

Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques

présenté au nom de
M. Jean-Pierre RAFFARIN,
Premier Ministre

par M. Nicolas SARKOZY,
Ministre d'État, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
et

par M. Dominique BUSSEREAU,
Secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire

Juin 2004

Table des matières

Partie I - Situation de l'économie et des finances publiques en 2003-2004	11
La situation économique et les perspectives pour 2004	11
Les finances publiques en 2003-2004	14
Retour sur la situation de 2003	14
Les perspectives pour 2004	17
Partie II - L'exigence d'une meilleure maîtrise de la dette publique	22
La montée de l'endettement public :	22
L'évolution de la dette des administrations publiques depuis plus de 20 ans	22
La dynamique de la dette publique et ses déterminants	24
Comparaisons internationales	26
Pourquoi faut-il réduire la dette publique ?	27
Les arguments macroéconomiques	27
Les arguments d'équité intergénérationnelle	30
Quelle stratégie de réduction de la dette publique ?	32
Existe-t-il un niveau optimal d'endettement public ?	32
Un objectif de dette est-il souhaitable pour le pilotage de la politique budgétaire ?	32
Quelle cible de solde public à moyen terme pour conforter le désendettement ?	33
Seule la maîtrise durable des dépenses publiques permet la réduction de la dette	36
Les leçons des expériences de consolidation réussies à l'étranger	36
Implications pour la France	38

Partie III - Stratégie économique et de finances publiques pour 2005-2007	40
La stratégie économique du gouvernement	
Consolidation budgétaire et réformes dans le cadre d'une politique de croissance	40
Les orientations de finances publiques 2005-2007	41
Maîtriser durablement les dépenses publiques	41
Poursuivre la modernisation de l'État	41
Moderniser notre système d'assurance sociale	53
Mettre en place des règles de gestion des finances publiques claires	56
Maîtriser la dépense	56
Mettre l'accent sur les perspectives de long terme	57
Ne pas renouveler les erreurs du passé	58

Débat d'orientation budgétaire 2004

Pendant deux ans, l'économie française a connu, comme ses partenaires de la zone euro, une phase de fort ralentissement conjoncturel. Une activité économique au ralenti a pesé sur l'emploi et sur les finances publiques. Les évaluations de croissance, celles des économistes privés comme celles des organismes internationaux et celles du gouvernement, ont été régulièrement revues à la baisse, et avec elles les estimations de recettes fiscales.

Le contexte conjoncturel en cette mi-2004 est différent. La croissance de l'économie française s'est établie à + 0,8 % au premier trimestre ce qui témoigne d'une reprise plus avancée que chez nos principaux partenaires européens et augure de meilleures perspectives d'emploi d'une part, et de rentrées fiscales d'autre part.

Le redressement de l'économie française doit cependant se poursuivre pour envisager qu'il se traduise par une reprise franche des créations d'emploi. Cela justifie des mesures de soutien à la consommation à un moment où le pouvoir d'achat des ménages reste faible. Cela justifie aussi une mobilisation plus forte pour l'emploi, dans une démarche de réforme du marché du travail et de renforcement de la cohésion sociale. Les perspectives budgétaires restent mitigées. Les rentrées fiscales sont plus dynamiques depuis le début de l'année, mais après une année 2003 où elles ont été très en retrait des prévisions initiales. Par ailleurs, la mauvaise santé de l'économie française en 2003 continuera de peser sur les résultats en 2004 pour les impôts dont l'assiette est constituée de revenus perçus l'année précédente.

Au total, et avant connaissance des premières évaluations robustes de l'impôt sur les sociétés (qui seront disponibles en juillet), l'écart entre les recettes fiscales nettes pour 2004 et les prévisions de la loi de finances initiale s'établirait dans une fourchette comprise entre 3 Mds€ de moins et 2 Mds€ de plus que les prévisions de la loi de finances initiale.

S'agissant des dépenses, le Gouvernement a mis en place, comme en 2003, une régulation budgétaire visant à assurer le strict respect de l'autorisation accordée par le Parlement.

L'objectif, tenu en 2003, le sera à nouveau en 2004. Il est essentiel que cet effort de maîtrise se poursuive en 2005 et au-delà. Quand les dépenses de l'État ne progressent pas plus vite que l'inflation, le déficit structurel de nos finances publiques se réduit, toutes choses égales par ailleurs, d'environ 0,4 point de PIB.

Cet effort doit s'accompagner d'un puissant mouvement de modernisation de l'État pour accroître sa capacité à rendre un meilleur service dans des conditions plus efficaces.

La politique budgétaire doit être cohérente et lisible. La continuité dans la démarche de maîtrise de la dépense est le premier axe de cette cohérence.

Un deuxième axe est la clarté des objectifs face à une conjoncture changeante. L'an dernier, le gouvernement avait laissé jouer le libre jeu des stabilisateurs automatiques ; en d'autres termes, il n'était pas question de compenser les moins-values de recettes liées à une conjoncture déclinante par des hausses de prélèvements.

Aujourd'hui, même si la situation n'est pas totalement symétrique (il est encore bien tôt pour compter sur des plus-values de recettes), il est essentiel de préciser à l'avance ce que serait un comportement budgétaire en phase d'amplification de la reprise et en cas de « bonnes surprises » sur l'activité et les rentrées fiscales.

Faute d'une règle claire, nous nous condamnerions à rééditer les erreurs du passé, quand des plus-values temporaires ont été recyclées en baisses de prélèvement pérennes, dégradant ainsi durablement nos finances publiques. Ce rapport esquisse donc les contours d'une règle d'affectation des surplus de recettes, visant précisément à conserver le cap du redressement de nos finances publiques et qui pourrait faire l'objet d'un engagement législatif solennel.

Le redressement des finances publiques ne peut être seulement l'affaire de l'État.

Le gouvernement a engagé la réforme de l'assurance maladie parce que notre système courait à la faillite : il s'est fixé l'objectif de restaurer l'équilibre financier du système à l'horizon 2007. L'enjeu du plan est de pouvoir infléchir les comportements des acteurs du système de soins, patients et professionnels de santé. Ses effets devront donc être appréciés dans la durée. Par ailleurs, il était devenu important de corriger un processus qui consistait à voter année après année un objectif de dépense, pour constater quelques mois après que cet objectif était dépassé et ne pas en tirer, ou ne pas en tirer suffisamment, les conséquences lors du vote des objectifs de dépense pour l'année suivante. La réforme met donc en place un mécanisme d'alerte, en cas de dérapage par rapport aux objectifs, et il est également prévu le vote d'un objectif pluriannuel pour les dépenses d'assurance maladie.

C'est un progrès dans le sens d'un meilleur « pilotage » de nos finances publiques.

Les collectivités locales ont une capacité de financement depuis des années.

Elles n'ont donc pas de responsabilité dans le déficit d'ensemble de nos finances publiques. Pour autant, il est souhaitable que les acteurs locaux aient leur place dans le débat sur nos finances publiques nationales. Même en excédent, les administrations publiques locales connaissent une forte progression de leurs dépenses, compensée par la hausse des transferts de l'État et celle de l'imposition locale.

Confronter les analyses, les logiques d'ajustement entre les différents échelons de l'administration du pays serait un progrès vers une plus grande cohérence de notre politique de finances publiques.

Le redressement des finances publiques est une exigence pour l'avenir.

Notre endettement représente plus de 60 % du PIB en 2003 contre environ 20 % en 1980. La charge de la dette représente une part croissante de nos dépenses, au détriment des marges de manœuvre pour nos priorités d'action. Cette montée de la dette est d'autant plus préoccupante que le vieillissement démographique va se traduire par un surcroît de dépenses de retraites et de santé : ces dépenses programmées constituent une forme de dette sociale, implicite, car elle n'apparaît pas aujourd'hui dans les statistiques de référence de nos finances publiques. Il est donc essentiel d'évaluer ces engagements, et plus généralement d'analyser nos perspectives financières à long terme.

Ce rapport engage cette démarche dans un exercice qui montre à la fois que la réforme des retraites a amélioré significativement la viabilité des finances publiques et que la poursuite de l'ajustement est nécessaire à leur « soutenabilité ».

**Rapport sur
l'évolution de
l'économie
nationale et sur les
orientations des
finances publiques**

La situation de l'économie et des finances publiques en 2003-2004

La situation économique et les perspectives pour 2004

L'économie française a connu un ralentissement inattendu fin 2002 et début 2003

L'année 2003 a débuté dans un contexte international peu porteur. Les incertitudes géopolitiques, puis la guerre en Irak, les effets du SRAS en Asie ont pesé sur le commerce mondial. Les tensions financières liées à la chute passée des bourses et à la dégradation des bilans des entreprises ont également pesé sur la confiance des entreprises et des ménages. Aux États-Unis, où la reprise était déjà bien engagée, l'activité a ainsi ralenti au tournant des années 2002 et 2003. Dans la zone euro, l'appréciation de l'euro et une capacité de rebond de la demande intérieure moins forte qu'escompté ont également pesé sur la croissance en 2003. Celle-ci a ainsi été limitée à 0,5 % en France et 0,4 % pour la zone euro.

Dans ce contexte, la France a fait preuve d'une certaine capacité de résistance. La France n'a pas connu de récession à proprement parler (deux trimestres consécutifs de croissance négative), à la différence de l'Allemagne et de l'Italie. Les exportations ont subi une contraction d'une ampleur exceptionnelle (- 2,5 % en moyenne en 2003) et l'investissement des entreprises a continué de se replier (- 1,9 %), mais la consommation des ménages, qui a bénéficié

de réductions d'impôts et de la revalorisation du SMIC en juillet 2003, a plutôt bien résisté (+ 1,4 %)¹.

La reprise amorcée à la mi-2003 se confirme début 2004

La faible croissance en moyenne annuelle 2003 en France et dans la zone euro recouvre cependant un mouvement de reprise sensible au second semestre de l'année.

Après un passage à vide à l'hiver 2003, la croissance de l'économie mondiale est repartie vigoureusement, tout en restant très inégale selon les zones. La croissance américaine s'est redressée dès le printemps 2003 et a été particulièrement dynamique par la suite. En Asie, la Chine s'est affirmée comme l'un des moteurs de l'économie mondiale, alors que la reprise au Japon a surpris par sa vigueur à partir de l'automne 2003. Dans la zone euro, une reprise est également à l'œuvre depuis la mi-2003, mais elle a été plus graduelle, freinée par l'appréciation de l'euro et une demande intérieure encore faible en Allemagne et en Italie.

En France, comme dans la zone euro, l'activité s'est redressée à partir de la mi-2003, avec une croissance qui s'est élevée à près de 2,5 % en rythme annuel au second

¹ Les chiffres cités sont issus des comptes nationaux annuels pour 2003 (publiés en avril 2004).

semestre 2003, contre un peu plus de 1,5 % seulement pour la zone euro prise dans son ensemble. Cette embellie a d'abord bénéficié de la reprise du commerce mondial, avec un redressement des exportations malgré l'appréciation de l'euro. Combinée à la bonne résistance relative de la consommation, cette reprise des exportations a favorisé le redressement de la demande des entreprises à la fin 2003.

Début 2004, la reprise de l'économie mondiale se confirme et se généralise, la zone euro ayant connu au premier trimestre une croissance proche de 2,5 % en rythme annuel. En France en particulier, la croissance a surpris par sa vigueur au premier trimestre : elle a atteint + 0,8 % sur le trimestre d'après les premières estimations des comptes trimestriels publiées en mai, soit un rythme annuel de 3 %. Cette accélération de la croissance tient à un sursaut de la consommation des ménages (+ 1,1 %) et à une nette accélération de l'investissement des entreprises (+ 1,7 %).

Les dernières prévisions du gouvernement publiées en mars 2004 (« Perspectives économiques 2004-2005 ») tablent sur une reprise progressive, conduisant à une croissance de 1,7 % en 2004 et 2,5 % en 2005 en France (tableau suivant). Comme pour la zone euro, cette reprise bénéficierait des effets d'entraînement du commerce mondial, l'appréciation passée de l'euro cessant progressivement de peser sur nos exportations (sous l'hypothèse conventionnelle d'un gel des taux de change en prévision) et du bas niveau des taux d'intérêt en Europe. L'amélioration des perspectives de demande, notamment étrangère, et l'assainissement des bilans des entreprises, favoriseraient une accélération de l'investissement des entreprises. La consommation des ménages se redresserait aussi progressivement grâce à la progression des revenus d'activité des ménages, en liaison avec le redémarrage de

l'emploi et la revalorisation des salaires, notamment liée à la hausse du SMIC.

Compte tenu du redémarrage plus prononcé que prévu de la croissance fin 2003 et début 2004, la dernière prévision de croissance du gouvernement pour 2004 (+ 1,7 % dans le projet de Loi de Finances pour 2004 et dans les « Perspectives Économiques 2004-2005 ») devrait être atteinte, voire dépassée (tableau suivant). Les mesures de soutien à la consommation proposées au Parlement dans le cadre du projet de loi fiscale devraient également conforter la reprise de la demande interne. Les dernières prévisions de l'OCDE, publiées en mai 2004 un peu avant la publication des premières estimations des comptes nationaux pour la croissance au 1er trimestre, tablent sur une croissance française de 2,0 % en 2004 et de + 2,6 % en 2005.

Mais des risques importants demeurent

La vigueur de la croissance mondiale, aux États-Unis et en Asie notamment, et la croissance plus forte que prévu en début d'année dans la zone euro constituent des aléas haussiers pour la croissance en France en 2004.

Des risques baissiers demeurent cependant à l'horizon 2004-2005. Parmi ceux-ci :

- le maintien durable des prix du pétrole à un niveau très élevé en raison d'une offre insuffisante conduirait à un surcroît d'inflation et à une moindre croissance dans le monde et en Europe en particulier (les dernières prévisions du gouvernement tablaient sur un repli progressif du prix du pétrole en cours d'année jusqu'à 28 US dollars en 2005).
- une remontée plus rapide des taux d'intérêt monétaires et obligataires aux États-Unis dans un contexte d'inflation plus forte pourrait également peser sur la croissance euro-

péenne, via les échanges commerciaux et les liens entre les marchés obligataires américains et européens ; une nouvelle appréciation de l'euro, suscitée par les déséquilibres extérieurs américains pourrait également conduire à freiner la reprise à court terme en Europe² ;

- en Europe enfin, malgré la confirmation de la reprise de l'activité, la confiance des

ménages reste faible, notamment en Allemagne où l'emploi a continué de se replier ; une prolongation de cette faiblesse de la confiance et de l'emploi, pourrait freiner la reprise de la consommation ; la demande interne dans la zone euro resterait alors en retrait et la croissance européenne demeurerait soumise aux aléas du commerce mondial et des développements sur les marchés financiers.

Perspectives économiques pour 2004-2005

	PLF 2004 1/		Estimation 2/	Prévisions MINEFI 3/	
	2003	2004	2003	2004	2005
Croissance	(taux de croissance annuel en %, sauf indication contraire)				
PIB	0,5	1,7	0,5	1,7	2,5
Consommation des ménages	1,3	1,8	1,4	1,7	2,3
Investissement des entreprises	-2,4	1,9	-1,9	2,5	4,0
Exportations	-1,4	3,6	-2,5	4,5	5,6
Importations	1,1	4,1	-0,1	5,9	2,4
Emploi et inflation					
Emploi salarié, secteur marchand	0,1	0,4	0,0	0,4	1,1
Salaire moyen par tête, secteur marchand	2,2	2,7	1,8	2,5	2,8
Indice des prix à la consommation	2,0	1,8	2,1	1,9	1,5
Indice des prix à la consommation, hors tabac	1,7	1,5	1,9	1,3	1,5
Environnement international et financier					
États-Unis	2,4	3,0	3,1	3,9	2,6
Zone euro	0,5	1,7	0,4	1,6	2,3
Prix du baril de pétrole (en US dollars)	28,7	26,0	28,8	29,0	28,0
Taux de change euro / US dollar	1,11	1,10	1,13	1,26	1,26

1/Prévisions économiques du gouvernement associées au Projet de loi de finances pour 2004 (septembre 2003).

2/Comptes de la Nation pour la croissance en 2003 (avril 2004).

3/Dernières prévisions économiques du Gouvernement ("Perspectives économiques 2004-2005", mars 2004).

² Un ralentissement plus fort que prévu de l'économie chinoise du fait d'une surchauffe excessive pourrait aussi limiter la croissance mondiale en 2005 ; cependant, une telle évolution contribuerait sans doute à réduire les tensions sur le pétrole.

Les finances publiques en 2003-2004

Retour sur la situation de 2003

En 2003, le déficit public a atteint 4,1 points de PIB après 3,3 points de PIB en 2002. La faible croissance des recettes a joué un rôle essentiel dans cette nouvelle dégradation alors que le rythme des dépenses s'est infléchi.

Les efforts de maîtrise de la dépense publique ont commencé à porter leurs fruits en 2003 : la dépense publique a ainsi progressé de 2,2 % en volume, contre 3,7 % en 2002. Cette évolution résulte, pour une large part, de la maîtrise de la dépense de l'État : grâce à la constitution dès le début de l'année de réserves de précaution, le montant des dépenses de l'État est resté en 2003 strictement contenu au niveau voté en LFI. Dans le domaine de la santé, les premières mesures d'économies n'ont permis qu'un ralentissement modeste du rythme des dépenses d'assurance maladie : la progression de l'ONDAM a atteint 6,8 % en valeur à périmètre constant en 2003, après 7,2% en 2002. En outre, l'investissement des collectivités locales a été très vigoureux, ce qui est habituel dans les premières années de mandature municipale.

Côté recettes, le taux de prélèvements obligatoires se stabilise en 2003 à 43,8 %, mais cette évolution globale masque des mouvements différents entre les sous-secteurs des administrations publiques :

- le poids des prélèvements de l'État a continué de se réduire (- 0,2 point, à 15,6 % du PIB), cette baisse trouvant son origine dans les baisses d'impôts mises en œuvre (notamment l'impôt sur le revenu et la part salariale de la taxe professionnelle)

et dans la faiblesse spontanée des recettes fiscales dont certaines, comme l'impôt sur les sociétés, amplifient les fluctuations de la conjoncture ;

- les prélèvements obligatoires affectés aux organismes de sécurité sociale ont en revanche augmenté en 2003, du fait notamment de la hausse des cotisations UNEDIC décidée par les partenaires sociaux à la fin de l'année 2002 ;

- les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont enregistré également une hausse en part de PIB qui traduit le dynamisme des assiettes imposables (en particulier celle de la taxe professionnelle, décalée de deux ans) et l'augmentation des taux de certains impôts locaux.

Au total, le déficit public est passé de 3,3 points de PIB en 2002 à 4,1 points de PIB en 2003. Cette détérioration est exclusivement d'origine conjoncturelle : avec une croissance du PIB de seulement 0,5 %, la composante conjoncturelle du déficit s'est accrue de 1 point³. En revanche, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont permis une très légère amélioration du solde structurel, de 0,1 point (voir l'encadré sur la gestion budgétaire et le cycle conjoncturel page 58).

