

**Projet de loi de finances
pour 2005**

Rapport économique, social et financier

Tome I

**Perspectives économiques 2004-2005
et évolution des finances publiques**

Rapport économique social et financier

Perspectives économiques 2004-2005

L'évolution des finances publiques

L'amélioration du cadre budgétaire national

Perspectives économiques 2004-2005

Vue d'ensemble¹

La reprise annoncée par les enquêtes de conjoncture est bien au rendez-vous en 2004, y compris dans la zone euro. Si les inflexions de l'activité se sont parfois révélées plus brusques que prévu, les tendances générales de l'économie mondiale sont bien celles qui avaient été anticipées lors du printemps dernier, à l'exception de la hausse inattendue du prix du pétrole : reprise progressive en Europe et début de ralentissement aux États-Unis et en Asie. En France, la vigueur particulière de la consommation des ménages a cependant conduit à une croissance nettement plus forte que prévu au premier semestre. Pour la seconde moitié de l'année 2004, les enquêtes restent bien orientées, et la croissance devrait continuer à se renforcer en Europe. La croissance s'élèverait à 2,5% en France en moyenne annuelle et à 1,9% pour la zone euro prise dans son ensemble.

En 2005, sous l'hypothèse d'un repli progressif du prix du pétrole, d'une stabilisation des taux de change, et d'une remontée modérée des taux d'intérêt dans le monde, la prévision du PLF table sur une poursuite de la reprise en Europe, alors que les pays entrés plus tôt dans la phase de reprise, et par suite le commerce mondial, ralentiraient. La croissance se maintiendrait ainsi en France à 2,5% et à 2,2% dans la zone euro.

Cependant, les perspectives restent affectées d'incertitudes à l'horizon 2005. Une accélération de l'activité, favorisée par un nouveau repli du taux d'épargne des ménages dans un contexte de reprise de l'emploi, en France mais aussi dans le reste de la zone euro, est tout à fait possible. À l'inverse, dans la mesure où différents facteurs (politiques monétaires et budgétaires, prix du baril) s'orientent moins favorablement, les aléas à la baisse sur la croissance à l'horizon 2005 existent aussi : atterrissage brutal aux États-Unis et en Chine, nouvelle dépréciation du dollar par rapport à l'euro, hausse durable du prix du baril ...

La croissance est bien au rendez-vous en 2004, y compris dans la zone euro

L'activité aux États-Unis et en Asie est restée vigoureuse au début de cette année et la reprise dans la zone euro est bien enclenchée

Malgré un léger ralentissement au second trimestre, l'activité aux États-Unis est restée très dynamique début 2004. Si la consommation des ménages a quelque peu marqué le pas, du fait notamment de l'arrêt des soutiens budgétaire et monétaire et de la remontée de l'inflation, l'investissement est en revanche resté vigoureux.

(1) Les prévisions économiques présentées dans ce document ont été finalisées à partir d'informations disponibles jusqu'au 16 septembre 2004.

En Asie, la croissance japonaise est restée très forte au premier semestre, même si la demande intérieure a nettement ralenti au printemps. En Chine, les mesures de freinage de l'économie sembleraient avoir commencé à produire leurs effets sur l'activité au deuxième trimestre.

Dans la zone euro, la reprise amorcée mi-2003 est maintenant bien enclenchée, avec toutefois des différences importantes entre les pays. La stabilisation du taux de change de l'euro par rapport au dollar a permis aux exportations de la zone de bénéficier du dynamisme du commerce mondial. La croissance, de 1,5 % à 2 % en rythme annuel depuis le début 2004 en Allemagne est ainsi quasi intégralement imputable à d'excellentes performances des exportations. La demande intérieure a à l'inverse joué un rôle moteur plus important dans d'autres pays, comme la France, l'Espagne et, dans une moindre mesure, l'Italie.

En France, la vigueur retrouvée de la consommation a permis une reprise plus forte que prévu

La consommation des ménages avait surpris par sa faiblesse en 2002-2003. Elle constituait donc un levier possible de reprise en France, comme dans le reste de la zone euro. Son rebond en France au premier semestre, sur un rythme annuel de 3 à 3^{1/2}%, a néanmoins été beaucoup plus massif que prévu lors du PLF 2004 ou dans le scénario central des perspectives économiques présentées encore en mars dernier. Plusieurs facteurs pouvaient justifier en France comme dans le reste de la zone euro une reprise de la consommation : la dissipation des effets du passage à l'euro sur la perception des prix, l'incidence de la hausse des prix de l'immobilier et du regain des cours boursiers. Il reste que ces facteurs n'expliquent pas pourquoi la reprise s'est produite au premier semestre

de 2004 et pourquoi elle a été si nette en France. Du côté des facteurs spécifiques à la France peut figurer la levée des incertitudes sur les réformes des retraites et sur le redressement des comptes publics. Les mesures de soutien à la consommation adoptées début mai ont aussi contribué, comme en atteste le pic de consommation de juin. La forte croissance de la consommation n'a cependant pas suffi à résorber totalement le surcroît d'épargne accumulé en 2002-2003.

Au second semestre de 2004, malgré les tensions sur le prix du pétrole, le rééquilibrage de la croissance entre les différentes zones devrait se poursuivre

Les prix du pétrole ont atteint cet été des niveaux très élevés. Cette envolée des prix du brut, qui n'avait pas été anticipée, peut s'expliquer par la combinaison d'une demande plus forte que prévue (l'Agence Internationale de l'Energie a ainsi révisé plusieurs fois ses estimations de demande à la hausse) et de marges de production additionnelles plus faibles, dans un contexte où des risques politiques ou terroristes pèsent sur certains gros producteurs (Moyen-Orient, Vénézuéla, Nigéria, Russie avec Ioukos). La prévision du PLF retient l'hypothèse d'une détente très progressive des cours du baril de Brent, de plus de 40 dollars au troisième trimestre 2004 à 35 dollars fin 2005.

Les évolutions récentes du prix du baril induisent certes une hausse mécanique des prix à la consommation, mais elles ne pèseraient pas très significativement sur la croissance à l'horizon de la fin de l'année : les derniers indicateurs conjoncturels disponibles restent généralement bien orientés. Le freinage en douceur amorcé au deuxième trimestre se poursuivrait aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Asie,

alors que la zone euro poursuivrait son expansion cyclique, ce qui permettrait un rééquilibrage progressif de la croissance entre les différentes régions.

En 2005, la reprise se poursuivrait dans la zone euro, malgré un ralentissement dans le reste du monde

Un ralentissement modéré, sauf dans la zone euro, où l'activité continuerait d'accélérer

Aux États-Unis, l'activité retrouverait en 2005 un rythme de croissance proche de son potentiel, aux environs de 3 %. Le moindre soutien des politiques budgétaire et monétaire pèserait en effet sur la croissance de la demande intérieure, dans un contexte où on peut s'interroger sur une possible remontée du taux d'épargne des ménages américains, mais où on peut difficilement imaginer qu'il baisse encore.

L'Asie hors Japon connaîtrait un atterrissage en douceur, grâce à un refroidissement maîtrisé en Chine, et le Japon bénéficierait d'une croissance encore robuste de sa demande intérieure, dans un environnement international moins porteur.

Dans la zone euro, la reprise cyclique enclenchée en 2003-2004 se poursuivrait et s'amplifierait légèrement, selon un déroulement habituel, dans un environnement international plus neutre et un contexte de taux d'intérêt maintenus à un bas niveau. La prévision du PLF n'inscrit qu'une progression modérée de la consommation qui serait plus liée à une reprise des revenus qu'à un repli du taux d'épargne. La croissance dans la zone euro serait ainsi de 1,9 % en 2004 et de 2,2 % en 2005.

En France, une croissance robuste

Après un repli marqué jusqu'au milieu de l'année dernière, les exportations se sont

raffermies, grâce notamment à l'arrêt de l'appréciation de l'euro et à la forte croissance de la demande mondiale adressée à la France (6,6 % prévu sur l'année, après 3,8 % en 2003). En 2005, cette dernière continuerait à accélérer légèrement, à 7,0 %, du fait de l'accélération de l'activité dans la zone euro, alors même que le commerce mondial et la demande adressée par les autres régions à la zone euro ralentiraient. Les effets retardés défavorables de l'appréciation passée du change se dissipant, les exportations croîtraient de 4,5 % en 2004 et 6,3 % en 2005.

La demande intérieure, après une accélération plus forte que prévu au premier semestre de 2004, progresserait fin 2004 et en 2005 sur un rythme annuel stabilisé un peu supérieur à 2^{1/2} %.

La demande des entreprises (investissement et variations de stocks) a été très bien orientée au premier semestre de 2004, sous l'effet notamment d'un mouvement favorable de restockage. La progression des débouchés, notamment la vigueur de la consommation, entraînerait une accélération de l'investissement, que favorise en outre un contexte financier favorable : la situation financière des entreprises, en particulier leur niveau d'endettement, qui avait accentué le recul de l'investissement lors du retournement à la baisse de 2001-2002 et qui a continué à peser sur son niveau depuis, pèserait moins désormais, à la faveur de son assainissement. De surcroît, les entreprises bénéficient d'une exonération temporaire de taxe professionnelle sur les investissements consentis d'ici à la fin 2005.

La consommation des ménages, après les bonnes surprises enregistrées au premier semestre de 2004 par le biais d'une baisse du taux d'épargne, progresserait désormais parallèlement au revenu – dont le pouvoir d'achat se redresserait nettement.

Dans ce scénario central, l'accélération du revenu ne s'accompagnerait pas d'une remontée du taux d'épargne, car celui-ci reste encore élevé au regard de ses déterminants usuels. Le taux d'épargne des ménages se replierait ainsi à 15,1 % en 2004 et 14,9 % en 2005, après 15,8 % en 2003. L'investissement logement des ménages, particulièrement dynamique en 2004 du fait du bas niveau des taux d'intérêt et du dispositif « de Robien », décélèrerait légèrement en 2005.

