

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. Francis MER,
Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
et
par M. Alain LAMBERT,
Ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire

Juin 2003

Table des matières

Partie I - La stratégie macroéconomique et de finances publiques	11
Promouvoir une croissance forte, durable et riche en emplois	11
Surmonter notre déficit de croissance	11
Renforcer de front l'emploi et la productivité	13
<i>Réhabiliter le travail et l'emploi dans l'entreprise</i>	13
<i>Re-dynamiser l'innovation et la productivité</i>	15
Retrouver la maîtrise des finances publiques	16
Nos finances publiques se sont dégradées...	16
... dans un contexte de vieillissement de la population	17
Des finances publiques soutenables supposent la maîtrise des dépenses	18
Quatre réformes majeures :	19
<i>La réforme des retraites assurera la pérennité du système de répartition</i>	19
<i>La décentralisation ouvre des marges d'efficacité considérables</i>	20
<i>La réforme de l'Etat est l'un des piliers essentiels de la maîtrise des dépenses</i>	21
<i>La réforme de l'assurance maladie doit faire l'objet d'une réforme ambitieuse</i>	22
Partie II - La situation économique et les finances publiques en 2002-2003	24
Les développements récents et les perspectives économiques pour 2003	24
Les comptes publics en 2002 : une dégradation majeure, qui reflète une politique budgétaire inadaptée sous la précédente législature	26
Le poids d'une politique inadaptée	26
Les sous évaluations de la LFI 2002 et l'apurement des dettes de l'Etat	27
L'impact de la dégradation de la conjoncture sur les dépenses et les recettes	28
Un engagement de transparence initié par l'audit des finances publiques	28
La situation des administrations publiques	29
2003 : maîtrise de la dépense, dégradation des recettes liée à la conjoncture	29
Les mesures de maîtrise de la dépense	30
<i>Le budget de l'Etat</i>	30
<i>Les dépenses des administrations sociales</i>	31
L'état actuel des prévisions de recettes fiscales	32

Partie III - Les orientations de finances publiques pour 2004-2006	35
S'engager dans une véritable consolidation budgétaire	35
La France n'a pas mis à profit les années de bonne conjoncture pour réduire suffisamment les déficits	38
La consolidation budgétaire suppose une évolution maîtrisée des dépenses de l'Etat	40
Prévisions de recettes et de dépenses à moyen terme par grandes fonctions	43
Annexe - Pilotage des finances publiques et règles de comportement budgétaire	55
Quels enseignements peut-on tirer du pilotage des finances publiques au cours des dernières années ?	56
L'utilisation d'une règle peut-elle permettre d'améliorer la gestion des finances publiques ?	59
La règle d'or	59
Les règles d'affectation des excédents cycliques	60
L'instauration de fonds d'action conjoncturelle (<i>rainy day funds</i>)	61
La référence à une trajectoire d'endettement	62

Débat d'orientation budgétaire 2003

La stratégie économique du Gouvernement vise à rehausser durablement le potentiel de croissance de l'économie française, à travers une politique de réformes permettant de mieux mobiliser nos réserves de croissance, au premier rang desquelles nos ressources humaines. Les réformes fondamentales que le Gouvernement conduit ou a engagé, concernant les retraites, la décentralisation et la réforme de l'État et l'assurance maladie, s'inscrivent dans cette logique. Elles visent aussi à assurer la soutenabilité à long terme de nos finances publiques.

A l'horizon 2006, la stratégie pour les finances publiques a été décrite dans la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances (PLF) 2003, puis dans le programme de stabilité présenté par la France en décembre dernier. Cette stratégie s'appuie sur la maîtrise de la dépense publique qui repose notamment sur les réformes en cours, et qui est la condition nécessaire à la baisse des prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement met en œuvre cette stratégie de moyen terme dans un contexte conjoncturel difficile : les turbulences économiques nées des tensions puis du conflit en Irak ont freiné la croissance dans l'ensemble des économies développées. Avec le ralentissement de la croissance, les recettes fiscales et sociales sont moins dynamiques qu'escompté.

Dès la fin de l'année 2002, le Gouvernement a précisé ses intentions face à cet environnement incertain : laisser jouer les stabilisateurs automatiques pour les recettes et maîtriser résolument les dépenses.

Il n'est pas souhaitable, face à un ralentissement spontané des recettes, de chercher à en compenser l'effet par une hausse de prélèvements. Cela contribuerait à freiner encore plus l'activité économique, tout en brouillant notre politique économique qui est fondée sur la baisse des prélèvements obligatoires. Déjà, la baisse des impôts a permis de soutenir la consommation des ménages : celle-ci a continué de croître à la fin 2002 et au début 2003, et la France n'est pas entrée en récession alors que plusieurs de nos partenaires connaissaient deux trimestres consécutifs de croissance négative. D'ici quelques jours, au 1^{er} juillet, les baisses de charges permettront de sortir par le « haut » du système des SMICs multiples en revalorisant fortement le pouvoir d'achat des plus bas salaires, sans alourdir le coût du travail pour les entreprises.

En 2003, la maîtrise de la dépense publique permettra que ces orientations ne se traduisent pas par une aggravation du déficit structurel des finances publiques. Cependant, du fait des évolutions conjoncturelles, le déficit effectif s'accroîtra encore légèrement. Celui-ci n'avait pas été réduit suffisamment au cours des dernières années

quand une conjoncture porteuse l'aurait pourtant permis. La Commission européenne a ainsi relevé que l'ajustement des finances publiques s'était interrompu à partir de 1999, laissant notre économie vulnérable à un retournement de conjoncture. En conséquence, le déficit public a atteint 3,1 % du PIB en 2002 et devrait, au vu des informations dont le Gouvernement dispose à ce jour, représenter 3,4 % du PIB cette année.

Ceci est excessif, au regard de notre ambition qui est de tendre à l'équilibre à moyen terme, et au regard des règles européennes qui constituent le « règlement de copropriété » de notre monnaie commune, l'euro. Mais ce dépassement était un mal inévitable pour préserver l'activité. Il ne porte en rien remise en cause de la stratégie de réduction des déficits.

Pour 2003, le Gouvernement souhaite que les dépenses de l'État restent contenues dans les limites de la loi de finances initiale : à cet effet, il a mis en place des réserves de précaution sur les crédits de la loi de finances initiale et sur les reports et a procédé à de premières annulations de crédits. Cet effort est nécessaire pour que le creusement du déficit reste temporaire.

Pour 2004, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé une ambition renforcée par rapport aux objectifs de la programmation pluriannuelle : la dépense sera stabilisée en volume, ce qui, compte tenu des hausses inéluctables de la dette, des pensions et de la masse salariale conduit à retenir pour les autres dépenses une stabilisation en valeur. Au sein d'une enveloppe globale stabilisée, certaines dépenses augmenteront, en cohérence avec les priorités retenues par le Gouvernement, en particulier afin de renforcer l'autorité de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes. D'autres dépenses diminueront donc : le budget de l'État, pas plus que celui d'une entreprise ou d'un ménage, ne doit être rigide.

L'enjeu est de mener cet effort d'économies de manière transparente et efficace. La mise en place d'une procédure budgétaire modernisée, en anticipation de la nouvelle constitution financière, doit y contribuer. Les conférences d'économies structurelles tenues cette année avec chaque ministère, en amont des arbitrages habituels, en sont une illustration.

Mais il serait vain de vouloir faire reposer sur les seules dépenses de l'État la maîtrise de nos finances publiques.

Les dépenses sociales, en particulier au titre de l'assurance maladie, constituent depuis plusieurs années un facteur de dégradation des finances publiques. En 2003, la conjoncture n'y est pas étrangère : le ralentissement de l'activité, donc de l'emploi et de la masse salariale a pesé sur les rentrées de cotisations sociales. Mais au-delà des seules fluctuations conjoncturelles affectant les recettes, c'est une dérive structurelle qui tend à s'installer, et qui appelle une réponse de nature elle aussi structurelle. Le vote chaque année d'un objectif national pour les dépenses d'assurance

maladie n'a pas constitué une réponse suffisante, le dispositif ne prévoyant pas *ex ante* de mécanisme correcteur en cas de dépassement de l'objectif voté. Les mesures prises dès cette année par le Gouvernement, en matière de médicaments notamment, sont un premier pas qui en appelle d'autres vers une plus grande rationalité, et plus de responsabilisation des acteurs.

Le projet de loi de finances pour 2004, la programmation pluriannuelle 2005-2007 qui lui sera annexée, et le projet de loi de financement de la sécurité sociale confirmeront et préciseront ces orientations à l'automne. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est l'occasion d'établir un point de situation à mi-année. Il fournit des éléments de contexte et présente le cadre des échéances à venir en application de la démarche de transparence voulue par la nouvelle constitution financière.

En particulier, ce rapport présente les évolutions pour 2003. En termes d'exécution budgétaire, alors que les dispositifs mis en place visent à tenir la dépense au niveau voté, les recettes fiscales du budget de l'État risquent d'accuser des moins-values d'environ 5 Mds€ par rapport à la loi de finances initiale. Ces moins-values ont été intégrées dans les prévisions macro-économiques et de finances publiques actualisées par le Gouvernement à la mi-mars. Le rapport discute des incertitudes inhérentes à la prévision de recettes fiscales : sur la conjoncture, sur l'élasticité des recettes à la croissance (revenue à 0,1 en 2001 après avoir dépassé 1,5 pendant les années 1999, 2000 et 2001) ainsi que les incertitudes spécifiques à chaque impôt. De son côté, la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale a revu à la hausse par rapport à l'objectif les dépenses d'assurance maladie, qui pourraient dépasser d'environ 700 M€ la prévision initiale.

Si les évolutions constatées ne remettent pas en cause les objectifs de l'année, il reste que leur amplification pourrait conduire à revoir les estimations actuelles du Gouvernement. En particulier l'incertitude conjoncturelle pesant sur le rythme de la reprise, du fait notamment de la baisse du dollar, fait qu'on ne peut totalement exclure des moins-values de recettes supplémentaires.

Au-delà de 2004, pour lequel l'objectif de retour en deçà des 3 % de déficit est une exigence première, le rapport évoque en annexe différentes pistes envisageables en matière de règle de comportement budgétaire. L'idée générale en est de gérer au mieux les fluctuations cycliques y compris les phases de haut de cycle durant lesquelles apparaît une aisance budgétaire largement factice. L'expérience a montré que ni, pour l'Europe, le pacte de stabilité et de croissance, ni pour la France la présentation d'une norme de dépenses *ex ante*, ne suffisaient à assurer cette bonne gestion.

Cependant quelle que soit la règle de politique économique, elle ne peut être un substitut à une volonté politique, collective, de responsabilité budgétaire. Cette responsabilité passe aujourd'hui en priorité par une maîtrise assumée de la dépense publique. Tel est l'objectif du Gouvernement.

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

La stratégie macroéconomique et de finances publiques

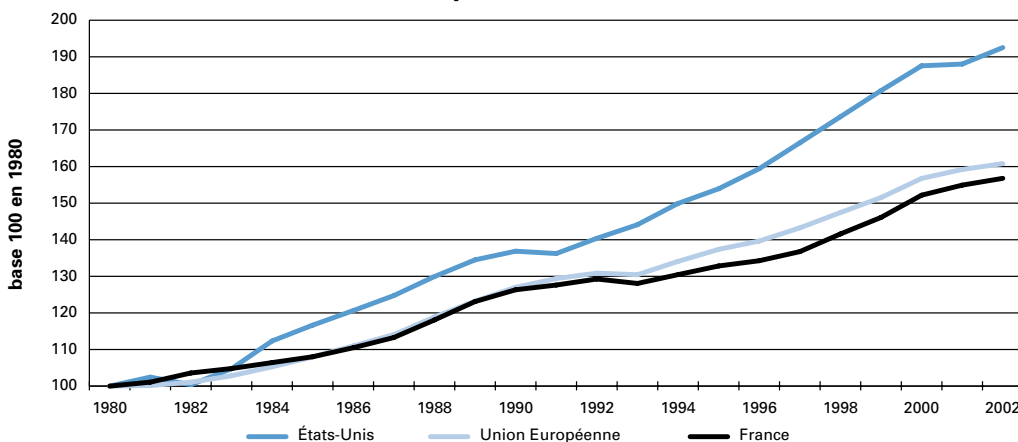
Promouvoir une croissance durable

Surmonter notre « déficit » de croissance

En France, comme dans le reste de l'Europe, la croissance n'a été que d'un peu plus de 2 % l'an en moyenne depuis le début des années 80, alors qu'elle est restée sur une tendance de plus de 3 % l'an aux Etats-Unis. Cet écart d'un point de

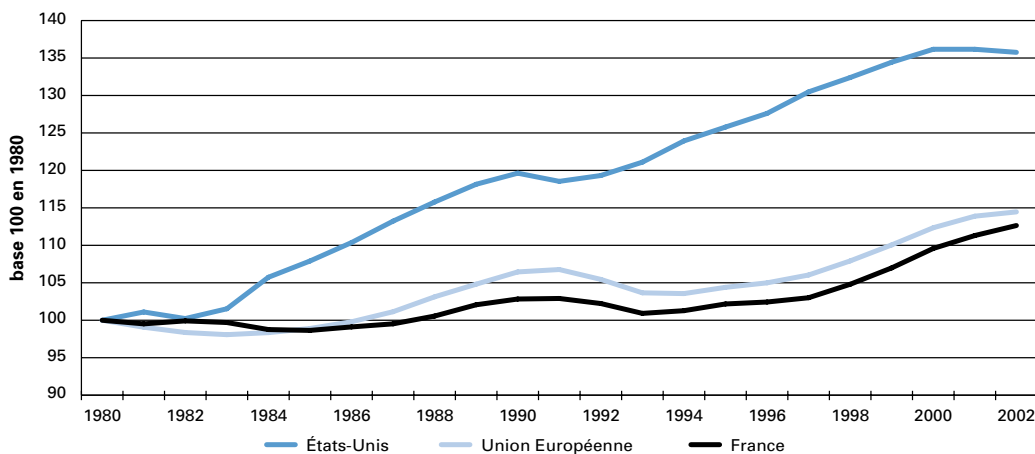
croissance peut sembler peu spectaculaire. Pourtant, il produit des différences majeures dans la durée : le produit intérieur brut de la France n'a augmenté que de moitié en vingt ans, quand celui des États-Unis doublait quasiment. Ce « déficit » de croissance s'est accompagné d'un « déficit » d'emploi et d'une montée du chômage et de l'exclusion. Compliquant l'équation budgétaire, ce « déficit » de croissance a favorisé aussi la dérive des prélèvements, des dépenses et des déficits publics.

Produit intérieur brut (à prix constants)



Source : OCDE.

Emploi total



Source : OCDE.

Ce « déficit » de croissance, commun à la plupart des pays européens, montre les limites des politiques macroéconomiques pour stimuler durablement l'activité et l'emploi. Après les chocs des années 70 et 80, nos politiques monétaires et budgétaires ont profité de la construction européenne pour gagner en efficacité : avec une inflation sous contrôle, la monnaie unique a acquis en quelques années une forte crédibilité ; une fois la phase actuelle d'ajustement achevée dans les grands pays, les politiques budgétaires retrouveront aussi leur rôle naturel de stabilisation au sein du Pacte de stabilité et de croissance. Mais un cadre macroéconomique pertinent ne suffit pas. Pour renforcer durablement notre performance de croissance, **il faut élever notre potentiel d'offre par des réformes de structure.**

La production de biens et de services est le produit de la quantité de travail, à savoir du **nombre d'heures travaillées** dans l'économie, et de la production par unité de travail, à savoir la **productivité horaire du travail**. Au-delà de son aspect comptable, cette équation résume bien le défi qui s'offre à nous. La quantité de travail dépend du dynamisme démographique mais aussi du degré de mobilisation des ressources humaines, que signalent le taux d'activité, le taux de chômage et le nombre d'heures travaillées par personne. La productivité reflète quant à elle l'efficacité de notre appareil productif : elle croît avec le volume et la qualité de nos équipements, la qualité de notre main d'œuvre, et l'efficacité avec laquelle nos entreprises parviennent à les mobiliser.

Des chocs, notamment liés à la demande, sont responsables des fluctuations à court terme de la production et du revenu : il appartient aux politiques macroéconomiques d'en limiter la portée, potentiellement coûteuse pour les ménages

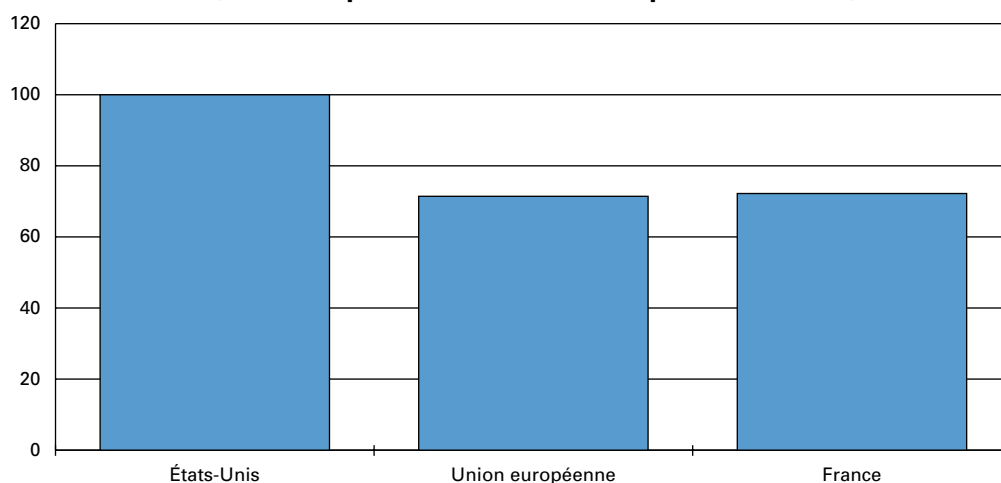
et les entreprises. Mais à moyen-long terme, la production est entièrement déterminée par l'offre de travail et la productivité. Dès lors, **ce sont les politiques structurelles sur les marchés des biens, du travail et du capital, qui peuvent renforcer durablement l'offre de travail et sa productivité.**

Le « déficit » de croissance de la France et de l'Europe vis à vis des Etats-Unis tient en partie à un moindre dynamisme démographique. Mais il reflète surtout la persistance, et l'accentuation au cours des années 90, d'un écart de production et de revenu par habitant, qui trouve son origine dans **une moindre mobilisation de nos ressources humaines et technologiques :**

- à partir des années 70, l'Europe et la France se sont en effet distinguées par une performance médiocre de l'emploi, alors que leur croissance reposait exclusivement sur une forte progression de la productivité ; notre productivité horaire a ainsi rejoint les niveaux américains, mais notre incapacité à mobiliser notre main d'œuvre fait que notre revenu par habitant est resté inférieur d'environ 30 % à celui des Etats-Unis ;

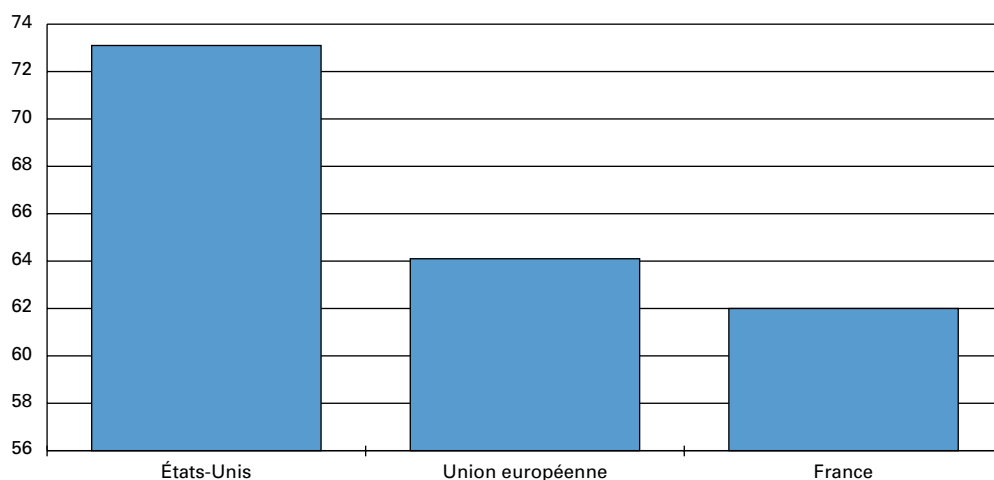
- certes, notre performance en matière d'emploi s'est améliorée au cours des années 90, mais cette amélioration s'est accompagnée d'un ralentissement de la productivité alors même que les Etats-Unis mettaient à profit le développement des nouvelles technologies pour progresser de manière décisive sur ce front ; en France, la réduction du temps de travail a outre limité le nombre d'heures travaillées sur la période récente.