³ La croissance a été inférieure de 1 point environ à son potentiel, d'où un accroissement du retard de demande ("output gap") de 2 points de PIB, et une détérioration consécutive de 1 point de PIB, conformément à la sensibilité estimée du solde public à la conjoncture.

Les résultats de l'exécution 2003

Solde d'exécution :

Le solde d'exécution budgétaire de l'État au titre de la gestion 2003 s'établit à

- 56,9 Mds€, en dégradation de
- 12,4 Mds€ par rapport à la LFI.

Cette dégradation traduit, à titre principal, l'impact du ralentissement conjoncturel sur les recettes de l'État :

- les dépenses ont été exécutées strictement au niveau de la prévision de LFI (273,8 Mds€) ;

- en revanche, les recettes nettes hors fonds de concours (217 Mds€) apparaissent en moins value de - 11,1 Mds€. En cohérence avec le consensus⁴ des prévisionnistes de septembre 2002, la LFI pour 2003 avait été construite sur une hypothèse de croissance de 2,5 %.

Face à la dégradation non anticipée de la conjoncture, la croissance pour 2003 s'établissant in fine à + 0,5 %, le Gouverne-

ment a décidé de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ;

- enfin, une forte consommation de crédits reports enregistrée sur les comptes spéciaux du Trésor (CST) a eu pour effet de dégrader le solde d'exécution de 1,3 Md€.

Dépenses du budget général :

En 2003, le montant exécuté de dépenses du budget général s'élève à 273,8 Mds€⁵, conformément au plafond voté par le Parlement.

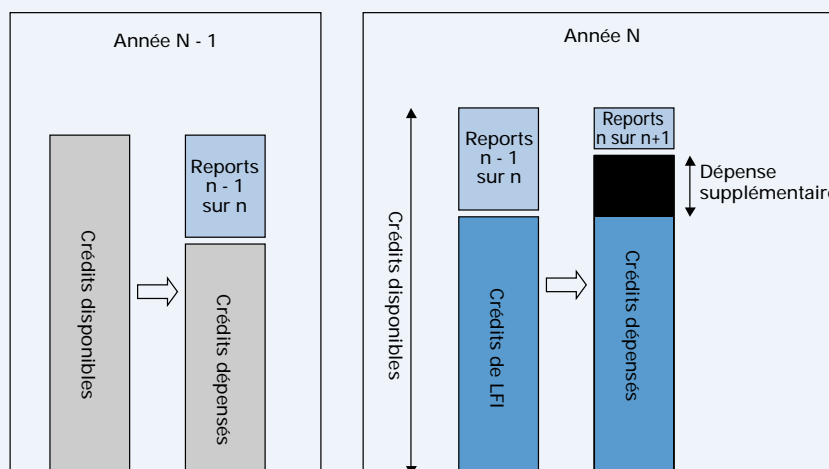
Le respect de l'autorisation parlementaire a été rendu possible par la mise en place de mesures de régulation très tôt dans l'année 2003, pour faire face aux aléas de gestion en cours d'année. Deux éléments sont notamment de nature à éloigner l'exécution des dépenses du plafond voté par le Parlement :

- l'ouverture de crédits de reports hérités du passé : 11,3 Mds€ de crédits ont ainsi été reportés à ce titre, de 2002 sur 2003 ;
- les besoins supplémentaires apparaissant en cours d'année ;

⁴ Les prévisions étaient alors de +2,4 % en 2003 pour le *Consensus Forecasts* de septembre 2002 et de +2,6 % en 2003 pour le consensus du magazine *The Economist* de septembre 2002.

⁵ Résultat d'exécution selon une présentation comparable à la loi de finances initiale : hors R&D, en dette nette et hors recettes de fonds de concours.

Maîtrise des dépenses et reports de crédits



Les crédits disponibles en fin d'année peuvent donner lieu à des reports de crédits sur l'année suivante (à compter de 2006, cette faculté sera limitée à 3 % des crédits inscrits au budget, selon les termes de la loi organique d'août 2001). Ces crédits issus de gestions antérieures viennent s'ajouter à ceux ouverts en loi de finances et permettent donc de dépenser plus en exécution qu'il n'est retracé dans l'équilibre des lois de finances. Un dispositif de maîtrise du niveau de dépenses ne peut donc s'appliquer aux seuls crédits « de LFI », au demeurant fongibles avec ceux de toute autre origine, et doit aussi assurer le contrôle de la consommation des reports.

La mise en place d'une réserve de crédits a permis de faire face à ces deux types d'aléas.

Conformément aux dispositions de l'article 14 de la LOLF, le Parlement a été tenu informé tout au long de l'année des décisions prises par le gouvernement pour maîtriser l'exécution. Le dispositif de régulation de la gestion 2003 s'est déroulé en cinq étapes :

- 4,0 Mds€ de crédits issus de la LFI ont été mis en réserve le 3 février 2003 ;
- au sein de cette réserve de précaution, un montant de 1,4 Md€ a été annulé par décret du 21 mars 2003 ;
- afin de maîtriser la consommation des reports issus de l'exercice 2002, une fraction de 6,7 Mds€ des crédits reportés a été mise en réserve en avril 2003 sur un montant total de 11,3 Mds€ ;

- un nouveau décret du 3 octobre 2003 a procédé à l'annulation d'une tranche supplémentaire de crédits de 1,2 Md€ ;
- enfin, la loi de finances rectificative pour 2003 a annulé 1,7 Md€ de crédits.

Les mises en réserve de crédits et les annulations de crédits prononcées en cours d'année ont non seulement permis de respecter l'objectif de dépenses en 2003 mais aussi d'améliorer l'exécution budgétaire en 2004.

En effet, les annulations ont réduit le stock de crédits reportables de 2003 sur 2004 :

le montant de crédits reportés en fin d'exécution 2003 s'élève à 9,0 Mds€, en diminution de 2,3 Mds€ par rapport au montant de crédits reportés au début de l'exécution 2003.

Le gouvernement a ainsi réussi en deux ans à réduire de plus de 40 % la dérive de crédits reportés qui s'était constituée dans les années 1999 à 2001, les reports passant d'un pic d'environ 14 Mds€ en 2001 et 2002, à 9 Mds€ en 2004. Ce mouvement va dans le sens d'une meilleure gestion. Avec la mise en œuvre de la LOLF, les crédits reportés seront limités à 3 % des crédits inscrits au budget à partir de 2006. Si cette disposition avait été mise en œuvre dès cette année, seulement 8,5 Mds€ de crédits reportés auraient pu être ouverts en 2004.

Les perspectives pour 2004

Un effort sur la dépense de l'État reconduit en 2004

La loi de finances initiale pour 2004 prévoit la stabilisation en volume des dépenses de l'État : comme en 2003, le Gouvernement souhaite se conformer strictement au plafond de dépenses fixé par la représentation nationale.

La constitution des réserves de précaution en 2004

La régulation budgétaire en 2004 s'inscrit dans la continuité du dispositif mis en place en 2003. Elle a fait l'objet d'une notification du Ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du Secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire en date du 20 avril.

- La mise en réserve de crédits issus de la LFI :

La réserve de précaution s'applique à l'ensemble des crédits du budget général, après exclusion des dépenses obligatoires (rémunérations, pensions, charge de la dette, engagements contractuels, etc.) et des principales priorités dans l'action du

gouvernement (la recherche, la lutte contre le cancer, le renforcement de la sécurité routière, les mesures en faveur des personnes handicapées, la culture, l'aide publique au développement et l'action extérieure de la France). Les crédits de LFI mis en réserve s'élèvent au total à 3,8 Mds€.

La procédure de régulation budgétaire appliquée en 2004 comporte une innovation importante. En cohérence avec l'esprit de responsabilisation de la LOLF, les ministères ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de la réserve de précaution. La lettre qui leur a été adressée se borne à fixer le montant de leur contribution à l'effort commun : il leur appartient ensuite de répartir cette contribution au sein des chapitres régulables de leur budget.

- Une mise en réserve des crédits de reports :

Le dispositif de mise en réserve des reports appliqué en 2003 a été reconduit.

Sont libres d'emploi les crédits reportés relevant de l'un des trois cas suivants :

- les crédits ouverts en collectif de fin d'année ;
- les crédits inscrits sur des chapitres dont la dotation 2004 a été réduite, par anticipation, du fait des reports prévisibles de 2003 sur 2004 ;
- les crédits rattachés tardivement par voie de fonds de concours.

En revanche, les crédits reportés ne se rapportant à aucun de ces trois cas sont provisoirement mis en réserve : ils s'élèvent au total à 2,9 Mds€.

Au total, ce sont près de 7 Mds€ de crédits qui ont été mis en réserve : la réserve ainsi constituée permettra de faire face aux besoins nouveaux et aux aléas de gestion, tout en assurant le respect du plafond de dépenses voté par le Parlement.

L'état actuel des prévisions de recettes fiscales pour 2004

La révision de la prévision de recettes fiscales 2004 est fondée sur les éléments d'information actuellement disponibles et qui ne l'étaient pas au moment du vote de la loi de finances initiale. Il s'agit essentiellement :

- du montant, désormais connu, des recettes effectivement perçues en 2003 ;
- des données macro-économiques les plus récentes pour l'année 2003 (compte provisoire de l'INSEE) et pour l'année 2004 (hypothèses économiques révisées de mars) ;
- des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2004. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées, puisque les données connues se limitent au mois d'avril.

Au vu de ces éléments, les recettes fiscales pourraient se situer dans une fourchette comprise entre - 3,0 Mds€ et + 2,0 Mds€ par rapport à la prévision de LFI (256,5 Mds€), soit une progression comprise entre + 6 % et + 8 % par rapport aux recettes recouvrées en 2003. Cette forte progression est cependant en partie imputable à l'intégration au sein du budget général des recettes précédemment affectées au Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales patronales (FOREC). Les changements de périmètres entraînent un surplus de recettes fiscales nettes d'environ 10 Mds€ en 2004.

Les principaux écarts identifiés par rapport à la prévision de la LFI portent sur l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA, la TIPP et l'impôt sur le revenu (IR) :

- les recouvrements d'impôt sur les sociétés devraient se situer dans une fourchette comprise entre - 0,8 Md€ et + 0,2 Md€ par rapport à la LFI (34,6 Mds€). Cette prévision s'explique par la diminution du bénéfice fiscal en 2003,

qui pèsera doublement sur les recettes 2004 par le mécanisme d'acompte et solde : la chute du bénéfice fiscal en 2003 devrait se traduire par des soldes 2004 assez faibles et par des acomptes diminués à compter du mois de juin ;

- la TVA nette devrait se situer dans une fourchette comprise entre - 1 Md€ et + 0,4 Md€ par rapport à la LFI (118,5 Mds€), soit une progression annuelle comprise entre 7,8 % et 9 % (entre 4,8 % et 3,5 % à périmètre constant) ;

- la TIPP s'inscrirait dans une fourchette comprise entre - 0,7 Md€ et - 0,4 Md€ par rapport à la LFI (34,6 Mds€), en raison de l'inflexion des consommations de supercarburant au cours de l'année 2003 (effet base) et d'une légère révision à la baisse des consommations de supercarburant sans plomb en 2004. La diminution des recettes de TIPP de l'État par rapport à 2003 atteindrait - 16,9 % au plus bas de la fourchette, soit une progression de + 3,8 % hors transfert d'une fraction de TIPP aux départements ;

- l'impôt sur le revenu devrait s'inscrire dans une fourchette comprise entre + 0,2 Md€ et + 1 Md€ par rapport à la LFI (52,5 Mds€), du fait d'une plus-value importante constatée en 2003 (+ 0,7 Md€ par rapport à la LFR d'automne). Les recettes d'impôt sur le revenu devraient cependant reculer par rapport à 2003, en raison de la baisse du barème de l'IR de 3 % inscrite dans la LFI 2004.

Ces prévisions restent globalement soumises à des aléas importants : au-delà des incertitudes pesant sur le scénario macro-économique, les recouvrements de recettes sont affectés par des phénomènes administratifs et comportementaux, que seul l'examen des recouvrements de l'année en cours permet d'appréhender. Or la prévision présentée ici n'intègre ces recouvrements que sur la période allant de janvier à

avril, qui représente moins de 40 % des recettes annuelles attendues.

L'incertitude est particulièrement forte

sur l'impôt sur les sociétés, très volatil, et pour lequel l'acompte de juin est une échéance déterminante.

Méthodologie de la prévision des recettes fiscales

La prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes – autant empiriques que méthodologiques – qui interviennent à chaque étape technique.

L'incertitude macro-économique

La sensibilité économique des recettes fiscales varie selon la nature de l'impôt concerné. Les impôts indirects (TVA et TIPP essentiellement) réagissent à la conjoncture de l'année courante ; en revanche, les impôts directs sont généralement calculés sur une assiette de l'année passée et réagissent avec retard.

Outre cette distinction, les spécificités de l'impôt et la nature des évolutions économiques sont déterminantes : l'évolution des recettes de TVA dépend du partage entre consommation finale et investissement, entre demande intérieure et extérieure, ou du poids respectif dans la consommation des ménages des produits plus ou moins fortement taxés (effet de structure) ; les recettes de l'impôt sur les sociétés dépendent des résultats des entreprises, de leurs contraintes de trésorerie, de leurs décisions découlant de l'analyse financière et du jeu du mécanisme de solde / acomptes ; enfin, l'impôt sur le revenu répond à la dynamique des différentes catégories de revenus (traitements et salaires pour l'essentiel), avec une élasticité marginale supérieure à l'unité du fait de son barème progressif.

Dès lors, les recettes fiscales sont non seulement sensibles au scénario macroéconomique global mais aussi à la structure même de la croissance, soumise à plus d'aléas encore.

Le passage des grandeurs macro-économiques aux assiettes fiscales

Les grandeurs macroéconomiques, issues de la comptabilité nationale, n'approchent que très imparfaitement les assiettes des impôts. Ainsi, dans le cas de l'impôt sur les sociétés, l'excédent brut d'exploitation n'est qu'un indicateur relativement médiocre de l'évolution du bénéfice fiscal des sociétés. De la même manière, la consommation des ménages ne retrace que très imparfaitement l'évolution de la TVA, et doit être réestimée sous la forme d'un « indicateur d'emplois taxables » pour tenir compte de sa répartition entre les différents taux d'imposition (effet de structure). Cet effet produit une forte distorsion sur la croissance des emplois taxables et est particulièrement difficile à appréhender. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, la prévision suppose d'appréhender l'évolution de chaque type de revenu (salaire, pensions, revenus mobiliers ou immobiliers...) dont certains sont faiblement corrélés à la conjoncture générale ou, dans le cas des variables financières (plus-values par exemple), soumis à une très forte volatilité.

Le passage des assiettes aux recettes

L'impôt resterait difficile à prévoir quand bien même son assiette macroéconomique serait parfaitement connue. Dans de nombreux cas en effet, la mécanique de l'impôt rend complexe le passage d'une assiette globale aux recouvrements associés : ainsi, de par son barème progressif, l'impôt sur le revenu dépend de la concentration des revenus entre foyers imposables ; de même l'impôt sur les sociétés n'est acquitté que par les sociétés bénéficiaires. Outre ce difficile passage de l'assiette au montant de l'impôt exigible (les « émissions » pour les impôts sur rôle), la prévision des recouvrements effectifs fait également intervenir des facteurs non économiques :

- la situation de trésorerie des entreprises ou des ménages peut, à un instant donné, peser sur la solvabilité des redevables et contribuer à étaler les recouvrements, contribuant dans certains cas à des « effets de bord » entre exercices budgétaires voire à une diminution du taux de recouvrement sur un à deux ans ;
- pour l'impôt sur les sociétés, la faculté offerte aux entreprises de moduler les acomptes qu'elles versent rend plus difficile encore la prévision de recouvrement annuel⁶ ; de façon générale, le mécanisme acomptes / solde vient démultiplier l'effet sur l'impôt recouvré d'une variation du bénéfice fiscal ;
- certains paramètres de gestion du recouvrement ont enfin un effet significatif sur l'encaissement des recettes ou l'ordonnancement de leur remboursement (pour la TVA et l'IS) : l'année 2002 a par exemple montré que le passage à des modes de traitement plus performants de l'impôt, notamment au sein de la direction des grandes entreprises, avait modifié les délais et les conditions de recouvrement comme de restitution des trop-perçus.

Le rôle des dépenses fiscales

A ces incertitudes s'ajoute un dernier aléa lié à l'impact des dépenses fiscales sur les recettes. L'évaluation de cet impact se révèle en effet particulièrement malaisée, pour des raisons qui tiennent autant à la nature des dépenses fiscales qu'à des obstacles techniques.

Il est en particulier difficile d'isoler l'impact intrinsèque d'une dépense fiscale dans un environnement où un grand nombre de facteurs détermine le comportement des agents économiques. Il est nécessaire de recourir à des chiffrages normés (« toutes choses étant égales par ailleurs ») qui ne sont guère robustes au plan technique. L'évaluation se heurte de plus à un problème de disponibilité des données nécessaires au calcul, et à l'inexistence même de méthodes de simulations adéquates.

Cependant, il faut souligner que les difficultés à évaluer les dépenses fiscales affectent peu les prévisions globales de recettes. D'abord, en raison de l'impact réduit des très nombreuses « niches » fiscales qui portent sur des montants le plus souvent faibles. Ensuite, parce que l'incertitude liée à une dépense fiscale est largement portée par les prévisions de l'année du vote de la mesure, et s'atténue les années suivantes.

⁶ À titre illustratif, une erreur de 500 M€ dans la simple évaluation du partage des recettes 2004 entre soldes et acomptes (information au demeurant non retracée directement par la comptabilité) induirait une variation de 1,5 Md€ de la prévision 2005.

Le gouvernement tablait en mars dernier sur un besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques de 3,6 points de PIB pour l'année 2004.

Cette prévision s'appuyait sur trois éléments principaux :

- un niveau de recettes fiscales conforme aux évaluations de la loi de finances initiale : compte tenu des informations disponibles sur les recouvrements en début d'année, et d'une croissance récente plus dynamique qu'anticipé, cette hypothèse reste pertinente ;

- des dépenses du budget général contenues au niveau voté en LFI : les mesures de régulation mises en place récemment doivent permettre de tenir cet objectif ;

- une progression de l'ONDAM de 4 % en valeur : en dépit des premières mesures d'économies comprises dans le PLFSS 2004, les dernières évaluations de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale sont plus proches de + 5 %, ce qui entrainerait toutes choses égales par ailleurs un dépassement d'un peu moins de 0,1 point de PIB par rapport à l'objectif.

Par ailleurs, l'impact sur les finances publiques des dernières décisions de l'UNEDIC concernant les chômeurs « recalculés » serait d'un peu plus de 1 Md€ en 2004, tandis qu'une révision apportée à la fin avril par l'INSEE aux comptes nationaux de l'année 2003 pourrait aggraver le déficit d'environ 1 Md€ en 2004 par « effet de base ».

Le risque identifié à ce stade est donc au total entre 0,2 et 0,3 point de PIB pour 2004.

