0)$$

Cet indicateur constitue un outil pédagogique utile, mais n'est en rien lié à une préconisation de politique économique. Son usage est uniquement descriptif : il ne fait que mesurer l'ajustement immédiat qui permettrait de restaurer l'équilibre financier des comptes sociaux.

Face au vieillissement, les réformes structurelles sont essentielles pour assurer la soutenabilité des finances publiques

Les ajustements budgétaires de court terme ne peuvent suffire. Les réformes structurelles renforcent la soutenabilité des finances publiques, dans la mesure où elles conduisent à des économies durables sur la dépense publique, permettent de rehausser le potentiel de croissance de l'économie (la réforme des retraites a aussi pour conséquence de limiter le ralentissement de la population active) et sont susceptibles de modifier durablement les comportements des acteurs (offre et demande de soins pour la réforme de l'assurance maladie). Le souci d'éviter de faire porter la charge sur les seules générations futures plaide pour que ces mesures soient mises en œuvre le plus rapidement possible.

La réforme des retraites et son impact sur la viabilité des finances publiques

La réforme des retraites votée en 2003 représenterait un gain aussi significatif qu'une réduction durable en 2003 de 1 point de PIB du déficit structurel. En outre, au delà de cet impact direct sur l'équilibre financier de notre système de retraite, la réforme, en allongeant la durée de cotisation de référence nécessaire pour obtenir le taux plein, conduira à un allongement de la durée de vie active, donc à une hausse de la population active (de l'ordre de 400 000 personnes à l'horizon 2040) et, partant, de l'activité potentielle. Ce surcroît d'activité conduira à un surcroît de recettes pour l'ensemble des finances publiques. Ce gain supplémentaire, pour l'ensemble des administrations publiques, serait équivalent à une amélioration durable du déficit de 0,5 point de PIB. Au total, la réforme des retraites permettrait donc une réduction de 1,5 point de PIB de l'écart de financement associé aux retraites.

L'impact de la réforme de l'assurance maladie sur la soutenabilité des finances publiques

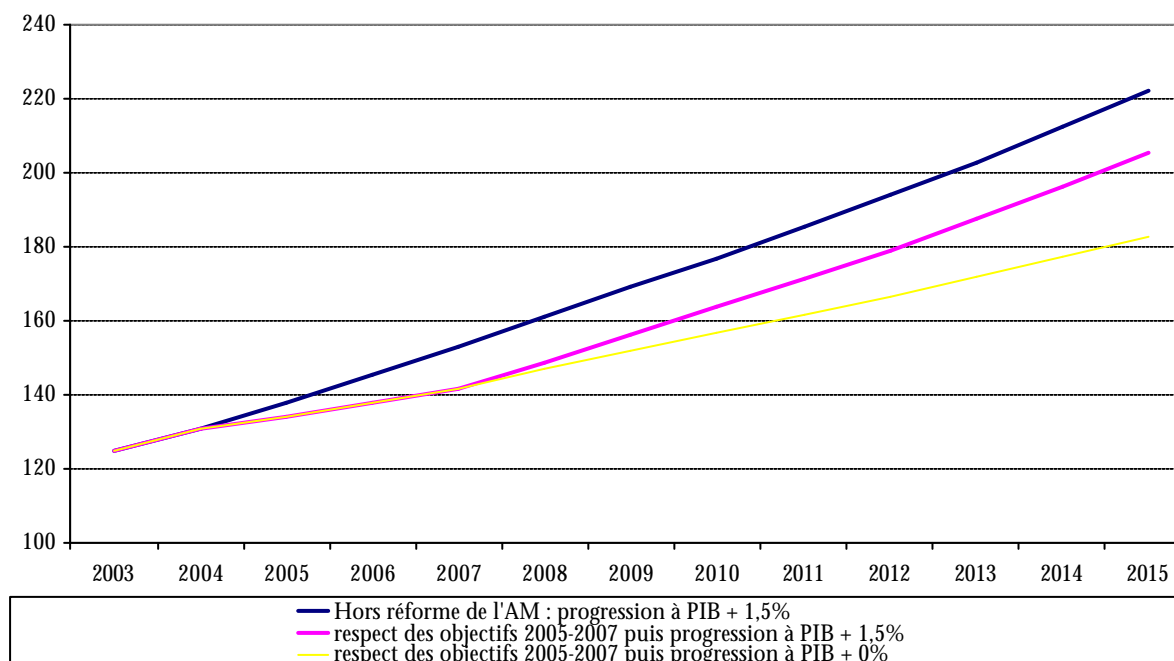
Pour améliorer l'efficacité de notre système de santé et enrayer la dégradation des comptes de la branche maladie, une réforme de l'assurance maladie a été engagée (cf encadré 5 p18). Elle produira ses effets financiers à compter du 1^{er} janvier 2005.

L'ensemble des mesures adoptées vise à permettre une économie sur les dépenses de 11 Mds€ à horizon 2007. Parallèlement, l'assurance maladie bénéficiera d'un surcroît de recettes d'un peu plus de 4 Mds€ (transfert de recettes de l'Etat, contribution des entreprises via l'augmentation de la contribution sociale de solidarité, extension de l'assiette de la CSG sur les salaires, hausse du taux de CSG sur les retraites, les revenus du capital et des jeux, augmentation de la taxe sur la promotion de l'industrie pharmaceutique).