L'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles ne s'est redressé que timidement depuis l'automne 2003, reflétant un rebond, principalement cyclique, de la productivité par tête. Avec l'effet d'entraînement de la croissance, il devrait accélérer nettement à partir du second semestre de 2004. Les créations d'emploi dans le secteur marchand pourraient ainsi s'élever à 190 000 sur l'année 2005 (après 115 000 en 2004), les gains de productivité revenant sur une tendance plus modérée.

Les évolutions de l'inflation, qui ont été fortement influencées en 2004 par la hausse du prix du pétrole, continueraient à dépendre fortement de l'évolution du prix du baril en 2005 (le prix du pétrole affecte en effet plus rapidement et significativement l'inflation que la croissance). Sous l'hypothèse d'un repli progressif du prix du baril vers 35 dollars fin 2005, l'inflation s'établirait à 2,2 % en 2004 en moyenne annuelle (1,7 % hors tabac) et se replierait à 1,8 % en moyenne annuelle en 2005 (y compris tabac comme hors tabac), du fait de la non reconduction des hausses de prix du tabac de 2003 et du début 2004. Dans un contexte de reprise durable de l'activité, la hausse de l'inflation sous-jacente resterait contenue en raison des baisses de prix dans la grande distribution et d'un effet de diffusion des hausses de prix du pétrole qui resterait limité.

Les aléas entourant les prévisions de croissance à l'horizon 2005

La prévision du PLF décrit une reprise robuste en France comme dans la zone euro. Les évolutions récentes en dehors de la zone euro – accentuation des tensions sur le prix du pétrole, début de ralentissement aux États-Unis et en Chine – illustrent les risques qui pèsent sur l'économie mondiale. À l'inverse, un rebond plus fort de la consommation des ménages, avec un prolongement et une extension au reste de la zone euro des évolutions récentes de la consommation en France, est tout à fait possible. Trois scénarios alternatifs sont présentés. Ils ne constituent pas une prévision mais visent à illustrer les ordres de grandeurs associés à ces différents aléas.

Un premier scénario explore l'impact d'une combinaison d'évolutions défavorables de l'environnement international de la zone euro : atterrissage plus brutal aux États-Unis et en Chine, et nouvelle dépréciation marquée du dollar. La croissance en France pourrait alors être limitée à 1^{1/2} % en 2005.

Un autre risque majeur pesant sur les prévisions est celui d'une poursuite de l'envolée actuelle des prix du pétrole. Un second scénario examine à titre illustratif l'impact d'une hausse et d'un maintien du prix du baril de Brent à 50 dollars jusqu'à la fin 2005. La croissance en France pourrait alors être comprise entre 1^{1/2} % et 2 % en 2005, selon la réaction des autorités monétaires. L'inflation pourrait quant à elle être plus élevée de près de 1 point en 2005.

À l'inverse, une reprise plus forte dans la zone euro, du fait d'un retour plus rapide à des niveaux de taux d'épargne plus conformes à leurs déterminants n'est

pas non plus à exclure. Un tel scénario avait déjà été envisagé au printemps dernier. Il permettrait à la France de s'approcher d'une croissance de 3 % en 2005 ¹.

D'autres risques, non illustrés ici, restent d'actualité. En particulier, la persis-

tance d'importants déséquilibres extérieurs et budgétaires aux Etats-Unis est toujours porteuse à elle seule d'un risque de déstabilisation des taux de change et des marchés obligataires qui pourrait peser sur la croissance mondiale.

Prévisions économiques 2004-2005

(Taux de variation en volume, sauf indication contraire)

	2003	2004	2005
PIB en France	0,5	2,5	2,5
Demande mondiale de biens adressée à la France	3,8	6,6	7,0
Indice des prix à la consommation en France	2,1	2,2	1,8
Emploi salarié marchand non agricole (glissement en milliers)	- 81	115	193
PIB dans le monde	3,6	4,5	3,7
Etats-Unis	3,0	4,1	2,9
Zone euro	0,5	1,9	2,2
Allemagne	- 0,1	1,4	1,7
Italie	0,4	1,2	1,8
Indice harmonisé des prix à la consommation zone euro	2,1	2,1	1,9
Taux de change euro/dollar	1,13	1,22	1,22
Prix Brent spot (en \$)	28,8	36,7	36,5

1. L'année 2004 comporte en outre un nombre important de jours ouvrables : 255 contre 252 en 2003. Cet effet calendaire pourrait entraîner une hausse mécanique de l'activité que l'Insee évalue à environ + 0,2 à 0,3 %. Comme la plupart des prévisions des instituts de conjoncture et des organisations internationales, la prévision de croissance du PLF s'appuie cependant sur les comptes nationaux trimestriels de l'Insee qui sont corrigés des effets des variations saisonnières et des jours ouvrables. L'effet des jours ouvrables fait donc peser un aléa haussier sur la prévision de croissance de + 2,5 % pour 2004. La première publication des comptes nationaux annuels pour 2004, qui interviendra en avril 2005 à partir des sources comptables détaillées, permettra d'apprécier si cet aléa s'est concrétisé.

Retour sur les prévisions de

Par rapport aux Perspectives économiques de mars 2004, la prévision de croissance a été révisée à la hausse de 1,7 % à 2,5 % en 2004 et elle est inchangée à 2,5 % en 2005. Les principales révisions à la hausse en 2004 viennent de la consommation des ménages et des échanges extérieurs. En 2005, les effets défavorables liés à la hausse du prix du pétrole seraient compensés par une demande interne plus allante.

■ **La révision à la hausse de la croissance en 2004 provient pour plus d'un demi-point du dégel du comportement de consommation des ménages.**

Après deux années marquées par un taux d'épargne des ménages élevé, la consommation des ménages a fait preuve d'un dynamisme particulier sur l'ensemble du premier semestre de 2004. L'investissement logement s'est également montré très vigoureux. Ce dynamisme inattendu de la demande des ménages contribue à relever de plus d'un demi-point la prévision de croissance du PIB en 2004.

■ **Dans un environnement international pourtant moins porteur, les exportations ont surpris par leur dynamisme après les mauvaises performances enregistrées en 2002 et 2003.**

Les tensions récentes sur le marché du pétrole ont conduit à revoir fortement à la hausse les prévisions du prix du baril par rapport aux prévisions des Perspectives économiques de mars (prix moyen du baril à 36,7 \$ sur 2004 et 36,5 \$ en 2005, contre respectivement 29 \$ et 28 \$ dans les prévisions précédentes), ce qui pèse sur la croissance en 2004 (- 0,1 point) et en 2005 (- 0,2 point). L'hypothèse de taux de change, plus favorable à la croissance dans la prévision du PLF (1€ = 1,22 \$ contre 1,26 \$ en mars), ne suffirait pas à compenser la plus faible progression de la demande mondiale en 2004 (+ 6,6 % contre + 7,2 % prévu en mars dernier). L'environnement international, bien que moins favorable, contribue toutefois assez peu à la révision de la croissance.

Les exportations avaient baissé fin 2002-début 2003, au-delà de ce que l'environnement international (demande des partenaires commerciaux de la France, mouvements de change) permettait d'expliquer, ce qui incitait à une certaine prudence sur l'évolution future des exportations. Cet accès de faiblesse des exportations aurait toutefois été corrigé fin 2003, correction confirmée au premier semestre de 2004, ce en dépit d'un environnement international un peu moins favorable. Les évolutions récentes du commerce extérieur et des hypothèses plus favorables sur la période de prévision conduisent à relever la croissance d'environ un demi-point par an en 2004 et 2005, après prise en compte des effets d'entraînement sur les autres composantes de la demande.

■ **La révision à la hausse de la demande des ménages et de la demande extérieure a induit des effets positifs sur la demande des entreprises.**

Toutefois, le rebond enregistré sur l'investissement est resté mesuré au vu des bonnes surprises enregistrées sur la consommation et les exportations, dénotant plutôt un comportement encore prudent des entreprises. En revanche, la reprise des stocks dès le début de 2004 s'est révélée particulièrement prononcée, si bien que le comportement « en propre » des entreprises (c'est-à-dire une fois tenu compte de l'accélération induite par la demande qui leur est adressée) est au total presque inchangé en prévision sur 2004. Enfin, sur 2005, on table désormais sur un moindre restockage, contrecoup de la vigueur du restockage enregistrée début 2004.

croissance pour 2004 et 2005

Contributions à la révision de croissance

	2004	2005
Croissance du PIB, Perspectives économiques de mars 2004	1,7	2,5
Contributions à la révision		
Environnement international et financier	- 0,2	- 0,2
Demande mondiale	- 0,1	0,0
Euro, prix étrangers et pétrole	- 0,1	- 0,2
Équation de comportement	1,0	0,2
Commerce extérieur	0,5	0,6
Consommation des ménages	0,6	- 0,1
Demande des entreprises (investissement et stocks)	- 0,1	- 0,3
Croissance du PIB, PLF 2005	2,5	2,5

Écarts entre les prévisions du PLF et celles des perspectives macroéconomiques de mars 2004

	2004		2005	
	Mars 2004	PLF 2005	Mars 2004	PLF 2005
PIB	1,7	2,5	2,5	2,5
Importations	5,9	7,1	5,4	6,7
Dépenses de consommation des ménages	1,7	2,4	2,3	2,4
FBCF totale	1,9	3,6	2,9	3,2
dont entreprises	2,5	4,3	4,0	4,7
Contribution des stocks	0,3	0,5	0,3	0,1
Exportations	4,5	4,5	5,6	6,3

Environnement international

L'environnement international de la zone euro a été favorablement orienté sur la période récente : les croissances des économies américaine, britannique et asiatiques ont été vives depuis un an. Néanmoins, cette bonne orientation de la demande extérieure a été quelque peu contrebalancée par l'appréciation de l'euro jusqu'au début de 2004.

À compter du printemps 2004, une nouvelle phase semble s'être amorcée en dehors de la zone euro : certains déterminants de la croissance (politiques monétaire et budgétaire, prix du pétrole) se sont réorientés dans un sens moins favorable. Il devrait s'ensuivre un freinage en douceur des principales zones partenaires de la zone euro.