À cet aléa négatif, s'ajoutent les incertitudes de prévision normales à ce stade de l'année. Elles portent notamment sur les évaluations de recettes fiscales, et particulièrement celles au titre de l'impôt sur les sociétés. Ces incertitudes peuvent a priori déboucher ultérieurement sur des révisions à la baisse ou à la hausse. En revanche, les aléas sur la prévision de croissance pour 2004 sont à la hausse par rapport aux dernières prévisions (croissance de 1,7 %) : ceci devrait jouer favorablement sur le niveau des recettes fiscales et sociales en 2004 et 2005.

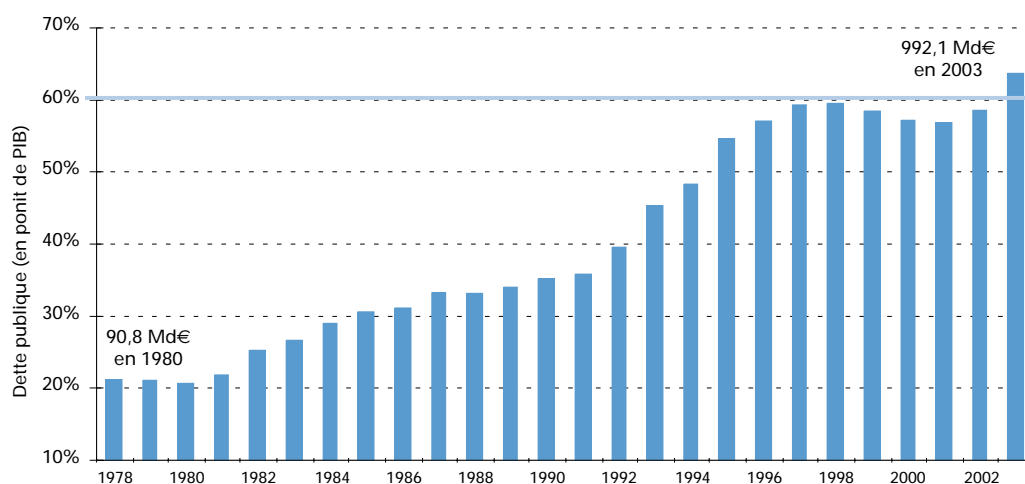
L'exigence d'une meilleure maîtrise de la dette publique

La montée de l'endettement public

L'évolution de la dette des administrations publiques depuis plus de 20 ans

Le poids de l'endettement public dans le revenu national a fortement progressé depuis le début des années 1980. Le ratio d'endette-

ment public est passé de 20,7 points de PIB en 1980 à 63,7 points de PIB en 2003. Au-delà des tendances, les années de faible croissance ont souvent conduit à des augmentations sensibles de la dette tandis que les périodes de bonne conjoncture, à la fin des années 1980 et 1990 notamment, n'ont pas été mises à profit pour faire reculer sensiblement la dette.



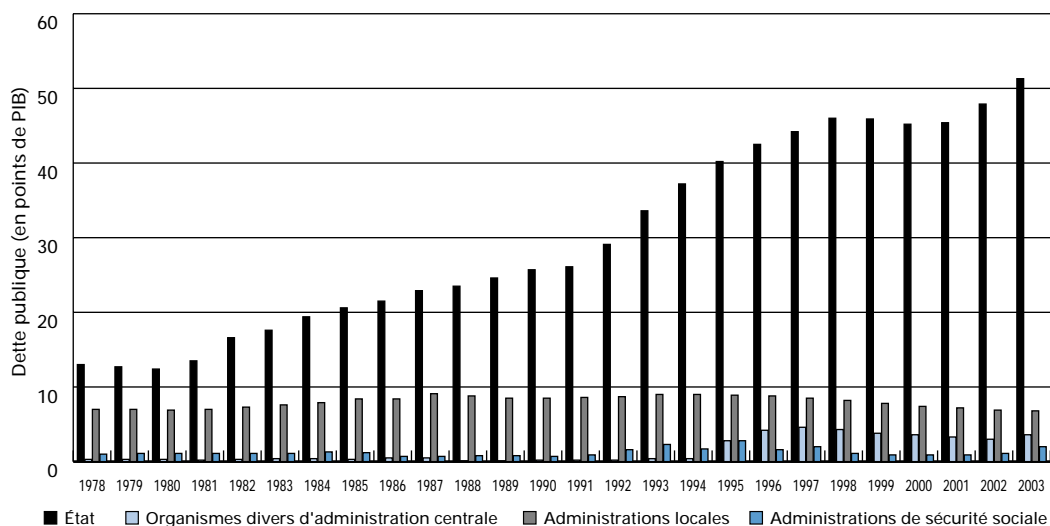
La montée de l'endettement public reflète essentiellement l'augmentation de la dette de l'État, même s'il ne faut pas négliger les transferts de ressources, de charges et de dettes publiques qui se sont opérés entre sous-secteurs : la dette de l'État est passée de 12,4 points de PIB en 1980 à 51,3 points de PIB en 2003 ; la dette des collectivités locales s'est accrue au cours des années 80, mais elle s'est réduite sur la période récente, suite à la mise en œuvre d'une politique de désendettement à partir du milieu des années 1990 (elle s'établit à 6,8 points de PIB en 2003) ; la dette des administrations sociales proprement dite est également restée très faible, mais, sur la période récente, cette faiblesse tient au fait

que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée en 1996 et classée dans les organismes divers d'administrations centrales (ODAC), a repris les dettes accumulées par le régime général de l'assurance maladie ; prise de manière jointe la dette publique des administrations sociales et des organismes divers d'administrations centrales (ODAC) a progressé de 1,4 points de PIB en 1980 à 5,6 points de PIB en 2003, en dépit du désendettement progressif des structures de défaisance sur la période récente.

Sur les dernières années, la forte augmentation de la dette publique en 2002-2003 tient à la détérioration du déficit public, principalement liée à la dégradation de la

conjoncture. Elle tient aussi à des changements de périmètres et à des opérations financières exceptionnelles. C'est notamment le cas en 2003 où les opérations exceptionnelles – la recapitalisation de France Telecom pour 9,6 milliards d'euros par endette-

ment à travers l'ERAP (la structure chargée de porter les participations de l'État) et le transfert du compte du Fonds de Réserve des retraites du Trésor à la Caisse des dépôts et consignations – ont contribué à alourdir la dette publique de 1,6 point de PIB.



La dette publique est définie dans le traité de Maastricht

La dette publique au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques telles que définies par la compatibilité nationale : État, ODAC (dont la CADES), administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. **Il s'agit d'une dette brute** : on ne déduit pas de la dette les avoirs des administrations publiques, et notamment, les liquidités du Trésor sous forme de dépôt à la Banque de France ou de pensions, les participations de l'État dans les entreprises et les placements en valeur mobilière des organismes de sécurité sociale (notamment les actifs des régimes complémentaires de retraite). Un concept de dette nette des actifs financiers peut paraître plus pertinent pour rendre compte du patrimoine des administrations publiques. Cependant, il est difficile d'évaluer ces actifs et leur valeur peut sensiblement fluctuer au cours du temps, d'où l'accent mis sur la dette brute dans l'étude des finances publiques. Par ailleurs, la définition de la dette retenue par le traité de Maastricht s'écarte des concepts et de la présentation de la comptabilité nationale à trois niveaux :

- **Elle est consolidée** : on déduit l'ensemble des dettes des administrations publiques auprès d'autres administrations publiques, notamment les dépôts des collectivités locales auprès du Trésor.
- **Elle est évaluée en valeur nominale** : c'est-à-dire à la valeur faciale de la dette et non à la valeur de marché comme cela est fait dans les comptes nationaux.
- **Elle exclut certaines formes d'endettement** comme « les décalages comptables » et les crédits commerciaux, tous les États n'étant pas en mesure de fournir des informations fiables sur ces opérations.

La dynamique de la dette publique et ses déterminants

L'endettement a progressé en raison principalement des déficits et des versements d'intérêt qu'ils ont provoqués.

La variation du ratio d'endettement public au PIB d'une année sur l'autre dépend de trois facteurs : (i) le déficit public de l'année courante, (ii) les acquisitions d'actifs financiers (flux de créances) et (iii) la croissance économique qui tend à réduire mécaniquement le poids de la dette dans le PIB. Le déficit public et la dette tendent par ailleurs à s'alimenter : la charge d'intérêt associée à la dette augmente le déficit ; et le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de la dette, ce qui conduit en retour à une nouvelle progression des charges d'intérêt... (cf. encadré page suivante).

La persistance de déficits publics élevés est en grande partie responsable de la variation du ratio d'endettement depuis le début des années 1980. Mais les flux de créances ont constitué également un facteur d'accroissement de la dette.

Entre 1978 et 2003, les déficits ont contribué en moyenne à rehausser le ratio d'endettement de 2,8 points de PIB par an et les flux de créance de 0,9 point de PIB. Ce dernier facteur, qui représente les évolutions patrimoniales du secteur public, est très fluctuant dans le temps. Sa contribution⁷ à la variation du ratio de dette a été élevée au début des années 80 du fait des nationalisations, mais elle a beaucoup diminué par la suite. Par ailleurs, la croissance a contribué à réduire mécaniquement le ratio d'endettement de 1,9 point par an en moyenne de 1978 à 2003.

Décomposition de la variation du ratio de dette sur PIB

En points de PIB	1978-2003	2000	2001	2002	2003
Ration d'endettement		57,3	56,8	59,0	63,7
Variation du ratio d'endettement	1,8	- 1,2	- 0,5	2,2	4,7
1. dont besoin de financement	2,8	1,3	1,5	3,2	4,1
2. dont effet croissance	- 1,9	- 2,5	- 2,2	- 1,7	- 1,0
3. dont flux de créances	0,9	0,1	0,4	0,8	1,6

⁷ En 2003, cette contribution s'élève à 1,6 point de PIB du fait notamment de l'opération de recapitalisation de France Telecom.

Dynamique de la dette et solde public stabilisant

a. Dynamique de la dette :

Les fluctuations de la dette publiques reflètent celles du solde public, abstraction faite des flux de créances et des effets de valorisation de la dette :

$$D_{t+1} = D_t - S_t$$

où : – D_t désigne le niveau de la dette publique brut en début d'année t
– S_t le solde public de l'année t

La variation d'une année sur l'autre de la dette dépend ainsi à la fois du solde primaire – à savoir le solde des recettes publiques (R_t) et des dépenses publiques hors intérêt (G_t) – et des charges de la dette :

$$D_{t+1} - D_t = -SP_t + i_t D_t$$

où : – SP_t est le solde primaire de l'année t , à savoir $R_t - G_t$
– i_t le taux d'intérêt apparent sur la dette⁸

Cette relation montre que la dette tend à s'auto-alimenter. Même lorsque le solde primaire est équilibré, l'endettement continue de croître puisque l'État doit alors emprunter à la seule fin d'assurer le service de la dette.

Il n'est cependant pas nécessaire que la dette soit stabilisée en euros courants pour que la dynamique de l'endettement soit maîtrisée. En effet, lorsque la richesse nationale s'accroît, un pays peut soutenir le service d'une dette qui augmenterait dans les mêmes proportions. C'est donc le ratio de la dette rapportée au PIB, qu'il convient éventuellement de stabiliser. Ce ratio croît en fonction du déficit primaire et des charges de la dette, mais après prise en compte du taux de croissance (y_t) du PIB (Y_t) ; une croissance nominale plus forte diminue en effet d'une année sur l'autre le poids de la dette héritée de la période précédente. Rapportées au PIB, les relations précédentes deviennent donc :

$$d_{t+1} = (d_t - s_t) / (1 + y_t)$$

$$\text{et } d_{t+1} = (d_t (1 + i_t) - sp_t) / (1 + y_t)$$

où : – s_t , sp_t , d_t désignent le solde public, le solde primaire et la dette exprimés en points de PIB

b. Solde public stabilisant :

On définit le solde public stabilisant (respectivement le solde primaire stabilisant) le niveau du solde public (resp. de solde primaire) permettant de stabiliser le ratio d'endettement au PIB. Le solde public stabilisant et le solde primaire stabilisant sont donnés par les expressions suivantes :

$$s^*t = -y_t d_t$$

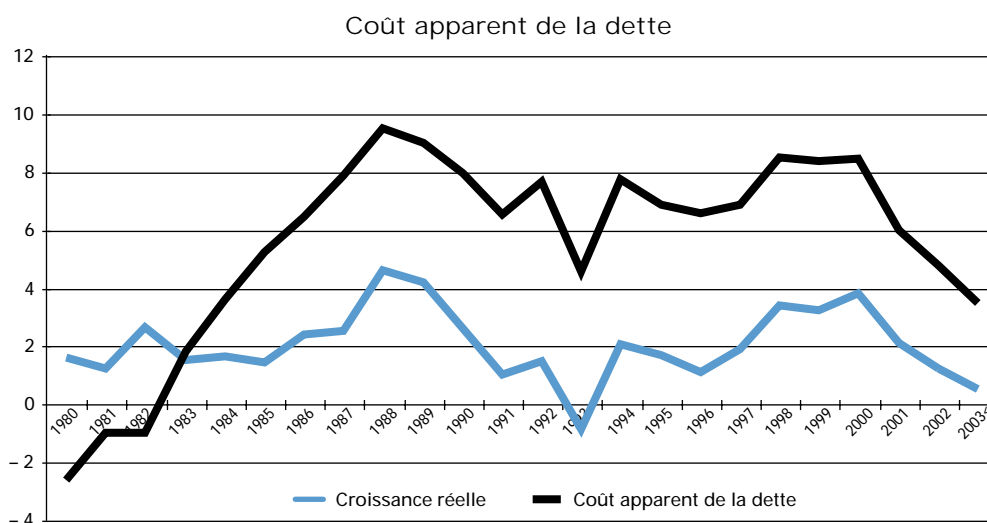
$$sp^*t = (i_t - y_t) d_t$$

Le solde stabilisant est d'autant plus élevé que le ratio d'endettement est élevé et que la croissance de l'économie est faible. Le solde primaire stabilisant dépend quant à lui du ratio d'endettement et de l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt apparent sur la dette

⁸ Le taux d'intérêt apparent est le rapport entre le service de la dette et son encours. C'est une moyenne des différents taux auxquels ont été financés les déficits successifs constituant l'ensemble de la dette. Le taux apparent a une évolution temporelle similaire à celle des taux de marchés, mais atténuée et retardée.

S'agissant des déficits, le niveau des taux d'intérêt depuis 20 ans a joué aussi un rôle important dans leur persistance et donc dans la dynamique de la dette. Entre 1980 et le début des années 1990, les taux d'intérêt réels ont atteint des niveaux élevés, ce qui a pesé sur le service de la dette. Les taux réels ont décliné par la suite pour se situer à des niveaux particulièrement bas ces toutes dernières années ce qui a permis d'alléger les charges de la dette. Cependant, le taux d'intérêt apparent sur la dette qui représente une moyenne des taux d'intérêt des emprunts en cours reste très supérieur à la croissance de l'économie, ce qui favorise l'augmentation spontanée de la dette au delà de la trajectoire du solde primaire (cf. encadré).

Avec un ratio d'endettement au PIB d'environ 64 points de PIB en 2003 et une croissance nominale du PIB qui pourrait être proche de 4 % par an à partir de 2005, il faut désormais ramener le déficit public en deçà d'environ 2,5 points de PIB pour faire refluer le ratio d'endettement public (le déficit public « stabilisant » est d'environ 2,5 points de PIB). La réduction du déficit prévue dans le dernier programme de stabilité devrait permettre d'amorcer ce reflux à partir de 2006. Cet effort de consolidation, prolongé sur le moyen terme et doublé de réformes améliorant la viabilité financière de notre système de protection sociale, devrait permettre de remettre les finances publiques sur une trajectoire soutenable sur le long terme.



Comparaisons internationales

La plupart des pays de l'OCDE ont également accumulé une dette importante au cours des vingt dernières années. Cependant, les évolutions récentes ont été plus défavorables en France que dans la moyenne européenne : en raison d'une moindre réduction du poids de la dette pendant les années de bonne conjoncture (le ratio d'endettement public s'est réduit de

1,7 point de PIB en France entre 1999 et 2001, alors qu'il s'est réduit de 4,7 points dans le même temps pour l'Union européenne) et de la hausse plus forte des deux dernières années. Cette évolution récente défavorable a contribué à ramener le ratio d'endettement français au niveau de la moyenne de l'Union européenne (64,0 % du PIB) ; il reste cependant inférieur à celui de la zone euro (70,4 % du PIB).

Dettes publiques au sein des pays de l'Union européenne (SEC 95, en % de PIB)

En points de PIB	1999	2000	2001	2002	2003
Union européenne	67,9	64	63,2	62,5	64
Zone euro	72,8	70,4	69,4	69,2	70,4
Belgique	114,8	109,1	108,1	105,8	100,5
Danemark	55,8	50,	47,8	47,2	45
Allemagne	61,2	60,2	59,4	60,8	64,2
Grèce	105,2	106,2	106,9	104,7	102,4
Espagne	63,1	61,2	57,5	54,6	50,8
France	58,5	57,2	56,8	58,8	63,7
Irlande	48,6	38,4	36,1	32,3	32
Italie	115,5	111,2	110,6	108	106,2
Luxembourg	5,9	5,5	5,5	5,7	4,9
Pays-Bas	63,1	55,9	52,9	52,6	54,8
Autriche	67,5	67	67,1	66,6	65
Portugal	54,3	53,3	55,6	58,1	59,4
Finlande	47	44,6	43,9	42,6	45,3
Suède	62,7	52,8	54,4	52,6	51,8
Royaume-Uni	45	42,1	38,9	38,5	39,8

Source : Eurostat, chiffres notifiés à la Commission européenne le 1^{er} mars 2004 pour les pays de l'Union européenne et Comptes Nationaux pour la France (Avril 2004).

Pourquoi faut-il réduire la dette publique ?

À court terme, comme à long terme, une dette excessive risque de peser sur l'activité

L'endettement public se justifie pleinement lorsqu'il permet de financer des dépenses d'investissement qui relèveront le potentiel de croissance de l'économie. Il se justifie pour des dépenses d'infrastructures génératrices d'externalités positives (autoroutes, hôpitaux...) ou le financement de biens publics que la seule initiative privée ne pourrait assurer (défense, sécurité...). Cependant un endettement excessif risque de peser sur l'activité et de contraindre la conduite de la politique économique, tant à court terme qu'à long terme.

Sur le moyen terme, la progression des charges de la dette réduit les marges de manoeuvre pour la politique budgétaire, en captant une part croissante des ressources fiscales. Cet effet d'éviction a été particulièrement marqué au cours des dernières années : le poids des charges de la dette dans les dépenses nettes de l'État a

fortement augmenté, passant de 6 % il y a 20 ans à 14 % en 2003. Cette évolution est d'autant moins justifiée que les dépenses de fonctionnement ont progressé aux dépens des dépenses d'investissement. Comme l'a noté la Cour des Comptes dans son dernier rapport annuel au Gouvernement, il n'est pas bon que l'État finance par endettement des dépenses de fonctionnement car la charge de financement de ces dépenses est reportée sur les générations à venir, alors même que leur bien-être n'en sera pas augmenté.