Produit intérieur brut par tête, en 2001 (calculé à partir des standards de pouvoir d'achat)



Source : OCDE.

Taux d'emploi, en 2001 (part de la population totale des 15 à 64 ans en emploi)



Source : OCDE.

Renforcer de front l'emploi et la productivité

Dans ce contexte, **l'objectif premier du Gouvernement est de développer conjointement l'emploi et la productivité de façon à déboucher sur une croissance durable plus élevée.** Sa réalisation requiert une mobilisation générale des politiques en faveur de l'emploi. Mais elle suppose aussi de lever les principaux obstacles qui freinent la concurrence, l'innovation et le renouvellement de nos techniques de production, au profit des gains de productivité.

Réhabiliter le travail et l'emploi dans l'entreprise

La croissance française est devenue plus « riche en emplois » au cours des années 90. L'emploi a bénéficié des allègements de charges sociales ciblées sur les bas salaires à partir de 1993-1995, du développement de formes d'emploi plus souples et d'une longue période de modération salariale après les excès des années 70 et du début des années 80. Plus récemment, l'emploi a profité aussi des effets de court terme de la réduction du temps de travail, même si la diminution des heures travaillées et les

charges supplémentaires pour les entreprises et les finances publiques tendent à pénaliser notre potentiel de croissance et d'emploi dans le moyen terme.

Le ralentissement récent de la conjoncture montre cependant **l'insuffisance des progrès réalisés :**

- malgré plusieurs années de forte croissance, **notre taux de chômage n'est pas parvenu à se réduire en deçà d'un noyau dur de 8,5 % en phase haute de conjoncture**, soit un niveau supérieur à celui de la grande majorité des pays européens ;

- ce taux de chômage s'accompagne en outre **d'un taux d'activité comparativement bas, particulièrement pour les jeunes et les travailleurs âgés, et d'un nombre d'heures travaillées par salarié parmi les plus faibles au monde ;**

Face à ces insuffisances, le Gouvernement veut rompre avec la logique étatique et malthusienne de partage du travail et d'emplois publics précaires, qui prévalait ces dernières années : en s'engageant, au contraire, dans **une politique de revalorisation générale du travail et de l'emploi** et en initiant **un rééquilibrage des politiques publiques au profit de la formation et d'une insertion professionnelle durable des plus démunis.**

Cette volonté de **revaloriser le travail** a prévalu dans le traitement du dossier des multiples SMICs issus des 35 heures : la « sortie par le haut », qui conduira à une revalorisation du pouvoir d'achat du SMIC de 11,5 % sur 2003-2005 et d'environ 6,5 % en moyenne pour l'ensemble des minima salariaux, est une mesure d'encouragement pour les travailleurs à bas revenus ; l'approfondissement des baisses de charge qui l'accompagne, pour un montant de plus de 7 milliards d'euros d'ici 2007, permettra d'éviter que cette revalorisation ne s'accompagne d'une hausse du coût du travail

pour les entreprises. Le Gouvernement s'appuie aussi sur les baisses de charges pour re-dynamiser l'emploi des jeunes et l'emploi dans les zones défavorisées, à travers les « contrats-jeunes en entreprises » et le développement des « zones franches urbaines ». En réduisant l'écart entre le coût du travail pour les entreprises et le salaire net perçu par les ménages, la baisse de l'impôt sur le revenu participe également de cette logique d'activation, qui veut que l'initiative et l'emploi « payent » désormais davantage.

La coexistence d'un chômage élevé et de fortes pénuries d'emploi dans certains secteurs témoigne des insuffisances de notre système de formation. Pour y remédier, le Gouvernement a décidé de mettre l'accent sur **la formation** à l'école et en alternance. Il attache également une importance cruciale aux négociations en cours entre les partenaires sociaux sur le sujet et entend favoriser l'émergence dans ce cadre d'un nouveau dispositif d'« assurance-emploi » garantissant à chaque salarié un compte individuel de formation lui permettant de renouveler ses compétences tout au long de la vie. Pour nos concitoyens les moins bien formés ou les plus démunis, le Gouvernement a mis en outre sur pied un ensemble de dispositifs spécifiques de suivi et d'**insertion professionnelle** destiné à les ramener progressivement vers des emplois durables dans le secteur marchand : c'est le sens du renforcement des contrats initiative emploi (CIE), qui ont fait leurs preuves par le passé, et du nouveau contrat d'insertion à la vie sociale (CIVIS) au profit des jeunes en difficulté ; c'est aussi le sens du projet de loi ambitieux de décentralisation du RMI et de création d'un revenu minimum d'activité (RMA) pour les personnes les plus éloignées du marché du travail.

La mobilisation de nos ressources humaines doit aussi passer par **une meilleure valorisation des salariés âgés**. L'affaiblissement des taux d'activité aux âges élevés a été général dans les pays industrialisés, mais particulièrement accusé en France où la proportion des actifs entre 55 et 64 ans n'est plus que de 30 %. Cette faiblesse résulte des politiques malthusiennes de mise en préretraite qui ont prévalu jusqu'à peu, des rigidités propres à notre système de retraite et d'un ensemble de pratiques qui conduisent les entreprises à se priver prématurément des travailleurs les plus expérimentés. Comme en témoignent ses premières décisions, le Gouvernement est résolu à mettre fin à ce gâchis de compétence. L'exemple de certains de nos partenaires, comme les Pays-Bas et la Finlande qui sont parvenus à faire remonter de plus de dix points le taux d'emploi des travailleurs âgés depuis le milieu des années 90, démontre qu'une action efficace est possible pour le bien commun des entreprises et des salariés.

Re-dynamiser l'innovation et la productivité

La dégradation de notre performance en matière d'innovation et de productivité se reflète en particulier dans **la faiblesse relative des dépenses en recherche et développement consenties par nos entreprises et dans le recul des créations d'entreprises observé au cours des années 90**. En France, les créations d'entreprises se sont limitées à environ 175 000 par an (hors reprises et réactivations) sur la période récente, contre 200 000 par an à la fin des années 80. Nous comptons aujourd'hui 2,4 millions d'entreprises quand le Royaume-Uni en compte 3,4 millions. Cette faiblesse est d'autant plus préoccupante que les PME constituent traditionnellement un important vivier d'innovation et d'em-

ploi. Le développement récent des nouvelles technologies aux Etats-Unis montre ainsi que les gains de productivité dans les secteurs innovants résultent, pour une large part, du renouvellement du tissu des entreprises.

Favoriser le développement des entreprises passe par la réduction des impôts et des charges, mais aussi par **l'allègement des réglementations** qui contraignent inutilement leur action et qui freinent l'envie d'entreprendre des Français : c'est le sens des mesures prises pour assouplir les 35 heures et la loi dite de « modernisation sociale », ainsi que des simplifications administratives envisagées par le Gouvernement. L'adoption du projet de loi « **Agir pour l'initiative économique** » devrait permettre d'atteindre l'objectif d'un million de créations d'entreprises nouvelles sur cinq ans. Ce projet de loi contient un ensemble de mesures destinées à simplifier l'acte de création d'entreprise, à accompagner les nouveaux entrepreneurs et à insuffler plus largement l'esprit d'entreprise qui manque à notre pays. Il offre aussi de nouvelles possibilités de financement territoriales pour les entreprises naissantes et des dispositions fiscales pour favoriser l'investissement et la transmission d'entreprises.

La politique du Gouvernement en faveur de l'innovation contribuera aussi à renforcer notre potentiel de croissance, d'activités nouvelles et d'emplois qualifiés. En renouvelant et en élargissant la gamme des produits offerts, l'activité de R&D permet à nos entreprises de s'adapter, de susciter la demande et de conquérir de nouveaux marchés à l'étranger. Le « **plan innovation** » qui vient d'être élaboré incitera les entreprises à accroître leur effort de R&D et à se rapprocher du monde de la recherche. Ses mesures, notamment celles en faveur des investisseurs providentiels (« business angels »), les allègements d'im-

pôt et de charges pour les « jeunes entreprises innovantes » et les investissements en R&D, vont permettre de stimuler la création et le développement des entreprises dans les secteurs d'avenir à forte valeur ajoutée.

Retrouver la maîtrise des finances publiques

Nos finances publiques se sont dégradées...

Les comptes des administrations publiques se sont fortement dégradés sur la période récente. Notre déficit public s'est élevé à 3,1 points de PIB en 2002, soit au dessus du seuil des 3,0 points prévu dans le Pacte de stabilité et de croissance, et la dette publique s'est accrue pour atteindre 59,0 points de PIB à la fin 2002. Conformément aux dispositions du Traité d'Amsterdam, le Conseil européen a engagé une procédure de déficit excessif à l'en-

contre de notre pays, comme il l'avait fait auparavant pour l'Allemagne et le Portugal.

Cette dégradation tient pour partie au ralentissement de la conjoncture. Mais elle provient aussi et surtout d'**une détérioration « structurelle » de nos comptes au cours des dernières années.** Notre pays n'a pas profité des années de bonne conjoncture de la fin des années 90 pour poursuivre son effort d'assainissement, comme l'ont fait la plupart de nos partenaires européens. Il a mené, au contraire, une politique budgétaire procyclique, accumulant les dépenses nouvelles et les baisses d'impôts non financées en phase haute de cycle. Il s'en est suivi une forte dégradation de notre solde structurel—de 1 à 1,5 points de PIB sur la période 1999-2002 d'après les principales organisations internationales—dont l'ampleur était masquée par les plus values conjoncturelles et une très forte mobilisation des recettes non fiscales.

Solde structurel des administrations publiques

La position de l'économie dans le cycle a un impact sur le solde des administrations publiques. Lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau tendanciel (ou potentiel selon les modes de calculs retenus pour déterminer l'écart d'activité), un déficit de recettes fiscales et sociales et un surplus de dépenses publiques (celles liées à l'indemnisation du chômage notamment) apparaissent. Au contraire, lorsque le PIB effectif est supérieur à son niveau tendanciel (ou potentiel), on enregistre un surplus de recettes fiscales et sociales et des dépenses plus faibles. En ajoutant ces variations de recettes et de dépenses liées à la conjoncture, on déduit l'impact mécanique de la conjoncture sur le déficit public. Cet impact est appelé **solde conjoncturel**. Il est nul en moyenne sur la durée d'un cycle économique, les périodes d'excédent conjoncturel étant compensées par des périodes de déficit conjoncturel.

Le solde corrigé des effets de la conjoncture, c'est à dire le solde effectif corrigé du solde conjoncturel, est appelé **solde structurel**. Il représente le niveau du solde auquel reviendraient spontanément les administrations publiques avec la normalisation de la conjoncture.

Pour réduire durablement le besoin de financement des administrations publiques, il faut améliorer durablement le solde structurel. Cela suppose, soit d'augmenter

de manière permanente la composante structurelle des recettes (mais ceci alourdit la pression fiscale), soit de maintenir une progression des dépenses inférieure à la croissance tendancielle de la richesse nationale.

....dans un contexte de vieillissement de la population

Cette dégradation est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient dans un contexte où notre pays, comme la plupart des autres pays industrialisés, va se trouver rapidement confronté à **un choc négatif de grande ampleur : celui du vieillissement démographique.**

L'augmentation de l'espérance de vie, la faiblesse tendancielle de la natalité et l'arrivée à l'âge de la retraite des populations des classes « pleines » du baby-boom vont en effet se conjuguer pour entraîner une hausse considérable du nombre de retraités ainsi qu'une décélération, puis une réduction à partir de 2006, de la population en âge de travailler. Il s'ensuivra **un double choc pour notre économie et nos finances publiques :**

- au niveau macroéconomique, la réduction de nos ressources en main d'œuvre conduirait, si rien n'était fait, **à un net ralentissement de nos perspectives de croissance :** à politiques et structures économiques et sociales inchangées, notre croissance pourrait se limiter à peine à 1,5 % l'an à partir de la fin de cette décennie d'après les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR); combiné à la forte augmentation du nombre d'inactifs, il devrait s'ensuivre une décélération bien plus forte encore de notre revenu par habitant; ses conséquences négatives devront être supportées et réparties sur l'ensemble de la population;

- ce phénomène d'appauvrissement trouvera, si rien n'est fait, sa manifestation la

plus dramatique dans le domaine des retraites et des finances publiques. Le vieillissement entraînera d'abord un alourdissement considérable des dépenses publiques liées à l'âge : selon les travaux du COR, les charges de retraite devraient s'accroître de 4 points de PIB par an d'ici 2040, pour s'élever de 12 points à 16 points de PIB, soit au total une hausse de l'ordre 6 points de PIB après prise en compte des dépenses supplémentaires de santé et de dépendance. Parallèlement, la diminution de la population active va rétrécir la base des cotisations sociales sur laquelle repose notre système par répartition. **Faute de recettes suffisantes, l'équilibre de notre système de retraites sera rapidement compromis.** Combinée à l'affaiblissement de la croissance, cette impasse financière mettra notre dette publique sur un sentier explosif.

Pour relever ce double défi pour la croissance et nos finances publiques, il convient de mettre en œuvre une stratégie combinant :

- **des réformes de structure pour renforcer la mobilisation de nos ressources humaines et technologiques,** afin de compenser le ralentissement qu'induit le vieillissement;

- **une réforme des retraites,** pour sauvegarder notre système par répartition et éviter de transmettre une économie exsangue et des dettes insoutenables aux générations futures;

- **un assainissement durable des finances publiques** au cours des prochaines années, pour aborder le choc du vieillissement avec un poids des déficits et de la dette

moins élevé, et limiter ainsi les risques de dérive et les ajustements auxquels il faudra procéder.

Mises en œuvre à des degrés divers dans les autres pays industrialisés, **ces réformes ont été trop longtemps différées en France.** Le Gouvernement entend les mettre en œuvre au cours de la législature actuelle : pour assurer la pérennité à long terme de notre niveau de vie et de notre système d'assurance sociale ; par responsabilité et solidarité avec les générations à venir.

Des finances publiques soutenables supposent la maîtrise des dépenses

La mise en œuvre de **cette stratégie doit s'appuyer sur une maîtrise effective de la dépense publique** : c'est la condition essentielle pour réduire conjointement les déficits publics et les prélèvements obligatoires et stimuler ainsi notre potentiel de croissance.

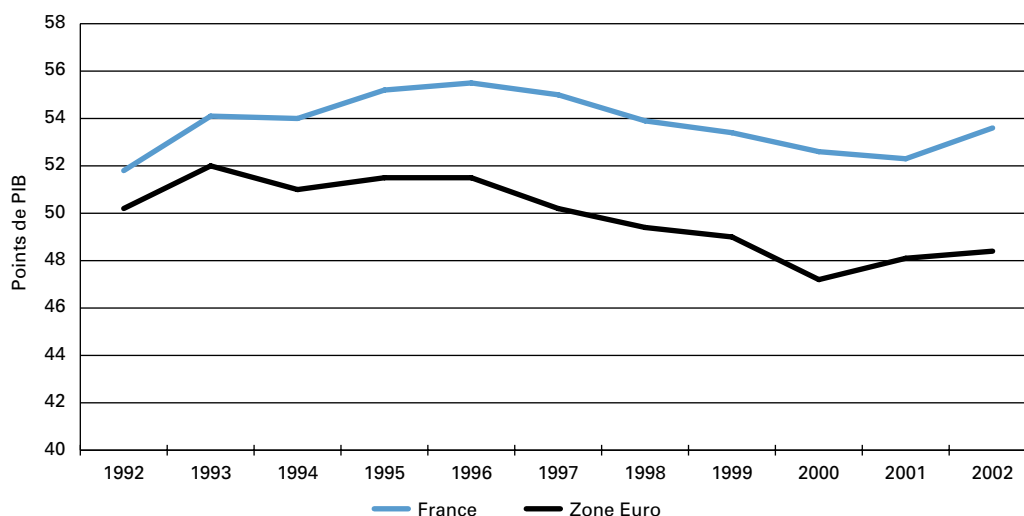
S'en remettre à des hausses de prélèvements pour réduire notre déficit public et financer le surcroît de dépenses liées au vieillissement n'est pas une option réaliste : les comparaisons internationales montrent qu'en matière de prélèvements obligatoires, la France occupe une position élevée, bien supérieure à la moyenne euro-

péenne. Une nouvelle et forte hausse des impôts et des charges aurait pour effet de renchérir le coût des facteurs de production, et d'engendrer des pertes de compétitivité et d'attractivité pour notre pays et de dégrader *in fine* la situation de l'emploi. Il est crucial, au contraire, de dégager des marges de manœuvre pour poursuivre la baisse des prélèvements, pour favoriser l'emploi et augmenter nos capacités de production.

La France connaît un niveau de dépenses publiques parmi les plus élevés au monde. Avec 53,6 points de PIB en 2002, le poids des dépenses publiques en France est supérieur de plus de douze points à la moyenne de l'OCDE et de près de 5,5 points à la moyenne des pays de la zone euro.

Seuls la Suède et le Danemark ont désormais un ratio de dépenses publiques supérieur au nôtre en Europe. Certes, le poids de la dépense reflète les préférences nationales en matière de niveau de biens publics, de financement de la protection sociale ou de redistribution. Mais l'écart qui s'est creusé avec le reste de l'Europe suggère que la progression des dépenses en France est plus le résultat d'une dérive que d'un choix collectif.

Dépenses des administrations publiques



Qu'elles soient financées par l'impôt ou la dette, les dépenses publiques sont prélevées tôt ou tard sur les agents économiques, entreprises ou ménages. **A titre illustratif, l'écart entre notre niveau de dépense et la moyenne européenne, représente l'équivalent de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, ou bien de la totalité de la CSG et de la taxe d'habitation.** Cette marge est considérable, et la maîtrise de la dépense constitue bien la clé de la poursuite de toute politique de baisse des prélèvements obligatoires et d'assainissement de nos finances publiques.

Comme le montrent les exemples d'assainissement réussi à l'étranger, la maîtrise des dépenses ne saurait être assurée par des mesures ponctuelles d'économies.