■ Un environnement international favorable pour la zone euro sur la période récente.

Depuis 2003, la forte croissance mondiale a été tirée par deux principaux moteurs : le dynamisme persistant de la demande des ménages américains et le boom de l'économie chinoise.

La reprise de l'économie américaine s'est véritablement enclenchée en 2003.

Face au retournement de conjoncture à la baisse du printemps 2000, les autorités américaines ont rapidement réagi, tant du point de vue budgétaire (baisse massive des impôts, permise par les excédents budgétaires dégagés en fin de cycle) que du point de vue monétaire (réaction vigoureuse de la Fed, qui l'a conduite à abaisser ses taux directeurs à 1 %), soutenant ainsi vigoureusement le revenu des ménages américains en une période où la forte dégradation du marché du travail provoquait un très net ralentissement des revenus d'activité. En conséquence, la période de croissance faible que les États-Unis ont traversée entre 2000 et 2002 s'est tout de même accompagnée d'un dynamisme persistant de la consommation privée. Dans ce contexte, les entreprises ont pu assainir leur situation financière et redresser leur rentabilité, créant les conditions d'une nette reprise de l'investissement l'an passé ; l'économie américaine s'est dès lors ré-inscrite sur une pente de croissance annuelle forte, supérieure à 4 %.

Le boom de l'économie chinoise a tiré la reprise japonaise et plus généralement l'ensemble des pays d'Asie du sud-est.

L'année 2003 a également été marquée par le boom de l'économie chinoise (cf. fiche spécifique), qui s'est installée sur des rythmes annuels de croissance supérieurs à 9 %. Ce dynamisme s'explique naturellement par la vigueur de la demande américaine, en particulier par l'appétit des consommateurs américains, qui tire les exportations chinoises. Mais il tient aussi à des facteurs exceptionnels propres à la Chine : les effets de son entrée à l'OMC, une très forte expansion du marché immobilier, le rebond du cycle de l'électronique, sur lequel est bien positionnée l'économie chinoise.

À la faveur d'une envolée de + 40 % de ses importations, la Chine s'est imposée comme le principal moteur du commerce mondial l'an passé (devant les États-Unis) et comme le moteur économique de l'ensemble de la zone asiatique. En particulier, tirée au départ par l'extérieur, la reprise de l'activité japonaise s'est confirmée et amplifiée : l'investissement des entreprises a été très vigoureux depuis le début de 2003 et la consommation relativement soutenue.

L'économie britannique s'est installée depuis le printemps 2003 sur un rythme de croissance supérieur à son potentiel.

La vigueur de l'économie britannique depuis maintenant plus d'un an s'explique avant tout par le dynamisme de sa consommation privée. Celle-ci a été favorisée par la très bonne orienta-

de la zone euro

tion du marché du travail ainsi que par la forte progression des prix immobiliers, qui, via le marché hypothécaire, a permis aux ménages de dégager des apports nets supplémentaires pour leurs achats. Fin 2003, un rééquilibrage entre les composantes de la demande intérieure s'est engagé au profit de l'investissement des entreprises, dans un contexte où le taux d'utilisation des capacités s'est nettement redressé.

Les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dont huit ont rejoint l'Union Européenne au 1^{er} mai, **ont connu deux ans de croissance assez soutenue en 2002 et 2003**. La consommation des ménages demeure vigoureuse et l'investissement marque une nette accélération. La Russie bénéficie depuis 2003 d'une croissance très forte, grâce à une demande intérieure dynamique et à la forte progression des exportations énergétiques.

Au total, la croissance mondiale a été très porteuse depuis la mi-2003. De 3,6 % en 2003, elle devrait s'élever à 4,5% en moyenne annuelle en 2004, soit une progression parmi les plus fortes des 30 dernières années. Du point de vue de la zone euro, cette forte croissance des débouchés extérieurs a été quelque peu contrebalancée par les effets de l'appréciation de l'euro, qui a gagné environ 20% en termes effectifs entre le début 2002 et le début 2004. Cependant, depuis plus de six mois, les taux de change entre les principales monnaies se sont stabilisés¹.

■ **Sous l'influence de politiques économiques et de facteurs exogènes (prix du pétrole) désormais moins favorables, l'activité des principaux partenaires de la zone euro devrait ralentir en douceur.**

Les prix du pétrole ont atteint cet été des niveaux très élevés, à 45 USD pour le baril de Brent. Ces prix résultent de la combinaison d'une vigueur inattendue de la demande, de faibles capacités de production disponibles et d'incertitudes sur l'offre à court terme de certains grands pays producteurs (cf. fiche spécifique). La prévision du PLF table sur une détente graduelle du prix du pétrole : il redescendrait progressivement jusqu'à 35 dollars le baril à la fin 2005, en ligne avec l'atterrissage en douceur de l'économie mondiale.

La croissance de l'économie américaine reviendrait sur un rythme proche de son potentiel.

L'activité américaine a ralenti quelque peu ce printemps (+ 0,7 % de croissance trimestrielle après +1,1%), essentiellement du fait du freinage de la consommation des ménages. Celui-ci s'explique par la disparition des stimuli macroéconomiques (fin des baisses d'impôts et reflux des refinancements hypothécaires en lien avec la remontée des taux longs) et par une poussée d'inflation liée au prix du pétrole.

De fait, même si les indicateurs conjoncturels américains restent bien orientés, les politiques monétaire et budgétaire se réorienteraient dans un sens moins favorable. Désormais installée, la phase de croissance ne serait pas remise en cause, puisque l'amélioration du marché du travail, jusqu'ici plutôt mesurée, se poursuivrait. Mais l'accélération des revenus salariaux ne suffirait pas à empêcher la modération du revenu courant des ménages, lié à la fin des baisses d'impôts. Cette modération jouerait d'autant plus sur la consommation qu'elle s'inscrirait dans un contexte de baisse des refinancements hypothécaires. Sous l'hypothèse d'une hausse modérée du taux d'épargne, la demande des ménages et l'activité reviendraient ainsi vers des rythmes proches de 3 % l'an.

¹ En prévision, les perspectives économiques du PLF s'appuient conventionnellement sur l'hypothèse de taux de change stables.

Les autorités s'emploient à favoriser un atterrissage en douceur de l'économie chinoise.

Afin d'éviter la surchauffe, les autorités chinoises ont eu recours au plafonnement du crédit dans les secteurs les plus dynamiques. Les mesures adoptées devraient entraîner un freinage de l'activité.

Conjuguée à l'atténuation des effets de l'adhésion à l'OMC, cette décélération de l'activité induirait un net ralentissement des importations, qui passeraient d'une progression de 40 % en 2003 à moins de 20 % en 2005. Les économies des pays d'Asie en développement ainsi que du Japon en seraient mécaniquement affectées. Toutefois, la demande intérieure nipponne devrait rester relativement solide.

L'atterrissage en douceur de l'économie britannique s'accompagnerait d'un rééquilibrage de sa demande intérieure.

Au Royaume-Uni, la consommation privée ralentirait en lien avec la hausse des taux d'intérêt et la modération des prix de l'immobilier, alors que l'investissement privé resterait dynamique. L'investissement public le serait également : le gouvernement prévoit en effet d'accroître sa part dans le PIB de 1/2 point d'ici 2006. Au total, la demande intérieure ralentirait quelque peu. Pour sa part, la contribution de l'extérieur, jusqu'alors très négative, se redresserait graduellement à la faveur de la consolidation de la reprise en zone euro, qui favoriserait les exportations britanniques.

Au final, le ralentissement de la consommation serait en partie compensé par l'évolution des autres composantes de la demande : après avoir atteint 3,4 % en 2004, la croissance reviendrait à + 2,8 % en 2005 au Royaume-Uni.

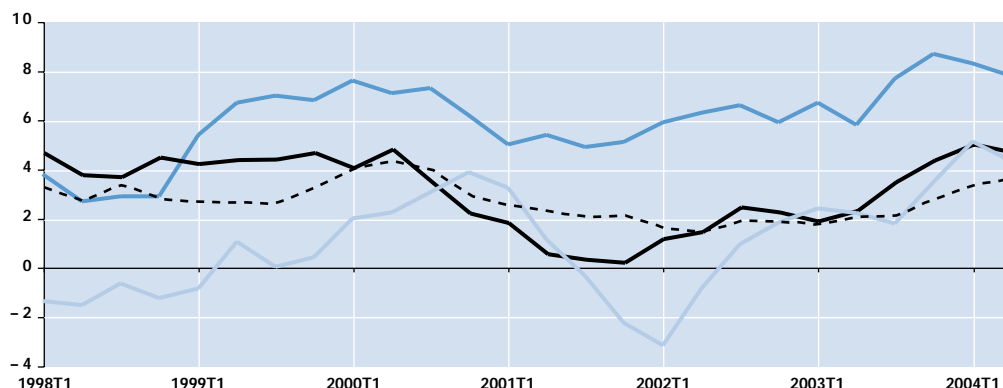
À l'horizon 2005, la croissance des PECO demeurerait soutenue, sur un rythme supérieur à 4 %.

Les exportations bénéficieraient notamment du rebond des importations européennes. Au total, le PIB des PECO progresserait de 4,6 % en 2004 et de 4,3 % en 2005. En Russie, le PIB devrait continuer de bénéficier du niveau élevé des cours pétroliers : la croissance s'établirait aux alentours de 6,5 % en 2004, pour décélérer légèrement à 5,6 % en 2005 dans un contexte de ralentissement de la demande mondiale qui lui est adressée.

Au total, la croissance mondiale ralentirait à 3,7 % en 2005 et le taux de croissance de la demande mondiale adressée à la zone euro, après avoir atteint un pic en 2004 (+ 8,2 % contre + 5,3 % en 2003), se replierait à 7,5 %, tout en restant supérieur à sa moyenne de long terme.