Au delà de la réalisation des objectifs de court terme sur la période 2005-2007, l'impact de la réforme de l'assurance maladie sur la soutenabilité des finances publiques dépendra de son effet dans la durée sur les comportements des acteurs. A titre illustratif, deux scénarios ont été explorés. Dans un premier scénario, après la réalisation des économies prévues par la réforme de l'assurance maladie à horizon de 2007, on fait l'hypothèse qu'à partir de 2008, les dépenses se remettent à progresser plus rapidement que le PIB (1,5% de plus par an). Sous cette hypothèse, le calcul actuariel montre que la réforme permettrait un ajustement structurel d'environ $\frac{3}{4}$ point de PIB (dont 0,2 point lié à l'augmentation des recettes). Dans un second scénario, beaucoup plus favorable, on fait l'hypothèse qu'il y aurait infléchissement durable du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie : celles-ci progresseraient au-delà de 2008 sur le même rythme que le PIB. Sous cette hypothèse haute, l'écart de financement serait quasiment résorbé.

Graphique 2

Dépenses d'assurance maladie (en Md€ courants)



Le tableau ci dessous résume les estimations de l'impact financier de long terme des réformes des retraites et de l'assurance maladie.

Tableau 8 - Impact financier de long terme des réformes des retraites et de l'assurance maladie¹⁰

<i>Ecart de financement actualisé des régimes sociaux (en points de PIB)*</i>		Avant réforme	Après réforme	Gain structurel associé aux réformes
Retraites		3,0	2,0 ou 1,5 ¹¹	1 ou 1,5 ¹²
Assurance maladie	Scénario 1 : progression des dépenses à PIB +1,5% au delà de 2007	3,1	2,4	0,7
	scénario 2 : progression des dépenses sur le rythme de PIB au delà de 2007	3,1	0,4	2,7

* Ces évaluations sont fondées sur une actualisation à partir de 2004 et sur un taux d'actualisation de 2% (les taux d'intérêts nominaux sont supposés être supérieurs à la croissance nominal du PIB de 2%).

¹⁰ Les pensions ont une dynamique particulière, liée à l'inertie des grandes évolutions démographiques: les estimations du rendement financier la réforme des retraites sont donc plus assurées que ceux de la réforme de la santé, dont les évolutions sont très sensibles à l'évolution des comportements individuels à court terme.

¹¹ Après prise en compte de la hausse de la croissance potentielle associée à la réforme

VIII- CHIFFRES CLES ET HYPOTHESES ECONOMIQUES

Capacité de financement des administrations publiques (en points de PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité (+) ou besoin (-) de financement (B9)					
Administrations publiques	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Etat	-3,2	-3,0	-2,3	-2,0	-1,5
Organismes divers d'administration centrale	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3
Administrations locales	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Organismes sociaux	-0,8	-0,6	-0,2	0,0	0,1
Administrations publiques (S13)					
Recettes	50,4	50,7	50,8	50,8	50,7
Dépenses	54,0	53,6	53,0	52,4	51,7
Capacité de financement	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Charge d'intérêt	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1
Solde primaire	-0,7	0,1	0,8	1,5	2,2

Dettes brutes des administrations publiques

	2004	2005	2006	2007	2008
Dettes brutes	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0
<i>Evolution annuelle de la dette brute</i>	1,1	0,2	-0,4	-1,0	-1,6

Comparaison entre la programmation actuelle et la programmation 2004-2006

	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance du PIB					
Programmation précédente	1,7	2,5	2,5	2,5	-
Programmation actuelle	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Différence	0,8	0,0	0,0	0,0	-
Capacité de financement					
Programmation précédente	-3,55	-2,9	-2,2	-1,5	-
Programmation actuelle	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Différence	0,0	0,0	0,0	-0,1	-
Dettes brutes (consolidées APU)					
Programmation précédente	62,8	63,2	62,8	61,8	-
Programmation actuelle	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0
Différence	2,0	1,8	1,8	1,8	-

Hypothèses macroéconomiques

<i>Moyenne 2006-2008</i>	2004*	2005*	2006	2007	2008
Croissance PIB volume	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Croissance PIB valeur	4,5%	4,3%	4,0%	4,0%	4,0%
PIB en niveau (Md€courants)	1627	1698	1766	1837	1910
Déflateur du PIB	1,9%	1,7%	1,5%	1,5%	1,5%
IPC	2,2%	1,8%	1,5%	1,5%	1,5%
Demande intérieure	3,1%	2,6%	2,4%	2,4%	2,4%
Croissance de l'emploi salarié marchand	0,3%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%
<i>Sources de la croissance</i>					
Dépenses de consommation des ménages	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%
Dépenses de consommation des administrations publiques	2,4%	2,0%	1,2%	1,2%	1,2%
Formation brute de capital fixe	3,6%	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%
Contribution des stocks	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Exportations	4,5%	6,3%	6,1%	6,1%	6,1%
Importations	7,1%	6,7%	6,1%	6,1%	6,1%
<i>Contributions à la croissance du PIB</i>					
Demande intérieure	3,1%	2,6%	2,4%	2,4%	2,4%
Contribution des stocks	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Exportations nettes	-0,6%	0%	0,1%	0,1%	0,1%