Faire reculer durablement le poids de la dépense nécessite au contraire une véritable remise à plat des missions de l'Etat, de ses moyens et de profondes réformes de structure.

Le périmètre de l'action ne doit d'ailleurs pas se limiter à l'Etat, mais porter sur l'ensemble des administrations publiques : Etat, collectivités locales et administrations de sécurité sociale dont les dépenses ont fortement augmenté sur la période récente. Au delà des aspects comptables, regagner la maîtrise des dépenses, c'est aussi faire en sorte que notre secteur public fasse preuve d'une plus grande efficacité, qu'il apporte sa contribution aux gains de productivité et à l'élargissement de notre potentiel d'offre.

Quatre réformes majeures

Le Gouvernement est déterminé à se donner les moyens d'une maîtrise durable de la dépense publique. Depuis un an, il a ainsi ouvert **quatre grands chantiers : les retraites ; la décentralisation ; la réforme de l'Etat ; les dépenses de santé.**

La réforme des retraites assurera la pérennité du système de répartition

Le projet de réforme soumis au Parlement a pour objectifs de sauvegarder le système de retraite par répartition auquel les Français sont attachés et de renforcer l'équité des différents régimes de retraite. La réforme vise aussi à donner plus de souplesse et de liberté de choix aux Français pour construire leur retraite.

La réforme prévoit, dans un premier temps, l'alignement d'ici 2008 de **la durée d'assurance** du régime de la fonction publique sur celle du régime général, soit 40 ans, puis à compter de 2008, une évolution parallèle des régimes tenant compte des gains d'espérance de vie. Cette évolution devra maintenir constant jusqu'en 2020 le partage entre les durées moyennes d'activité et de retraite. Des ajustements seront réalisés à échéances régulières après avis d'une commission indépendante, prenant en compte les données démographiques, économiques et sociales. Le pouvoir d'achat des retraites sera garanti par une indexation sur les prix. Tous les trois ans, un point sera fait avec les partenaires sociaux.

La réforme vise à **assurer l'équilibre financier du régime général à l'horizon 2020.** La hausse résiduelle des cotisations d'assurance vieillesse qui sera nécessaire pour atteindre cet objectif, pourra être compensée par la baisse des cotisations chômage, résultant de l'amélioration attendue de l'emploi dans un contexte de réduction des ressources en main d'œuvre. **S'agissant des régimes de retraite de la fonction publique, le projet de loi permettra de réduire de 28 à 14 milliards d'euros le coût supplémentaire des pensions de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux à l'horizon 2020.**

Le souci d'équité est au cœur de la réforme. Le projet de loi tend ainsi à

retrouver « l'esprit de 1945 », en donnant des garanties aux salariés les plus modestes ayant effectué leur carrière au niveau du SMIC, en supprimant les inégalités dont sont victimes les personnes affiliées à plusieurs régimes de retraites et les non salariés, en prenant en compte la situation de ceux ayant commencé à travailler très tôt, en améliorant la condition des veuves et en modernisant les avantages familiaux de retraite. **Cette exigence d'équité inspire aussi les mesures concernant les fonctionnaires**, non seulement en ce qui concerne la durée d'assurance, la décote et l'indexation des pensions sur les prix, mais aussi la décision d'instituer un régime additionnel obligatoire assis sur une partie des primes, afin de compléter les pensions.

La souplesse et la liberté de choix seront confortée par un ensemble de dispositions, dont : l'allègement progressif de la décote dans le secteur privé de 10 à 5 % ; la création d'une surcote au-delà de 60 ans et de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein ; le possible rachat des droits à pension pour les années d'études (dans la limite de trois ans) à un coût actuariellement neutre pour les régimes ; l'aménagement des conditions de retraite progressive ; et l'assouplissement des conditions du cumul entre un emploi et une retraite.

Le projet de loi du Gouvernement veut donner à tous les Français la possibilité d'accéder à des produits d'épargne adaptés à leur retraite : à des plans individuels souscrits par le biais d'une structure associative ; et à des plans collectifs dans le cadre d'un accord sur l'épargne salariale volontaire de retraite. Tous les salariés pourront ainsi compléter comme ils l'entendent le revenu de leur pension. Pour assurer une information satisfaisante des Français, sur l'évolution de leur régime de retraite, leurs perspectives et leurs droits personnels, le projet de loi conforte l'exis-

tence du COR et crée un groupement d'intérêt public, regroupant l'ensemble des régimes de retraite.

La décentralisation ouvre des marges d'efficacité considérables

La nouvelle étape dans la décentralisation voulue par le Gouvernement vise à **accroître l'efficacité de nos services publics et sociaux**. En « rapprochant l'argent public des besoins », la décentralisation permettra de clarifier les compétences des différents échelons administratifs. En réduisant les structures redondantes et l'enchevêtrement des responsabilités, elle constituera une source d'économie et servira de levier à la réforme de l'Etat.

La nouvelle organisation décentralisée de la République, dont le principe est désormais inscrit dans notre constitution, confiera :

- aux départements, communes et groupements de communes, qui constituent **les échelons de proximité**, la gestion des services publics et la mise en œuvre, au plus près du terrain, des politiques de solidarité ;
- aux régions et à l'Etat, qui constituent **les échelons nécessaires de cohérence**, la définition des orientations stratégiques et la mise en cohérence des politiques menées sur l'ensemble du territoire ;

Les transferts de compétences programmés selon ces principes, permettront de renforcer l'Etat dans les domaines où il est essentiel : les missions régaliennes (justice, sécurité, défense), l'exercice de la solidarité entre les citoyens et les territoires et le pilotage macroéconomique. Ces transferts, en renforçant l'efficacité des actions publiques, favoriseront la baisse de la pression fiscale globale.

Dans leurs grandes lignes, **les transferts de compétence** programmés visent à accroître le rôle des régions en matière

d'interventions économiques (aides aux entreprises) et d'aménagement du territoire (grandes infrastructures). Les départements verront pour leur part leur rôle accru en matière d'infrastructures locales (routes nationales...) et en matière de solidarité et d'aide sociale (pilotage du RMI...). Enfin, le projet du Gouvernement vise à renforcer les responsabilités des collectivités locales pour l'éducation, la formation des jeunes et leur insertion professionnelle.

A la différence de ce qui a pu être fait par le passé (l'absence de prévision de financement pour l'allocation personnalisée d'autonomie illustre bien les dérives à éviter), les collectivités locales seront dotées de moyens suffisants pour assurer ces nouvelles missions. L'Etat a pris trois engagements dans ce sens :

- **les nouveaux transferts de compétences seront financés** : tout transfert de charges sera accompagné des ressources que l'Etat y consacrait ;
- ces transferts seront financés par **des transferts de fiscalité** plutôt que par des dotations ; ceci va dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités ; l'attribution aux départements et aux régions d'une partie des recettes de TIPP permettra notamment aux collectivités de bénéficier d'une ressource dynamique et bien répartie sur le territoire national ; le mécanisme actuel des dotations sera en outre simplifié ;
- la solidarité vis-à-vis des territoires les moins favorisés sera renforcée, **en améliorant les mécanismes de péréquation**, afin de les rendre plus lisibles et plus efficaces.

La réforme de l'Etat est l'un des piliers essentiels de la maîtrise des dépenses

Les dépenses de l'Etat (budget général hors dépenses des fonds de concours) s'élèvent à 273,8 Mds€ en LFI 2003. Elles se partagent en **trois grandes masses** :

- les charges de la dette et les pensions qui s'élèvent à 74 Mds€ ; ces charges sont « **héritées du passé** » ; elles revêtent, à ce titre, un caractère inéluctable ;

- **la masse salariale** de l'Etat qui s'élève à 85 Mds€ ; relativement inerte à court terme, ce poste constitue un élément central dans la stratégie de maîtrise de la dépense publique ;

- **les autres dépenses** —pour un montant de 115 Mds€ environ— forment un ensemble hétérogène, qui regroupe les dépenses non salariales associées aux missions essentielles de l'Etat (défense, sécurité...), les transferts aux ménages (19 Mds€), les aides à l'emploi (14 Mds€) et toute la politique d'interventions de l'Etat en faveur du logement, des entreprises, de l'agriculture, de la culture et de l'environnement.

Maîtriser la dépense de l'Etat, c'est rechercher de manière systématique les économies pouvant être réalisées sur ces deux dernières catégories de charges tout en poursuivant résolument l'amélioration de la qualité du service effectivement rendu au public :

- cela passe par **la réalisation de gains de productivité** : à travers la rationalisation des services, la simplification législative et réglementaire, la modernisation des tâches permise par les nouvelles technologies de l'information, voire par l'abandon des missions devenues inutiles ;

- cela passe aussi par **des économies sur les achats publics et les dépenses générales** ; la fonction achats fera ainsi l'objet d'une rationalisation, en s'inspirant des exemples étrangers (l'Italie notamment) et grâce la réforme du droit des marchés publics ; un effort général de rationalisation et la rétrocession d'une partie de celui-ci permettra en outre de réduire les dépenses associées à la gestion du parc immobilier de l'Etat ;

Le Gouvernement s'emploie aussi à **réformer en profondeur la procédure budgétaire**. La préparation du budget s'inscrit désormais dans une démarche plus structurante. Jusqu'à cette année, les discussions et les arbitrages gouvernementaux en matière de dépenses s'opéraient essentiellement l'été (en juin et juillet). Un tel calendrier tardif se prêtait mal aux réformes de structure. Cette année, le Gouvernement a instauré des **conférences de réformes** structurelles, qui permettent d'identifier, très en amont dans le processus d'élaboration du projet de loi de finances, les sources d'économies possibles et les voies de réforme.

L'assurance maladie doit faire l'objet d'une réforme ambitieuse

La France bénéficie d'un **système de santé de grande qualité**. C'est un atout essentiel que le Gouvernement entend renforcer, en

exploitant au mieux la prévention et les progrès de la médecine, face au vieillissement démographique et aux nouveaux risques médico-sanitaires.

Depuis 20 ans, les dépenses de santé ont augmenté en France deux fois plus vite que la richesse nationale : un peu plus de 4 % en volume contre 2 % l'an pour le PIB. Elles représentent aujourd'hui environ 10 % du PIB. Rapporté au revenu par habitant, leur niveau est l'un des plus élevés parmi des pays de l'OCDE.

Une fraction de ces dépenses est prise en charge directement par les ménages, mais la plus grande partie (plus des trois quarts) est prise en charge par la collectivité : c'est devenu l'une des composantes essentielles de la dépense publique. A ce titre, et comme l'illustre le déficit de l'assurance maladie prévu pour cette année, la forte progression récente des dépenses publiques de santé n'est pas soutenable.

Part des dépenses de santé en points de PIB en 2000 (moyenne hors Etats-Unis : 8,7)

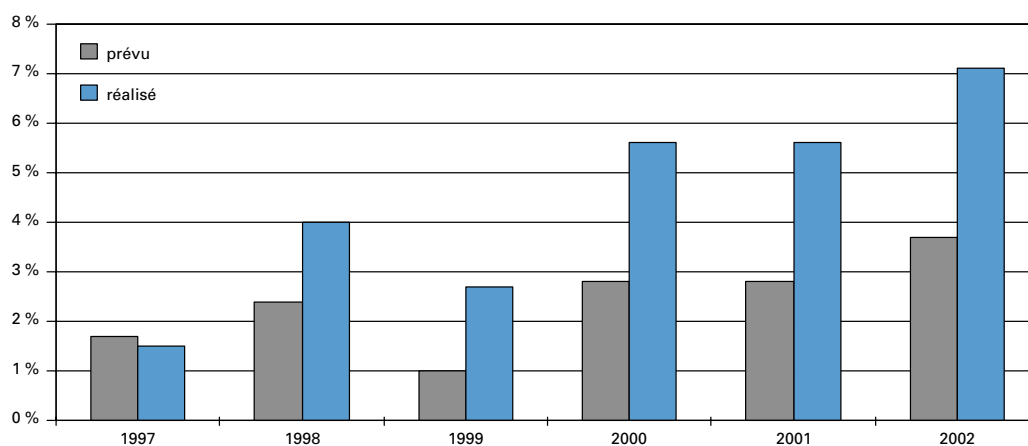
Etats-Unis	13	Pays-Bas	8,1
Suisse	10,7	Italie	8,1
Allemagne	10,3	Japon	7,4
France	9,5	Espagne	7,7
Canada	9,1	Royaume-Uni	7,3

De nombreux efforts ont été entrepris par le passé pour tenter de maîtriser les dépenses d'assurance maladie. **Ces plans ne sont cependant pas parvenus à infléchir durablement la progression des dépenses**. La création d'un mécanisme de prévision censé favoriser la maîtrise des dépenses de santé en fixant un objectif national pour les dépenses d'assurance maladie (ONDAM) n'a pas non plus produit les effets escomptés : à l'exception de l'année 1997 marquée par les redressements opérés dans le cadre du Plan Juppé, l'ONDAM a toujours été nettement dépassé. **Les dérapages ont été particu-**

lièrement importants au cours des dernières années, où les dépenses d'assurance maladie ont crû deux fois plus vite que la loi de financement de la sécurité sociale ne l'avait prévu (cf. tableau page suivante).

Comme le montrent les expériences étrangères, réformer en profondeur les systèmes de santé pour accroître leur efficacité suppose de **mettre en œuvre les incitations microéconomiques adéquates pour responsabiliser le comportement des acteurs, tant du côté de l'offre que de la demande de soins.**

Objectifs ONDAM et réalisations (taux de croissance annuel)



Une réflexion globale doit également porter sur le périmètre de la dépense, sur la partie des charges qu'il revient à la collectivité d'assumer, et celle dont le financement incombe aux agents privés.

Le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des réformes. Dans le domaine du médicament, des mesures de rationalisation ont été prises dans le cadre de la loi de financement pour la sécurité sociale (LFSS) 2003. Ces mesures visent à favoriser l'accès des patients aux produits les plus innovants, tout en réalisant des économies sur les médicaments les plus anciens et à travers un recours accru aux médicaments génériques. Les taux de remboursement de médicaments à service médical modéré ont été réduits. Les premiers forfaits de remboursement sur des médicaments génériques seront bientôt introduits. Enfin, de premiers déremboursements de médicaments à service médical insuffisant interviendront en cours d'année.

La maîtrise générale de la dépense doit permettre de renforcer les efforts là où ils sont prioritaires. Le Gouvernement a ainsi

décidé de consentir **un effort important en faveur de l'hôpital**. Le plan « Hôpital 2007 » se traduit par 1 Md€ d'investissements supplémentaires en 2003 et les agences régionales d'hospitalisation sont chargées d'élaborer des plans pluriannuels d'investissement. Le Gouvernement a également lancé la réforme du financement des hôpitaux publics et privés, en procédant à des expérimentations. Cette réforme sera bientôt complétée par un ensemble d'orientations pour améliorer la qualité de leur gestion.

Cette volonté de réforme et de modernisation de notre système de santé entrera dans une nouvelle phase à partir de 2004 en engageant un examen de tous les volets de l'assurance maladie : la gouvernance et la régionalisation, les contours de la solidarité nationale, la qualité des soins et l'optimisation des dépenses ambulatoires. Elle veillera à redéfinir les responsabilités de chacun, jeter les bases d'une meilleure coopération et redonner aux politiques de prévention et de santé publique l'importance qu'elles méritent.

La situation économique et les finances publiques en 2002-2003

Les développements récents et les perspectives économiques pour 2003

L'activité a ralenti au second semestre 2002

Le redressement des enquêtes de conjoncture, l'apurement progressif des bilans des entreprises et le soutien des politiques économiques de part et d'autre de l'Atlantique laissent attendre une reprise internationale au sortir de l'été 2002. **Le projet de loi de finances pour 2003 tablait ainsi sur une croissance française de 2,5 % en 2003, après 1,2 % en 2002.** Cette prévision s'appuyait en outre sur une vigueur persistante de la demande des ménages, en liaison avec une bonne tenue de l'emploi, la désinflation attendue et les baisses d'impôts.

La crise irakienne et la persistance des tensions financières sont cependant venues contrecarrer les espoirs de redressement mondial à partir de l'automne. La perspective d'un conflit en Irak a favorisé l'envolée des prix du pétrole et a contribué à maintenir les marchés financiers sous pression, tandis que des doutes importants persistaient sur la robustesse de l'économie mondiale et les comptes des entreprises. Confrontées à des incertitudes internationales d'une ampleur inhabituelle et à de sérieuses difficultés de financement, les entreprises ont différé leurs investissements et leurs embauches, si bien que la confiance des ménages a fini par fléchir aux Etats-Unis comme en Europe.

Aux Etats-Unis où la reprise était déjà bien engagée, l'activité a fortement ralenti en fin d'année. **En Europe**, où le soutien des politiques économiques était moins important et où la demande interne de nos principaux voisins (Allemagne, Italie) était déjà fragilisée, **l'activité s'est mise à stagner.** Le recul de l'activité enregistré au début de cette année par nos voisins—l'activité s'est contractée de -0,2 %, -0,1, -0,3 % respectivement en Allemagne, Italie et aux Pays-Bas au premier trimestre 2003—témoigne de l'intensité du choc.

Dans ce contexte difficile, l'économie française a plutôt mieux résisté :

- les baisses d'impôts ont permis de soutenir la demande des ménages à un moment où les exportations et l'investissement étaient durement touchés ; après avoir résisté au second semestre 2002, la consommation a ainsi bénéficié d'un sursaut en début d'année (+ 0,6 % au premier trimestre) ;
- le recul rapide de l'investissement s'est en outre interrompu et le mouvement de déstockage s'est atténué en début d'année ; la croissance de l'activité s'est ainsi redressée de 0,3 % au premier trimestre, après - 0,1 % au quatrième trimestre 2002.

Les conditions d'une reprise de l'activité sont désormais réunies.

Avec la résolution de la crise irakienne, **les conditions d'une reprise mondiale sont désormais réunies** : les scénarios noirs d'enlisement du conflit ne se sont pas matérialisés, les prix du pétrole ont

nettement reflué, les taux d'intérêt sont bas et les conditions de financement des entreprises se sont détendues, ce qui favorise la consolidation des bilans qui progresse de part et d'autre de l'Atlantique.

En France :

- **la situation financière des ménages est saine** : le pouvoir d'achat a progressé de 2 % en 2002 et le taux d'épargne se situe à niveau historiquement élevé ; le retour de la confiance—déjà perceptible dans les dernières enquêtes réalisées par l'Insee auprès des ménages depuis la fin de guerre en Irak—et le repli de l'inflation devraient favoriser la diminution de l'épargne au profit de la consommation, alors que l'emploi devrait avoir connu son point bas en début d'année ;

- **les entreprises devraient également profiter pleinement de la reprise mondiale** : les derniers comptes nationaux font apparaître des comptes d'exploitation moins dégradés qu'initialement envisagé ; les problèmes d'endettement se concentrent principalement sur les grands groupes, ayant procédé à des opérations de croissance externe ; comme le suggère la dernière enquête de l'Insee sur les investissements dans l'industrie, la levée des incertitudes et le redémarrage de la demande externe devraient inciter les entreprises à « dégeler » leurs projets d'investissement ; celles-ci devraient aussi engager la reconstitution de leurs stocks qui ont atteint des niveaux très bas ;

Les dernières prévisions du Gouvernement tablent ainsi sur un net redémarrage de la croissance au second semestre. **La croissance pourrait retrouver un niveau de 2,5 % en moyenne en 2004, après 1,3 % en 2003.** Cette reprise de l'activité favoriserait, avec les délais habituels, un redémarrage progressif des créations d'emplois, ce qui permettrait de contenir, puis d'inverser, la hausse du chômage à partir de l'automne.