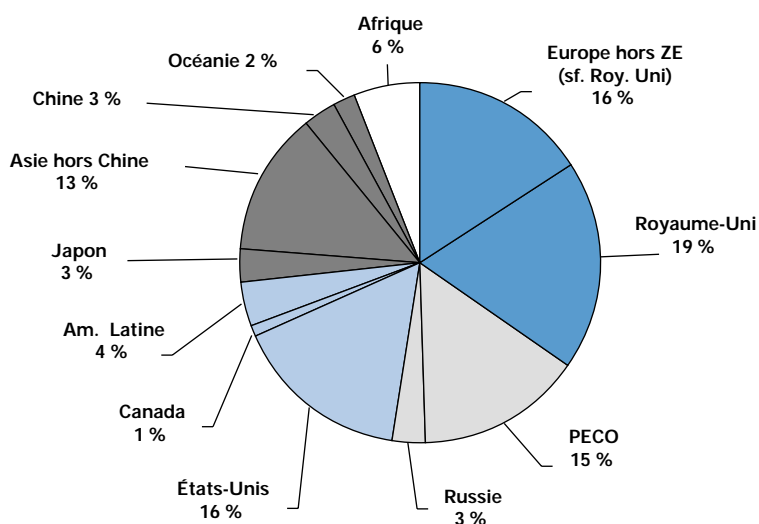
Principaux résultats du scénario international (Croissance en %)

	2002	2003	2004	2005
Monde	2,8	3,6	4,5	3,7
États-Unis	1,9	3,0	4,1	2,9
Japon	-0,3	2,5	4,2	2,3
Royaume-Uni	1,8	2,2	3,4	2,8
Asie hors Japon	6,1	7,4	6,7	5,9
PECO	1,9	3,4	4,6	4,3
Amérique Latine	-1,3	1,5	4,9	3,7
Demande mondiale adressée à la zone euro	3,4	5,3	8,2	7,5
Prix du pétrole (en niveau)	25,0	28,8	36,7	36,5



Croissance du PIB (glissements annuels, en %) des principaux partenaires de la zone euro

- Asie émergente
- US
- - - RU
- Japon



Structure des exportations de la Zone euro en 2003

Source : Eurostat

La reprise s'est engagée dans la zone euro à la mi 2003, avec retard et moins de vigueur par rapport au reste de l'économie mondiale. Elle paraît néanmoins bien enclenchée désormais : la zone euro est entrée dans une phase de consolidation de sa demande intérieure, qui devrait conforter sa croissance à l'horizon de 2005. Certaines fragilités demeurent cependant.

■ **Une reprise un peu décalée par rapport au reste de l'économie mondiale.**

Alors même que la reprise de l'activité s'enclenchait aux États-Unis, en Asie et au Royaume-Uni, le PIB de la zone euro a continué de stagner au premier semestre de 2003. Le retournement de conjoncture à la hausse en Europe continentale ne s'est véritablement effectué qu'au début de l'été 2003, qui plus est sur un rythme un peu plus lent qu'ailleurs dans le monde. Outre des facteurs structurels liés à l'insuffisance de la croissance potentielle, deux éléments peuvent être avancés pour expliquer cette position en retrait : d'une part, les assouplissements monétaire et budgétaire consentis à la suite du retournement à la baisse du début des années 2000 ont été moins importants ; d'autre part, la zone euro a fait face à une forte appréciation de son taux de change à compter du début de 2002, qui a pesé sur la compétitivité des entreprises européennes.

Dans un environnement international redevenu favorable, le redressement de l'activité de la zone euro au second semestre de 2003, sur un rythme annuel de l'ordre de 1^{1/2} %, s'est naturellement effectué via la demande extérieure, qui a induit un rebond des exportations. Du fait de l'embellie enregistrée sur les commandes étrangères, les anticipations des industriels européens se sont redressées, modifiant favorablement leur comportement de stockage et initiant le redémarrage de l'investissement. Pour sa part, du fait des délais de transmission de l'activité à l'emploi liés au cycle de productivité, le revenu des ménages européens est au total resté faible tout au long de l'an passé. Les taux d'épargne sont restés élevés et la consommation n'a donné de premiers signes d'amélioration qu'au début de 2004.

Il reste que cette description globale d'une reprise très progressive de l'activité cache une disparité assez forte dans la composition de la croissance entre les principaux pays de la zone euro : sur la période récente, la demande intérieure a été le principal moteur de l'activité en France et en Espagne, et dans une moindre mesure en Italie, alors qu'en Allemagne, la croissance a reposé sur le seul soutien du commerce extérieur.

L'économie allemande continue de résorber les déséquilibres hérités de la période post-réunification. La compétitivité des entreprises allemandes s'est nettement améliorée. De ce fait, les exportations allemandes ont profité à plein du redémarrage de l'économie mondiale -en particulier du boom d'investissement chinois- : leur progression était de l'ordre de 12 % en glissement annuel à la mi 2004. Mais ce redressement de la compétitivité s'est effectué au prix d'efforts très importants sur les coûts salariaux unitaires. Confrontés à un marché du travail mal orienté et à une faible progression des salaires, les ménages allemands ont à peine stabilisé leur consommation au premier semestre de cette année. Le surcroît de revenu lié aux baisses d'impôt de janvier 2004 n'a jusqu'à présent été que faiblement dépensé, dans un contexte où l'entrée en vigueur des réformes de l'assurance-maladie et de l'assurance chômage ont peut-être accru l'inquiétude de la population.

L'Italie a jusqu'à présent manqué de tonus dans la reprise : à la mi-2004, son rythme de

euro

croissance annuel n'était compris qu'entre 1 % et 1,5 %. Portée par une demande intérieure plutôt mieux orientée qu'en Allemagne, cette reprise reste hésitante car la péninsule n'a guère tiré profit du dynamisme des échanges internationaux. L'Italie souffre d'une dégradation de sa compétitivité prix, ainsi que d'une spécialisation plutôt défavorable en termes de produits et de débouchés (concurrence notamment de la Chine sur les biens de consommation).

L'économie espagnole s'est distinguée à l'inverse par sa capacité de résistance face au retournement conjoncturel mondial du début des années 2000 : le point bas de croissance, atteint en 2002, était de l'ordre de 2 % et un mouvement léger de réaccélération est intervenu depuis. Le dynamisme de la consommation privée, portée par un marché du travail favorablement orienté et sans doute par le dynamisme du marché immobilier, explique cette résilience.

■ Un rééquilibrage de la croissance mondiale au profit de la zone euro.

La zone euro connaîtrait une poursuite de l'expansion cyclique amorcée à l'été 2003, avec l'apparition d'un cercle vertueux entre demande interne et revenus. Le raffermissement de la croissance s'inscrirait dans un environnement international toujours porteur, mais évoluant vers la neutralité (ralentissement de la demande externe, stabilisation de l'euro depuis le début de 2004 après deux ans de forte appréciation). L'investissement devrait gagner en dynamisme, en lien avec des conditions de financement favorables et un besoin de renouvellement des capacités. En outre, l'accélération de l'activité, entamée il y a maintenant plus d'un an, porterait ses fruits sur l'emploi et favoriserait un redressement progressif de la consommation. Même si cette hypothèse n'a pas été retenue dans la prévision du PLF, un rebond plus marqué des dépenses des ménages n'est d'ailleurs pas exclu (cf. fiche scénarios alternatifs) : il serait engendré par un dégel des comportements d'épargne dans toute l'Europe continentale, à l'image de ce qui a été enregistré en France au premier semestre de 2004 (cf. encadré).

La consolidation de la croissance en zone euro s'accompagnerait d'une plus grande homogénéité de sa composition entre pays : jusqu'à présent atone, la consommation des ménages allemands se remettrait à croître sur un rythme mesuré ; de leur côté, les exportations italiennes semblent avoir commencé à se redresser ce printemps.

Au total, alors que les taux de croissance du commerce mondial et de la demande mondiale adressée à la zone euro se replieraient quelque peu en 2005, **le dynamisme retrouvé de la zone euro se traduirait à l'inverse par une accélération de la demande mondiale adressée à la France** (3,8 % en 2003, 6,6 % en 2004 et 7,0 % en 2005).

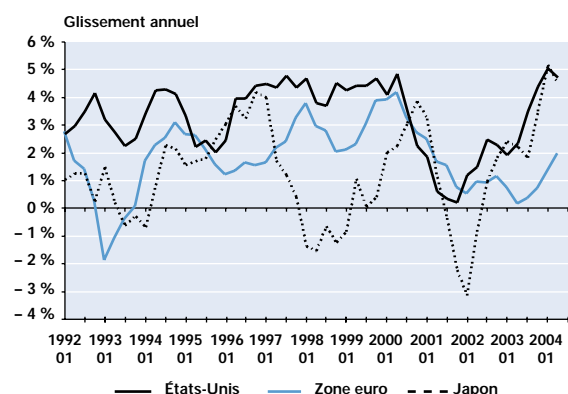
Principaux résultats du scénario international (Croissance en %)

	2002	2003	2004	2005
Zone euro	0,9	0,5	1,9	2,2
dont Allemagne	0,2	- 0,1	1,4	1,7
dont Italie	0,4	0,4	1,2	1,8
dont Espagne	2,2	2,5	2,7	2,9
dont France	1,2	0,5	2,5	2,5

La reprise s'est engagée dans la zone euro à la mi-2003, avec retard et moins de vigueur par rapport au reste de l'économie mondiale. Elle paraît néanmoins bien enclenchée désormais.

Graphique 1

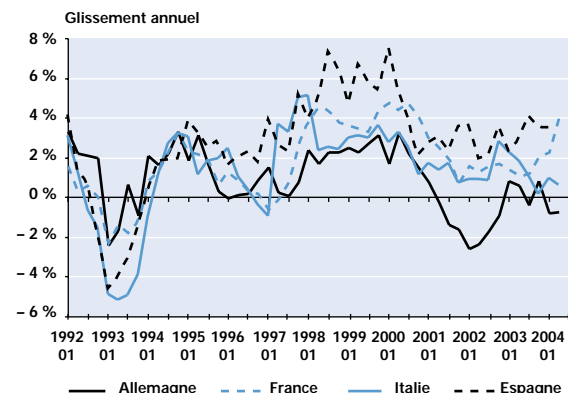
Glissement annuel du PIB en volume



Des demandes intérieures dynamiques en France et en Espagne au premier semestre de 2004, plus faibles en Italie et surtout en Allemagne.