À court terme, le recours au déficit et à l'endettement peut aussi se révéler inefficace pour soutenir l'activité, lorsque la situation des finances publiques est dégradée et que les ménages anticipent que le gouvernement devra accroître les prélèvements obligatoires pour faire face à ses dettes. Dans ce cas, face à l'augmentation du déficit, les ménages sont incités à épargner davantage, ce qui réduit la consommation et peut annuler l'effet positif attendu sur la demande intérieure d'une politique budgétaire expansionniste. A contrario, une politique de réduction de la dette peut conforter la confiance des

ménages et les conduire à réduire leur épargne de précaution.

La dette publique peut également peser, à plus long terme, sur l'offre productive et l'accumulation du capital. En effet, si l'endettement sert à financer des dépenses courantes ou des infrastructures à faible rentabilité économique et sociale, en prélevant sur l'épargne disponible et en poussant à la hausse les taux d'intérêt, alors il

se fait au détriment d'investissements privés. Cet effet d'éviction vient affaiblir l'accumulation du capital et le potentiel de croissance de l'économie.

L'histoire montre enfin qu'un niveau excessif de dette publique peut inciter les pouvoirs publics à mener des politiques macroéconomiques, dans le domaine monétaire notamment, génératrices d'inflation.

Les règles européennes en matière de finances publiques

La politique des finances publiques de la France s'inscrit dans le cadre défini en commun au sein des institutions européennes. Les États-membres de l'Union économique et monétaire sont en effet tenus de respecter **les critères de convergence définis dans le traité de Maastricht** et précisés dans le protocole annexe au Traité d'Amsterdam de 1997 :

- le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB sauf circonstances exceptionnelles ;
- la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB.

Un dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques a été institué (article 99 du traité), qui comporte deux volets :

- Le pacte de stabilité et de croissance (PSC), issu d'une résolution du Conseil des chefs d'État et de Gouvernement et de deux règlements associés, engage les États-membres à parvenir à des comptes publics « *proches de l'équilibre ou excédentaires* ». Pour parvenir à cet équilibre, les États transmettent chaque année à la Commission un programme pluriannuel (appelé « *programme de stabilité* » pour ceux qui appartiennent à la zone euro⁹), qui décrit la trajectoire d'évolution des finances publiques à trois ans, les hypothèses économiques et budgétaires associées et la liste de mesures permettant d'atteindre l'objectif de solde visé.
- Un contrôle des déficits publics excessifs par le Conseil, qui s'assure que les critères de Maastricht sont respectés, propose le cas échéant des mesures de redressement, et peut prononcer des sanctions à l'encontre du pays qui ne mettrait pas en œuvre ces mesures dans le délai prescrit.

Lorsqu'un État-membre a dépassé le seuil des 3 % de déficit public, l'article 104 du Traité sur l'Union européenne¹⁰ prévoit que la Commission propose au Conseil de constater (à la majorité qualifiée) l'existence d'un déficit public excessif.

La procédure de déficit public excessif (DPE) engagée contre la France

La première recommandation du Conseil à la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif date de juin 2003. Elle portait sur le retour du déficit sous le

seuil de 3 % du PIB en 2004 et sur une réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an. La France disposait alors d'un délai de quatre mois pour prendre des mesures conformes à ces recommandations.

À l'issue de ce délai, la Commission a analysé les mesures prises par le gouvernement, en particulier à l'occasion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ces mesures ne suffisaient pas à ramener le déficit en dessous de 3 % à l'horizon 2004. Au vu de la dégradation « marquée et abrupte » de la conjoncture économique constatée au début de l'année dernière, et prenant également en compte les réformes structurelles engagées par le gouvernement français, la Commission a recommandé que le délai pour le retour du déficit en deçà de 3 % du PIB soit repoussé d'un an. Elle a cependant recommandé au Conseil la poursuite de la procédure engagée à l'encontre de la France (comme de l'Allemagne).

Le Conseil n'a pas suivi la Commission en ce sens. Les deux recommandations présentées par la Commission (constat de non conformité et mise en demeure de prendre des mesures) ont été rejetées par le vote du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 avec pour conséquence la suspension de la procédure DPE à l'égard de la France et de l'Allemagne. Parallèlement, le Conseil a adopté des conclusions par lesquelles :

- il estime, comme la Commission, que les facteurs économiques justifient de reporter d'un an le délai fixé pour l'élimination du déficit excessif ;
- il recommande à la France d'améliorer son déficit structurel de 0,8 point de PIB en 2004 et 0,6 point de PIB en 2005 afin de revenir sous 3 % en 2005 ;
- les surplus conjoncturels devront être alloués à la réduction du déficit ;
- en cas de non respect de ces recommandations, le Conseil se tient prêt à reprendre la procédure et à adopter une nouvelle mise en demeure.

La Commission a décidé de contester le fondement juridique de cette décision et de saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), estimant notamment que le Conseil ne pouvait prendre des décisions en l'absence de proposition de la Commission. L'arrêt de la CJCE est attendu au cours de l'été 2004.

⁹ Les États membres de l'UE n'ayant pas adhéré à l'euro établissent un « programme de convergence ».

¹⁰ Précisé par le règlement du Conseil n° 1467/97.

Au niveau élevé de l'endettement public s'ajoutent des engagements implicites non financés.

Le vieillissement de la population, et la hausse du ratio de dépendance, vont entraîner, en France comme dans la plupart des pays industrialisés, une forte hausse des dépenses de retraites, de santé et de dépendance. Les évolutions démographiques pourraient certes contribuer à réduire par ailleurs les dépenses d'éducation et d'indemnisation chômage, mais ces gains budgétaires potentiels sont très incertains et ne suffiront en tout état de cause pas à compenser le surcroît de dépense de retraites et de santé.

Ces dépenses à venir constituent donc un endettement social, implicite puisqu'il n'apparaît pas aujourd'hui dans les chiffres usuels de finances publiques, et en particulier dans les statistiques de dette publique. Or s'il n'est pas réduit par des réformes structurelles (dans le domaine des retraites et de la santé) ou par l'intermédiaire d'un effort préventif de désendettement, cet endettement aujourd'hui implicite creusera progressivement le déficit public, inscrivant finalement la dette publique sur une trajectoire non soutenable. Les générations à venir devront alors supporter la charge du désendettement, soit en remettant en cause les transferts sociaux soit en augmentant fortement les prélèvements obligatoires.

Pour éviter un tel enchaînement, et par souci d'équité intergénérationnelle, il faut que les réformes et les efforts budgétaires nécessaires soient mis en œuvre au plus vite.

Des outils quantitatifs permettent d'apprécier ces enjeux de long terme, et de mesurer les efforts déjà engagés :

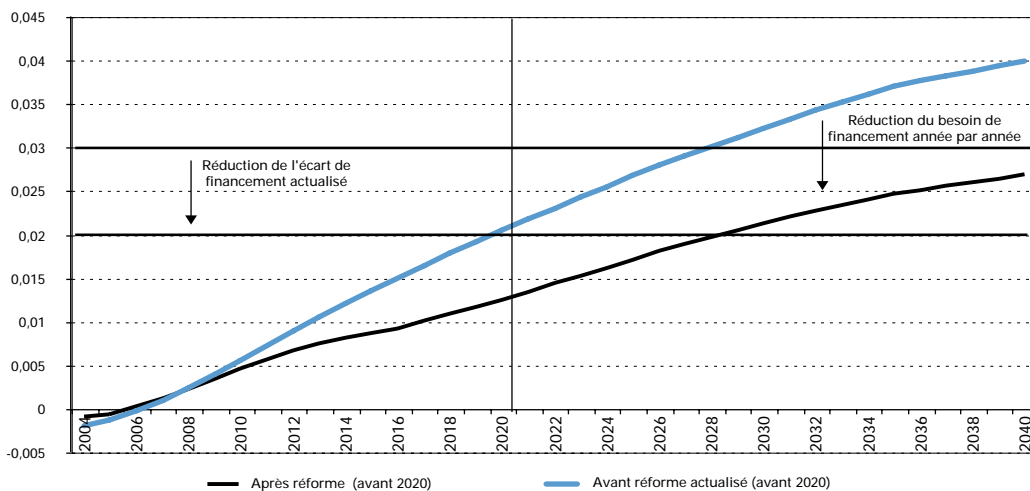
– l'« *écart de financement actualisé* » (« tax gap ») représente l'augmentation immédiate des recettes (par exemple par une hausse

de cotisations) qui, reportée à l'identique en part de PIB chaque année, permettrait d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraites à long terme. C'est un indicateur de flux. Il permet une comparaison directe du déséquilibre financier avec les masses habituelles des finances publiques, c'est-à-dire le déficit public, l'excédent primaire et le niveau des prélèvements obligatoires ;

– la « *dette implicite* » est la valeur actuelle de l'ensemble des prestations sociales futures non financées (cf encadré). C'est un indicateur de stock, qui permet une comparaison directe du déséquilibre financier avec la dette explicite actuelle des administrations publiques.

L'écart de financement, qui s'élevait à 3 points de PIB environ avant la réforme des retraites de 2003 aurait été réduit de 1 point de PIB par la réforme. En d'autres termes, la réforme des retraites de 2003 a représenté pour les finances publiques un redressement aussi significatif qu'une mesure de réduction pérenne de 1 point de PIB de déficit structurel (cf graphique ci-dessous). L'amélioration pourrait atteindre un total de 1,5 point de PIB une fois pris en compte l'augmentation des taux d'activité et de la croissance qui devrait aussi résulter de la réforme. Sous les hypothèses macroéconomiques retenues dans le premier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, et en supposant que le taux d'intérêt excède le taux de croissance de 2 points, la dette implicite des régimes de retraites à horizon 2040 s'établirait désormais à environ 100 points de PIB.

Au final, la réforme des retraites a très significativement réduit les déséquilibres financiers à venir, mais des efforts restent nécessaires pour assurer la « soutenabilité » des finances publiques françaises.



La dette implicite est la valeur actuelle, au sens de l'analyse financière, de l'ensemble des prestations sociales futures non financées : c'est la différence entre l'ensemble des prestations actualisées que verseront les régimes de retraites et les cotisations actualisées qu'ils recevront, à législation inchangée et à hypothèses économiques données. L'adjectif « implicite » illustre bien qu'elle ne peut être considérée comme une dette réelle puisqu'elle est de nature prospective et que son estimation repose sur plusieurs hypothèses : elle dépend assez largement du taux d'actualisation retenu et suppose que les règles régissant les pensions (modes de financement, indexation, liquidation...) restent indéfiniment figées. Il ne s'agit donc pas d'une dette avérée comme peut l'être la dette courante des administrations publiques, mais bien d'une dette « potentielle ».

L'écart de financement actualisé est l'augmentation immédiate des recettes (par exemple par une hausse de cotisations) qui reportée à l'identique en part de PIB dans les années à venir placerait les régimes de retraites sur une trajectoire soutenable. Cet outil synthétise les projections d'augmentation future des dépenses liées au vieillissement en transformant une projection année par année sur le long terme en mesure unique. Indicateur quantitatif unique et outil pédagogique utile, il n'est lié en rien à une préconisation de politique économique. Son usage est uniquement descriptif : il ne fait que mesurer l'ajustement immédiat qui permettrait d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraite à long terme.

Quelle stratégie de réduction de la dette publique ?

Existe-t-il un niveau optimal d'endettement public ?

Dès lors que les dangers d'un endettement trop élevé sont reconnus, dans un contexte de vieillissement démographique, il serait utile de disposer d'un objectif de taux d'endettement public. Se fixer un tel objectif est cependant délicat.

Tout d'abord, s'il faut réduire la dette, l'objectif n'est pas de la ramener à zéro : l'endettement est utile pour financer des dépenses à fort potentiel et dont les bénéfices s'étendent sur plusieurs générations ; par ailleurs, l'existence d'une dette obligatoire publique est utile au bon fonctionnement des marchés financiers auxquels elle fournit un « benchmark » d'actif sans risque. Il faut donc rechercher un niveau positif, mais raisonnable d'endettement. Peut-on déterminer un tel niveau « optimal » compte tenu de la situation actuelle ?

Un premier objectif doit être d'assurer la solvabilité budgétaire. Mais cet objectif ne permet pas de déterminer un niveau optimal d'endettement. En effet, l'État n'est pas une entreprise et il lui est toujours possible d'augmenter les prélèvements, à l'avenir, pour faire face aux charges de la dette.

Un deuxième objectif renvoie aux discussions précédentes sur la soutenabilité des finances publiques : l'existence d'engagements sociaux non couverts peut justifier un effort préventif de désendettement afin d'éviter que ne se reproduise, sur le long terme, un scénario d'ajustement brutal des déséquilibres financiers qui serait coûteux pour l'économie et le pacte social. Mais cette orientation ne peut se traduire mécaniquement en cible optimale d'endettement public.

Il est donc difficile de déterminer un niveau optimal d'endettement public. Cependant, l'existence du seuil de 60 points du PIB fixé par le traité de Maastricht d'une part, et le niveau actuel du solde courant d'autre part conduisent à penser que la dette publique est, en 2003, sans doute un peu excessive, et qu'un niveau d'endettement acceptable devrait se trouver légèrement en deçà de 60 points de PIB. La prise en compte d'un éventuel effort préventif de désendettement pour anticiper l'impact du vieillissement de la population justifierait cependant un effort plus important de désendettement.

Au-delà de la difficulté à déterminer le niveau d'endettement optimal, un objectif de dette est-il souhaitable pour le pilotage de la politique budgétaire ?

La fixation dans un programme de stabilité, des objectifs de déficit public sur trois ou quatre ans détermine sur la même période une évolution de la dette publique. Ne pourrait-on pas inverser la logique pour assurer un meilleur « pilotage » des finances publiques en fixant une trajectoire de l'endettement public pour en déduire l'objectif de déficit ?

En effet, la dette est une variable de stock, qui garde la mémoire des chocs passés. Fixer une cible de dette publique à moyen terme, permet donc d'exercer une véritable force de rappel en cas de dérapage du déficit public par rapport aux objectifs fixés : des efforts devraient être consentis les années suivantes afin de rattraper l'objectif.

Toutefois, un tel schéma semble difficile à mettre en oeuvre en pratique :

– la variation de la dette (au sens de Maastricht) ne résulte pas seulement du déficit de l'année, mais aussi des « flux de créances », liés essentiellement à l'acqui-

tion d'actifs financiers par les administrations publiques. Ces flux de créances reflètent d'autres considérations de politique économique (politique industrielle, intérêt stratégique) qu'il semblerait peu logique de subordonner à un objectif de niveau de dette à moyen terme, et ils ne sont pas nécessairement le reflet des évolutions de la situation des finances publiques. Ainsi, devrait-on par exemple s'interdire une recapitalisation de France Télécom, au motif que cette opération conduit à afficher une hausse du ratio d'endettement ?

– la dette de l'ensemble des administrations publiques résulte de l'action de nombreux acteurs (État, mais aussi collectivités locales ou organismes de sécurité sociale) : sur qui doit reposer l'ajustement ?

– une cible de dette fixée en euros, perd de son sens en cas d'évolution imprévue de l'inflation ; une cible en pourcentage du PIB paraît plus représentative du « poids » de la dette. Cependant, un tel critère est lui aussi perturbé en cas d'erreur de prévision. Supposons une trajectoire de référence construite à partir d'une chronique de déficits et sous une certaine hypothèse de croissance (3 % par exemple). L'impact d'une mauvaise surprise conjoncturelle (la croissance effective est in fine de 2 % par exemple) sur le ratio de dette au PIB est double : une moindre croissance réduit le dénominateur (le PIB) tout en accroissant le numérateur (il y a moins de recettes donc plus de déficit). Corriger ce double effet suppose un effort budgétaire considérable, qui n'est pas forcément justifié.

Au total, utiliser la dette comme outil de politique économique pose de nombreuses difficultés pratiques. Une manière de contourner ces difficultés consiste alors à se donner un objectif de solde public de moyen terme, qui prenne en compte l'exigence de soutenabilité des finances publiques.

Quelle cible de solde public à moyen terme pour conforter la stratégie de désendettement ?

Le Pacte de stabilité et de croissance fournit une cible de solde public : à moyen terme, les comptes publics doivent se trouver à l'équilibre ou en excédent (« *Close to Balance Or In Surplus* », ou « **CTBOIS** »). Ce principe est discutable. Si l'équilibre est un point optiquement focal pour le solde public, il ne constitue pas nécessairement un critère économiquement pertinent :

– du point de vue de la **conduite à court terme de la politique budgétaire** au cours du cycle, cet objectif d'équilibre est le plus souvent trop exigeant. Compte tenu de l'amplitude habituelle des cycles économiques, il n'est pas nécessaire, dans la majorité des pays européens, d'être à l'équilibre en période de conjoncture moyenne pour garantir le respect du seuil de 3 % en bas de cycle. À l'inverse, dans certains pays, comme la Finlande, dont l'économie est très cyclique, le retour à l'équilibre budgétaire n'offre sans doute pas une marge suffisante pour garantir en soi le respect du seuil des 3 % de Maastricht.

– du point de vue de la **soutenabilité des finances publiques**, le maintien indéfini à l'équilibre constitue également un objectif trop ambitieux : un solde public équilibré conduit in fine à un ratio de dette au PIB nul à long terme, ce qui ne constitue pas un optimum si on estime certaines dépenses publiques porteuses de croissance future.

– on peut certes arguer qu'un retour rapide à l'équilibre budgétaire permet de **provisionner dès aujourd'hui les engagements implicites de demain** – notamment les besoins de financement non couverts des régimes de retraite publics à l'avenir –, et qu'une dette implicite importante justifie un effort préventif de désen-

dettement. Cependant, des réformes structurelles peuvent être tout aussi efficaces pour cet objectif. Ainsi, la réforme des retraites correspond à un ajustement structurel de 1 point de PIB, avant prise en compte de l'effet favorable sur les taux d'activité et la croissance.

– enfin, l'objectif d'équilibre comme critère uniforme n'est pas adapté à **l'hétérogénéité constatée entre les pays européens en matière de dette explicite et d'engagements implicites**. Dans ces conditions, il est difficile de plaider pour une recommandation uniforme (« *one size fits all* ») et d'exiger, par exemple du Royaume-Uni, dont la dette implicite est très faible et la dette publique de l'ordre de 40 points de PIB seulement, le même effort que de la Grèce, dont la dette explicite est très lourde et les engagements implicites beaucoup plus importants.

À moyen terme, il serait plus pertinent de retenir une cible de déficit public adaptée à l'endettement public initial et aux engagements implicites liés au vieillissement de la population.

Une première solution consisterait à « provisionner » la montée en charge des engagements sociaux implicites en réduisant la dette explicite de manière uniforme selon les pays (par exemple à 40 points de PIB à horizon de 20 ans, au lieu des 60 points de PIB prévus par le Traité de Maastricht). Une telle solution présenterait l'avantage de la simplicité et suggérerait un critère uniforme sur la dette valable pour tous. Cependant, comme le CTBOIS, elle ne prendrait pas en compte, l'hétérogénéité des situations en matière d'engagements implicites. En outre, elle obligerait les pays fortement endettés comme l'Italie et la Belgique à fournir un effort budgétaire beaucoup plus important à court terme que des pays moyennement endettés, indépendamment du niveau des engagements implicites.