Pour autant, les incertitudes internationales restent fortes et les derniers indicateurs font apparaître une faiblesse persistante de la conjoncture européenne. Avec l'appréciation récente de l'euro—de près de 30 % face au dollar depuis le début 2002—les entreprises européennes se voient en outre confrontées à des niveaux de compétitivité externe moins favorables. Alors que les dernières prévisions du Gouvernement reposent sur l'hypothèse conventionnelle d'un maintien du taux de change à 1 euro = 1,10 US dollars, la poursuite de l'appréciation de l'euro ferait peser un risque baissier sur ces prévisions.

A contrario après 2 années de croissance inférieure d'environ 1 point par an à la croissance potentielle, le retard de demande (*output gap*) accumulé par l'économie française pourrait commencer à se résorber à la faveur de conditions monétaires et financières plus favorables, générant ainsi dès 2004 une croissance plus forte que la croissance potentielle.

Perspectives économiques pour 2003-2004

	Projections PLF 2003 1/		Estimation 2/	Projections MINEFI 3/	
	2002	2003	2002	2003	2004
Croissance	(taux de croissance annuel en %, sauf indication contraire)				
PIB	1,2	2,5	1,2	1,3	2,5
Consommation des ménages	1,8	2,4	1,2	1,7	2,2
Investissement des entreprises	0,0	3,0	-2,9	-0,2	3,5
Exportations	0,7	6,0	1,5	2,6	5,7
Emploi et inflation					
Emploi salarié, secteur marchand	0,7	1,1	0,7	0,3	1,0
Salaire moyen par tête, secteur marchand	2,9	2,9	2,7	2,4	2,5
Indice des prix à la consommation	1,8	1,6	1,9	1,8	1,4
Indice des prix à la consommation, hors tabac	1,7	1,5	1,7	1,5	1,3
Environnement international et financier					
PIB mondial	2,3	3,3	2,6	3,0	3,4
États-Unis	2,3	2,7	2,4	2,2	2,7
Zone euro	0,8	2,1	0,8	1,1	2,2
Prix du baril de pétrole (en US dollars)	25,0	25,0	25,0	26,0	23,5
Taux de change euro/US dollar	0,95	0,98	0,94	1,10	1,10

1/Prévisions économiques du gouvernement associées au PLF 2003 (septembre 2002).

2/Comptes de la Nation pour la croissance en 2002.

3/Dernières prévisions économiques du Gouvernement (mars 2003).

Les comptes publics en 2002 : une dégradation majeure, qui reflète une politique budgétaire inadaptée sous la précédente législature

Le poids d'une politique inadaptée sous la précédente législature

L'exécution 2001 avait révélé une première inflexion de tendance : pour la première fois depuis 1993, la situation des comptes publics avait cessé de s'améliorer, les déficits publics s'établissant à 1,5 point de PIB contre 1,4 point de PIB en 2000. Le déficit du budget de l'Etat, pour sa part, s'était dégradé de 10 % par rapport à celui constaté en exécution 2000, l'excédent primaire reculant plus nettement encore, à hauteur de 2 Mds€, par rapport à la gestion précédente.

Entre 2001 et 2002, le besoin de financement des administrations publiques est passé de 1,5 point de PIB à 3,1 points de PIB. Le poids de la dette publique s'est accru, passant de 56,8 points de PIB en 2001 à 59,0 points de PIB.

Le creusement du déficit public en 2002 résulte, certes, du ralentissement conjoncturel ; il procède également de

facteurs structurels, à rechercher dans un effort d'assainissement très insuffisant dans la période de forte croissance qui a précédé.

Le précédent Gouvernement avait d'ailleurs lui-même admis avoir fait de cet assainissement un objectif second. L'analyse, faite dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour 2002, de l'utilisation des marges de manœuvre rendues disponibles par la croissance, montre en effet que la réduction du déficit budgétaire n'était que le troisième et dernier « bénéficiaire » de ces marges, loin derrière les réductions d'impôt et la hausse des dépenses du budget général¹.

De 1998 à la LFI 2002, les surplus de recettes (71,8 Mds€) ont été ainsi répartis : 30,6 Mds€, soit 43 %, sont allés aux réductions d'impôt, 26,3 Mds€, soit 37 %, à la hausse du budget de l'Etat et des prélèvements sur recettes, et seulement 13 Mds€, soit 20 %, à la réduction du déficit budgétaire.

¹ Source : rapport économique, social et financier pour 2002.

Ces chiffres traduisent une politique budgétaire procyclique en phase haute de cycle : les baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires ont été supérieures de 2,5 points de PIB à la baisse des dépenses publiques dans le PIB.

Cette dérive structurelle a été masquée par les plus-values conjoncturelles² réalisées en 1999, 2000 et 2001, ainsi que par la très forte mobilisation des recettes non fiscales. Il convient de rappeler que ces dernières sont passées de 23,1 Mds€ en 1999 à plus de 35 Mds€ en LFI 2002, masquant ainsi la réalité du déficit tout en épuisant progressivement des « gisements » qui ne sont plus disponibles pour l'avenir.

Elle a, également, été **masquée par le très faible dynamisme, sur la période 1997-2001, des charges de la dette**, qui n'ont augmenté que de 1,5 Md€ en 5 ans grâce aux gains massifs de refinancement engrangés avec la baisse des taux d'intérêt. En 2002, en une seule année, c'est une progression quasiment de même niveau qui a été enregistrée (+ 1,4 Md€).

Dans le même temps, **des dépenses pérennes nouvelles ont été progressivement engagées.** Ces dépenses, imputées directement sur le budget de l'Etat ou sur celui d'autres administrations publiques (FOREC ou collectivités territoriales), concernent :

- les 35 heures (coût : 11,3 Mds€ en 2002),
- les 48 000 créations d'emplois de l'Etat sur la durée de la législature (coût : 1 Md€ en 2002) et 220 000 postes d'emplois jeunes (coût : 3,3 Mds€ en 2002),

- trois prestations nouvelles, l'APA (coût : 1,8 Md€ en 2002, plus de 3,5 Mds€ en 2003), la CMU (coût : 1,2 Md€ en 2002) et l'aide médicale d'Etat au profit des étrangers en situation irrégulière (coût : 0,5 Md€ en 2002, près de 0,8 Md€ en 2003).

La création de ces divers foyers de dépenses a contribué aux déficits publics à hauteur de plus de 19 Mds€ en 2002, soit 40 % de ces déficits.

Dans ce contexte, l'exécution 2002 a, en outre, traduit les sous évaluations massives de la loi de finances initiale.

Les sous évaluations de la LFI 2002 et l'apurement des dettes de l'Etat

L'audit des finances publiques réalisé en juin 2002 identifiait des charges supplémentaires pour 7,4 Mds€ par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Par ailleurs, l'actuel Gouvernement a pris la décision d'apurer les dettes de l'Etat, pour un montant de 1,8 Md€ ; le montant de ces dettes n'était que pour moitié (environ 900 M€) retracé dans les besoins d'ouvertures de crédits recensés par l'audit. Ces dettes concernaient principalement le secteur social (c'est ainsi que le Gouvernement a dû financer, en gestion 2002, à la fois la prime de Noël 2002 des titulaires de minima sociaux, mais aussi les primes 2000 et 2001).

Les dérapages ont été financés par les ouvertures de crédits des deux lois de finances rectificatives, celle de l'été 2002 et celle de fin d'année.

Enfin, une dégradation supplémentaire par rapport aux prévisions de dépenses de la LFR de fin d'année a été constatée en exécution, du fait de la consommation de crédits reportés des exercices précédents, par construction non retracés dans l'équilibre des lois de finances de l'année en

² L'élasticité des recettes fiscales a été proche de 2 en 1999, 2000 et 2001, alors que l'élasticité est proche de l'unité sur longue période. Le caractère exceptionnel et non structurel d'un tel dynamisme fiscal se confirme par le très faible niveau des élasticités fiscales en 2002 (0,1) et 2003 (0,8 en PLF).

cours. Ces consommations de reports ont résulté des insuffisances de la loi de finances initiale 2002 et des ouvertures du collectif de fin d'année 2001, reportées et payées sur la gestion 2002 (1,2 Md€).

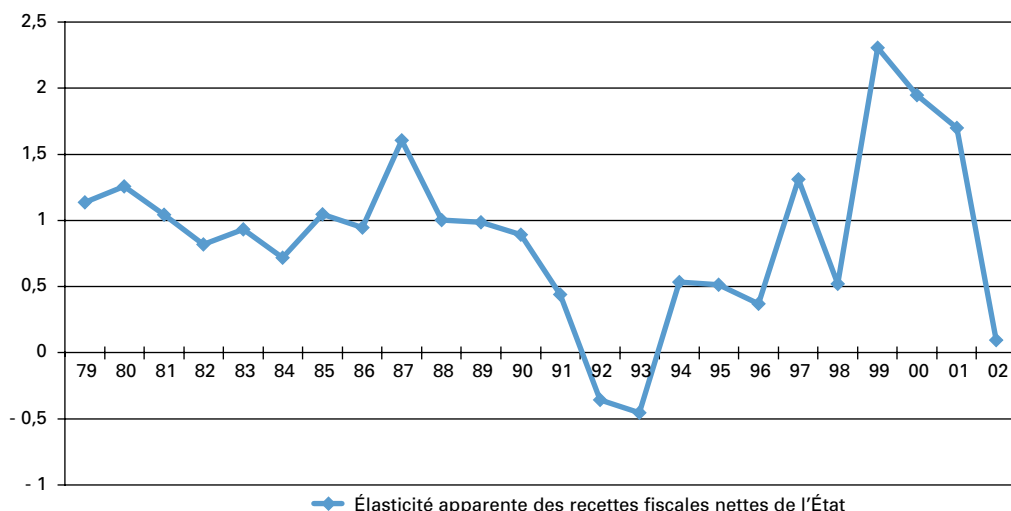
Ces différentes sources de dégradation ont toutefois, pour partie, été compensées par la non consommation de crédits réservés jusqu'en fin d'année ou annulés en LFR de fin d'année.

L'impact de la dégradation de la conjoncture sur les dépenses et les recettes

En dépenses, le ralentissement de l'activité a stimulé certaines dépenses sociales (RMI, allocations de solidarité).

En recettes, le ralentissement de l'activité a pesé sur les ressources de l'Etat. **L'élasticité des recettes fiscales de l'Etat s'est en particulier révélée extrêmement faible en 2002, de l'ordre de 0,1 alors qu'elle est en moyenne unitaire sur longue période.**

Évolution de l'élasticité apparente des recettes fiscales



Un engagement de transparence initié par l'audit des finances publiques

S'agissant de l'Etat, l'audit des finances publiques réalisé en juin 2002 a mis en évidence, outre les charges supplémentaires pour 7,4 Mds€, une forte dégradation des prévisions de recettes fiscales (-6,8 Mds€), due à la révision des hypothèses économiques par rapport à la loi de finances initiale.

Dès le mois de juillet, le Gouvernement a tiré dans une loi de finances rectificative les conséquences de l'audit et a recalé le solde budgétaire de 15,6 Mds€ (dont 2,55 Mds€ au titre de la baisse de 5 % de l'im-

pôt sur le revenu), portant le déficit à 46 Mds€. Le déficit budgétaire prévisionnel pour 2002 a été réestimé à 47 Mds€ en collectif d'automne, compte tenu de trois principaux paramètres :

- des besoins complémentaires en ouvertures de crédits (2,2 Mds€),
- un effort d'économie de 2,5 Mds€,
- enfin, des pertes supplémentaires de recettes fiscales de 1,55 Md€.

Ces deux lois de finances rectificatives traduisent la volonté de transparence du Gouvernement, notamment en matière de prévisions de recettes fiscales, révisées à deux reprises en fonction de la connais-

sance de l'exécution. Pour la première fois, les nouvelles estimations du collectif d'automne ont fait l'objet d'une coordination avec le projet de loi de finances de l'année suivante au cours de la discussion parlementaire.

La situation des administrations publiques

En comptabilité nationale, le besoin de financement de l'Etat en 2002 atteint 57,5 Mds€, soit 3,8 points de PIB. **La dégradation du compte de l'Etat est ainsi plus marquée qu'en comptabilité budgétaire. Ceci s'explique par d'importants transferts financiers de l'Etat aux autres administrations publiques, sans incidence sur le déficit global.** Ainsi, une partie des recettes de privatisation du Crédit Lyonnais (1,4 Md€) est venue abonder le FRR et l'EPFR. Par ailleurs, la dotation en capital à RFF, entreprise hors du champ des administrations publiques, a pesé sur le déficit public.

Le ralentissement de la croissance et la dégradation de la situation financière de l'UNEDIC ont par ailleurs entraîné une forte détérioration des comptes sociaux.

Partant d'un excédent de 4 Mds€ en 2001, la situation financière des organismes de sécurité sociale s'est nettement détériorée en 2002, pour atteindre un déficit de 4,7 Mds€. Ceci s'explique par la dégradation des comptes de l'UNEDIC, qui sont fortement sensibles aux évolutions de la conjoncture puisque la hausse du chômage pèse simultanément sur les cotisations sociales et sur les dépenses d'indemnisation. En outre, les recettes ont également subi, en 2002, l'incidence de la dégradation des marchés boursiers sur les impôts patrimoniaux (CSG sur les revenus du capital).

A l'inverse, les administrations publiques locales (APUL) et les orga-

nismes divers d'administration centrale (ODAC) ont enregistré un excédent en 2002. Les collectivités locales ont dégagé une forte capacité de financement, l'investissement ayant marqué une pause (-0,4 % en valeur) liée au « cycle électoral ». Du côté des recettes, les bases et les taux de la fiscalité locale ont été dynamiques en 2002. Au total, malgré la montée en charge de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et l'augmentation des dépenses liées aux 35 heures dans la fonction publique locale, les excédents des APUL sont passés de 0,1 point de PIB en 2001 à 0,2 point de PIB en 2002.

Enfin, la capacité de financement des ODAC a enregistré une nette progression en 2002 par rapport à 2001, en raison notamment de transferts substantiels de l'Etat vers certains organismes, notamment vers le FRR et l'EPFR, ces transferts étant consolidés dans le solde global des administrations publiques. Le FRR a présenté un excédent de 5,8 Mds€, soit 2 Mds€ de plus que l'année précédente.

2003 : maîtrise de la dépense, dégradation des recettes liée à la conjoncture

En 2003, les effets de la conjoncture continueront à peser sur les comptes publics : les recettes fiscales et sociales subissent les effets du ralentissement de l'activité en 2002 et 2003. A cet effet traditionnel, s'ajoutent l'incidence de la baisse des cours boursiers sur l'ensemble des impôts patrimoniaux et l'impact de la dégradation de la situation financière des entreprises en 2002 qui pèse sur les rentrées d'impôts sur les sociétés de 2003.

Au total, la poursuite du ralentissement, avec deux années de croissance nettement inférieure à la croissance potentielle de l'économie, produirait

une dégradation du solde conjoncturel d'un peu plus de 1 point de PIB sur 2002-2003. Cette dégradation conjoncturelle explique la hausse du déficit public de 3,1 points de PIB en 2002 à 3,4 points de PIB en 2003.

Le ratio dette sur PIB subirait une forte augmentation, induite à la fois :

- par le creusement du déficit,
- par d'importants flux de créances, liés à l'opération prévue de recapitalisation de France Télécom,
- et par l'effet dénominateur causé par le ralentissement du PIB.

En 2003, la dette publique représenterait ainsi 947,8 Mds€, soit 60,5 points de PIB.

Face au ralentissement de l'activité, il est crucial de conserver la maîtrise de la dépense, afin d'éviter tout dérapage de notre solde structurel, en 2003 : le retour à un déficit inférieur à 3 % en 2004 est l'objectif du Gouvernement.

Les mesures de maîtrise de la dépense

Le budget de l'Etat

Le Gouvernement souhaite respecter en exécution 2003, le niveau de dépense autorisé par le Parlement en loi de finances initiale (soit 273,8 Mds€).

A cet effet, des mises en réserves ont été décidées sur les crédits ouverts par la LFI mais aussi sur ceux reportés de la gestion 2002 (voir encadré ci dessous).

Les réserves constituées sur les crédits de la LFI permettront de couvrir les risques d'insuffisance de crédits éventuellement constatée en gestion 2003 du fait des évolutions conjoncturelles, notamment sur les crédits évaluatifs de dépenses d'intervention sociale, tels que ceux du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Conformément aux dispositions de la nouvelle constitution financière, le Gouvernement a informé, étape par étape, le Parlement de la mise en place de ce dispositif.

Mise en réserve des crédits 2003

Une réserve de précaution et d'innovation a été mise en place, afin de permettre au Gouvernement de faire face aux aléas de la gestion et de répondre à des besoins d'opportunité ou de procéder à des interventions nouvelles indispensables.

Une fraction (3,97 Mds€ au total soit 0,25 point de PIB) des crédits de la LFI a ainsi été réservée sur chacun des ministères. Une partie de cette réserve a été annulée dès le mois de mars (pour un total de 1,44 Md€ soit 0,1 point de PIB), rendant définitive l'indisponibilité en exécution des crédits correspondants.

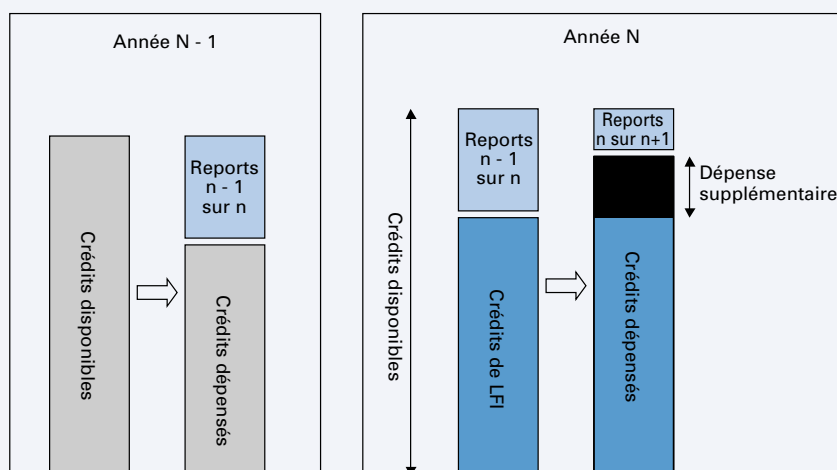
Mise en réserve des crédits reportés

Le respect du niveau de dépense autorisé par le Parlement suppose de contrôler la consommation des reports de crédits, qui ont très fortement augmenté sous la précédente législature. Un dispositif de maîtrise de la consommation des reports a été mis en place, selon les modalités suivantes :

- Les crédits non consommés du collectif de fin d'année 2002, les reports pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances et les fonds de concours tardifs ont été reportés et sont libres d'emploi,
- Les crédits ne correspondant à aucun engagement de dépense à fin 2002 n'ont pas été reportés,
- Le solde des crédits a été reporté et mis en réserve. Leur éventuelle utilisation sera examinée à l'automne au vu des besoins susceptibles de survenir en gestion et du niveau, alors constaté, des dépenses de l'Etat.