Graphique 2

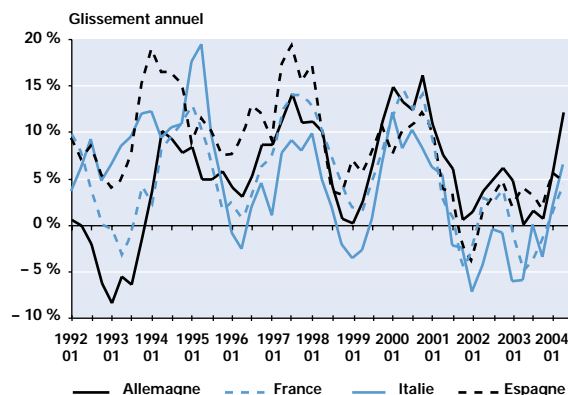
Évolution de la demande intérieure (y.c. stocks) en volume



L'économie allemande a été tout particulièrement tirée par l'extérieur sur la période récente.

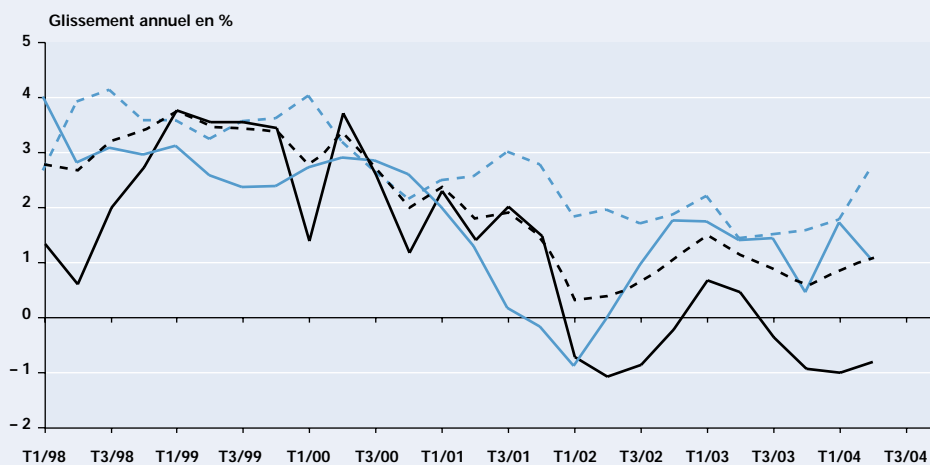
Graphique 3

Évolution des exportations de biens et services en volume



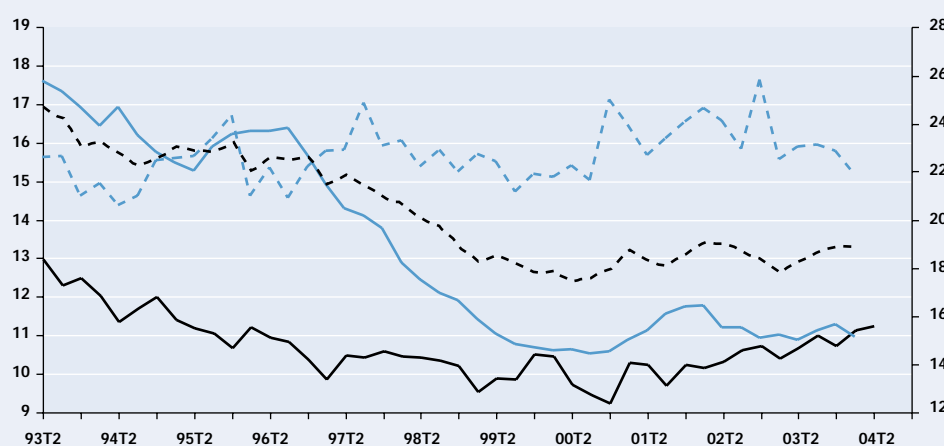
Encadré : la France se distingue au sein de la zone au début de 2004 par la vigueur de sa consommation.

Au premier semestre de 2004, l'activité en France a été fortement soutenue par la consommation des ménages, qui a crû en moyenne sur un rythme annualisé supérieur à 3 % (cf. graphique 1). Cette évolution s'est accompagnée d'une baisse de 0,6 point du taux d'épargne au premier trimestre et cette baisse s'est manifestement poursuivie au deuxième trimestre. La France se distingue ainsi de l'ensemble de la zone euro, où la consommation privée a été moins dynamique (+1^{3/4} % en rythme annualisé) et où le taux d'épargne est resté stable¹ (cf. graphique 2). Les consommateurs allemands restent les plus prudents : le taux d'épargne outre-Rhin a augmenté de 0,4 point au premier trimestre.



Graphique 1
Consommation privée (volume)

— Italie
— Allemagne
- - Zone euro
- - France



Graphique 2
Taux d'épargne

— Italie
— Allemagne
- - Zone euro
- - France

Nota bene : les taux d'épargne représentés dans le graphique 2 correspondent aux données nationales, qui ne sont pas harmonisées. De ce fait, les niveaux ne sont pas toujours comparables : le graphique renseigne plus sur les différences entre pays en termes de variations de taux d'épargne.

(1) Le revenu des ménages de la zone euro n'étant pas publié trimestriellement, il a été estimé à partir des revenus des grands pays.

Cette baisse du taux d'épargne en France est d'autant plus notable qu'elle intervient alors que la consommation des ménages de la zone euro a déçu en 2002 et 2003, apparaissant plus faible que ce que laissaient attendre ses déterminants traditionnels (pouvoir d'achat, taux d'intérêt, inflation). Fin 2003, on diagnostiquait ainsi un excès d'épargne de 1^{1/2} point en France, 1 point en Allemagne, 3/4 de point en Italie². Sans qu'aucune explication n'emporte pleinement l'adhésion, la faiblesse de la consommation au cours des dernières années pourrait provenir d'un comportement d'épargne de précaution devant la situation du marché du travail et dans l'attente des réformes nécessaires dans le domaine des retraites, de comportements attentistes face au creusement des déficits publics, ou encore du brouillage dans la perception des prix lors du passage à l'euro³.

Depuis début 2004, la baisse du taux d'épargne suggère que les ménages français reviennent vers des comportements plus traditionnels, comblant une partie du retard de consommation accumulé entre 2001 et 2003 (résorption de plus d'un demi-point de l'excès d'épargne). Il est possible que les effets du passage à l'euro sur l'inflation perçue aient tendance à s'atténuer et qu'à l'inverse les ménages perçoivent mieux le surcroît de richesse dont ils bénéficient avec la hausse des prix de l'immobilier. Le retour de la croissance et de meilleures perspectives sur le marché du travail, la concrétisation de la réforme des retraites et la confirmation du redressement des comptes publics ont pu favoriser également la confiance et réduire l'épargne de précaution. Enfin, les mesures de soutien à la consommation annoncées en mai ont vraisemblablement soutenu aussi la consommation à la fin du deuxième trimestre.

À l'inverse, les ménages italiens continuent d'être hésitants : leur consommation avait rebondi de 1,1% au premier trimestre, mais a rechuté au deuxième de 0,3%. Surtout, les consommateurs allemands continuent à faire preuve d'une très grande frilosité : l'excès d'épargne outre-Rhin par rapport à ses déterminants usuels s'est à nouveau creusé (de 0,3 point) au premier trimestre de 2004. Ce phénomène s'explique peut-être par l'orientation du marché du travail, qui continue à être sensiblement plus dégradée qu'ailleurs, ainsi que par l'effet de court terme sur le pouvoir d'achat et la confiance des ménages des réformes menées dans le domaine social.

(2) Cf. S. Lefranc et A. Espinoza (2004) : « Retour sur la faiblesse de la consommation en zone euro depuis 2001 », DP – Analyse Économique, disponible à l'adresse internet : <http://www.finances.gouv.fr/Prevision>.

(3) Même si cette explication ne reçoit pas de validation empirique solide (cf. S. Lefranc (2003) « Le brouillage des prix induit par le passage à l'euro a-t-il affecté la consommation des ménages dans la zone euro ? » DP – Analyse Économique, disponible à l'adresse internet : <http://www.finances.gouv.fr/Prevision>).

La demande

Alors que les dernières années avaient été marquées par une frilosité particulière en matière d'achat, le comportement des ménages s'est dégelé au premier semestre de 2004, permettant un fort rebond de la consommation.

En 2003, dans un contexte de quasi-stagnation de leur pouvoir d'achat lié au net ralentissement de la masse salariale et au recul des revenus financiers, les ménages français ont largement puisé dans leur épargne pour maintenir le rythme de leur consommation (+ 1,4 % après + 1,5 % en 2002). Ce comportement classique de lissage des fluctuations du revenu est toutefois resté en deçà de ce que les déterminants traditionnels permettaient d'anticiper : la consommation des ménages français a été particulièrement frileuse ces dernières années (un niveau record d'épargne a été atteint en 2002).

La situation s'est éclaircie au premier semestre de 2004, marqué par un très net rebond de la consommation, sur un rythme annuel supérieur à 3 %. Les raisons pour lesquelles ce dégel de la consommation française s'est produit soudainement au début de cette année sont multiples. La levée des incertitudes sur la réforme des retraites et sur le redressement des comptes publics, la dissipation des effets du passage à l'euro sur la perception des prix ou une meilleure prise en compte des effets de richesse liés à la hausse des prix de l'immobilier ont pu jouer ; le pic de consommation enregistré en juin a également été favorisé par les mesures de soutien à la consommation adoptées début mai (cf. encadré spécifique).