Une seconde proposition, certes un peu plus complexe, serait de prendre en compte l'hétérogénéité en matière d'engagements sociaux non couverts, de la façon suivante :

– **pour les pays faiblement endettés et sans engagements implicites**, la cible « appropriée » de déficit à moyen terme serait le solde stabilisant la dette publique : avec une croissance nominale de 4 %, et une dette publique proche de 60 points de PIB, celui-ci est de l'ordre de -2,5 points de PIB, et donc assez loin de l'équilibre. – cependant, une **situation initiale dégradée** exigerait un effort de désendettement au delà du solde stabilisant afin de rétablir un ratio de dette inférieur à 60 points de PIB à l'horizon de 20 ans. A l'inverse, une dette inférieure à 60 points de PIB procurerait une marge, du seul point de vue du respect des critères de Maastricht.

– enfin, **l'existence d'engagements non couverts en matière de retraite et de santé** justifierait un effort supplémentaire de désendettement – calibré dans la simulation présentée dans le tableau page suivante **conventionnellement comme un tiers de « l'écart de financement actualisé » (« tax gap ») des régimes sociaux**. S'il est difficile de justifier ce degré de prise en compte de la dette implicite, il serait en tout état de cause exagéré de prétendre provisionner la totalité des engagements futurs à moyen terme, et il probable que d'autres réformes seront mises en œuvre dans les décennies à venir : le critère retenu constituerait ainsi un compromis entre ajustement immédiat et ajustements futurs. En complément, il serait possible d'identifier et d'illustrer l'ampleur des réformes qui resteront à faire, par la suite, une fois atteint l'objectif de moyen terme, afin de rétablir la soutenabilité des finances publiques. Ceci permettrait d'associer la

cible de moyen terme à une stratégie mieux identifiée de retour des finances publiques sur une trajectoire soutenable. Que l'on vise une dette explicite à 40 % pour tous, ou une dette de 60 % et la couverture d'un tiers des engagements implicites calculés pays par pays, les cibles de moyen terme varient en fonction des situations nationales.

Les résultats de tels calculs sont présentés à titre illustratif dans le tableau ci-dessous. Pour la première proposition, les cibles de déficit à moyen terme s'échelonnent entre

3,2 points de PIB pour l'Irlande (ramené à 2,9 pour respecter le seuil du Traité) et l'équilibre pour des pays fortement endettés comme la Belgique et l'Italie. Dans la seconde proposition, elles s'échelonnent entre un déficit de 2,9 points de PIB pour l'Irlande et un surplus budgétaire de près de 1 point de PIB pour la Grèce. **Pour la France, la cible appropriée de moyen terme serait, dans les deux cas, de l'ordre de 1 point de PIB de déficit public.**

Cibles « appropriées » de moyen terme de déficit public, alternatives au CTBOIS, tenant compte des situations initiales en termes d'endettement public et d'engagements implicites
(en points de PIB)

En points de PIB	Critère alternatif avec tax gap ¹	Critère sur la dette explicite ²	Dette initiale	Tax gap ³
Allemagne	- 0,2	- 0,8	60,9	4,8
Belgique	0,5	- 0,1	105,8	4,7
Grèce	0,7	- 2,3	104,9	12,1
Espagne	- 1,1	- 1,9	54,0	5,5
France	- 1,0	- 1,2	59,0	3,6
Italie	- 0,4	- 0,1	106,7	1,9
Irlande	- 2,9	- 3,2	33,4	3,8
Pays-Bas	0,1	- 1,4	52,7	7,7
Autriche	- 0,7	- 0,9	67,6	3,9
Portugal	- 1,5	- 1,3	58,1	2,4
Finlande	- 0,6	- 1,8	42,7	6,6
Danemark	- 0,7	- 1,4	45,3	5,0
Suède	- 1,2	- 1,5	52,4	4,1
Royaume-Uni	- 2,5	- 1,7	38,4	0,6

Dette initiale : en 2002.

1) Solde stabilisant + marge pour atteindre 60 points de dette explicite en 20 ans + un tiers du tax gap.

2) Solde stabilisant + marge pour atteindre 40 points de dette explicite en 20 ans.

3) L'évaluation du « tax gap » associé aux engagements sociaux non couverts ne fait pas encore l'objet d'une méthode unique et comparable entre pays par le Comité de Politique Économique de l'Union européenne. Les travaux d'harmonisation sont en cours. Les tax gap présentés ici sont reconstruits à partir d'une évaluation commune des dépenses implicites de chaque pays à l'horizon de 2040 (source CPE), sous l'hypothèse que la montée en charge de ces dépenses liées à l'âge est la même que pour la France. Ces tax gap n'ont donc qu'une vertu illustrative.

La formule incluant les engagements implicites présente cependant l'avantage de prendre en compte les réformes structurelles de long terme qui permettent de réduire le poids des engagements futurs, et pas seulement les efforts permettant de réduire le déficit structurel à court terme. Du point de vue de la soutenabilité des finances publiques, qui est le principal

objectif de la surveillance multilatérale, ces deux modalités sont en effet équivalentes. Le critère proposé permet ainsi par exemple d'« échanger » un ajustement structurel immédiat avec une réforme des retraites : la cible de moyen terme serait ainsi modifiée dès lors qu'un pays mettrait en œuvre des réformes structurelles.

Seule la maîtrise durable des dépenses publiques permet la réduction de la dette

Les expériences de consolidation réussies à l'étranger

Les expériences de consolidation réussies se sont appuyées sur une maîtrise durable de la dépense plutôt que sur des hausses de prélèvements obligatoires¹¹

Certes, des mesures d'augmentation de prélèvements obligatoires peuvent faciliter la réduction à court terme du déficit. Cependant, de telles hausses de prélèvements peuvent nuire au potentiel de croissance de l'économie, notamment lorsque la pression fiscale sur les facteurs de produc-

tion (travail, capital) est élevée. L'expérience montre en outre que les pouvoirs publics peuvent être soumis à de fortes pressions pour renverser ces hausses une fois le déficit public réduit, ce qui fragilise la pérennité de la consolidation.

La mobilité croissante des facteurs de production tend par ailleurs à réduire progressivement les marges de manœuvre à la hausse pour certains impôts.

Au sein de l'OCDE, un certain nombre de pays sont parvenus à consolider leurs comptes publics au cours des années 1990, grâce à une meilleure maîtrise de la dépense publique : parmi ceux-ci, le Canada, les Pays-Bas, la Suède, la Nouvelle-Zélande et la Finlande ont réduit fortement le poids de leurs dépenses publiques.

Pays	Variation de la part ajustée du cycle des dépenses primaires dans le PIB	Période de consolidation
Canada	- 6,9	1993-2000
Nouvelle-Zélande	- 2,3	1991-1994
Irlande	- 4,0	1996-2000
Pays-Bas	- 4,3	1995-2000
Finlande	- 3,9	1994-2000
Norvège	- 4,0	1994-1997
Suède	- 4,5	1994-1998
Pour comparaison : France	- 0,6	1994-2000

Source : OCDE.

La maîtrise des dépenses nécessite un effort de responsabilisation collectif

Les expériences de consolidation précédentes partagent quelques caractéristiques communes :

- le constat sur la nécessité de la consolidation budgétaire a été largement partagé : par les responsables politiques de toutes sensibilités, par les pouvoirs

- publics aux différents échelons locaux et nationaux, et par les partenaires sociaux ;
- ces consolidations ont été programmées : des objectifs globaux de consolidation ont conduit à la définition de cibles pour les différentes catégories d'administrations et les différents ministères ; en pratique, des plafonds de dépenses ont été fixés - la plupart du temps sur une base pluriannuelle - à charge ensuite pour les différents ministères de les respecter ;

¹¹ Cette partie s'appuie sur les études disponibles et notamment sur les résultats d'une étude récente de l'OCDE qui a analysé de manière systématique une vingtaine d'expériences de consolidation budgétaire réalisées sur la période 1990-2001 (Perspectives économiques de l'OCDE, n° 72 [novembre2002]).

– enfin, ces consolidations budgétaires ont été menées dans un contexte de responsabilisation accrue des gestionnaires publics.

La réduction des dépenses s'est appuyée sur une rationalisation des interventions sociales et la modernisation des services publics

Dans ces expériences de consolidation réussies, la réduction des dépenses publiques a principalement porté sur les transferts sociaux en faveur des ménages, grâce à une meilleure définition des priorités parmi les interventions, et sur les charges de la fonction publique, par la recherche de gains de productivité plus élevés.

L'effort de réforme mené dans le domaine social tient notamment au découplage croissant entre la progression des recettes qui dépend du rythme d'expansion de la richesse nationale et celle des dépenses tendanciellement plus élevées, compte tenu du vieillissement démographique et des progrès de la médecine. Ainsi, la réforme des retraites a été particulièrement ambitieuse en Finlande et en Suède, ce qui a permis de rééquilibrer les perspectives financières de long terme de leur système de protection sociale et ce qui a d'ores et déjà beaucoup contribué à la maîtrise des dépenses publiques. L'assurance maladie a également été réformée en profondeur,

notamment en Suède et aux Pays-Bas, dans le sens d'une plus grande responsabilisation des assurés et des prescripteurs de soins.

Ces pays ont aussi mené pour la plupart un effort de modernisation important de leurs administrations publiques, en vue de dégager des gains de productivité comme dans le reste de l'économie. Les résultats obtenus à cet égard et les économies réalisées sur la masse salariale sont particulièrement remarquables aux Pays-Bas et en Nouvelle Zélande. À titre d'exemple, les effectifs de l'administration fédérale allemande ont également baissé continûment depuis la réunification.

Les consolidations menées ne semblent pas avoir pénalisé la croissance

Plusieurs facteurs semblent avoir joué selon les pays : dans certains pays où les finances publiques étaient très dégradées, la consolidation et les réformes menées semblent avoir favorisé le redressement de la confiance et donc la demande des ménages et des entreprises ; dans certains, les conditions monétaires et financières se sont assouplies en parallèle, ce qui a soutenu en retour la croissance ; enfin, l'assainissement des finances publiques et les réformes menées sur le marché des biens et de l'emploi semblent avoir également rehaussé le potentiel de croissance à moyen terme de certains pays.

Pays	Croissance annuelle moyenne sur la période de consolidation	Période de consolidation
Canada	3,6 %	1993-2000
Nouvelle-Zélande	2,8 %	1991-1994
Irlande	9,7 %	1996-2000
Pays-Bas	3,4 %	1995-2000
Finlande	4,8 %	1994-2000
Norvège	5,0 %	1994-1997
Suède	2,9 %	1994-1998
Pour comparaison : France	2,4 %	1994-2000

Source : OCDE.

Implications pour la France

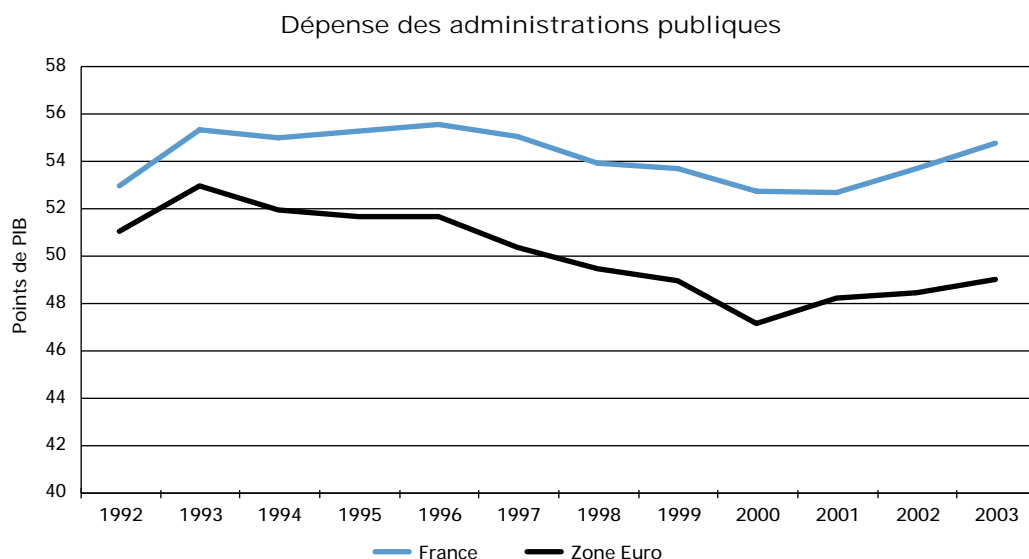
La France se caractérise par le niveau particulièrement élevé de ses dépenses publiques et de ses prélèvements obligatoires

Depuis le premier choc pétrolier, la France figure parmi les pays à niveau élevé de dépense publique. Le poids de la dépense publique dans la richesse d'un pays reflète en partie les préférences nationales en matière de fourniture de biens publics, de financement de la protection sociale ou de redistribution. En France, il reflète également l'émergence d'un chômage de masse au cours des années 80.

La France se distingue cependant des autres pays industrialisés et notamment de ces principaux partenaires européens par la résistance des dépenses publiques depuis le début des années 90. Alors que

le poids des dépenses publiques a sensiblement reculé dans l'Union européenne sur la période, à la faveur notamment de la bonne conjoncture de la seconde moitié des années 90, les dépenses publiques sont restées à un niveau très élevé en France. Avec le ralentissement récent de la croissance, les dépenses publiques se sont élevées à 54,7 points de PIB en 2003, un niveau très supérieur aux 48,4 et 49 points de PIB de l'Union européenne et de la zone euro prises dans leur ensemble.

La situation de la France en matière de dépense publique tend ainsi à se rapprocher désormais de celle de certains pays nordiques (Danemark et Suède), qui ont cependant des taux d'endettement publics plus faibles¹² et qui ont su mener à bien des stratégies d'ajustement budgétaire sur la période récente.



¹² La dette publique danoise était de 45 % du PIB en 2003 contre 55,8 % du PIB en 1999. La dette publique suédoise était de 51,8 % du PIB en 2003 contre 62,7 % du PIB en 1999.

La France se distingue également par le poids de ses prélèvements obligatoires : 43,8 points de PIB en 2003, contre 37 points de PIB pour la moyenne de l'OCDE et 42 points de PIB pour l'Union européenne. Certes, les différences dans l'organisation du financement (public ou privé) des interventions publiques et sociales peuvent conduire aussi à des différences sensibles de taux de prélèvements entre les pays. Mais le poids des prélèvements obligatoires en France n'en reste pas moins comparativement élevé en Europe, alors même que les pays européens ont des systèmes de financement de la protection sociale relativement proches.

La France se caractérise en outre par un niveau élevé de prélèvements fiscaux et sociaux qui pèsent sur le travail : d'après les calculs de la Commission européenne, le taux implicite de taxation du travail était ainsi de 41,8 % en 2002 en France, contre 36,3 % pour l'Union européenne et 38,9 % pour la zone euro, des taux eux-mêmes supérieurs à la moyenne des pays industrialisés. Ce niveau excessif des prélèvements pénalise à double titre l'emploi et la croissance : (i) par le biais d'un écart important entre le coût du travail pour les entreprises et les revenus du travail (nets des prélèvements) pour les ménages, ce qui décourage l'offre et la demande de main d'œuvre ; (ii) par le biais – compte tenu par ailleurs du système d'aides sociales dont certaines diminuent fortement avec le retour des personnes à l'emploi – de taux marginaux d'imposition nets élevés en haut et en bas de l'échelle des salaires, ce qui décourage le travail et l'initiative.

En France, l'assainissement des finances publiques doit s'appuyer sur une réduction durable des dépenses et des réformes pour rétablir l'efficacité et la soutenabilité de nos interventions publiques et sociales.

Une réduction durable des dépenses publiques sur la richesse nationale est nécessaire pour réduire notre dette publique et dégager des marges de manœuvre pérennes de baisses d'impôts en vue de renforcer notre potentiel de croissance et d'emploi.

Comme le suggèrent les expériences étrangères, la maîtrise des dépenses publiques est l'affaire de tous :

- celle de l'État en premier lieu, qui doit contribuer davantage aux efforts de productivité de notre économie ; cela nécessite une redéfinition en profondeur de ses missions et de ses moyens ; la LOLF fournira un cadre particulièrement propice à cette action ; les nombreux départs en retraites prévus pour les prochaines années devraient nous y aider ;
- mais une maîtrise durable des dépenses publiques nécessite également de réformer en profondeur notre système social face aux défis du vieillissement ; c'est le sens de la réforme des retraites mise en œuvre en 2003 et celle de l'assurance maladie engagée cette année ;
- les collectivités locales ont aussi un rôle important à jouer dans la maîtrise des dépenses publiques : la décentralisation, qui accroît leurs responsabilités et leurs moyens, va dans le sens d'une meilleure efficacité des services publics et sociaux ; ainsi, les collectivités locales doivent-elles être mieux associées à la définition et à la réalisation des objectifs de finances publiques nationaux.

Stratégie économique et de finances publiques pour 2005-2007

La stratégie économique du gouvernement : assainissement budgétaire et politique de croissance

La politique économique du gouvernement a deux objectifs : mettre en œuvre des réformes pour rendre l'économie plus efficace et la croissance plus forte ; assainir les comptes publics pour assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Ces deux objectifs sont à associer, pour plusieurs raisons.

Les politiques de croissance renforcent le potentiel de production de l'économie française et améliorent de ce fait la situation des finances publiques. Des réformes pertinentes sur le marché du travail doivent notamment permettre d'augmenter la mobilisation et l'efficacité du facteur travail. Or le travail et la productivité sont les déterminants essentiels de la croissance à long terme. Un renforcement de la croissance potentielle génère en retour des recettes publiques supplémentaires. Par exemple, si la France parvenait à rehausser le taux d'emploi conformément aux objectifs de Lisbonne à l'horizon 2010, le potentiel de production de l'économie française serait stimulé du même coup de près de deux points à cet horizon, ce qui entraînerait une amélioration permanente du solde public de près d'un point de PIB.

Les réformes structurelles peuvent aussi contribuer plus directement à l'amélioration

des finances publiques si elles permettent de maîtriser la dynamique future des dépenses publiques. La réforme des retraites adoptée en 2003 en fournit un bon exemple (cf supra). Sous les hypothèses macroéconomiques du Conseil d'orientation des retraites, la dette implicite des régimes de retraite avant réforme s'établissait à 150 points de PIB à horizon 2040 et «l'écart de financement actualisé» associé¹³ à 3 points de PIB. La réforme de 2003 a permis de réduire d'un tiers cette dette implicite et de diminuer de 1 point l'écart de financement : c'est un gain équivalent à une mesure pérenne de réduction de 1 point de PIB du déficit structurel. Avec l'augmentation du taux d'activité et de la croissance potentielle qui devrait résulter de la réforme, l'écart de financement pourrait être réduit d'un total de 1,5 point de PIB.

À court terme aussi, l'assainissement budgétaire est compatible avec le soutien de la croissance. La dégradation des finances publiques et la fragilisation financière de notre système social pèsent sur la confiance des ménages. Une politique d'assainissement des comptes publics et la mise en œuvre des réformes destinées à pérenniser notre système de retraite et de santé devraient favoriser le redressement de la confiance et du même coup le redressement de la demande privée.