Sur un total de 11,6 Mds€ de crédits disponibles fin 2002 et reportables, 4,6 Mds€ sont ainsi libres d'emploi, et 6,6 Mds€ sont réservés. 0,3 Md€ n'ont pas été reportés.

Maîtrise des dépenses et reports de crédits



La dépense exécutée peut, du fait des crédits reportés, être supérieure à la LFI.

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.

Les dépenses des administrations sociales

En premier lieu, les **partenaires sociaux ont adopté en décembre 2002 des mesures de redressement pour l'UNEDIC** : les cotisations d'assurance chômage ont été majorées de 0,6 point et les filières d'indemnisation ont été réformées (augmentation de la durée minimale d'affiliation, diminution de la durée d'indemnisation, passage de 55 ans à 57 ans de l'ouverture des droits à indemnisation complète jusqu'à l'âge de la retraite). Ces mesures ont un impact immédiat du côté des recettes des administrations publiques,

tandis que les économies réalisées en dépenses produiront leurs effets progressivement en 2003 et en 2004.

En second lieu, **s'agissant des dépenses d'assurance maladie**, ont été prévus, conformément à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 :

- un forfait de remboursement selon le prix du générique,
- le déremboursement des médicaments à service médical rendu insuffisant,
- une baisse du taux de remboursement des médicaments à service médical rendu faible ou modéré.

L'état actuel des prévisions de recettes fiscales

LES DIFFICULTÉS DE LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES

La prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes – tant 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 afférente à l'année passée et réagissent ainsi avec retard.

Outre cette distinction, les spécificités de l'impôt et la nature précise des évolutions économiques (au-delà de l'évolution globale de la croissance en volume) sont déterminantes : le comportement de la TVA ne sera pas indépendant du partage entre consommation finale et investissement, ou entre demandes intérieure et extérieure ; celui de l'impôt sur les sociétés dépendra des résultats des entreprises, de leurs contraintes de trésorerie et du jeu du mécanisme de solde/acomptes ; enfin, l'impôt sur le revenu répondra à la dynamique des revenus catégoriels (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 macro-économique 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 macro-économiques, 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.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, la prévision suppose de disposer d'hypothèses d'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 de variables financières (plus-values boursières, par exemple), soumis à une extrême volatilité.

Le passage des assiettes aux recettes

L'impôt resterait difficile à prévoir même si son assiette macro-économique était 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 (qui amplifie d'ailleurs, avec une élasticité supérieure à un, l'incertitude affectant son assiette). De même, l'impôt sur les sociétés n'est acquitté que par les sociétés bénéficiaires : différents niveaux de recettes peuvent ainsi être associés à un même volume global de bénéfices nets. 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 strictement macro-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, engendrant dans certains cas des " effets de bord " entre exercices budgétaires, voire 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 versés rend plus difficile encore la prévision de recouvrement annuel³ ; 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 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.

³ A titre illustratif, une erreur de 500 M€ dans la simple évaluation du partage des recettes 2002 entre soldes et acomptes (information au demeurant non retracée directement par la comptabilité) induirait une variation de 1,3 Md€ de la prévision 2003.

Selon l'horizon envisagé, les facteurs d'incertitude décrits ci-dessus n'interviennent pas tous avec la même intensité. Ils illustrent toutefois la nécessité d'une approche prudente, s'agissant notamment de prévisions de recettes effectuées tôt dans l'année.

Parce qu'il est attaché à la sincérité et à la transparence de ses prévisions, le Gouvernement ne souhaite pas éluder les diffi-

cultés techniques de l'exercice et choisit, au contraire, d'en informer le Parlement, conformément à l'engagement pris devant lui.

La révision de la prévision de recettes fiscales 2003 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 :

- du montant, désormais connu, des recettes effectivement perçues en 2002 ;
- des données macro-économiques les plus récentes pour l'année 2002 (compte provisoire) et pour l'année 2003 (hypothèses économiques révisées, notamment une croissance du PIB ramenée de 2,5 % en volume à 1,3 %) ;
- des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2003. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées, puisque les données connues sont celles arrêtées au mois d'avril.

Au vu de ces éléments, les recettes fiscales pourraient s'établir en moins-value de 5,1 Mds€ par rapport à la prévision de LFI (248,7 Mds€).

L'essentiel de cette révision porterait sur l'impôt sur les sociétés, la TVA et la TIPP.

Les principales hypothèses sous-jacentes à cette estimation sont les suivantes :

- les **recouvrements d'impôt sur les sociétés** diminueraient fortement par rapport à 2002 (- 7,6 %), faisant apparaître un écart d'au moins - 3,1 Mds€ par rapport à la LFI. Cette prévision dégradée s'explique par la diminution du bénéfice fiscal en 2002, qui pèsera doublement sur les recettes 2003 par le mécanisme d'acompte et solde : les acomptes 2002 étant restés relativement élevés, la chute du bénéfice fiscal 2002 devrait se traduire par des soldes 2003 faibles et par des acomptes diminués à compter du mois de juin ;
- **la TVA nette apparaîtrait en retrait d'au moins - 1,5 Md€ par rapport à la LFI**, du fait d'une demande intérieure moins dynamique que prévu initialement, qui limiterait sa progression annuelle à 2,6 % ;
- **la TIPP s'inscrirait en moins-value de - 0,6 Md€ par rapport à la LFI**, du fait de l'inflexion des consommations de carburant

au cours du dernier trimestre 2002 (effet base) et de projections revues à la baisse sur la consommation 2003 ; la progression de la TIPP par rapport à 2002 serait ramenée à + 5 % ;

- sur les autres recettes, y compris l'impôt sur le revenu, les informations connues à ce jour ne sont pas de nature à remettre en cause l'évaluation de LFI 2003. Des plus-values sont envisageables sur l'impôt sur le revenu, du fait du report sur 2003 de certains recouvrements de 2002 ; ces plus-values ne sont pas quantifiées à ce stade, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur le produit de l'imposition des plus-values financières, dont le montant ne sera connu qu'à l'automne.

Ces prévisions restent, globalement, affectées d'une incertitude encore très importante : au-delà des aléas 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.

La prévision du Gouvernement n'a pu, par construction, prendre en compte ces recouvrements que sur la période allant de janvier à avril, soit 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.

Compte tenu des aléas pesant aujourd'hui sur la conjoncture du second semestre, le Gouvernement n'écarte pas le risque d'une dégradation allant au-delà de 5,1 Mds€.

Les orientations des finances publiques pour 2004-2006

La stratégie de finances publiques pour 2004-2006 s'inscrit dans la perspective du renforcement à moyen terme de la croissance potentielle de l'économie française, de la reconstitution de marges de manœuvre pour d'autres dépenses que les intérêts de la dette et du respect par la France de ses engagements européens.

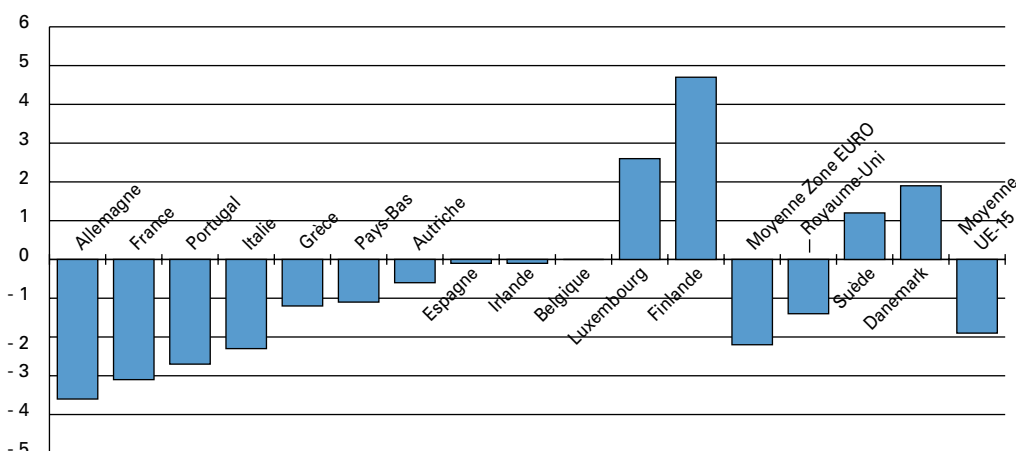
Elle repose sur une évolution maîtrisée des dépenses des administrations publiques, et notamment de l'Etat et des administrations sociales : le respect d'une norme d'évolution des dépenses publiques en volume inférieure à la croissance permettra d'atteindre simultanément les objectifs de réduction du déficit public et de baisse des prélèvements obligatoires.

S'engager dans une véritable consolidation budgétaire

Le 1^{er} mars dernier, le Gouvernement a notifié à la Commission Européenne une prévision de déficit public de 3,4 % du PIB pour 2003, soit un dépassement du seuil de 3 % fixé par le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance adopté à Amsterdam en 1997. Le Portugal en 2001 et l'Allemagne en 2002 ont également dépassé ce seuil, et seront probablement au-delà en 2003.

Au sein de l'Union européenne la France se singularise cependant à un double titre : ses finances publiques sont particulièrement dégradées ; après le coup d'arrêt apporté en 1999 à l'assainissement des comptes publics entamé en 1995, elle a ensuite enregistré la plus forte détérioration de son déficit structurel.

Besoin de financement des APU en 2002 (en % du PIB)



La France ne peut se maintenir durablement au-delà du seuil de 3 % de déficit public. L'assainissement des comptes publics répond en effet à des principes de bon sens.

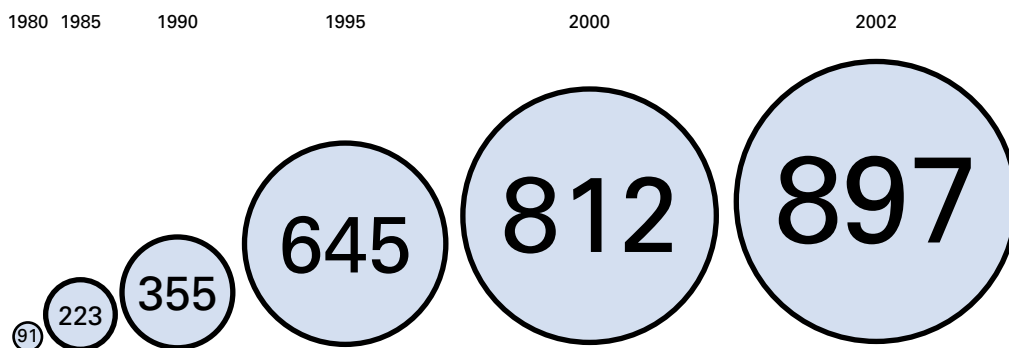
La progression continue de la dépense publique doit être stoppée. La France est aujourd'hui nettement en tête des pays de la zone Euro pour la part des dépenses publiques dans le PIB. Quatre pays en Europe seulement affichent un ratio de la dépense rapporté au PIB supérieur à 50 % : par ordre décroissant, la Suède (55,5 %), le Danemark (54,9 %), la France (53,6 %) et l'Autriche (52,4 %). Par rapport à la moyenne de la zone Euro, c'est-à-dire par rapport à des pays avec lesquels nous partageons une vision commune des services publics nécessaires, le surcroît de dépense publique en France est

de 5,5 points de PIB, soit plus de 80 Mds€ ou plus des trois-quarts du produit de la TVA.

La France doit retrouver un cap de politique budgétaire soutenable. L'Etat est aujourd'hui placé dans la situation de devoir emprunter pour payer les intérêts de la dette. Outre l'impact défavorable de la ponction croissante ainsi opérée sur l'épargne disponible, au détriment de l'investissement privé, la montée continue de l'endettement public entraîne des transferts intergénérationnels. Ceux-ci sont d'autant moins légitimes que les dépenses publiques accumulées ont davantage financé des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement.

Le graphique ci-dessous illustre la dynamique d'évolution du stock de la dette publique depuis 1980.

Évolution du stock de la dette publique de 1980 à 2002 (en milliards d'euros)



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 Etats-membres de l'Union économique et monétaire sont en effet tenus de respecter les **critères de convergence** définis dans le **traité de Maastricht** et repris 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'Etat et de Gouvernement et de deux règlements associés, engage les États-membres à parvenir à des comptes publics "proches de l'équilibre ou excédentaires". Ce dispositif de prévention contre les déficits publics excessifs doit permettre aux Etats de faire face aux fluctuations conjoncturelles sans dépasser le seuil de 3 % de déficit. Pour parvenir à cet équilibre, les Etats transmettent chaque année à la Commission un programme pluriannuel (appelé "programme de stabilité" pour ceux qui appartiennent à la zone euro⁴), 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 Etat-membre a dépassé le seuil des 3 % de déficit public, l'article 104 du Traité sur l'Union européenne⁵ prévoit que la Commission propose au Conseil de constater (à la majorité qualifiée) l'existence **d'un déficit public excessif**. Il s'agit d'un processus *a posteriori* : la Commission se fonde sur des données constatées et non prévisionnelles. Elle propose ensuite au Conseil les termes d'une recommandation demandant à l'Etat-membre de prendre des mesures correctrices, dans un délai de 4 mois, de nature à assurer le retour sous la barre des 3 %, au plus tard l'année suivant celle où a été constatée l'existence d'un déficit excessif. Dans le cas de la France, le déficit excessif a été constaté en 2003 au titre des données définitives sur l'exercice 2002 notifiées en mars dernier. Le retour sous les 3 % s'impose au plus tard pour l'exercice 2004.

En l'absence de mesures correctrices prises dans le délai de 4 mois suivant la recommandation, la Commission peut engager une procédure de mise en demeure débouchant sur la possibilité pour le Conseil d'appliquer des sanctions graduelles :

- révision de la politique de prêt de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ;
- dépôt de garantie non rémunéré auprès de la BCE à hauteur de 0,2 point de PIB (augmenté d'un élément variable égal au dixième du dépassement au-delà de 3 %, jusqu'à concurrence d'un maximum total de 0,5 point de PIB) ;
- conversion de ce dépôt en amende si, dans les deux années consécutives à la décision du Conseil exigeant un dépôt, ce dernier estime que le déficit excessif n'a pas été corrigé.

⁴ Les Etats membres de l'UE n'ayant pas adhéré à l'euro établissent un "programme de convergence".

⁵ Précisé par le règlement du Conseil n° 1467/97.

La France n'a pas mis à profit les années de bonne conjoncture pour réduire suffisamment les déficits.

L'OCDE définit comme une consolidation budgétaire une période durable (au moins 3 ans) pendant laquelle le solde effectif toutes administrations publiques confon-

dues s'améliore d'année en année. Au total, une vingtaine de phases de consolidation budgétaire ont pu être identifiées pendant les années 90.

Le tableau ci-dessous décrit les stratégies différentes mises en œuvre par les pays de l'OCDE pour redresser leurs finances publiques.

Pays	Période	Évolution de la capacité de financement ajustée du cycle (1) (a) En points de PIB	Évolution des recettes ajustées du cycle (b) En points de PIB	Évolution des dépenses primaires ajustées du cycle (c) En points de PIB	Évolution de la charge nette d'intérêts (d) En points de PIB	Autres (variations de périmètre, opérations non récurrentes) (e) En points de PIB
Etats-Unis	1993-2000	6,2	3,0	- 1,9	- 1,0	0,3
Royaume-Uni	1994-2000	6,9	3,1	- 2,0	- 0,2	1,6
Canada	1993-2000	9,4	0,2	- 6,9	- 1,9	0,4
Nouvelle-Zélande	1991-1994	5,8	- 1,2	- 2,3	- 2,9	1,8
Pays-Bas	1995-2000	4,7	0,3	- 4,3	- 1,1	- 1,0
Finlande	1994-2000	4,6	- 0,9	- 3,9	- 1,4	0,2
Suède	1994-1998	10,6	2,2	- 4,5	- 1,8	2,1
France	1994-2000	3,3	2,1	- 0,6	- 0,1	0,5
Allemagne	1997-2000	1,0	0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,1
Italie	1991-2000	10,8	3,0	- 1,6	- 3,9	2,3
Espagne	1996-2001	4,7	1,7	- 0,4	- 2,0	0,6

Source : OCDE.

(1) Évolution du solde structurel, i.e. du solde corrigé de l'impact conjoncturel lié à une croissance effective plus forte ou plus faible que la croissance potentielle.

(2) (a) = (b) - (c) - (d) + (e).

L'ajustement structurel a d'abord pu être obtenu par une augmentation du poids des prélèvements : c'est notamment le cas de la France, dont 75 % de l'effort de consolidation structurelle observé entre 1994 et 2000 est lié à la hausse des recettes, et de l'Allemagne.

La baisse de la charge nette de la dette a constitué une seconde modalité d'ajustement : la baisse des taux d'intérêts réels a eu un impact particulièrement prononcé pour les pays européens fortement endettés à l'occasion du passage à l'euro et explique également une part importante du redressement. Ainsi, pour l'Italie, les économies sur la charge nette de la dette représentent 4 points de PIB sur la période 1991-2000, soit près de la moitié de l'amélioration totale.

Les comparaisons internationales indiquent également que les consolidations budgétaires « réussies », ou pérennes, ont été obtenues par l'aptitude à **réduire significativement le poids de la dépense dans le PIB**, davantage que par des hausses des prélèvements obligatoires. Au cours des années 90, une demi-douzaine de pays comparables à la France par leur rythme de croissance économique ont ainsi réussi une telle performance : Canada, Pays-Bas, Suède, Nouvelle-Zélande, Finlande⁶.

L'examen des stratégies budgétaires met par ailleurs en évidence des **disparités fortes dans les efforts réalisés pour**

⁶ Qui a certes connu un taux de croissance annuel du PIB de 5 % en moyenne de 1994 à 2000.

réduire les dépenses primaires (dépenses hors charges de la dette).

Les résultats les plus spectaculaires ont été observés au Canada, qui sur la période 1993-2000 a réduit de 6,9 points de PIB le poids des dépenses primaires ajustées du cycle dans le PIB. Les performances néerlandaise et suédoise sont pour leur part de l'ordre de 4 à 4,5 points de PIB, mais ont été obtenues sur une période plus resserrée (respectivement 1994-1998 et 1995-2000). A un moindre degré, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont consenti un effort de baisse des dépenses primaires de l'ordre de 2 points de PIB qui apparaît d'autant plus significatif que le poids des dépenses publiques dans le PIB est plus modeste dans ces deux pays que dans la plupart des pays de l'OCDE. **En France, en revanche, le poids des dépenses primaires ajustées du cycle n'a été réduit que de 0,6 point de PIB en 6 ans.**

Pour obtenir une baisse effective du poids de la dépense primaire dans le PIB, tous les pays en question ont donné une priorité politique forte à la maîtrise de la dépense et se sont assigné des objectifs ambitieux au niveau macro-budgétaire, le plus souvent déclinés sous forme de plafonds – annuels ou pluriannuels – ayant un caractère impératif pour les différents ministères. A titre d'exemple :

- En Suède, la procédure budgétaire prévoit le vote par le Parlement d'un plafond pour l'ensemble des dépenses, divisé en 27 enveloppes budgétaires fixées sur une période de trois ans, le rythme d'évolution incorporant des gains de productivité de l'ordre de ceux des services marchands.
- Aux Pays-Bas, l'évolution des finances publiques à moyen terme est cadrée par les termes des accords de Gouvernement élaborés tous les 4 ans à l'occasion des élections générales : ces accords fixent

des plafonds pour les dépenses de l'Etat, d'abord pour 3 enveloppes (Etat, secteur social, santé), puis pour chaque ministère.