■ **Poussée par l'accélération du pouvoir d'achat, la consommation des ménages devrait constituer un moteur solide de la croissance à l'horizon 2005.**

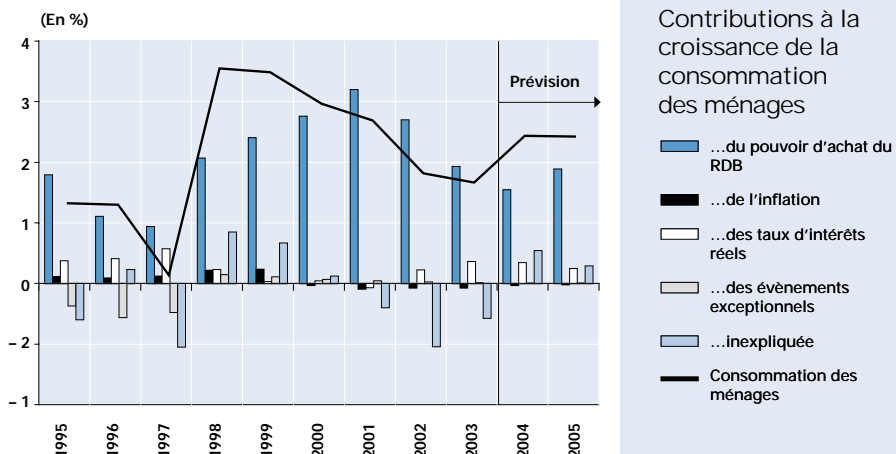
La consommation des ménages reprendrait un rythme de progression plus habituel à l'horizon de la prévision : la consommation des ménages croîtrait ainsi sur un rythme solide, proche de 2^{1/2} % en 2004 comme en 2005, à la faveur de l'accélération attendue du pouvoir d'achat. Le taux d'épargne, après s'être replié de près de deux points entre 2002 et 2004, baisserait légèrement l'an prochain. La prévision du PLF reste ainsi délibérément prudente, en maintenant un niveau de taux d'épargne des ménages encore élevé au regard de ses déterminants (revenu, inflation, taux d'intérêt). Un scénario plus allant pourrait également envisagé (cf. fiche sur les scénarios alternatifs).

■ **Le maintien des taux d'intérêt à un bas niveau et la montée en charge du dispositif d'amortissement accéléré « de Robien » favoriserait la forte croissance de l'investissement logement en 2004 ; l'arrivée à maturation de ce dispositif en 2005 induirait un certain ralentissement.**

Malgré la nette décélération du revenu, l'investissement des ménages a conservé un rythme de croissance de 0,8 % en 2003. Cette résistance est due en partie au bas niveau des taux d'intérêt réels et à la mise en place du dispositif "de Robien" en avril 2003 : en autorisant des déductions d'impôt sur le revenu pour l'achat de logements neufs mis en location, ce dispositif a entraîné une très forte croissance des achats de logements collectifs. Le succès auprès des ménages de ce dispositif et le maintien des taux d'intérêt à un bas niveau expliquent le dynamisme particulier de la construction neuve et la forte croissance de l'investissement logement en 2004 (+3,1%). Sa stabilisation à un niveau élevé devrait conduire à un ralentissement de l'investissement logement en 2005 (+1,1%).

des ménages

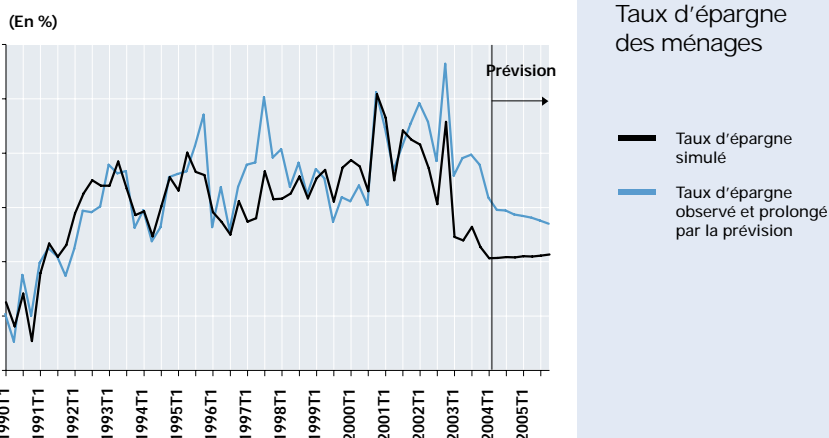
Les effets qui avaient fortement pesé sur la consommation des ménages en 2002 et 2003 se sont inversés en 2004 ...



Contributions à la croissance de la consommation des ménages

- ...du pouvoir d'achat du RDB
- ...de l'inflation
- ...des taux d'intérêts réels
- ...des événements exceptionnels
- ...inexpliquée
- Consommation des ménages

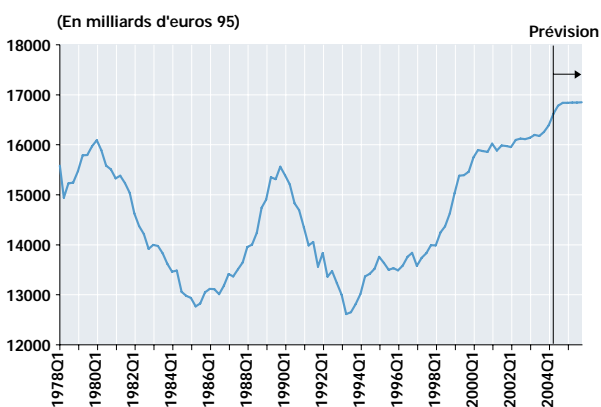
... ce qui permettrait une baisse cumulée de près de 2 points d'épargne entre 2002 et 2005. Le taux d'épargne resterait cependant encore élevé en regard de ses déterminants usuels.



Taux d'épargne des ménages

- Taux d'épargne simulé
- Taux d'épargne observé et prolongé par la prévision

L'investissement logement devrait être très dynamique en 2004 grâce au bas niveau des taux d'intérêt et au succès du dispositif "de Robien". Il ralentirait en 2005 avec la fin de la montée en charge du dispositif.



Investissement des ménages

	2002	2003	2004	2005
Revenu disponible brut en pouvoir d'achat (%)	2,3	0,3	1,5	2,2
Dépenses de consommation des ménages (%)	1,5	1,4	2,4	2,4
Taux d'épargne (point de RDB)	16,8	15,8	15,1	14,9
Investissement des ménages (%)	0,7	0,8	3,1	1,1
Taux d'épargne financière (point de RDB)	7,9	6,7	5,6	5,3

Encadré : mesures de relance de la consommation

Le gouvernement a annoncé le 4 mai dernier la mise en place d'un plan de soutien à la consommation des ménages.

Mesure en faveur des dons exceptionnels

Afin d'encourager les jeunes générations à consommer, les dons de sommes d'argent effectués par chacun des parents ou grands-parents entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 mai 2005 et consentis au profit de chacun de ses enfants ou petits-enfants, âgés de 18 ans révolus, bénéficient d'une exonération totale de droits de mutation dans la limite de 20 000 €. Cette exonération temporaire se cumule avec les autres avantages fiscaux en matière de transmission.

Sur les trois premiers mois (juin, juillet et août), ce sont plus de 90 000 dons de sommes d'argent qui ont été effectués dans ce cadre pour un montant total de 1,6Md€ (ce qui signifie que le montant moyen est très proche du plafond de 20 000€). Ces chiffres sont très nettement supérieurs à ce qui a été en moyenne enregistré par le passé.

Réduction d'impôts au titre de crédits à la consommation

Elle consiste en une réduction d'impôt égale à 25 % des intérêts payés en 2004 et 2005 au titre de crédits à la consommation souscrits entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 mai 2005, dans la limite annuelle de 600 euros (soit une réduction d'impôt pouvant atteindre 150 euros par an).

Toutes les catégories de crédit à la consommation sont éligibles dès lors que le crédit est effectivement utilisé dans un délai de deux mois pour l'acquisition d'un bien ou d'un service nouveau. En revanche, les opérations de refinancement d'anciens crédits et les découverts en compte sont exclus.

Les flux nets des crédits à la consommation ont atteint 325 M€ au mois de juillet, après 1,37 Md€ au mois de juin ; le niveau de ces flux est cependant en nette progression par rapport à juillet 2003 (flux négatifs de 83 M€) et le glissement annuel des crédits à la consommation s'établit à 5% en juillet 2004.

Déblocage anticipé des droits à participation aux résultats de l'entreprise et de l'épargne salariale

Les droits à participation aux résultats de l'entreprise et les sommes placées sur un plan d'épargne salariale peuvent être débloquées du 16 juin au 31 décembre 2004, sans remise en cause des avantages fiscaux et sociaux normalement liés au blocage, dans une limite de 10 000€ par personne. Ce déblocage sera soumis à un accord collectif ou une décision du chef d'entreprise.

Les premiers chiffres communiqués par l'Association Française de Gestion relatifs aux réserves d'épargne salariale confiées à des gestionnaires font état de 1,5 M€

débloqués au mois de juillet et 73 M€ au mois d'août (on estime que 56 Md€ d'épargne salariale sont gérés par des organismes affiliés à l'AFG). Si les débloquages devaient se poursuivre au même rythme qu'au mois d'août pendant une année, près de 1Md€ pourraient être débloqués.

Au total, ces mesures de soutien rencontrent manifestement un succès. Leur effet sur la consommation reste cependant difficile à évaluer précisément, avant que l'on ne dispose de quelques mois supplémentaires de données ; l'évaluation ex ante de cet effet suppose de faire des hypothèses ad hoc quant au comportement des ménages. Sur la base d'hypothèses raisonnables, **on peut estimer que ces mesures pourraient accroître la consommation de 1/4 à 1/2 point, réparti sur les deux années 2004 et 2005, dont les deux tiers seraient liés à la mesure en faveur des dons exceptionnels.**

La demande

■ Le comportement de stockage a continué de peser quelque peu sur l'activité l'an passé.