¹³ Voir l'encadré page 31 pour une définition des concepts de dette implicite et d'écart de financement actualisé.

Les orientations de finances publiques 2005-2007

Maîtriser durablement les finances publiques

La stratégie budgétaire de la France repose, depuis plusieurs années, sur la fixation d'une norme de croissance des dépenses publiques. L'objectif est de réduire de manière structurelle la part des dépenses publiques dans le PIB, par le biais d'une progression de celles-ci inférieure à la croissance potentielle (1,1 % en volume par an en moyenne, pour une croissance potentielle estimée à 2,25 % dans le dernier programme de stabilité). Pour être pleinement efficace, cette stratégie suppose toutefois que l'ensemble des gestionnaires publics, notamment les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales, soient davantage associés à la fixation et au respect des objectifs de progression des dépenses.

Aujourd'hui, seules les dépenses de l'État, soit environ 40 % de la dépense publique, sont pilotées par la définition d'une norme annuelle d'évolution en volume. Depuis l'adoption en 1998 d'une telle règle, l'exécution du budget de l'État a respecté les objectifs fixés en matière de progression des dépenses budgétaires : en particulier, l'année 2003 a été exemplaire car le Gouvernement n'a pas dépensé un euro de plus que le montant voté par le Parlement. *A contrario*, la maîtrise de l'évolution des dépenses locales et d'assurance maladie est moins assurée. La croissance rapide de ces dernières s'est avérée la principale source de dépassement des objectifs de croissance de dépense publique.

Afin de renforcer la crédibilité de nos engagements de maîtrise des dépenses publiques, tant vis-à-vis des citoyens que de nos partenaires européens, il est néces-

saire d'améliorer les outils du pilotage des dépenses sociales et locales.

La maîtrise des dépenses publiques nécessite :

- la poursuite de la modernisation de l'État ;
- l'élaboration de nouveaux outils de pilotage sur la sphère sociale ;
- la mise en place de mécanismes simples de gestion des finances publiques, qui amélioreront le pilotage des dépenses et des recettes.

Poursuivre la modernisation de l'État

Dans le programme de stabilité 2005-2007 transmis en décembre dernier à l'Union européenne, le gouvernement s'est engagé à stabiliser les dépenses de l'État en volume jusqu'à la fin de la législature.

Il s'agit d'un engagement politique fort : au-delà de l'objectif budgétaire, le Gouvernement s'engage à poursuivre avec détermination la modernisation de l'État, dans son fonctionnement et ses modes d'actions. C'est un message positif qui est ainsi adressé au Français : après l'immobilisme de la précédente législature, notre État agit pour se réformer et préparer l'avenir.

Projections à moyen terme des dépenses de l'État

En application de l'article 48 de la LOLF, le gouvernement détaille dans le présent rapport une évaluation tendancielle de ses charges par grandes fonctions (tableau page suivante) et ressources (cf infra).

Stabiliser les dépenses de l'État répond à une logique simple : l'État se doit d'être chaque année plus efficace et plus performant comme tout agent économique. Tel est son devoir vis-à-vis des contribuables, citoyens ou entreprises, qui sont confrontés quotidiennement au défi de la productivité. Cela signifie concrètement pour l'État rendre chaque année un meilleur service

En M€	LFI 2004	2007	variation moyenne annuelle (en %) en volume ¹
Dette	38 588	46 641	4,9
Personnels de l'État	122 480	129 327	0,3
Fonctionnement	15 810	15 553	- 1,9
Interventions économiques et sociales	56 864	54 765	- 2,6
Autres dépenses	49 948	50 362	- 1,2
Budget général	283 690	296 648	0,0

Source : Ces projections transcrivent les orientations inscrites dans le programme de stabilité transmis à Bruxelles en décembre dernier, en intégrant toutefois certaines corrections liées à l'actualisation d'hypothèses économiques.

¹ Hypothèse d'inflation de + 1,5 % par an de 2004 à 2007.

pour un coût moindre ou au minimum globalement stabilisé.

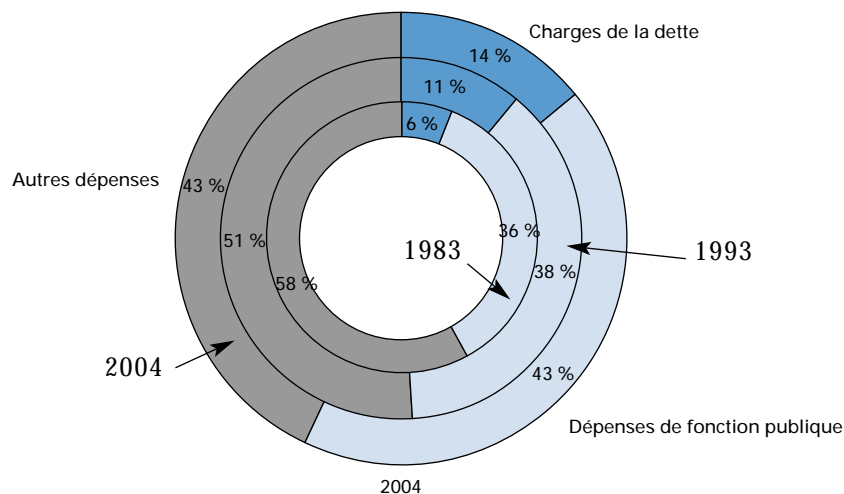
La stabilisation en volume des dépenses de l'État suppose toutefois un effort très important de redéploiement sur la période 2004-2007. La seule progression tendancielle des charges de la dette (+ 8 Mds€) et des dépenses de personnel (+ 6,8 Mds€) dépasse de près de 2 Mds€ l'enveloppe de 13 Mds€ qui doit être respectée pour limiter la pro-

gression des dépenses de l'État au niveau de l'inflation prévisionnelle (1,5 % par an).

L'effet d'éviction au sein budget de l'État est donc massif : les charges de la dette et les dépenses de personnels tendent de plus en plus à comprimer les autres postes de dépenses.

Pour sauvegarder la capacité d'action de l'État, il est nécessaire d'engager une revue de plus en plus exigeante des dépenses

Notre marge de manœuvre budgétaire se réduit



budgétaires et des politiques publiques : c'est dans cet esprit que le Gouvernement modernise la procédure budgétaire, non seulement à travers la LOLF qui introduit dans l'administration une nouvelle culture de performance, mais aussi à travers la mise en place de nouveaux outils et rendez-vous budgétaires.

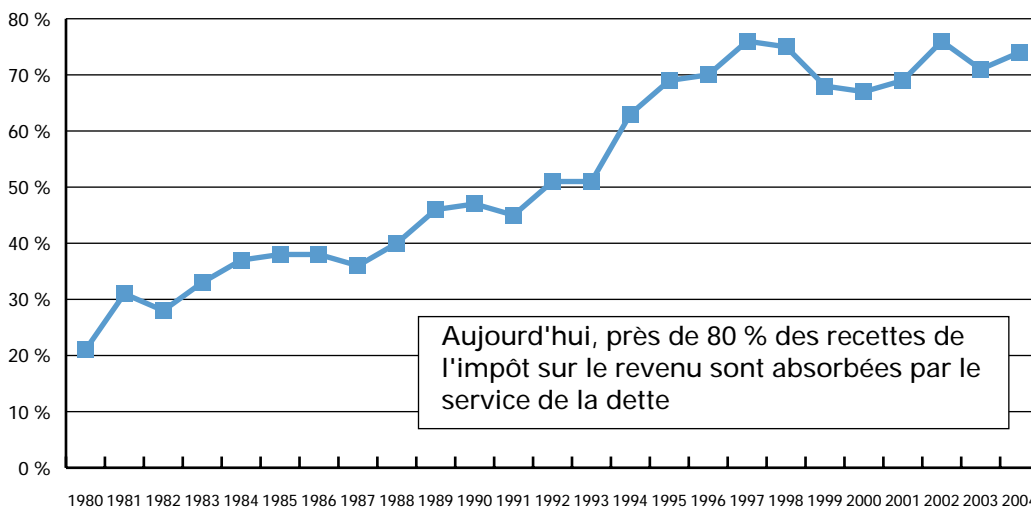
Le fardeau de la dette

Le paiement des intérêts de la dette constitue le troisième poste budgétaire de l'État (38,6 Mds€ en 2004), après l'éducation nationale (55,5 Mds€) et la défense (41,6 Mds€). C'est également le poste le plus dynamique : le service de la dette absorbe aujourd'hui plus de 14 % du budget de l'État contre seulement 6 % il y a 20 ans.

A titre d'exemple, il est utile de rappeler que les dépenses de l'État en 1981 au titre des intérêts de la dette représentaient seulement 20 % du produit de l'impôt sur le

revenu. En 2004, les intérêts de la dette se montent à près de 80 % des recettes d'impôt sur le revenu.

Charges de la dette rapportées aux recettes d'impôt sur le revenu



Sources : Loi de finances.

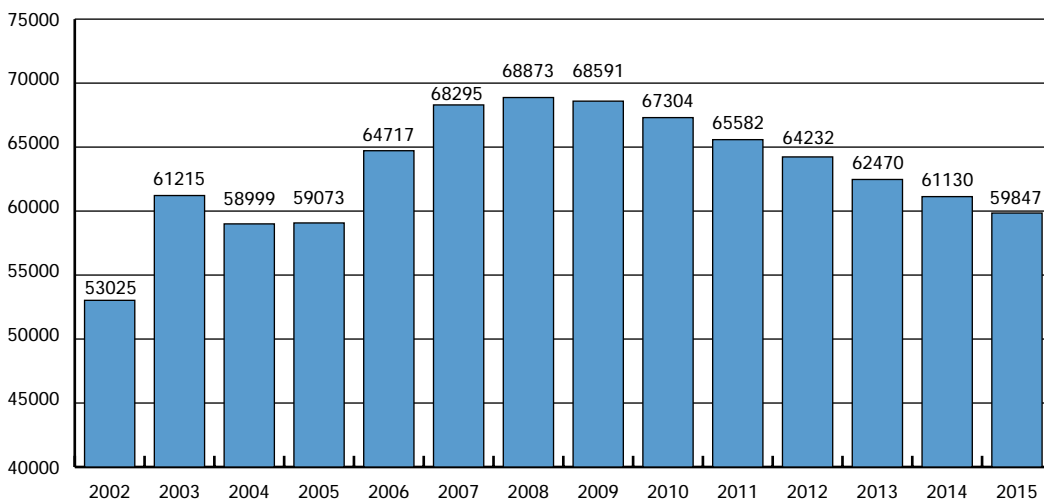
Maîtriser les dépenses de fonction publique

Les dépenses de personnel représentent également un poste important de rigidité des dépenses de l'État (43,2 % des dépenses en 2004). En 10 ans, elles ont absorbé une part croissante des marges de manœuvre budgétaires : 57 % de l'augmentation du budget général de l'État, dont

près de 85 % entre 1998 et 2000, leur sont imputables sur la période 1992-2002.

La maîtrise à moyen terme des dépenses de fonction publique se heurte tout d'abord à l'alourdissement dans les prochaines années des charges de pensions, qui représentent d'ores et déjà près de 12 % des dépenses du budget général et plus du quart des dépenses de personnel de l'État.

Départs à la retraite des fonctionnaires civils de l'État à horizon de 2015



Entre 2004 et 2007, les charges de pensions augmentent à elles seules de 5 Mds€, évolution qui s'explique par l'importance des départs à la retraite dans la fonction publique au cours des prochaines années.

Hormis l'alourdissement des charges de pensions, la progression des charges de personnel résulte de l'augmentation de la masse salariale (1,6 Md€ par an entre 1993 et 2003, soit 3 % en moyenne annuelle). La hausse ininterrompue des effectifs rémunérés (+ 200 000 agents entre 1990 et 2000) explique ce dynamisme. Au-delà de l'impact des recrutements, les charges de personnels se sont accrues en raison des automatismes de carrière (GVT) et d'une politique salariale qui, aussi, a garanti l'indexation du point fonction publique sur l'inflation.

C'est pourquoi il est nécessaire de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale via deux leviers :

La rénovation de la politique salariale de l'État

Pour remettre en cause cette dynamique, il est nécessaire d'adopter un cadre rénové de négociation salariale qui prenne en compte dans l'évaluation du pouvoir

d'achat des fonctionnaires, l'ensemble de ses déterminants : mesures générales d'augmentation certes, mais aussi mesures catégorielles et indemnitaires et impact des automatismes de carrière.

La politique salariale conduite depuis le début des années 90 s'est en effet traduite par une évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) nettement plus dynamique pour la fonction publique d'État que pour le secteur public dans son ensemble (+4,4 % par an contre +3,3 % entre 1991 et 2002).

Cette nouvelle orientation suppose d'arrêter les termes d'une politique salariale novatrice ne s'appuyant plus sur une indexation automatique du point fonction publique sur les prix. La modernisation de la politique salariale passe par ailleurs par le développement au sein de la fonction publique de la rémunération à la performance, en cohérence avec l'esprit de notre nouvelle constitution financière (LOLF). A ce titre, la rémunération au mérite sera expérimentée dès cette année pour les hauts responsables¹⁴ de l'administration centrale dans cinq ministères : les ministères de la défense, des finances, de l'intérieur, de la fonction publique et de l'agriculture.

¹⁴ 20 % de la rémunération variera en fonction de l'atteinte ou non d'objectifs de performance.

Les deux concepts d'appréciation de l'évolution des rémunérations : la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) et le salaire moyen par tête (SMPT)

Le SMPT est une notion financière et budgétaire, qui permet d'analyser l'évolution de la dépense. La RMPP est une notion salariale qui permet de mesurer l'évolution moyenne du pouvoir d'achat de la rémunération des agents présents d'une année sur l'autre.

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

La progression de la RMPP mesure l'évolution de la fiche de paye moyenne des fonctionnaires en place. Elle est calculée sur les effectifs présents sur deux exercices consécutifs.

Elle intègre les facteurs suivants contribuant à la hausse des rémunérations des agents :

- l'effet en moyenne des mesures générales (revalorisation du point fonction publique, attribution uniforme de points d'indice ou de prime exceptionnelle...) y compris l'effet report des mesures mises en oeuvre au cours de l'exercice précédent ;
- les mesures catégorielles qui sont ciblées sur certains groupes d'agents (réformes statutaires, revalorisations indemnitaires) ;
- le GVT (Glissement Vieillessement Technicité) positif ou « effet de carrière », autrement dit l'effet positif des avancements d'échelons et des promotions de grades ou de corps hors incidence directe des mesures catégorielles.

La RMPP tient compte de tous les facteurs d'évolution de la rémunération des fonctionnaires présents deux années consécutives, c'est donc l'indicateur qui permet d'estimer la variation de pouvoir d'achat des agents.

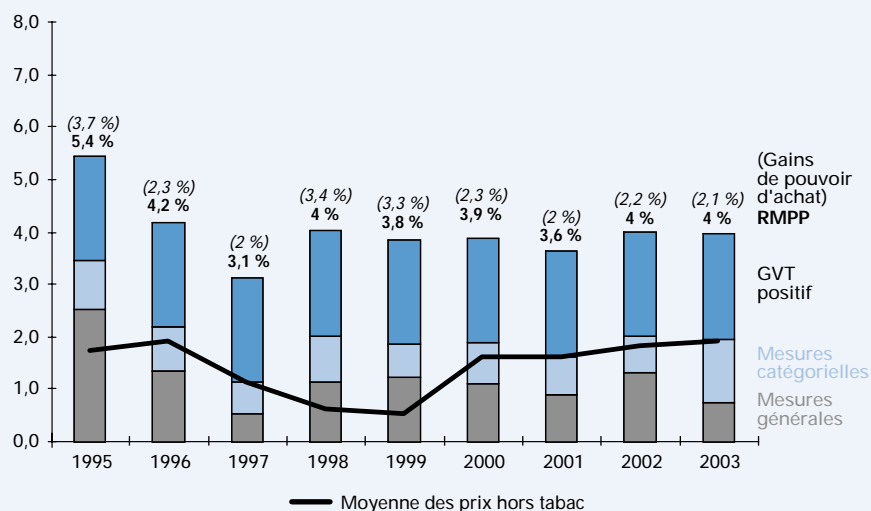
Le salaire moyen par tête (SMPT)

La progression du SMPT mesure l'évolution de la masse salariale à effectifs constants. Autrement dit, elle rend compte de l'évolution du coût moyen d'un agent. Celle-ci est la résultante de la progression des salaires des agents en place, mesurée par la RMPP, et de l'effet de la modification de la structure des rémunérations induit par les mouvements d'entrées et de sorties (effet entrées-sorties), principalement lié à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent. Cet effet est généralement négatif, bien qu'il comptabilise également en sens inverse le remplacement d'agents peu qualifiés par de jeunes agents plus diplômés.

Le niveau de l'effet entrées-sorties est actuellement estimé à - 2 %. La somme du GVT positif pris en compte dans le calcul de la RMPP, et de l'effet entrées-sorties est dit GVT solde.

La rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) a connu au cours des dernières années une évolution dynamique (sources : direction du budget).

Évolution comparée de la décomposition de la rémunération moyenne des personnes en place dans la fonction publique d'État avec l'inflation moyenne hors tabac



Entre 1990 et 2003, la RMPP des fonctionnaires de l'État a progressé en moyenne de 4,5 % par an. Compte tenu de l'inflation hors tabac sur cette période, la RMPP a ainsi bénéficié de 2,8 % de gains de pouvoir d'achat en moyenne par an. Ces évolutions salariales s'expliquent essentiellement par la conjugaison de trois facteurs : les augmentations générales du point fonction publique, les mesures de revalorisation des grilles et des carrières dans le cadre de plans catégoriels, notamment pluriannuels, et les mécanismes favorables de progression de carrière. Le premier facteur renvoie **aux mesures générales de revalorisation du point accordées dans le cadre des accords salariaux** de novembre 1993 et février 1998 et **aux mesures prises depuis l'année 2000**. Les augmentations mises en oeuvre, alignées sur la dérive prévisionnelle des prix, ont, compte tenu d'une surestimation de l'inflation, maintenu à elles seules le pouvoir d'achat des salaires. Le second facteur concerne **les mesures catégorielles** s'appliquant depuis 1989 avec en particulier la mise en oeuvre des plans de revalorisation de la fonction enseignante (plans Jospin et Lang) et de rénovation de la grille des classifications et des rémunérations (protocole Durafour) qui ont concerné une grande majorité d'agents dans tous les ministères.