- En Nouvelle-Zélande, la procédure budgétaire repose sur la fixation de plafonds de dépenses pour la législature : ces plafonds sont stables en dollars courants afin de financer les services existants, à politique inchangée et à position dans le cycle inchangée ; le Gouvernement néo-zélandais s'engage également sur un montant maximal de nouvelles dépenses discrétionnaires à engager sur les trois années qui viennent, toute nouvelle initiative en dépense (hausse de certaines allocations, revalorisation salariale) venant en déduction d'une « *provision pour nouvelles dépenses* » jusqu'à épuisement.

Dans tous les pays concernés, la réduction des dépenses primaires a été rendue possible grâce à des réformes structurelles ambitieuses dans de nombreux domaines de l'action publique.

Ainsi par exemple en matière de dépenses de transfert, les réformes structurelles ont combiné la réforme du système de prestations (cf. réformes de l'assurance-chômage en Finlande ou des allocations invalidité aux Pays-Bas, réforme des retraites en Finlande ou en Suède) et la responsabilisation accrue des acteurs en introduisant des « signaux de marché » : ainsi aux Pays-Bas la charge des indemnités journalières de maladie pendant la 1^{re} année de maladie a été transférée progressivement aux entreprises, la solidarité nationale ne prenant le relais qu'avec l'entrée au bout d'un an du salarié dans un mécanisme d'invalidité permanente.

En Suède, la réforme du financement du système de santé a été conduite avec l'introduction d'un système de « ticket

modérateur » plafonné et la séparation entre acheteur de soins et prestataire.

La réforme de l'Etat menée dans les pays de l'OCDE a conduit à une revue des missions et une réduction plus ou moins prononcée du périmètre de l'Etat.

A titre d'illustration, l'Allemagne a ainsi réduit de 1,5 % par an en moyenne les effectifs de sa fonction publique de 1993 et 2001. Au Canada, la révision des programmes conduite de 1994 à 1998 a amené à une réduction nette de 17 % des effectifs (65 000 emplois) : elle s'est traduite par un ample mouvement de renouvellement de la fonction publique rendu nécessaire par l'enrichissement des métiers. L'Italie a réduit le nombre de ses ministères à 12, a créé des agences et opéré de nombreuses simplifications administratives lui ayant permis de réduire la taille de sa fonction

publique. L'action sur la masse salariale publique est de façon générale un chantier de longue haleine, mais des résultats significatifs ont été obtenus dans la plupart des pays de l'OCDE, particulièrement en Finlande et au Pays-Bas.

Enfin, ces politiques de consolidation budgétaire ont pu exercer des effets économiques positifs (cf. tableau ci-dessous) :

le potentiel de croissance peut être accru par des réformes structurelles et la simplification des dispositifs administratifs et réglementaires ; une politique crédible de réduction du déficit public, assise sur une maîtrise de la dépense, peut en outre contribuer à restaurer la confiance et à relancer la demande interne privée, à partir d'une situation des finances publiques dégradée.

Pays	Période	Évolution du besoin de financement ajusté du cycle En points de PIB	Évolution des dépenses primaires ajustées du cycle En points de PIB	Taux de croissance annuel moyen sur la période
Canada	1993-2000	9,4	- 6,9	3,6 %
Nouvelle-Zélande	1991-1994	5,8	- 2,3	2,8 %
Irlande	1996-2000	3,8	- 4,0	9,7 %
Pays-Bas	1995-2000	4,7	- 4,3	3,4 %
Finlande	1994-2000	4,6	- 3,9	4,8 %
Norvège	1994-1997	7,2	- 4,0	5,0 %
Suède	1994-1998	10,6	- 4,5	2,9 %
<i>Pm : France</i>	<i>1994-2000</i>	<i>3,3</i>	<i>- 0,6</i>	<i>2,4 %</i>

Source : OCDE.

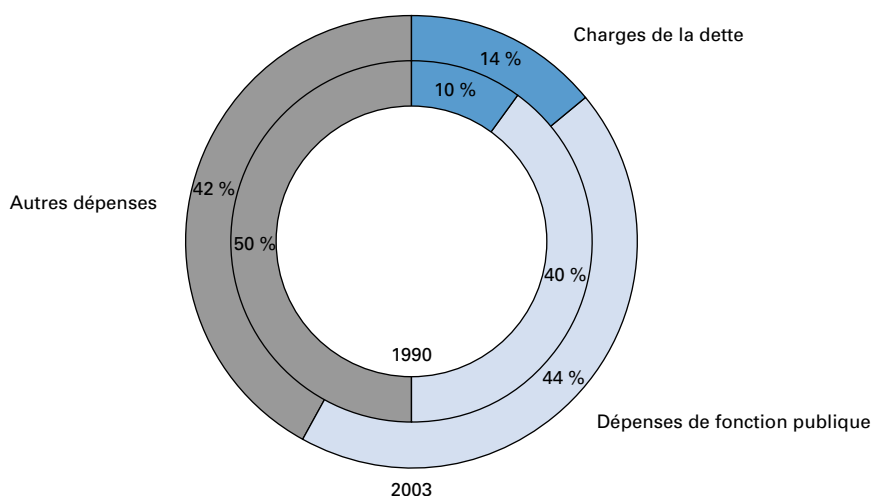
La consolidation budgétaire suppose une évolution maîtrisée des dépenses de l'Etat

La structure des dépenses de l'Etat s'est fortement modifiée ces dix dernières années. La part des dépenses rigides au sein du budget général s'est accrue, réduisant progressivement les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement.

Les dépenses de l'Etat progressent en volume sur moyenne période. Deux postes particulièrement dynamiques expliquent la quasi-totalité de cette progression ces der-

nières années : les dépenses de fonction publique (rémunérations et pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat) et les charges de la dette. Ces dépenses connaissent depuis 1990 une dynamique forte : sur la dernière décennie, plus de la moitié de l'augmentation du budget général de l'Etat, et près de 85 % entre 1998 et 2000, est imputable aux dépenses de fonction publique et à la charge de la dette (cf. tableau page suivante).

• **Les dépenses de fonction publique (y compris les pensions)** connaissent une



dynamique forte : elles préemptent depuis quelques années une part toujours plus importante des dépenses de l'Etat.

En l'absence de toute action correctrice (renouvellement non systématique des départs à la retraite massifs de la prochaine décennie), ces dépenses progresseront de façon encore plus dynamique dans les années à venir en raison de l'impact du choc démographique sur les pensions (sur lesquelles la capacité d'action est faible à court terme).

L'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les autres dépenses du budget général (et notamment d'investissement), rend une telle évolution insoutenable à moyen terme.

- La rigidité croissante provient également de **l'augmentation des charges d'intérêt de la dette**. Le poids de la dette publique dans la richesse nationale a considérablement augmenté en 20 ans,

passant de 25 % en 1982 à 59 % en 2002, poussant à la hausse la part des recettes fiscales consacrée au paiement des intérêts de la dette.

La progression des charges de la dette réduit la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement. Cet effet d'éviction a été particulièrement marqué au cours des dernières années, puisque le poids des charges de la dette dans les dépenses nettes de l'Etat a fortement augmenté, passant de moins de 5 % il y a vingt ans à 14 %.

Au total en 2003, la charge des intérêts de la dette s'élève à 660 € par français et par an. Alors que chaque ménage de deux enfants reçoit de la collectivité nationale une aide de 1 320 € au titre des allocations familiales, l'Etat consacre, pour ces quatre personnes, une somme double au titre des intérêts de la dette publique (2 640 €).

Solde stabilisant la dette publique

La dette des administrations publiques s'accroît spontanément sous l'effet d'un processus auto entretenu : toutes choses égales par ailleurs, la charge d'intérêt qu'elle génère conduit à augmenter le déficit public ; le financement du déficit par l'emprunt augmente en retour l'encours de dette, ce qui se traduit par une nouvelle progression des charges d'intérêt...

C'est pourquoi la stabilisation de la dette publique exige de dégager un excédent primaire ⁷, c'est-à-dire d'avoir des recettes suffisantes pour couvrir non seulement les dépenses, mais aussi les charges d'intérêt liées à la dette.

Dans ce contexte, la prise en compte de la croissance de l'économie permet de préciser le niveau du solde public et/ou du solde public primaire nécessaire pour stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB :

- comptablement, abstraction faite des effets de valorisation de la dette et des revenus d'intérêt des administrations publiques :

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

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

exprimée en part de PIB, cette relation prend la forme suivante après simplification :

$$s_t = d_t - (1 + \gamma_t) d_{t+1}$$

où : - s_t , d_t désignent le déficit et la dette exprimés en points de PIB
- γ_t le taux de croissance du PIB nominal pour l'année t

d'où l'expression du solde public (en points de PIB) permettant de stabiliser le ratio de dette au PIB :

$$s^*_t = -\gamma_t d_t$$

- L'expression du solde public primaire permettant de stabiliser le poids de la dette dans le PIB s'obtient de la même manière :

$$\text{on a : } SP_t = S_t + i_t D_t$$

où - SP_t désigne le solde primaire
- i_t le taux d'intérêt nominal apparent sur la dette

d'où, après simplification :

$$sp_t = (1 + i_t) d_t - (1 + \gamma_t) d_{t+1}$$

L'expression du solde primaire permettant de stabiliser le poids de la dette dans le PIB est :

$$sp^*_t = (i_t - \gamma_t) d_t$$

Cette formule conduit à trois principales conclusions opérationnelles :

- Le caractère soutenable ou non d'une politique budgétaire dépend, non pas seulement du solde public et de la dette mais de l'écart « critique », c'est à dire de l'écart entre le taux d'intérêt nominal de la dette (*i.e.*, son coût) et le taux de croissance nominal du PIB (*i.e.*, la capacité à dégager des recettes publiques pour assurer le financement). Si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB, le solde primaire requis est un excédent primaire d'autant plus élevé que le ratio dette/PIB de l'année précédente était lui-même élevé. A l'inverse, quand la croissance nominale est très supérieure au taux d'intérêt, comme c'était le cas

dans les années 60, le ratio dette/PIB peut être maintenu constant même avec un déficit budgétaire important (le solde primaire stabilisant correspondait ainsi à un déficit public de - 2 % du PIB au début des années 60).

- Le ralentissement de l'accumulation de la dette est d'autant plus difficile que l'ajustement budgétaire intervient tardivement : le solde primaire stabilisant est en effet proportionnel à l'encours dette/PIB de l'année précédente.

- Les soldes effectifs et primaires stabilisant la dette varient dans le temps en fonction du niveau de la dette mais aussi du rythme de la croissance et des taux d'intérêt. A titre illustratif, avec une dette à 60 points de PIB, selon que l'hypothèse de croissance soit de 2,5 % en volume (4 % en valeur) ou de 1,5 % (3 % en valeur), les soldes effectif ou primaire requis pour stabiliser la dette varient de 0,6 point de PIB : dans le premier cas un déficit public effectif de 2,4 points de PIB permet de stabiliser la dette, alors qu'il faut ramener ce déficit à 1,8 point de PIB dans le second cas.

En 2003, le solde stabilisant la dette s'élèverait à - 1,9 point de PIB, le solde primaire stabilisant à 1,2 point de PIB.

⁷ On appelle solde primaire le solde public hors charges liées à la dette.

La politique du Gouvernement vise à restaurer les marges de manœuvre en matière budgétaire à travers un effort de redéploiement de la dépense publique.

- **Une réorientation a déjà été opérée en 2003.** Le budget 2003 a été largement consacré à la restauration de l'autorité de l'Etat à l'intérieur comme à l'extérieur à travers les lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et pour la justice et la loi de programmation militaire. Dans le même temps, les dépenses de personnel ont été contenues avec une légère réduction des emplois publics alors que plus de 100 000 emplois avaient été créés dans la dernière décennie.
- Pour l'année 2004, **les premières conséquences de la politique de réforme structurelle** permettront une maîtrise accrue des dépenses de l'Etat comme de celles des ASSO. S'agissant de l'Etat, la lettre de cadrage pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2004 prévoit que les dépenses de l'Etat seront

globalement stabilisées en volume (euros constants), tandis que les dépenses hors dette et fonction publique seront stabilisées en valeur (euros courants). Cette stratégie de maîtrise des dépenses de l'Etat sera poursuivie à l'horizon 2006. Après la réforme des retraites, le Gouvernement va mettre en place des outils efficaces de régulation des dépenses de santé avec pour objectif le meilleur soin au moindre coût.

Prévisions de recettes et de dépenses à moyen terme par grandes fonctions

Conformément à l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, ce rapport présente des prévisions de moyen terme des ressources et des charges de l'Etat.

Projections à moyen terme des dépenses de l'Etat

Compte tenu du ralentissement économique et de ses répercussions sur les

finances publiques en 2002 et 2003, le Gouvernement souhaite maîtriser de façon plus volontariste ses dépenses (notamment par rapport aux objectifs du programme de stabilité 2004-2006 transmis à l'Union européenne) et parvenir à la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat.

La stratégie de finances publiques pour 2004-2006 sera articulée autour d'un triple objectif : maîtriser les dépenses de fonction publique, renforcer l'autorité de l'Etat dans ses missions régaliennes et réformer son champ et ses modes d'intervention. L'évolution par grandes fonctions des dépenses de l'Etat peut être retracée comme suit⁸ :

Stabilisation en volume des dépenses

	LFI 2003	2006	Evol 06/03
Dette	38 289	43 000	12,3 %
Masse salariale	84 413	86 553	2,5 %
Pensions	35 981	41 299	14,8 %
Autorité de l'État	20 912	23 421	12,0 %
Autres dépenses	94 217	92 093	-2,3 %
Budget général	273 812	286 319	4,6 %

Croissance de 1 % en volume

Budget général	273 812	289 147	5,6 %
----------------	---------	---------	-------

Dans un scénario de **stabilisation sur trois ans des dépenses de l'Etat en volume**, les crédits progressent au même rythme que les prix, soit une augmentation de 12,5 Mds€. Sur ce total, la progression mécanique des dépenses de pensions, du service de la dette et la hausse prévisible de la masse salariale préempteraient 12,2 Mds€.

Afin de pouvoir assurer le financement des dépenses concernant l'autorité de l'Etat

(Défense, Sécurité, Justice), les autres dépenses de l'Etat devraient être réduites de près de 2 Mds€.

Un **scénario alternatif** (conforme à la lettre du programme de stabilité 2004-2006) consisterait à faire croître les dépenses de l'Etat de 1 % en volume sur trois ans. Les crédits seraient alors accrus de 2,9 Mds€ supplémentaires, au prix d'une limitation à due concurrence des possibilités de réduction du déficit.

Tenir compte du poids des charges de la dette

La charge de la dette dépend de plusieurs facteurs, qui sont pour la plupart hors du contrôle du Gouvernement. Ainsi, si cette charge est fonction du niveau de la dette, celui-ci résulte pour l'essentiel des déficits passés. De même, le niveau des

taux d'intérêt est déterminé par la politique de la Banque centrale européenne et la situation des marchés de capitaux.

La sensibilité de la charge de la dette aux évolutions de taux d'intérêt est forte. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de 50 points de base des taux d'intérêt à court et à long terme renchérit la charge de la dette de 500 millions d'euros environ l'année suivante.

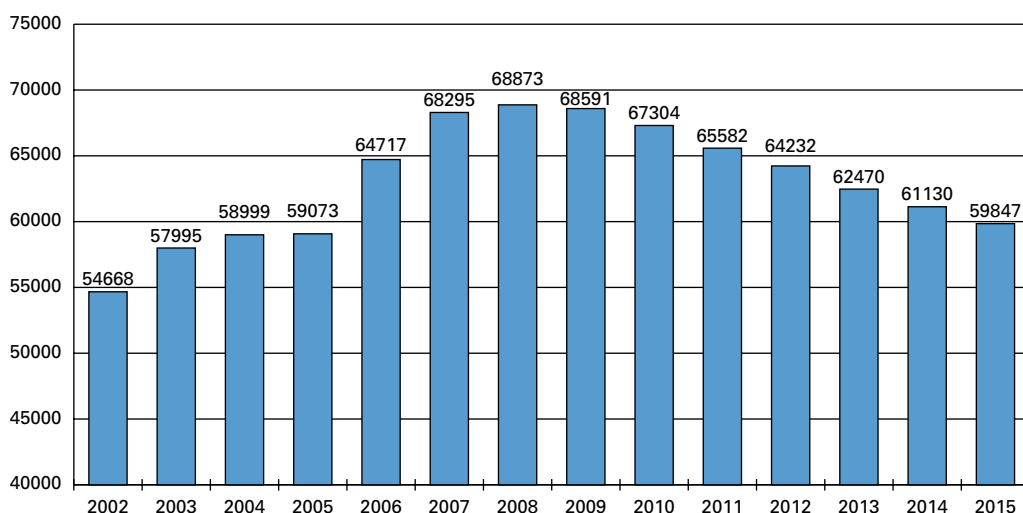
⁸ Avec une hypothèse d'inflation de 1,5 % sur la période.

Maîtriser les dépenses de fonction publique

Comme le montrent les projections ci-dessus, 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. Dès l'année 2000, 45 % de l'accrois-

sement des dépenses de personnel était lié aux dépenses de pension, contre 37 % en 1997. D'ici 2006, l'évolution spontanée des pensions représente plus de 5 Mds€. Cette évolution s'explique par l'importance des départs à la retraite dans la fonction publique dans les dix prochaines années.

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



L'ampleur de ces départs justifie pleinement la réflexion en cours sur les missions de l'Etat et ses moyens. La réforme de l'Etat, au travers des réformes structurelles menées dans chaque ministère, ainsi que les progrès technologiques, devraient conduire à une réduction du format de la fonction publique (à l'instar de ce qui peut être constaté dans les autres pays industrialisés) et à une amélioration du service rendu aux usagers. Elle fournira également l'occasion d'enrichir les tâches de certains agents – le succès de la télédéclaration des

revenus cette année constitue à cet égard un exemple. Des externalisations peuvent également être mises en œuvre : l'Etat peut et doit recentrer ses agents sur des missions de contrôle, de régulation ou de fourniture de prestations non marchandes.

L'évolution prévue de la masse salariale dépend de plusieurs facteurs : GVT, effectifs, salaires, mesures catégorielles. Une part de cette évolution est inévitable car elle repose sur la progression automatique des carrières des fonctionnaires.

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.

1. 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.