Après la phase de forte croissance de la fin des années 90, le brutal retournement à la baisse de la conjoncture française début 2001 avait été accompagné par un fort mouvement de déstockage des entreprises. En l'absence de redressement durable des anticipations, 2002 et 2003 n'ont pas permis une inversion de ce comportement prudent, si bien que le comportement de stockage des entreprises a continué de peser légèrement sur la croissance.

■ À la faveur du redressement de la demande et des anticipations, les variations de stocks soutiendraient la reprise en 2004.

En 2004, la forte accélération de la demande totale hors stocks ainsi que le redressement des anticipations conduiraient les entrepreneurs à inverser leur comportement de stockage. Celui-ci contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance du PIB et expliquerait comptablement près du tiers de l'accélération de l'activité. La contribution des stocks se rapprocherait de la neutralité en 2005 (+ 0,1 point), une fois le nouveau cycle de croissance bien engagé.

■ Après une année de très fort ajustement à la baisse, l'investissement des entreprises a continué de reculer en 2003.

En 2003, le ralentissement de l'activité a continué de peser sur l'investissement des entreprises. Le recul enregistré est moindre que celui de l'an passé (- 1,9% contre - 3,6% en 2002) et dans des proportions conformes aux déterminants traditionnels (évolution des débouchés et rentabilité économique). Ceci suggère que la situation financière dégradée des entreprises, qui avait accentué le recul de l'investissement en 2002, a continué de jouer négativement sur le niveau d'investissement de l'an passé, mais sans que cet effet négatif ne s'amplifie.

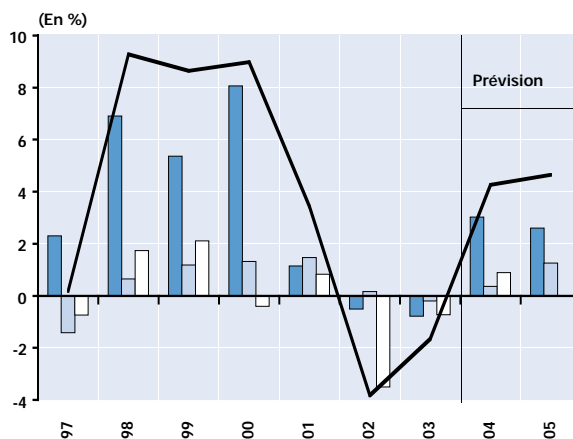
■ L'investissement des entreprises repartirait à la hausse en 2004 et accélérerait encore l'an prochain, poussé par la forte progression de la valeur ajoutée et, dans une moindre mesure, par une amélioration du taux de rentabilité.

L'investissement accélérerait nettement en 2004 et 2005 en raison d'une forte progression des débouchés et du retour progressif à un niveau d'investissement plus en ligne avec ses déterminants usuels. Ce rattrapage suppose une dissipation de l'impact négatif de l'endettement des entreprises. Il serait facilité par le niveau toujours faible des taux d'intérêts réels et par la mesure d'allègement de taxe professionnelle (exonération pour les investissements nouveaux réalisés en 2004-2005).

des entreprises

La forte accélération de la valeur ajoutée expliquerait l'essentiel de l'accélération de l'investissement en 2004.

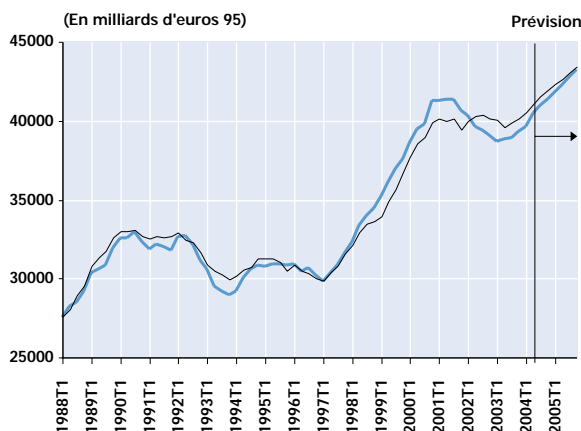
En 2005, l'effet accélérateur de la valeur ajoutée serait un peu retraits de 2004, mais l'amélioration du taux de rentabilité économique jouerait plus favorablement.



Contributions à la croissance de l'investissement des SNFEI

- ...de la valeur ajoutée
- ...du taux de rentabilité économique
- ...inexpliquée
- Investissement des SNFEI

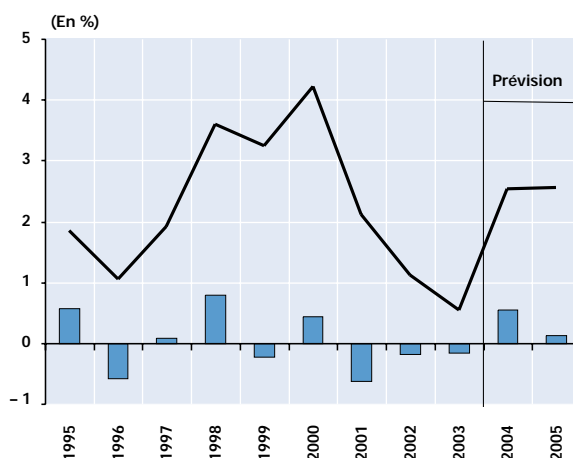
Dès 2003, l'investissement a repris un rythme de croissance plus en ligne avec ses déterminants usuels après le fort ajustement à la baisse observé l'année précédente, mais le niveau d'investissement reste encore légèrement en-deçà de son niveau simulé.



Investissement des SNFEI

- Niveau observé et prolongé par la prévision
- Niveau simulé

Après le fort ajustement des dernières années, les variations de stocks contribueraient positivement à la croissance en 2004 et, dans une moindre mesure, en 2005.



Contributions des stocks à la croissance du PIB

- Contribution à la croissance du PIB
- Croissance du PIB

Les perspectives

■ Après avoir reculé en 2003, l'emploi salarié marchand se réoriente à la hausse en 2004 et accélérerait en 2005.

Sur le premier semestre de 2004, l'emploi salarié marchand est demeuré quasiment étale. La reprise de l'activité, engagée depuis la mi 2003, laisse toutefois attendre, compte tenu des délais d'entraînement, une forte accélération des créations d'emploi à partir du second semestre. La progression de l'emploi salarié marchand s'établirait ainsi à +0,7% en glissement annuel. La stagnation enregistrée au premier semestre accentuerait le rebond de la productivité apparente par tête en 2004 : elle augmenterait de près de 2,5% en moyenne annuelle, après 0,5% en 2003, ce rebond restant pour l'essentiel de nature cyclique.

En 2005, dans un contexte où la croissance se maintiendrait sur un rythme solide et où le cycle de productivité arriverait à maturation, l'emploi salarié marchand continuerait d'accélérer : il progresserait de 1,2% en glissement annuel, compte tenu également de la poursuite de la montée en charge des contrats jeunes en entreprise (CJE) et des contrats initiative emploi (CIE). Au total, les créations d'emploi salarié dans le secteur marchand s'élèveraient à 115 000 en 2004 et à un peu plus de 190 000 en 2005, après une perte de 80 000 en 2003.

■ L'emploi total, dans l'ensemble de l'économie, progresserait de près de 80 000 en 2004 et de 230 000 en 2005.

L'année 2004 serait encore marquée par un fort recul des emplois non marchands aidés, lié à la diminution des flux d'entrées en CES et au non renouvellement des contrats emplois jeunes. En 2005, la tendance s'inverserait, du fait de la montée en puissance de nouveaux dispositifs (contrat d'accompagnement dans l'emploi et contrat d'avenir, mis en place dans le cadre du plan de cohésion sociale). Par ailleurs, après avoir été poussé par la mise en place des 35 heures en 2002 et 2003, particulièrement dans les collectivités locales, l'emploi non marchand « de droit commun » progresserait un peu plus faiblement en 2004 et 2005.

Au total, après avoir été quasiment stable en 2003, l'emploi salarié (aidé ou non) dans le secteur non marchand serait légèrement en retrait en 2004 (- 25 000) avant de se redresser en 2005 (+ 60 000).

De son côté, l'emploi non salarié a progressé légèrement en 2003 (+ 10 000) en raison du dynamisme des créations d'entreprises. Il cesserait de croître en 2004 et 2005 (- 5 000 puis - 15 000), mais son évolution demeurerait relativement favorable, puisque son recul tendanciel, lié notamment à la réduction du nombre d'agriculteurs, peut être estimé depuis le milieu des années 90 à - 30 000 par an.

Au final, après avoir détruit 70 000 emplois en 2003, l'économie en créerait près de 80 000 en 2004 en glissement annuel, puis 230 000 en 2005.

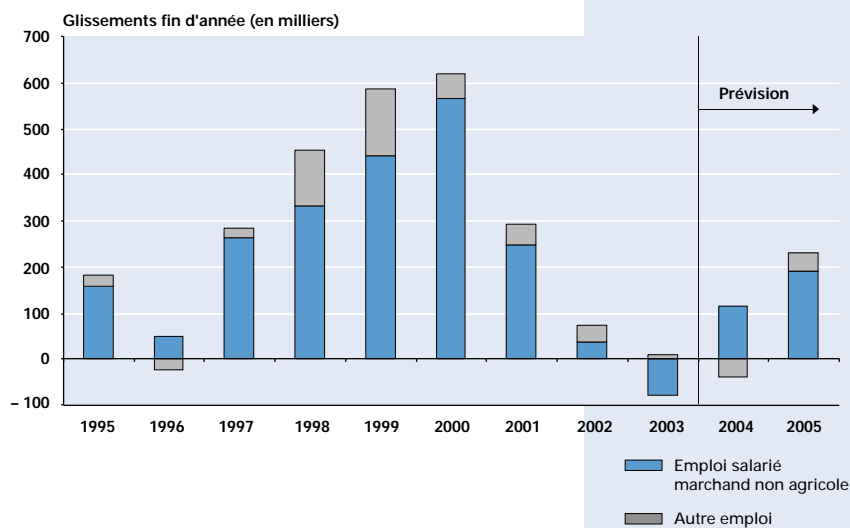
de l'emploi

L'emploi salarié marchand repartirait à la hausse et accélérerait encore en 2005 grâce à la reprise économique et à l'activation des dispositifs d'insertion dans le secteur marchand.