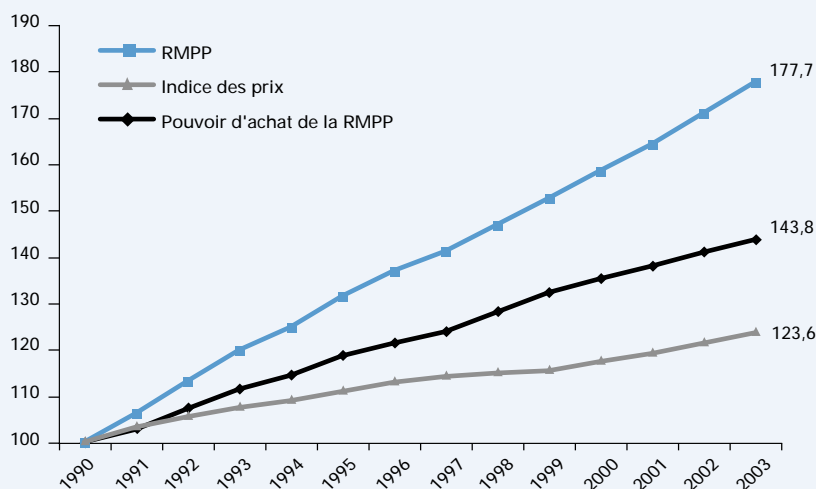
Enfin, le troisième facteur est le **GVT positif**, autrement dit l'effet des avancements d'échelon et des promotions de grade ou de corps, accru par les reclassements et les améliorations de carrière réalisés dans le cadre des plans catégoriels horizontaux. L'effet de carrière, estimé à + 1,8 % à la fin des années 80 est de l'ordre de 2 % en 2003. Les garanties offertes en termes de carrière par la grille de la fonction publique se traduisent en effet par une augmentation quasi automatique des rémunérations moyennes des agents en place. En période d'inflation modérée, cet effet suffirait, à lui seul, à maintenir le pouvoir d'achat des rémunérations des agents en place.

Pour 2003, la progression de la RMPP atteint 4 % environ, soit une augmentation

en euros constants de l'ordre de 2,1 %. Les mesures salariales de mars et de décembre 2002 ont eu un effet de report sur l'évolution des mesures générales de 0,74 %. Les mesures catégorielles ont contribué dans leur ensemble pour 1,2 % à l'évolution de la RMPP : ces mesures comportent la poursuite des plans de revalorisation de la fonction enseignante (plans Jospin, Lang), des mesures « bas salaires », et des mesures catégorielles ministérielles spécifiques.

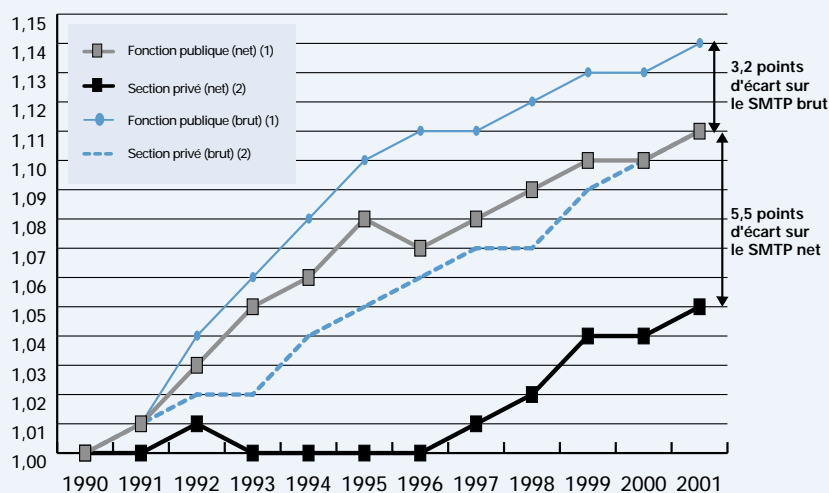
L'évolution comparée de la RMPP et des prix permet de mettre en évidence les gains de pouvoir d'achat qui ont été engrangés sur la même période (source : direction du budget).

Évolution comparée de l'indice des prix et de la RMPP



Sur 1990-2001, l'évolution des rémunérations a été plus favorable dans le secteur public que dans le secteur privé. Le SMPT net en euros courants de la fonction publique d'État a ainsi progressé de 2,6 % en moyenne sur la période contre 2,2 % pour le SMPT net du secteur privé (source : INSEE).

Évolution comparée en euros constants des salaires moyens bruts et nets du secteur privé de la fonction publique de l'État de 1990 à 2001



La conduite de réformes structurelles doit permettre de réduire les effectifs

Outre la politique salariale, l'évolution des effectifs offre l'occasion de maîtriser la progression de la masse salariale.

La modernisation des outils et des procédures administratives se traduit par d'importants gains d'efficacité et de productivité. Par exemple, le développement de la télédéclaration des impôts¹⁵ par Internet a pour effet d'alléger considérablement les tâches matérielles de recouvrement de l'impôt. Des exemples similaires peuvent être trouvés dans l'ensemble des ministères. Il est légitime que l'évolution des effectifs de la fonction publique traduise l'impact de ces gains d'efficacité. Ainsi que l'a indiqué le Premier ministre dans ses lettres de cadrage du 20 mai dernier, « *le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les particularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence* ». Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est donc la résultante concrète de l'évolution des organisations administratives, de la diffusion des nouvelles technologies, mais également de réformes institutionnelles (avec notamment la décentralisation) : ces économies d'effectifs rendent par ailleurs possibles des redéploiements en faveur des secteurs prioritaires de l'action gouvernementale, notamment la restauration de l'autorité de l'État (défense, sécurité et justice).

Accélérer la modernisation de l'État

La maîtrise des dépenses de l'État est rendue possible grâce à l'effort très important de modernisation de la gestion publique que met en œuvre le Gouvernement.

Les outils de la nouvelle constitution financière (loi organique du 1^{er} août 2001) seront pleinement opérationnels à compter du 1^{er} janvier 2006.

L'État entame ainsi une mutation progressive d'une culture de moyens vers une culture de résultats qui portera bientôt ses fruits. La LOLF fournira un levier considérable pour réformer l'État : elle permet de passer d'un système où la plupart des dépenses faisaient l'objet d'une reconduction systématique, à une approche où chaque dépense doit être justifiée à l'aune du service qu'elle procure.

Certes, la LOLF ne produira pas en elle-même les réformes et les économies. Celles-ci doivent être le fruit d'une volonté politique, portée par chaque ministre et soutenue par le Parlement.

Elle offrira toutefois un cadre efficace pour les identifier et les concrétiser.

Elle prévoit des mécanismes pour responsabiliser et faciliter la tâche des gestionnaires publics. La fongibilité des crédits permettra notamment de lever les blocages nés de la trop grande fragmentation des dépenses et de bénéficier davantage des économies d'échelle.

Elle permet enfin de soutenir une démarche de rationalisation de l'argent public : chaque gestionnaire sera conduit à justifier non seulement ses crédits mais aussi leur objet, de rendre compte non pas seulement de l'évolution des dépenses, mais aussi des résultats de son action.

De nouveaux chantiers d'économies sont explorés afin de rationaliser l'utilisation des deniers publics.

La modernisation de la gestion du parc immobilier de l'État a été engagée, avec la création au sein du MINEFI d'une agence de valorisa-

¹⁵ 1 252 319 déclarations de revenus par Internet ont été recueillies durant la campagne 2004, soit 2 fois plus qu'en 2003. Au total, ce sont environ 18 % de nos concitoyens disposant d'Internet (6,9 millions de foyers français) qui ont choisi de déclarer leur revenu sur le portail fiscal www.impots.gouv.fr.

tion des biens immobiliers de l'État. La réforme porte sur l'ensemble des volets de la gestion immobilière : en lien avec la LOLF, le système d'information patrimonial de l'État sera enrichi en 2004 avec le recensement et l'évaluation de l'ensemble des immeubles de l'État. Le cadre juridique de gestion du domaine sera modernisé avec l'adoption d'un nouveau code des propriétés publiques qui comporte des dispositions novatrices comme le déclassement d'office dans le domaine privé de l'État et des collectivités des immeubles banalisés. Enfin, un premier train de cessions immobilières sera engagé dès 2004 et portera sur une tranche de 100 000 m². Par ailleurs, de nouveaux modes de gestion associant le secteur public et des acteurs privés seront développés à travers des « partenariats public-privé » afin de parvenir à une gestion plus efficace des tâches concédées. Après une concertation approfondie avec le Parlement, les collectivités locales et les associations professionnelles, le cadre juridique et économique de ces contrats a été adopté lors du conseil des ministres du 16 juin 2004.

Enfin, les procédures d'achats publics seront modernisées en 2004 à l'issue d'une expérimentation en cours au MINEFI et qui a permis de mettre en évidence les gisements considérables d'économies qu'il était possible de mobiliser. La globalisation des commandes, la maîtrise des consommations et l'utilisation de procédures innovantes d'achat (enchères électroniques inversées par e-sourcing) permettent d'envisager pour le MINEFI des gains considérables. Étendue à l'ensemble des ministères, cette réforme permet d'envisager des réductions de coût de 1,5 à 2 Mds€ sur 3 ans.

Le Gouvernement a également modifié en profondeur ses méthodes de travail en matière budgétaire afin de promouvoir les réformes. Des réunions de réformes structurelles entre le ministère en charge du budget et les autres ministères ont été instituées depuis début 2003 afin d'identifier de manière précoce par rapport à la procédure budgétaire traditionnelle des gisements d'économies potentielles. Cette nouvelle procédure a permis, en amont des conférences budgétaires qui se tiennent en mai et juin, de conduire des travaux d'expertise préalables et de mettre en œuvre les concertations indispensables. Le PLF 2005 sera l'occasion de concrétiser ces projets d'économies.

Projections à moyen terme des recettes de l'État

Comme cela a été souligné (cf. *supra*) la prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes, dont l'incidence s'accroît très fortement dans un cadre pluriannuel dès lors que les aléas se cumulent sur l'ensemble de la période de projection. Selon l'horizon envisagé, ces facteurs n'interviennent pas tous avec la même acuité. Ils illustrent la nécessité d'une prudence toute particulière s'agissant de prévisions pluriannuelles.

Dans ce contexte, les évaluations sont présentées sous la forme de fourchettes intégrant les différents facteurs d'incertitude, dans le cadre du scénario macro-économique défini à l'occasion du programme de stabilité. Ces prévisions sont établies à « législation constante » : seules les mesures fiscales déjà votées – dont certaines ont des effets s'étendant sur plusieurs années – sont intégrées¹⁶.

¹⁶ À l'exception de l'impôt sur le revenu, dont la prévision intègre la mesure technique d'indexation du barème.

L'impôt sur les sociétés est le plus volatil et le plus difficile à prévoir : le bénéfice fiscal n'est que très faiblement corrélé aux grandeurs macro-économiques, la progression moyenne du bénéfice fiscal ne permet pas de déduire mécaniquement l'impôt dû¹⁷ et les comportements des entreprises (notamment d'autolimitation sur les acomptes versés spontanément) ajoutés au mécanisme de paiement fractionné (4 acomptes et 1 solde), induisent un écart supplémentaire entre l'impôt dû au titre d'une année et l'impôt acquitté. En cohérence avec le scénario macro-économique, la prévision d'impôt sur les sociétés intègre, après la chute constatée en 2003 du bénéfice fiscal, un redressement progressif de ce bénéfice à partir de

2004, qui se traduirait à compter de 2005 par une reprise des recouvrements attendus, en chute en 2004 par rapport à 2003. L'ampleur du redressement dépend singulièrement de l'évolution du bénéfice fiscal : 1 % de croissance du bénéfice fiscal en plus ou en moins en 2004 induirait une variation de l'ordre de 1 Md€ sur les recettes 2005. Sur la période 1997-2003, les taux d'évolution du bénéfice fiscal ont connu des variations très heurtées, entre - 6 % (2001/2000) et + 16 % (1998/1997), sans corrélation immédiate avec l'indicateur macro-économique de l'excédent brut d'exploitation. Ceci permet de mesurer le degré d'imprécision d'une prévision portant sur un horizon de plusieurs années.

IS net	2005	2006	2007
Prévision : point haut	39,0	42,5	45,7
Prévision : point bas	35,3	38,8	41,3

Montants en Mds€.

La TVA nette est liée plus directement que l'impôt sur les sociétés aux facteurs macro-économiques. On observe néanmoins des variations importantes de l'élasticité apparente de la TVA au PIB, qui oscille entre 0,5 et 1,7 sur la période 1997-2003. La TVA n'évolue pas de la même manière selon la nature de la croissance : contribution plus ou moins importante de la consommation intérieure, effet de « structure » de la

consommation (portant de manière différenciée sur les biens taxés au taux normal ou au taux réduit), effets administratifs portant notamment sur les remboursements et dégrèvements. Ceci justifie, même à hypothèse macro-économique donnée, une fourchette de prévision. Sur la période 2004-2007, la croissance spontanée cumulée serait ainsi comprise entre 9,7 Mds€ et 13,7 Mds€.

TVA	2005	2006	2007
Prévision : point haut	123,1	127,7	132,5
Prévision : point bas	120,3	123,6	127,0

Montants en Mds€.

¹⁷ Puisque seules les sociétés bénéficiaires sont redevables, l'impôt acquitté ne sera pas le même si toutes les sociétés voient leurs bénéfices progresser de 5 % ou si la moitié les voient progresser de 15 % et l'autre moitié décroître de - 5 % bien que la progression moyenne du bénéfice fiscal soit la même dans les deux cas.

L'impôt sur le revenu devrait présenter un rythme de progression relativement dynamique, lié à un rebond des traitements et salaires à compter de 2005 (rebond qui avait été anticipé à tort sur 2004). L'ampleur de cette progression est affectée d'un

aléa portant à la fois sur la répartition de la hausse des revenus entre les différentes tranches, sur les plus-values taxées à taux proportionnel (particulièrement volatiles) et sur les taux de recouvrement.

IR	2005	2006	2007
Prévision : point haut	56,6	59,7	63,6
Prévision : point bas	53,7	55,4	58,0

Montants en Mds€.

La prévision portant sur **la taxe intérieure sur les produits pétroliers** repose sur des hypothèses d'évolution des consommations d'hydrocarbures. La consommation de supercarburant a baissé très fortement en 2003 (-6,9 %). Les professionnels de l'automobile et les représentants des pétroliers s'accordent pour estimer que la politique active du Gouvernement en faveur de la sécurité routière, en particulier la sévérité accrue à l'encontre des excès de vitesse, a eu un impact direct sur les consommations de carburants et notamment sur les supercarburants. Ainsi,

l'année 2003 marque un changement dans les comportements des automobilistes. Cette tendance devrait perdurer, elle a donc été prise en compte dans la prévision 2004. S'agissant du gazole, les consommations ont été relativement atones en 2003 (+1,9 %) et les hypothèses prudentes, retenues en LFI 2004, ont été reconduites.

Sur la période 2005-2007, la consommation de supercarburant est supposée ralentir moins fortement qu'en 2004, tandis que la consommation de diesel progresserait lentement par rapport aux années passées.

TIPP	2005	2006	2007
Prévision : point haut	21,0	21,4	21,9
Prévision : point bas	20,1	20,2	20,4

Montants en Mds€.

Les **autres recettes nettes** incluent notamment le précompte, les droits d'enregistrement les droits, de mutation, l'impôt sur la fortune et les produits du contrôle fiscal, impôts dont l'évolution est particulièrement erratique et difficilement prévisible, car affectée par des recouvrements ponctuels d'un montant très important et la fluctuation de la valeur des patrimoines liée aux mouvements des marchés d'actifs. Les remboursements et dégrèvements autres que ceux afférents à la TVA et à l'impôt sur les sociétés viennent en atténuation

de cette ligne, notamment ceux sur impôts locaux.

La prévision sur ce poste à horizon 2005-2007 est fondée sur la reconduction de la dynamique récente de chacun des impôts qui y participent, corrigée d'un aléa de plus ou moins 1,5 Md€ chaque année, qui représente l'ordre de grandeur des événements exceptionnels pouvant affecter ces recettes. Les montants des fourchettes sont plus élevés que ceux affichés l'an passé suite à la rebudgétisation des recettes du Forec (pour environ 10 Mds€).

Autres recettes nettes	2005	2006	2007
Prévision : point haut	31,7	33,0	34,1
Prévision : point bas	28,7	30,0	31,1

Montants en Mds€.

Les différentes fourchettes de prévision correspondent à des aléas spécifiques à chaque impôt, qui ne sont pas corrélés ; la probabilité d'une réalisation simultanée de l'ensemble des risques positifs ou de l'ensemble des risques négatifs est donc très faible, ce qui explique que la fourchette obtenue sur le total des recettes en additionnant l'ensemble des intervalles de prévision soit particulièrement large. Le point haut, comme le point bas de cette fourchette, ont très peu de chance d'être atteints dans le cadre du scénario de référence. Une variation sensible de la situation

économique par rapport à ce scénario serait toutefois susceptible de déplacer cette fourchette, qui devrait être réactualisée.

Enfin, ces évaluations n'incluent aucune des mesures fiscales qui pourraient être décidées sur la période. En particulier, elles ne préjugent aucunement des prévisions de recettes qui seront présentées dans le PLF 2005 : ces prévisions seront en effet fondées sur des évaluations révisées pour 2004 et des hypothèses économiques actualisées, et intégreront les mesures fiscales proposées dans le cadre du PLF 2005.

Recettes fiscales nettes	2005	2006	2007
Prévision : point haut	271,4	284,3	297,8
Prévision : point bas	258,1	268,0	277,9

Montants en Mds€.

Remettre en cause les dépenses fiscales qui n'ont plus de pertinence

Il existe aujourd'hui un paradoxe à maîtriser strictement les dépenses budgétaires tout en négligeant les dépenses fiscales. A l'instar de nombre de nos partenaires étrangers, le Gouvernement a donc initié une réflexion, et annoncé des mesures, visant une plus grande maîtrise de la fiscalité dérogatoire. Par ailleurs, la LOLF prévoit à compter du 1^{er} janvier 2006 la mise en place d'une procédure d'examen des dépenses fiscales, dont l'évaluation sera désormais incluse dans les projets annuels de performance (PAP) des différents programmes budgétaires (art. 51-5°).

L'importance de la fiscalité dérogatoire, qui a fait l'objet d'un rapport récent du Conseil des impôts, est aujourd'hui considérable, au point qu'elle représente 20 % des recettes nettes de l'État. A titre d'illustration, en excluant le quotient familial, les dépenses fiscales représentent 60 % du produit net de l'impôt sur le revenu.

Plus nombreuses en France que chez nos voisins, les dépenses fiscales forment au total un ensemble mal maîtrisé, dont l'estimation du coût et l'évaluation de l'efficacité se révèlent incertaines. Il apparaît légitime de soumettre les dépenses fiscales à des règles d'encadrement comparables à celles appliquées aux dépenses budgétaires classiques, sauf à voir les finances de l'État menacées par la floraison de dispositifs dont la création est souvent autorisée en dehors du cadre des lois de finances et qui tendent en outre à se perpétuer.

Le Gouvernement a dans ce but programmé des mesures concrètes. Une évaluation de toutes les « niches fiscales » actuelles sera conduite avant la fin de l'année. Toutes les mesures fiscales dérogatoires auront dorénavant une durée de vie limitée à 5 ans. Au bout de cette période, elles seront soumises à une évaluation obligatoire et automatique.

Ces mesures, qui s'inscrivent dans la perspective de la modernisation de notre sys-

tème fiscal, contribueront à une meilleure maîtrise des finances publiques. Elles permettront de plus une meilleure prise en compte de l'effort fiscal consenti en faveur d'un grand nombre de domaines spécifiques de l'action publique.