2. Le salaire moyen par tête (SMPT)

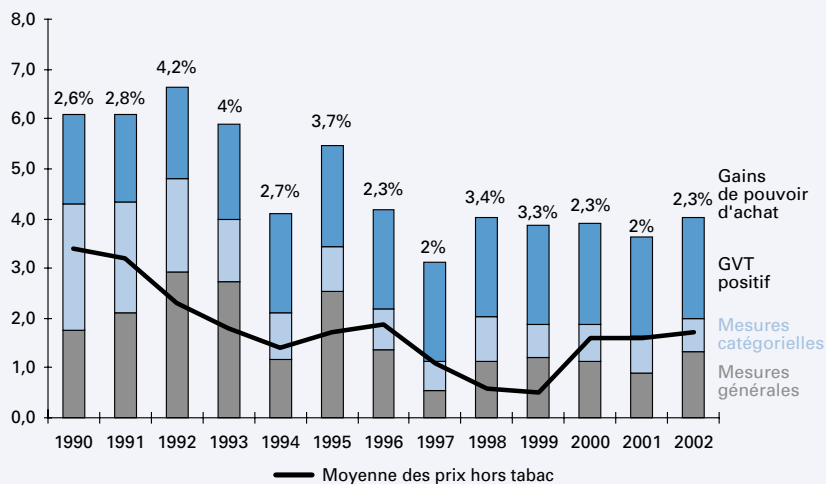
La progression du SMPT mesure l'évolution de la masse salariale à effectifs constants. Autrement dit, elle rend compte de l'évolution du coût moyen d'un agent. Celle-ci est la résultante de la progression des salaires des agents en place, mesurée par la RMPP, et de l'effet de la modification de la structure 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 (cf. graphique page suivante).

Entre 1990 et 2002, la RMPP des fonctionnaires de l'Etat progresse en moyenne de 4,6 % par an. Compte tenu de l'inflation hors tabac sur cette période, la RMPP a ainsi bénéficié de 2,9 % 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

Évolution des composantes de la rémunération des personnels en place pour la fonction publique de l'État



1998. Les augmentations mises en oeuvre, alignées sur la hausse 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 la mise en oeuvre des plans de revalorisation de la fonction enseignante 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.

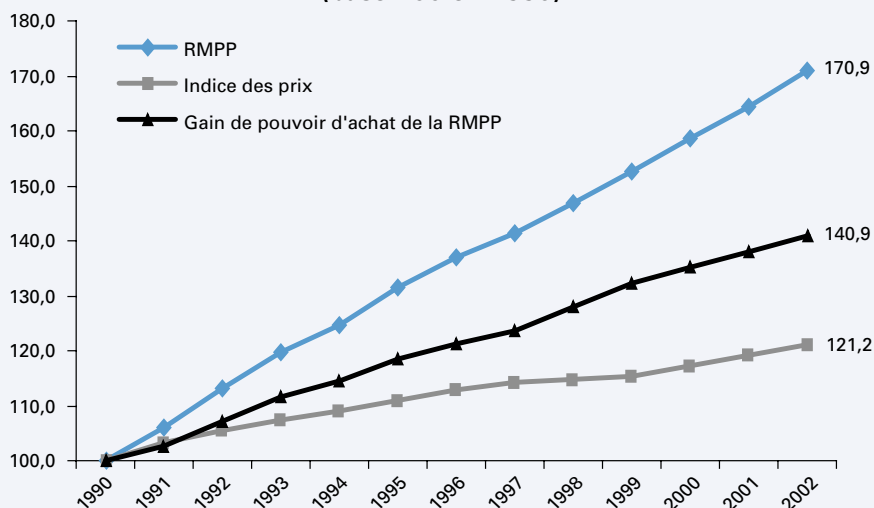
- Enfin le troisième facteur est le **GVT positif**, autrement dit l'effet des avancements d'échelon et des promotions de grade ou de corps, accru par les reclassements et les améliorations de carrière réalisées dans le cadre des plans catégoriels horizontaux. L'effet de carrière, estimé à + 1,8 % à la fin des années 80 est de l'ordre de **2 % en 2002**. 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 2002, la progression de la RMPP atteint 4 % environ, soit une augmentation en euros constants de l'ordre de 2,2 %, (évolution des prix hors tabac de 1,7 %). Les mesures salariales d'avril et de novembre 2001 ont eu un effet de report sur l'évolution des mesures générales de 0,75 % compte tenu du calendrier des augmentations de la valeur du point en 2001. Les mesures catégorielles ont contribué dans leur ensemble pour 0,7 % 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 dont ont bénéficié les fonctionnaires sur la même période.

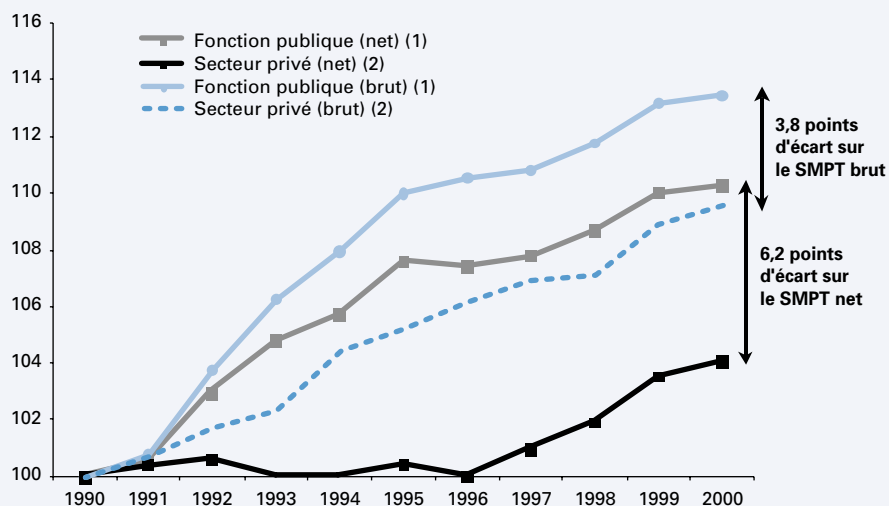
Évolution comparée de l'indice des prix et de la RMPP

(base 100 en 1990)



Sur 1990-2000, 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'Etat a ainsi progressé de 2,7 % en moyenne sur la période contre 2,1 % pour le SMPT net du secteur privé (source : INSEE).

Évolution comparée en euros constants des salaires moyens bruts et nets du secteur privé et de la fonction publique de l'Etat de 1990 à 2000 (base 100 en 1990)



D'autres facteurs, comme les effectifs, peuvent faire l'objet de mesures à court terme, même si les décisions en ce domaine produisent des effets budgétaires davantage à moyen/long terme. A cet égard, la projection ci-dessus est conventionnellement fondée sur le non remplacement partiel des départs à la retraite.

Renforcer l'Etat dans ses missions régaliennes

Dans le prolongement des décisions prises en 2003, il est aujourd'hui prévu que des moyens importants (2,5 Mds€ hors personnel à horizon 2006, soit une progression de plus de 12 %) seraient consacrés aux missions régaliennes de l'Etat (Défense, Intérieur, Justice).

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire permettra une augmentation sans précédent des dépenses d'équipement (+ 15,7 % de 2002 à 2006).

En matière de sécurité intérieure, 3 450 emplois supplémentaires de policiers et 4 200 emplois supplémentaires de gendarmes seront créés. D'importants moyens de fonctionnement et d'équipement viendront compléter l'effort en matière d'effectifs.

Enfin, plus de 6 000 emplois supplémentaires seront créés au ministère de la justice afin de poursuivre la modernisation du fonctionnement de ce service public et de mener à bien d'importants programmes d'investissement (programmes immobiliers en particulier).

Réformer le champ d'action de l'Etat et ses modes d'intervention à travers une procédure budgétaire modernisée

L'attente légitime d'un meilleur fonctionnement des administrations de la part de nos concitoyens suppose une revue des missions de l'Etat. Encore faut-il que les ser-

vices de l'Etat disposent des outils nécessaires à leur propre modernisation.

La nouvelle constitution financière doit permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La LOLF invite à formuler les politiques conduites par l'Etat, à leur assigner des objectifs et à s'engager sur des résultats. A cet effet, elle met en place une nouvelle structuration plus lisible des dépenses de l'Etat autour des objectifs de politique publique (les « programmes »), ainsi que les instruments et les indicateurs nécessaires à leur évaluation. Elle permet ainsi 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. Elle fournit enfin un levier considérable pour réformer l'Etat. *Certes, la LOLF ne produit pas en elle-même les réformes et les économies.*

Celles-ci doivent être le fruit d'une volonté politique, portée par chaque ministre et le Parlement, dont l'information se trouve être améliorée.

Elle offre toutefois **un cadre efficace pour les identifier et les concrétiser**. La LOLF 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 surtout 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.

Outre la réforme des outils de la gestion publique, le Gouvernement souhaite également **moderniser en profondeur la méthode de travail gouvernemental en matière budgétaire** en s'inspirant des meilleurs pratiques internationales. La conduite avec succès d'une ambitieuse revue de nos dépenses publiques suppose au préalable de renouveler en profondeur la relation séculaire entre le ministère du Budget et les ministres dits « dépensiers ». Le cadre de cette **nouvelle gouvernance budgétaire** repose sur deux principes fondamentaux :

- **Responsabiliser les ministres** : dans un Etat moderne, chaque Ministre doit être responsable de ses propres crédits, initiateur et maître d'œuvre de ses réformes, garant de la tenue de son budget, comptable de ses résultats au regard des objectifs qui sont assignés par le Parlement.
- **Inverser la charge de la preuve** : la recherche d'économies est un processus qui doit impliquer les ministères eux-mêmes, au travers notamment la mise en place d'outils nouveaux de contrôle de gestion.

A cet effet, des conférences d'économies structurelles ont été expérimentées cette année en amont de la procédure budgétaire.

Tenues de début février à début mars, elles ont été conclues par des réunions présidées par le Premier ministre. Leur objectif était d'examiner ministère par ministère, à l'issue d'un examen des missions, les réformes structurelles souhaitables dans chaque domaine d'intervention de l'Etat. Comme l'a rappelé le Premier ministre dans sa lettre de cadrage pour la loi de finances 2004, les réformes ayant ainsi été examinées à cette occasion trouveront leur première traduction dans le PLF pour 2004.

Les conférences d'économies structurelles seront reconduites : leur cadre méthodologique évoluera dans les prochains mois avec la constitution des programmes et la mise en place d'outils de mesure de la performance.

La mise en œuvre de la loi organique en matière de lois de finances (LOLF) est une priorité du Gouvernement.

Depuis un an, l'ensemble de ses dispositions a été appliqué avec soin : information sur l'exécution, nouveaux rapports, discussion sur le projet de loi de règlement 2001 avant le projet de loi de finances pour 2003, transparence sur la régulation budgétaire, etc. Parallèlement, le Gouvernement a fait le choix de créer une structure unique de pilotage, la direction de la réforme budgétaire, chargée des chantiers de modernisation du cadre et des concepts budgétaires, de la mise en place de la nouvelle comptabilité et de la gestion des nouveaux systèmes d'information.

Le Gouvernement a réalisé un important travail, éclairé par la loi organique et ses travaux préparatoires, nourri des observations des parlementaires, pour préciser les nouveaux concepts budgétaires et guider les ministères dans la **mise en place du futur cadre budgétaire** (dépenses de personnel, politiques interministérielles, plafonds d'autorisations d'emplois, services polyvalents, fonctions support, opérateurs de l'Etat, etc.)⁹. Dans le même temps, une centaine d'expérimentations ont été conduites afin de mesurer les conséquences de la réforme et d'en améliorer la diffusion dans les administrations. La maquette des missions / programmes / actions sera arrêtée avant la fin de l'année

⁹ Ce travail est précisé dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, juin 2003.

2003. Dans le même temps, le Gouvernement s'est attelé à l'élaboration du futur plan comptable de l'Etat qui sera achevé avant la fin de l'année¹⁰. Les conséquences de cette future maquette budgétaire et de la future organisation comptable de l'Etat se traduisent dès à présent dans le développement du nouveau système de gestion de la dépense de l'Etat, ACCORD, étendue à douze ministères en 2003 et à la totalité des administrations centrales en 2004.

Projections à moyen terme des recettes de l'Etat

Comme cela a été souligné (cf. supra, partie 2.3) 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 intégrées¹¹.

L'impôt sur les sociétés est le plus volatil et le plus difficile à prévoir : le bénéfice fis-

cal n'est que très faiblement corrélé aux grandeurs macro-économiques, la progression moyenne du bénéfice fiscal ne permet pas de déduire mécaniquement l'impôt dû¹² et les comportements des entreprises (notamment d'auto-limitation sur les acomptes versés spontanément) ajoutés au mécanisme d'acomptes et 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 2002 du bénéfice fiscal, un redressement progressif de ce bénéfice à partir de 2003, qui se traduirait à compter de 2004 par une reprise des recouvrements, attendus en forte chute en 2003 par rapport à 2002. L'ampleur du redressement dépend singulièrement de l'évolution du bénéfice fiscal : 1 % de croissance du bénéfice fiscal en plus ou moins en 2003 induirait une variation de l'ordre de 600 M€ sur les recettes 2004. Sur la période 1997-2002, les taux d'évolution du bénéfice fiscal ont connu des variations très heurtées, entre - 1 % (2002/2001) 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. Sur la période 2003-2006, la progression cumulée du produit de l'IS net serait comprise entre 10 % et 18 %.

¹⁰ Ce travail est précisé dans le rapport annuel du comité des normes de comptabilité publique au Parlement, déposé en juin 2003.

¹¹ À l'exception de l'impôt sur le revenu, dont la prévision intègre la mesure technique d'indexation du barème

¹² 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.

IS net	2004	2005	2006
Prévision : point haut	37,1	39,3	43,2
Prévision : point bas	34,0	35,4	37,2

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 1997-2002. 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 2003-2006, la croissance spontanée cumulée serait ainsi comprise entre 10,3 Mds€ et 13,5 Mds€.

TVA	2004	2005	2006
Prévision : point haut	115,6	120,0	124,6
Prévision : point bas	112,8	116,2	119,8

Montants en Mds€.

L'impôt sur le revenu devrait présenter un rythme de progression relativement dynamique, lié à un rebond des traitements et salaires à compter de 2004. L'ampleur de cette progression est affectée d'un aléa por-

tant 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	2004	2005	2006
Prévision : point haut	54,8	57,9	61,5
Prévision : point bas	53,1	55,1	57,3

Montants en Mds€.

La prévision portant sur la *taxe intérieure sur les produits pétroliers* repose sur des hypothèses d'évolution des consommations d'hydrocarbures. En raison de la diésélisation du parc automobile, on constate depuis 2000 une décélération de la consommation de supercarburant ; cette tendance n'entraîne pas, toutefois, d'accélération de la consommation de gazole, du

fait de la baisse continue de la consommation par kilomètre parcouru et du tassement relatif des ventes automobiles. Sur la période 2004-2006, une poursuite de ce phénomène est attendue, la consommation de supercarburant continuant à ralentir, voire à décroître, tandis que la consommation de diesel resterait proche de la moyenne des années passées.

TIPP	2004	2005	2006
Prévision : point haut	25,9	26,5	27,1
Prévision : point bas	25,4	25,6	25,7

Montants en Mds€.

Les *autres recettes nettes* incluent notamment le précompte, les droits d'enregistrement, 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 par 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 2004-2006 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.

Autres recettes nettes	2004	2005	2006
Prévision : point haut	24,4	25,2	26,2
Prévision : point bas	21,4	22,2	23,2

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 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 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 2004 : ces prévisions seront en effet fondées sur des évaluations révisées pour 2003 et des hypothèses économiques actualisées, et intégreront les mesures fiscales proposées dans le cadre du PLF 2004.

Recettes fiscales nettes	2004	2005	2006
Prévision : point haut	257,7	268,8	282,5
Prévision : point bas	246,6	254,5	263,3

Montants en Mds€.

Annexe

PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES ET REGLES DE COMPORTEMENT BUDGETAIRE

La stratégie de finances publiques est décrite dans la projection pluriannuelle désormais annexée au PLF. Elle s'exerce dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), avec un triple objectif :

- un objectif d'équilibre à moyen terme des finances publiques permettant de garantir leur soutenabilité ;
- en gestion courante, la contrainte que le déficit public reste en deçà de 3 % de PIB ;
- un critère de dette, le seuil étant fixé à 60 % du PIB pour chaque pays de la zone euro.

Un des avantages du PSC réside dans la simplicité et la lisibilité de ces règles. Il lui est en revanche reproché une certaine rigidité. Sur ce point, les décisions récentes du Conseil vont dans le sens d'une interprétation moins mécanique des règles, en accordant notamment une importance accrue aux enjeux de long terme tout en tenant compte des situations conjoncturelles, à travers l'examen du solde corrigé des effets cycliques.

S'il définit clairement ce que doivent être les objectifs à moyen terme pour les politiques budgétaires nationales, le pacte ne précise pas les moyens de parvenir à l'équilibre. La définition de la trajectoire des finances publiques ainsi que les mesures de politique budgétaire restent du ressort des politiques budgétaires nationales. Dès lors, une fragilité du dispositif tient à la gestion des phases hautes du cycle économique : les Etats n'ont pas d'incitation à poursuivre les politiques d'ajustement structurel, pourvu que les contraintes de court terme soient formellement respectées. La gestion du dernier haut de cycle en France en est une coûteuse illustration.

Quels enseignements peut-on tirer du pilotage des finances publiques au cours des dernières années ?

En France, la stratégie budgétaire repose depuis plusieurs années sur la fixation d'une norme de progression de la dépense publique. Cette norme de dépense est définie sur un double horizon, annuel (dans le cadre de la loi de finances) et pluriannuel (dans le cadre du programme de stabilité), ce qui doit garantir visibilité, transparence et efficacité à la politique budgétaire. La fixation d'une norme de dépense dans une perspective pluriannuelle possède en effet plusieurs avantages :

- elle assure une déconnexion entre l'évolution des dépenses et celle des recettes, et permet notamment d'éviter que les périodes de forte croissance n'aient pour conséquence automatique une accélération des dépenses publiques. L'indépendance de la norme de dépense par rapport à la croissance économique constitue, autant que la norme de dépense elle-même, une garantie pour la maîtrise pérenne des dépenses publiques ;
- la norme de dépense pousse à la rationalisation des dépenses : compte tenu des évolutions dynamiques de certains postes (comme la dette et les pensions), elle conduit à rechercher sur le reste des dépenses la plus grande efficacité possible ;
- la fixation d'une norme de dépense inférieure à la croissance potentielle (et donc à la croissance, en moyenne, des recettes) ouvre des marges qui peuvent être allouées

à la réduction des déficits et à la baisse des prélèvements. Ces baisses de prélèvements, ainsi évaluées dans un cadre pluriannuel, permettent d'accroître notre potentiel de croissance ;

- le respect d'une norme de dépense n'est enfin pas contradictoire avec le libre jeu des stabilisateurs automatiques, dans la mesure où celui-ci s'exerce pleinement du côté des recettes. La politique budgétaire est ainsi à même de gérer, de façon contracyclique, les fluctuations de l'activité.

Au regard de ces principes, la performance des années récentes en matière de finances publiques s'est toutefois avérée contrastée.