S'agissant en particulier de l'impôt sur le revenu, cette réforme permettra de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour poursuivre la réduction des taux de son barème, ou pour instaurer des aides ou des incitations spécifiques mieux adaptées ou plus efficaces.

Moderniser notre système d'assurance sociale

La réforme de l'assurance maladie au service de la qualité

La réforme de l'assurance maladie constitue un **enjeu majeur pour une maîtrise durable des finances publiques**.

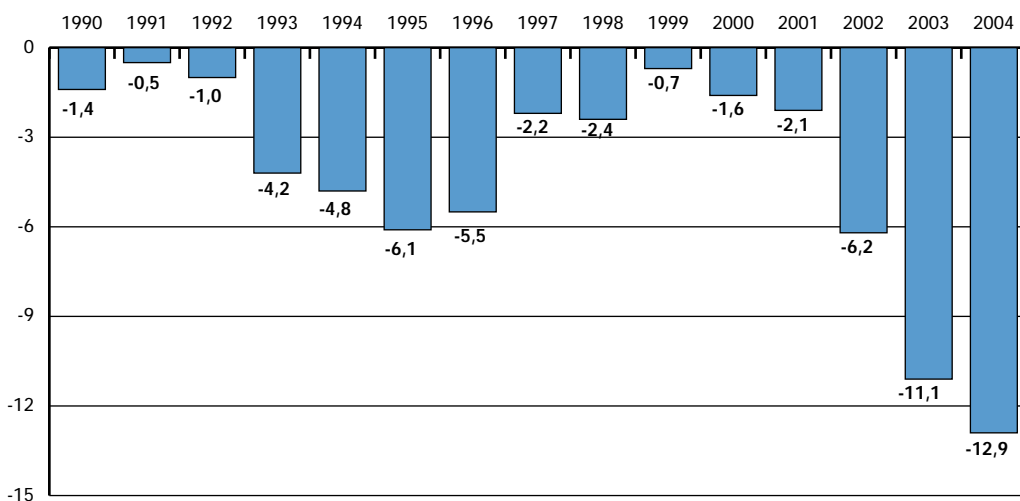
Les **dépenses de santé** financées par la collectivité nationale représentent plus de 130 Mds€, soit 8,4 % de la richesse nationale. Elles constituent un poste très **dynamique des dépenses publiques**, avec un

taux de croissance de plus de 6 % par an en moyenne depuis 2000, soit au-dessus de la croissance potentielle française. Depuis 1990, les comptes de la branche maladie du régime général, principal régime d'assurance maladie, n'ont jamais été équilibrés, y compris dans les années de forte croissance.

Le premier rapport du **Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie**, remis au Gouvernement en janvier dernier, présente un diagnostic partagé par les acteurs du système sur l'état de l'assurance maladie en France. Il souligne « *l'urgence d'un redressement par la qualité* », compte tenu, notamment, de certaines faiblesses de notre système et de projections financières inquiétantes : le déficit annuel de l'assurance maladie passerait à 29 Mds€ en 2010 et à 66 Mds€ en 2020, avec l'hypothèse d'une croissance des dépenses supérieure de 1,5 point à l'évolution du PIB (hors charges de la dette et en euros constants 2002).

Pour répondre à ce défi, le projet de réforme de l'assurance maladie présenté au

Évolution du solde de l'assurance maladie depuis 1990
(Solde en Mds€ courants, en encaissements-décaissements jusqu'en 1998, en droits constatés à partir de 1999 – prévision pour 2004)



Conseil des ministres du 16 juin et qui sera examiné prochainement par le Parlement poursuit **quatre objectifs essentiels** : améliorer la qualité et l'organisation des soins ; renforcer la gouvernance de l'assurance maladie ; responsabiliser les acteurs du système, afin de permettre la sauvegarde, au plan financier, de notre système de santé.

Afin d'accroître **l'efficacité de notre système** de soins au service des malades, son organisation sera améliorée et les relations entre les différentes professions de santé renforcées. La réforme prévoit à ce titre la mise en place d'un dossier médical partagé, pour chaque bénéficiaire de l'assurance maladie, permettant de **favoriser la coordination et la continuité des soins**. De même, les patients seront incités à consulter au préalable un médecin traitant avant de recourir à la médecine spécialisée. Il est également prévu de renforcer la coordination entre les établissements de santé et les professionnels de santé exerçant en libéral.

La réforme vise également à améliorer **la qualité des soins**. Le système de santé français est globalement de bonne qualité mais il est perfectible, sur de nombreux points, tels que la surconsommation de médicaments, le suivi des maladies chroniques ou le parcours de soins des assurés. Une **Haute autorité en santé** aura pour mission d'évaluer le service médical attendu puis effectivement rendu par les actes, prestations et produits de santé ainsi que d'élaborer et de diffuser des référentiels de bonne pratique et de bon usage des soins. La prise en charge de l'assurance maladie devra ainsi se fonder sur des référentiels médicaux, dans un triple souci d'efficacité médicale, de qualité des soins et d'efficience économique.

Pour les personnes atteintes d'affections de longue durée, la coordination des soins

sera renforcée, basée sur une meilleure coordination des soins et une codification du diagnostic et des actions thérapeutiques selon des protocoles améliorés.

Pour impulser ces évolutions structurelles, **un pilotage clarifié et transparent** de l'assurance maladie sera instauré. La répartition des responsabilités entre les acteurs du système de santé n'est aujourd'hui pas clairement établie. Pour que l'assurance maladie soit bien gérée, il convient de définir précisément les rôles, les pouvoirs et les responsabilités de chacun, en particulier de l'État et de l'assurance maladie.

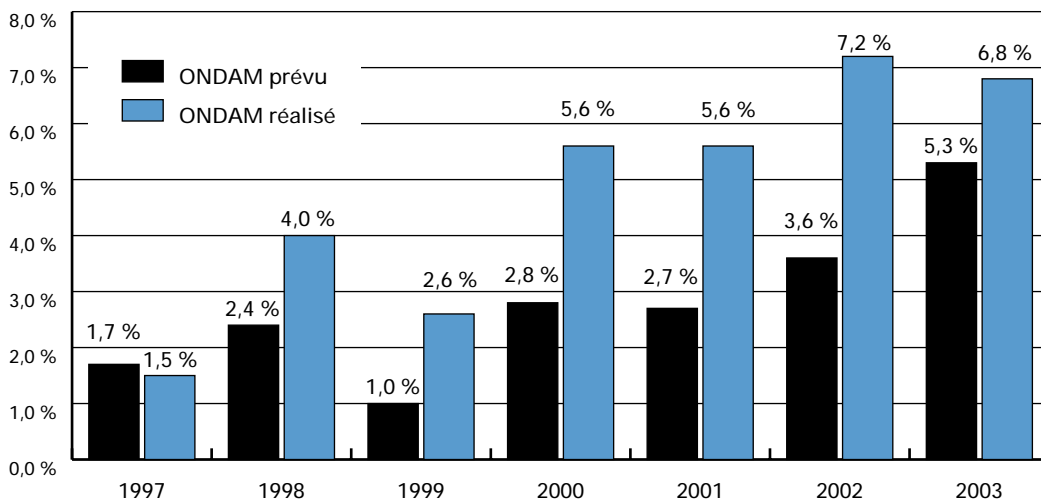
À l'issue de la réforme, l'État fixera les grands principes du système de santé et les principales priorités de santé, et il arrêtera les modalités de financement. L'assurance maladie sera chargée de la mise en œuvre de ces principes et de ces orientations, avec l'objectif d'une utilisation la plus efficiente possible des ressources disponibles. Une **union nationale des caisses d'assurance maladie recevra des compétences larges** : relations conventionnelles avec les professionnels de santé ; fixation de la participation financière des assurés ; inscription des actes des professionnels à la nomenclature ; association plus étroite à la politique du médicament et à la conduite de la politique hospitalière.

La **responsabilité du gestionnaire** sera confortée : d'une part, l'assurance maladie sera associée à la définition de l'objectif national de dépense d'assurance maladie avant sa transmission au Parlement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale ; d'autre part, une procédure d'alerte indépendante sera prévue en cas de dépassement de cet objectif de dépenses en cours de gestion, dans le but de garantir une réaction adaptée dans les meilleurs délais. Par ailleurs, la responsabilisation de l'assurance maladie serait déclinée au niveau régional.

Pour accompagner ces évolutions, le Gouvernement proposera au Parlement un **projet de loi organique** réformant les lois de financement de la sécurité

sociale. La fixation d'objectifs pluriannuels de dépenses sera notamment proposée, pour inciter à une meilleure gestion.

Évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie depuis 1997
(En valeur – à champ non constant)



Enfin, la réforme vise à assurer la maîtrise des dépenses de santé grâce une **responsabilisation** de tous les acteurs du système, basée sur l'évolution des comportements et des pratiques médicales. L'assurance maladie est au cœur du contrat social : ses services bénéficient à tous les Français. Les efforts nécessaires pour sauvegarder la protection sociale doivent être partagés par tous les acteurs du système : les assurés, les professionnels de santé en ville et à l'hôpital, les organismes d'assurance maladie, l'État.

Cette exigence d'équité inspire les mesures de redressement et leur répartition entre les différents acteurs du système de santé : la maîtrise médicalisée des dépenses engagera les professionnels de santé ; les établissements de santé veilleront à rationaliser leurs achats hospitaliers ; les assurés, à l'exception des plus fragiles et des plus modestes, contribueront par un forfait d'un euro sur les consultations et

actes médicaux ; un relèvement du forfait journalier hospitalier est également prévu ; le contrôle des arrêts maladie sera renforcé ; des mesures spécifiques concerneront enfin les filières des produits de santé (avec en particulier, le développement des médicaments génériques).

Les prélèvements obligatoires affectés au financement des dépenses de santé seront par ailleurs augmentés : la contribution sociale de solidarité sur les sociétés sera accrue ; le taux réduit de contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus des retraités imposables sera relevé de 6,2 % à 6,6 % ; l'assiette de la CSG sur les revenus des actifs sera élargie, tandis que le rendement de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placements ainsi que des jeux sera majoré ; les taxes sur l'industrie des produits de santé seront également accrues. Pour sa part, l'État devra transférer des recettes à l'assurance maladie, à hauteur d'un milliard d'euros. Cette mesure de

périmètre sera neutre pour le déficit public, toutes administrations publiques confondues.

Enfin, la dette accumulée par l'assurance maladie depuis 1999 sera transférée à la caisse d'amortissement de la **dette sociale**. Représentant près de 35 Mds€ à fin 2004, cette dette sera financée par un **allongement de la contribution au remboursement de la dette sociale** perçue au taux de 0,5 % sur l'ensemble des revenus, au-delà de la date actuellement fixée, soit le 31 janvier 2014.

Au total, la réforme proposée par le Gouvernement prévoit un effort de redressement de l'ordre de **15 Mds€ à horizon 2007**. Cet effort se traduira **dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les années 2005, 2006 et 2007**.

Mettre en place des règles de gestion de finances publiques claires

L'adoption d'un cadre budgétaire national devrait répondre à trois objectifs :

- renforcer la démarche de maîtrise de la dépense comme clef de voûte de la stratégie d'ajustement des finances publiques ;
- mettre davantage l'accent sur le long terme pour apprécier la viabilité des finances publiques ;
- éviter de rééditer l'épisode de la « cagnotte » en adoptant une règle d'utilisation des recettes fiscales supplémentaires perçues pendant les périodes de forte croissance.

Maîtriser la dépense :

La stratégie budgétaire de la France repose, depuis plusieurs années, sur la fixation d'un objectif de croissance modérée pour les dépenses publiques. Un rythme de croissance des dépenses inférieure à la progression moyenne de l'économie (« croissance potentielle ») assure en effet une améliora-

tion structurelle des finances publiques qui peut dès lors être affectée à la réduction du déficit ou à la baisse des prélèvements.

Ainsi, dans le cas de l'État, le respect d'une norme de stabilité en volume des dépenses, alors que la croissance potentielle est de l'ordre de 2,25 % constitue déjà une réduction de l'ordre de 0,4 point de PIB du déficit structurel. L'objectif une fois fixé, la crédibilité de la démarche dépend de la capacité du gouvernement et du Parlement à le respecter. La régulation budgétaire mise en place en 2004 comme en 2003 vise à assurer cette lisibilité et cette cohérence de l'action engagée.

Cependant, les dépenses de l'État, ne représentent qu'environ 40 % de la dépense publique. Il n'y a pas d'objectif de dépense fixé a priori pour les collectivités locales. Pour l'assurance maladie qui représente environ un tiers de la dépense publique, une référence existe bien à travers l'objectif national pour les dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté annuellement dans le cadre du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS). Cependant, cet objectif est régulièrement dépassé en exécution, sans que les conséquences en soient tirées pour l'exercice suivant.

Dès lors, et malgré nos efforts de responsabilité budgétaire, l'objectif d'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, affiché dans nos programmes de stabilité, et gage de la cohérence de notre politique, donc in fine de la soutenabilité de nos finances publiques, se trouve régulièrement menacé.

Ceci suggère l'élaboration de nouveaux outils de pilotage sur la sphère sociale et la mise en place de mécanismes permettant de faire partager par l'échelon local l'effort de consolidation des comptes publics.

Un meilleur pilotage de l'assurance maladie

Plusieurs mesures sont envisagées en vue d'instaurer un pilotage dans la durée des finances sociales (voir plus haut). Parmi celles-ci :

- la fixation par le Parlement d'un ONDAM pluriannuel permettra d'éviter que le calcul de l'objectif d'évolution des dépenses pour l'année suivante ne prenne simplement acte du dépassement constaté pour l'année en cours, comme c'est le cas actuellement et permettra également de mieux prendre en compte la montée en charge, souvent progressive, des mesures de régulation des dépenses de santé.
- la participation plus active des caisses nationales d'assurance maladie à la fixation et la réalisation des objectifs financiers d'ensemble, à travers la préparation d'un projet d'orientation budgétaire s'intégrant dans la préparation du PLFSS, est également un gage de meilleure maîtrise de la dépense ;
- la mise en place d'une Commission d'alerte, composée de personnalités indépendantes, chargée d'alerter le Parlement, le Gouvernement et l'assurance maladie, des dérapages sur les dépenses et d'évaluer les mesures de redressement proposées, devrait garantir une meilleure réactivité face aux dérapages. L'assurance maladie sera par ailleurs dotée d'outils de régulation importants (tickets modérateurs, nomenclature des actes) et un PLFSS rectificatif pourra le cas échéant être déposé au Parlement.

Une meilleure association des collectivités locales

Les administrations publiques locales (APUL) dégagent depuis 1996, une capacité de financement. Toutefois, cet excédent résulte moins d'une maîtrise des dépenses locales, qui ont crû plus rapidement que l'ensemble des dépenses publiques (+4,4 % par an depuis 1996 contre 4 % auparavant),

que d'une hausse rapide de leurs recettes, notamment fiscales.

De ce point de vue, une meilleure implication dans la stratégie d'ensemble des finances publiques, reposant sur la maîtrise pérenne de la dépense, pourrait être recherchée, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens à travers des « pactes de stabilité interne ». Dans le cas français, compte tenu du principe d'autonomie des collectivités locales inscrit dans la Constitution, une première étape pourrait être d'organiser une meilleure concertation et une meilleure information réciproque sur la situation, les perspectives et les enjeux de la situation financière du pays et de ses échelons territoriaux. A compter de 2005, une conférence annuelle regroupant dans cet esprit le gouvernement, les commissions des finances des assemblées et les principales instances de représentation des collectivités locales pourrait traduire cette recherche de cohérence.

Mettre l'accent sur les perspectives de long terme des finances publiques (leur soutenabilité)

Assurer la soutenabilité, ou la viabilité, des finances publiques est l'enjeu essentiel d'une gestion budgétaire responsable, au plan national comme au plan européen. Or le manque d'information en la matière est flagrant. Ce rapport s'emploie à fournir de premiers éléments sur la dette et les engagements financiers implicites. Le Gouvernement entend systématiser cette démarche d'information, à l'occasion des débats d'orientation budgétaire et à travers le rapport économique, social et financier annexé au PLF qui présenterait une analyse quantifiée de l'évolution de la dette, passée et future.

Ne pas renouveler les erreurs du passé : se doter d'une règle d'affectation des surplus de recettes

Les baisses d'impôts engagées en haut de cycle conjoncturel soutiennent la croissance quand c'est peu nécessaire et au risque de provoquer une surchauffe de l'économie. De plus, si elles consistent en un recyclage pérenne de plus values conjoncturelles de recettes, au-delà des marges de manœuvre permises par l'évolution de la dépense, il s'agit bien d'une dégradation structurelle des finances publiques. Cette dégradation, un temps masquée par l'abondance des recettes, devient manifeste dès que la conjoncture se retourne.

C'est ce qui s'est passé en France à la fin des années 1990 (voir encadré). Mettre en place par avance une règle de gestion en cas de recettes supérieures aux prévisions est la manière la plus responsable de se prémunir contre le renouvellement de telles erreurs.

Dans ce but, la règle la plus simple possible dans son principe et la plus transparente dans ses modalités d'application doit être

recherchée. Elle devrait faire l'objet, au moins dans son principe, d'une loi organique :

- le critère d'application d'une telle règle pourrait être le surplus de recettes fiscales de l'État par rapport au niveau de recettes fiscales prévues dans la loi de finances initiale. En effet, une référence directe au niveau des recettes paraît préférable à un critère de croissance, une surprise de croissance ne se traduisant pas toujours par un surplus de recettes ;

- la mesure de cet écart pour une année donnée pourrait se faire au moment de l'élaboration de la loi de finances de l'année suivante, quand le Gouvernement dispose déjà de suffisamment d'information sur les rentrées fiscales pour avoir une bonne prévision du niveau des recettes ;

- les surplus ainsi constatés pourraient être, par exemple, affectés dans une proportion d'au moins des deux tiers à la réduction du déficit et pour le solde restant au financement de priorités gouvernementales tournées vers l'avenir, à travers des investissements, en particulier dans les domaines de la recherche, ou à des baisses ciblées et temporaires de prélèvements obligatoires.

Gestion budgétaire et cycle conjoncturel

A la fin des années 1990, les baisses de prélèvement, pérennes, qui ont été alors mises en place ont constitué une dégradation durable des finances publiques (une évolution négative de l'« effort structurel »). Cette dégradation a été un temps masquée par une progression des recettes plus rapide que celle de l'activité (ce qui ne pouvait être que temporaire, puisqu'en moyenne les prélèvements progressent comme l'activité), elle-même élevée et supérieure aux prévisions.

L'évolution du solde structurel, 1998-2003 (1)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Solde effectif	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,3	-4,1
Solde structurel : variation annuelle	0,3	0,6	-0,7	-0,3	-1,3	0,1
Variation discrétionnaire du solde structurel	0,8	-0,3	-1,3	-0,8	-1,0	0,2
Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB	0,6	0,0	-0,3	0,2	-0,6	0,0
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,2	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2
Composante non discrétionnaire	-0,6	0,9	0,7	0,5	-0,4	-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
Recettes obligatoires	-0,6	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Voir le Rapport économique social et financier annexé au PLF 2004 pour une présentation de la décomposition présentée.

IMPRIMERIE NATIONALE

4 003004 1 Juin 2004