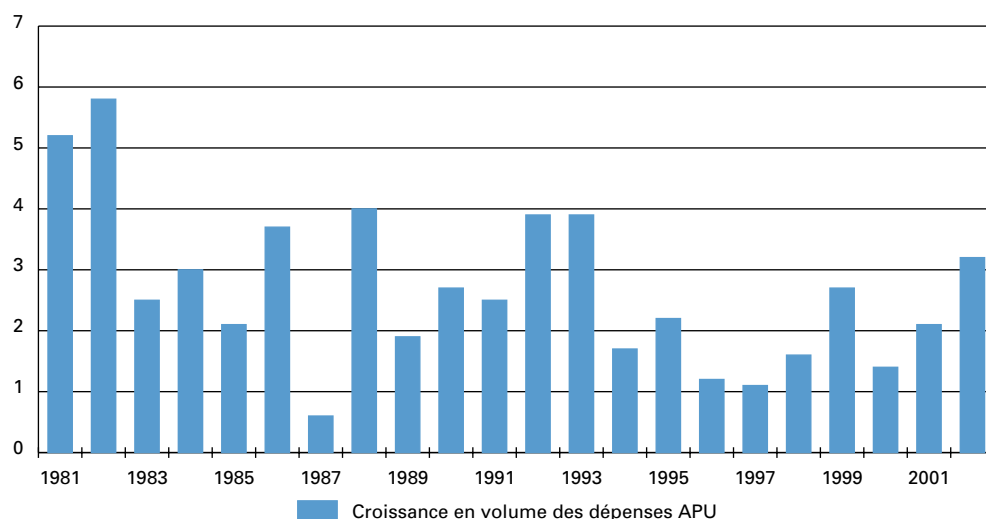
L'introduction d'une norme de dépense dans le pilotage des finances publiques a certes favorisé un changement de régime : depuis une dizaine d'années, le rythme de progression de la dépense publique est en moyenne moins soutenu qu'auparavant (cf. graphique page suivante), et inférieur à la croissance potentielle.

L'examen des derniers programmes de stabilité témoigne cependant de dérapages récurrents par rapport aux objectifs de dépense. Par des glissements successifs d'un programme à l'autre, la norme de dépenses sur l'ensemble des administrations publiques a été régulièrement dépassée :

Les cibles successives de dépense dans les programmes de stabilité et leur réalisation (évolution annuelle en volume, en %)

Année	PSC 2000-2002	PSC 2001-2003	PSC 2002-2004	Réalisation
2000	1,0	-	-	1,5
2001	1,0	1,3	-	2,1
2002	1,0	1,3	1,6	3,3

Progression de la dépense publique en volume (taux de croissance annuel)



En recettes, le principe consistant à laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en définissant un calendrier pluriannuel pour les baisses d'impôts, n'a pas fonctionné.

Le succès d'une stratégie budgétaire privilégiant une norme *ex ante* de dépense dépend à l'évidence du respect de cette norme en exécution. Le risque est de fixer une norme optiquement restrictive *ex ante*, d'allouer la marge ainsi définie entre baisse d'impôts et déficits, pour aboutir *ex post*, à des dérapages en dépenses et des baisses d'impôts qui se retrouvent surdimensionnées : la situation sous-jacente des finances publiques est donc dégradée.

La conduite de la politique budgétaire en France, au cours de la phase haute du dernier cycle, illustre ce type d'enchaînement : les baisses d'impôts engagées à partir de l'année 2000 ont contribué à un relâchement important de l'ajustement budgétaire. Elles sont allées en effet au-delà des marges dégagées en dépense, comme il a été indiqué ci-dessus (cf. deuxième partie). En conséquence, le défi-

cit structurel des administrations publiques s'est dégradé entre 1999 et 2002.

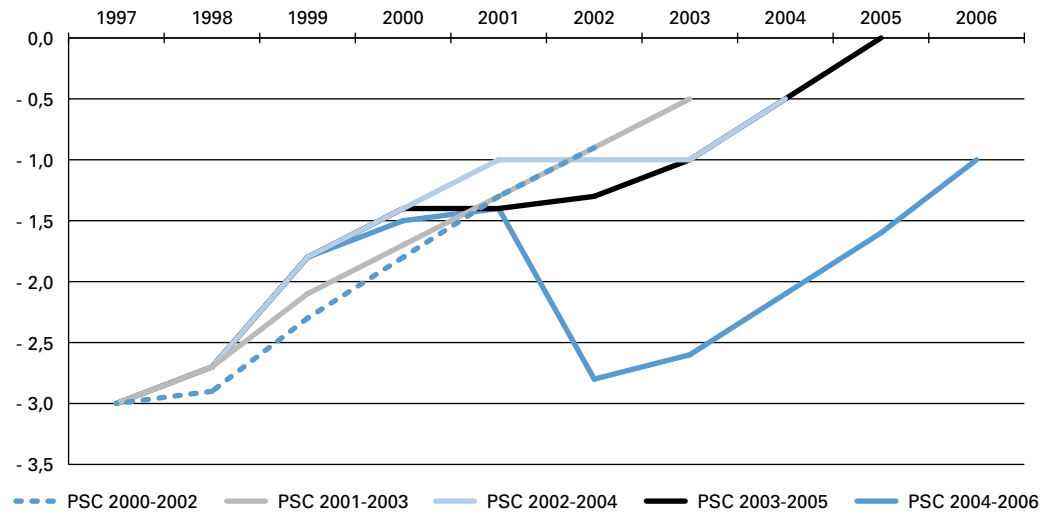
Les baisses d'impôts engagées au cours des dernières années ont également contrarié le principe du libre jeu des stabilisateurs automatiques, dans la mesure où une partie ne figurait pas dans les programmes pluriannuels, et où elles ont été engagées à un moment où l'économie française se trouvait en haut de cycle. Ces baisses d'impôts ont conféré à la politique budgétaire une orientation nettement procyclique.

Aucun mécanisme institutionnel, enfin, n'assure le rattrapage des dérapages par rapport aux objectifs.

Le cadre budgétaire que constitue la programmation pluriannuelle et le programme de stabilité ne comprend aucun véritable mécanisme de rééquilibrage en cas de dérapage par rapport aux objectifs. En témoigne l'examen des programmes de stabilité successivement déposés à la Commission européenne. Les dérapages enregistrés sur le niveau des déficits publics n'ont jamais été rattrapés. La trajectoire

d'ajustement s'est ainsi progressivement dégradée au cours des derniers programmes, comme le montre le graphique ci-dessous :

Quatre années de programmes de stabilité (Solde public en points du PIB)



L'utilisation d'une règle peut-elle permettre d'améliorer la gestion des finances publiques ?

Les expériences étrangères et l'analyse économique fournissent plusieurs pistes de réflexion pour améliorer les pratiques budgétaires. Quatre d'entre elles sont présentées dans ce document :

- l'introduction d'une règle d'or,
- l'application de règles de comportement visant à encadrer le recyclage des excédents cycliques,
- la mise en place de fonds d'action conjoncturelle (*rainy day funds*),
- la référence à une trajectoire d'endettement.

La règle d'or

La « règle d'or » repose sur l'idée selon laquelle le déficit public (ou le recours à l'emprunt) ne devrait pas dépasser le niveau des investissements publics : en d'autres termes, l'investissement public peut être financé par endettement, mais pas les dépenses courantes, afin de ne pas dégrader la situation nette de l'Etat.

Le Royaume-Uni utilise déjà une règle de ce type sur l'ensemble d'un cycle économique. L'objectif visé est l'équilibre du solde structurel, hors investissement public : la règle d'or s'applique donc, de façon relativement souple, sur l'ensemble du cycle économique. Elle est doublée d'une cible de dette, à savoir un objectif de stabilisation du ratio de dette/PIB autour de 40 %. Le Royaume-Uni est certes en dehors de l'Union monétaire, mais le pacte lui-même fait également référence, de façon plus qualitative, au principe de la règle d'or : l'examen des situations budgétaires des pays membres de la zone euro

comporte un volet spécifique consacré à l'investissement public.

Le recours à une règle d'or offre en théorie plusieurs avantages. Certains investissements publics ont une rentabilité socio-économique élevée et favorisent la croissance à long terme. Financer ces investissements par des hausses de fiscalité peut avoir des effets distorsifs importants. Les financer par endettement permet de lisser dans le temps la charge fiscale associée. Un autre argument en faveur de la règle d'or est celui de l'équité intergénérationnelle, dans la mesure où le financement des équipements est ainsi étalé sur l'ensemble des générations qui en bénéficient. Par ailleurs, à défaut de cette règle le risque existe qu'en phase d'ajustement budgétaire, les dépenses courantes, réputées plus inertes, ne soient relativement préservées, au détriment des investissements publics, plus faciles à reporter.

En pratique cependant, l'application d'une règle d'or pose des problèmes. Exclure les dépenses d'investissement du champ de la dépense publique ne résout pas les problèmes d'efficacité de celle-ci. Cela risque même de les amplifier : on peut ainsi craindre qu'une règle d'or ne conduise à un surinvestissement, englobant des projets de rentabilité socio-économique faible. A tout le moins, une règle d'or devrait se doubler d'un processus rigoureux de sélection des projets, sur la base de critères techniques objectifs. En outre, si le principe de la règle d'or peut être approprié dans des situations où, à l'instar du Royaume-Uni ou des pays d'Europe centrale, la dette publique se situe à un

niveau modéré, il l'est certainement moins pour des pays endettés et où le stock d'investissement public est plus élevé.

D'un point de vue comptable, d'autres problèmes se posent. Ainsi, le concept le plus pertinent pour la règle d'or est celui de l'investissement net, qui nécessite l'évaluation de l'amortissement du capital. L'investissement brut se décompose en effet en amortissement (ou consommation de capital fixe) et investissement net. L'amortissement peut-être assimilé à de la dépense courante, l'investissement net contribuant seul à l'accroissement du stock de capital, et ainsi au renforcement de la croissance potentielle. Or, le partage entre amortissement et investissement net repose sur des hypothèses largement conventionnelles.

En outre, et malgré les efforts d'harmonisation au niveau européen, la distinction entre investissement et dépenses courantes n'est pas forcément évidente. Enfin, le concept d'investissement pourrait s'appliquer à d'autres catégories de dépenses (éducation, recherche et développement),

aujourd'hui comptabilisées pour leur majeure partie en dépenses courantes.

Les règles d'affectation des excédents cycliques.

Les Pays-Bas ont mis en place des règles permettant de gérer les fluctuations des recettes et d'éviter la dilapidation des excédents cycliques. La stratégie budgétaire y est traditionnellement définie dans le cadre plus large d'accords de coalition. Elle retient *ex ante* une norme d'évolution des dépenses publiques, déconnectée de l'évolution des recettes et un volume d'allègements de prélèvements obligatoires. Elle repose également sur la formulation volontairement très prudente des hypothèses de croissance à associer aux projets de lois de finances. Une fois la stratégie budgétaire définie, le Gouvernement s'appuie sur une règle de comportement pour gérer, pendant l'exécution, les écarts, à la hausse et à la baisse par rapport à ces projections de croissance (cf. encadré).

La règle néerlandaise

(dite « norme de Zalm » du nom du Ministre des finances qui l'a instaurée)

1. Si la croissance (et donc les recettes fiscales) est plus élevée que prévu :

- * Lorsque le déficit public est inférieur à 0,75 % du PIB :
 - 50 % des plus values de recettes sont affectés à la réduction du déficit ;
 - 50 % sont affectés à des baisses d'impôts ou de cotisations sociales.
- * Lorsque le déficit public est supérieur à 0,75 % du PIB :
 - 75 % des plus values de recettes sont affectés à la réduction du déficit ;
 - 25 % sont affectés à des baisses d'impôts ou de cotisations sociales.

2. Symétriquement, si la croissance est moins élevée que prévu :

- * Lorsque le déficit public est inférieur à 1,75 % du PIB :
 - 75 % des moins values de recettes dégradent le déficit ;
 - 25 % sont compensés par des hausses d'impôts ou de cotisations sociales.
- * Lorsque le déficit public est supérieur à 1,75 % du PIB :
 - 50 % des moins values dégradent le déficit ;
 - 50 % sont compensés par des hausses d'impôts ou de cotisations sociales.

La règle ne vaut plus lorsque le déficit s'approche du seuil des 3 %. Dans pareil cas, le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires (baisse des dépenses ou hausse de prélèvements obligatoires) pour revenir en deçà de 3 %.

Les règles de « recyclage » offrent l'avantage d'atténuer les biais procycliques de la politique budgétaire, notamment en phase haute de cycle.

Deux questions doivent être résolues dans la définition d'une règle de ce type :

- de quels surplus parle-t-on ? Deux approches sont ici possibles. La première consiste, à l'instar de la règle néerlandaise, à estimer les recettes à partir d'une croissance de référence, conventionnelle, prudente (par exemple la croissance potentielle diminuée d'un demi-point). Un tel scénario génère en moyenne, par construction, des surplus cycliques inattendus, et ce sont ces surplus qui sont alloués, avec une certaine proportion, entre baisses d'impôts et réduction des déficits. La seconde approche consiste à établir des prévisions de croissance jugées réalistes, reflétant l'information disponible au moment où elles sont réalisées. Les écarts par rapport à la prévision sont alors non systématiques, à la hausse ou à la baisse. Dans ce cas, la règle se concentre davantage sur la gestion des « cagnottes », en cas de surprise favorable, sur la croissance ou sur l'élasticité des recettes.

- seconde question, à quel moment mettre en œuvre la règle ? L'application peut être effectuée *ex ante* ou *ex post*. Par exemple, si un surplus est identifié en milieu d'année, il est alors possible de l'affecter immédiatement en collectif budgétaire, ou de l'inscrire au PLF de l'année suivante, alors que le résultat final en exécution n'est pas encore connu : la règle est alors *ex ante*. Alternativement il est possible d'appliquer la règle seulement une fois connus les

résultats d'exécution, donc en début d'année suivante : la règle est alors *ex post*.

Les règles de « recyclage », si adaptées qu'elles soient au traitement du haut de cycle, voient cependant leur efficacité conditionnée par le respect de la norme de dépense, pour lequel elles n'offrent pas de garantie supplémentaire. Un autre problème fondamental – commun à la mise en œuvre de toute règle budgétaire – réside dans l'instauration d'un mécanisme crédible d'incitations à se conformer à la règle ou de sanctions si cette règle n'est pas respectée.

L'instauration de fonds conjoncturels (*rainy day funds*).

L'idée est d'accumuler dans un ou des fonds les excédents en phase haute de cycle pour les utiliser quand la conjoncture se retourne. Ce type de fonds est utilisé par certains Etats aux Etats-Unis, ainsi que certaines provinces canadiennes. Cette procédure, qui revient de fait à institutionnaliser les stabilisateurs automatiques, consiste donc à traiter directement la gestion des excédents en haut de cycle. Elle constitue plus une modalité d'application d'un principe – le jeu des stabilisateurs automatiques – qu'un principe en elle-même.

Se pose alors cependant un problème comptable : ces fonds seraient certainement classés au sein des administrations publiques, et dans le système actuel tout abondement ou retrait de ces fonds serait neutre sur le déficit des administrations publiques. De toute manière, quelle pourrait être l'incitation pour les gouvernements

à abonder ces fonds ? Le seul souci d'afficher sa vertu budgétaire risque de ne pas être une incitation suffisante face aux pressions pour dépenser davantage ou baisser les prélèvements en phase haute du cycle. L'existence de fonds conjoncturels n'est donc en aucun cas le substitut à une volonté politique.

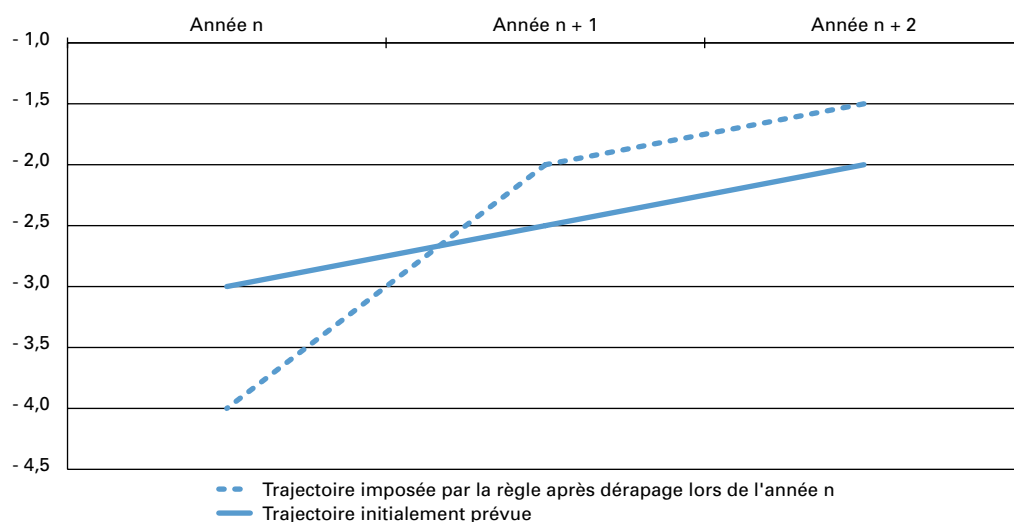
La référence à une trajectoire d'endettement.

La définition d'une trajectoire d'endettement¹³, fixée à un horizon de moyen terme (trois à cinq ans) peut servir d'ancrage à la conduite des politiques budgétaires à court terme. Une telle référence peut s'avérer

particulièrement utile au moment où le vieillissement de la population risque de conduire à long terme à un alourdissement de la dette publique.

Elle peut jouer comme une « force de rappel » en cas de déviation par rapport à la trajectoire. Dans la mesure où la dette garde la mémoire des déficits passés, tout dérapage à la trajectoire doit être compensé pour rejoindre la cible (cf. graphique ci-dessous). Cette contrainte apparente offre même une certaine souplesse à court terme : elle peut permettre d'accommoder les surprises conjoncturelles, pourvu que les écarts soient rattrapés ensuite.

Impact sur la trajectoire des déficits d'une cible de dette : si l'on dévie une année donnée, il faut un rattrapage les années suivantes



Lecture : une trajectoire de référence est établie sur le déficit public, permettant d'atteindre une cible donnée de dette à moyen terme. La déviation est d'un point

de PIB l'année n, rattrapée par 0,5 point sur les déficits des années n + 1 et n + 2, de manière à rejoindre la cible.

¹³ L'indicateur le plus commode est sans doute la dette rapportée au PIB (davantage que la dette nominale, ou la dette réelle), dans la mesure où il figure dans le traité et fait l'objet d'une surveillance multilatérale.

Cependant, une cible de dette optimale à moyen terme est difficile à définir, même d'un point de vue théorique. Cette définition renvoie à la question plus globale, liée aux préférences collectives, de la définition des dépenses publiques qui ont vocation à être étalées dans le temps. En tout état de cause, le caractère contraignant ou incitatif de la cible pose les mêmes problèmes que les règles définies précédemment.

Au total, une réflexion est nécessaire pour améliorer, d'abord au plan national, la conduite des politiques budgétaires. Dans le cas de la France, l'objectif premier est le retour à un déficit inférieur à 3 % du PIB. Une règle efficace devrait ensuite associer un objectif d'évolution de la dette publique et l'encadrement des stabilisateurs automatiques.

Pour autant une règle ne doit pas être un handicap en cas de ralentissement économique. La règle de comportement doit donc être assez souple pour permettre d'amortir les effets négatifs d'un ralentissement économique mais également permettre de réduire suffisamment le déficit budgétaire en phase haute du cycle pour redonner des marges à la politique budgétaire. Dès lors, une règle de comportement efficace doit viser à identifier *ex ante* les marges de manœuvre par rapport à un scénario où la croissance est égale à la croissance potentielle, et à encadrer leur utilisation entre réduction du déficit et baisse des prélèvements obligatoires en prenant en compte la situation budgétaire (niveau initial du déficit ou de la dette).

IMPRIMERIE NATIONALE

3 00004 1 Juin 2003