Après avoir reculé en 2003, l'emploi total progresserait en 2004 et 2005 en raison du redémarrage de l'emploi salarié marchand.

Emploi dans l'ensemble de l'économie

	GA					GA				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
	En %					En milliers				
Salariés agricoles (EA) (1)	-3,3	-1,5	-2,4	-2,4	-2,5	-12	-5	-8	-8	-8
Salariés (EB-EP) (2)	1,6	0,2	-0,5	0,7	1,2	246	37	-81	115	193
Salariés non-marchand (EQ-ER) (3)	0,9	1,0	0,1	-0,4	0,9	62	102	8	-26	61
Total salariés (EA-ER) (4)=(1)+(2)+(3)	1,3	0,4	-0,4	0,4	1,1	297	134	-81	82	245
Non-salariés (5)	-0,3	-1,2	0,5	-0,2	-0,7	-6	-26	10	-5	-15
Emploi total (hors. contingent) (6)=(4)+(5)	1,2	0,3	-0,3	0,3	0,9	291	108	-71	77	230



Évolution des salaires

■ **En 2002-2003, la hausse du chômage a pesé sur le salaire moyen par tête (SMPT).**

En 2002-2003, le SMPT a sensiblement ralenti (après + 3,2% en 2001, + 2,1% en 2002, puis 1,6 % en 2003), principalement sous l'effet de la hausse du chômage, qui aurait pesé sur les négociations salariales. La part variable des salaires (intéressement, participation, primes diverses) semble avoir aussi pâti du ralentissement conjoncturel et de la dégradation de la situation financière des entreprises.

■ **Le SMPT accélérerait en 2004 et 2005, à la faveur de la reprise de l'activité et du processus de convergence des SMIC.**

En 2004, dans un contexte de quasi-stabilité de l'inflation, le SMPT accélérerait à 2,2 %, sous l'effet de l'amélioration progressive du marché du travail. En outre, la convergence des SMIC amorcée le 1^{er} juillet 2003 et poursuivie le 1^{er} juillet 2004 se traduit par une forte revalorisation des bas salaires (+ 3,7 % de hausse du pouvoir d'achat chaque année pour les salariés au SMIC dans les entreprises à 39 heures, + 2,1 % chaque année en moyenne pour l'ensemble des salariés au SMIC y compris dans les entreprises à 35 heures). Enfin, la part variable des salaires commencerait également à évoluer plus favorablement, même si elle est souvent indexée – de façon légale ou tacite – sur le résultat ou le chiffre d'affaires des entreprises de l'année précédente.

En 2005, le SMPT continuerait d'accélérer à + 2,7 %, sous l'effet du recul du chômage. Les bas salaires seront de nouveau favorisés par la dernière étape du processus de convergence des SMIC, qui interviendra au 1^{er} juillet prochain (+ 3,7 % et + 2,1 % en pouvoir d'achat à nouveau pour les salariés au SMIC). La baisse de l'inflation jouerait peu sur la dynamique salariale, car elle resterait d'ampleur modeste et n'interviendrait qu'en cours d'année. Elle contribuerait donc à accentuer l'accélération des gains de pouvoir d'achat, à + 0,9 % en moyenne annuelle.

	Moyennes annuelles en %		Glissements annuels en %	
	2004	2005	2004	2005
Indice des prix à la consommation	2,2	1,8	2,1	1,6
SMPT nominal	2,2	2,7	2,5	3,0
SMPT réel	0,0	0,9	0,4	1,4

Les perspectives

■ **L'inflation sous-jacente serait quasiment stable à + 1,7 % en 2004 avant de se redresser légèrement en 2005.**

En 2004, l'inflation sous-jacente resterait quasiment stable, à 1,7 % en moyenne annuelle, après 1,6 % en 2003. De fait, les coûts salariaux unitaires ralentiraient fortement en raison du rebond de la productivité, dans un contexte classique où l'emploi réagit avec retard à la reprise de l'activité. En outre, l'accord de baisse des prix dans la grande distribution mis en œuvre en septembre 2004 pèserait significativement sur les prix des produits alimentaires hors frais et de certains produits manufacturés : il pourrait contribuer à modérer l'indice des prix à la consommation d'environ 0,2 point cet automne.

Avec la poursuite de la croissance, l'inflation sous-jacente remonterait légèrement en 2005, pour se stabiliser à près de 2,0 % en glissement annuel au second semestre, du fait d'une diffusion modérée de la hausse des prix des produits pétroliers aux prix des produits manufacturiers, des hausses de salaires ainsi que d'une légère augmentation du prix des importations, qui avait été contenu au cours de la période récente par l'appréciation passée de l'euro.

■ **L'inflation totale se replierait fin 2004 et refluerait progressivement vers un peu plus de 1,5 % fin 2005. En moyenne, elle serait ainsi de 2,2% en 2004 et 1,8 % en 2005 ; hors tabac, elle s'établirait à + 1,7 % en 2004 et + 1,8 % en 2005.**

Le prix du tabac contribuerait fortement au glissement annuel des prix jusqu'à la fin de 2004, du fait des fortes hausses enregistrées en octobre 2003 et en janvier 2004. Cette contribution du tabac au glissement annuel des prix se replierait en novembre 2004 et disparaîtrait en janvier 2005.

Sous l'effet de la forte hausse du prix du baril de pétrole de l'été 2004 et sous l'hypothèse d'un repli très graduel du prix du pétrole à partir de la fin 2004, les produits énergétiques contribueraient positivement au glissement annuel des prix jusqu'au premier trimestre de 2005.

Aux conditions climatiques très défavorables de l'hiver et de l'été 2003 ont succédé des conditions au contraire favorables en 2004. Les prix de l'alimentaire frais devraient donc se replier en moyenne annuelle en 2004, avant de retrouver un rythme de progression modéré, sous l'hypothèse de conditions climatiques moyennes en 2005.

Au total, du fait de l'absence de hausse du prix du tabac, et sous l'hypothèse d'un repli progressif du prix du baril de pétrole à 35 dollars à l'horizon de la prévision, l'inflation se replierait en 2005 à + 1,8 % en moyenne annuelle.

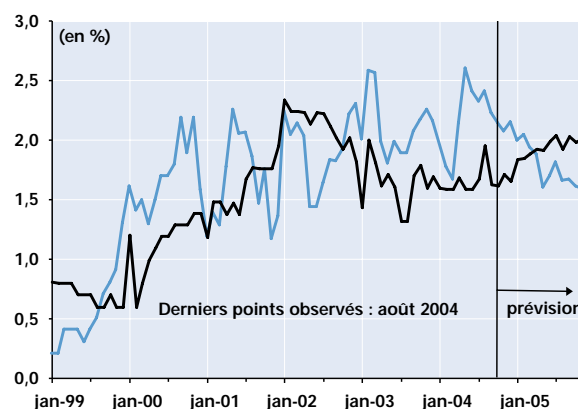
d'inflation

Évolution des prix de détail par grand poste

	poids 2004 (en %)	2003		2004		2005	
		glissement annuel (en %)	moyenne annuelle (en %)	glissement annuel (en %)	moyenne annuelle (en %)	glissement annuel (en %)	moyenne annuelle (en %)
Alimentation	17,1	2,4	2,3	1,1	0,8	1,8	1,5
Produits frais	2,2	4,4	4,1	2,1	-3,8	3,2	3,4
Hors produits frais	14,9	2,2	2,0	1,0	1,5	1,5	1,2
dont viandes	4,4	2,1	1,0	2,5	2,4	1,5	2,0
Tabac	2,1	30,2	14,3	9,7	24,6	0,0	0,1
Manufacturés privés	29,8	0,4	0,2	0,3	0,2	0,9	0,9
Énergie	6,9	-0,1	2,5	7,1	4,0	-2,9	0,0
Produits pétroliers	4,1	-0,5	3,1	8,9	6,4	-5,1	-2,3
Services	44,1	2,4	2,6	2,7	2,6	2,8	2,8
Loyers eau	7,5	2,5	2,7	2,9	2,8	3,0	3,0
Santé	5,3	1,0	3,7	-0,2	0,6	0,6	0,2
Transports - Communication	4,9	1,5	1,6	1,3	1,1	1,8	1,8
Autres services	26,3	2,8	2,8	3,4	3,3	3,4	3,4
Total hors tabac	97,9	1,6	1,9	2,0	1,7	1,6	1,8
Total	100	2,2	2,1	2,1	2,2	1,6	1,8
Sous-jacent	61,3	1,7	1,6	1,7	1,7	2,0	1,9

Le glissement annuel des prix s'est établi à +2,4 % en août 2004. Il reculerait fortement jusqu'en mai 2005, et se stabiliserait à un peu plus de +1 1/2 % jusqu'à la fin 2005 du fait de la disparition progressive des effets des variations passées des prix des produits énergétiques et du tabac.

L'inflation sous-jacente resterait contenue en-deçà de 2,0 %.



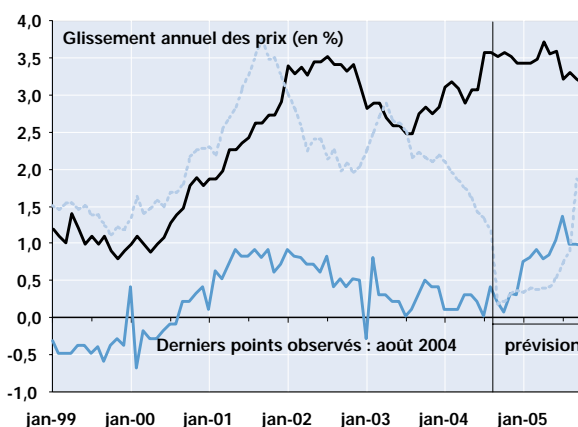
Évolutions mensuelles de l'inflation (mesurée par le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation)

— Inflation totale
— Inflation sous-jacente

Les prix des services resteraient dynamiques en 2005 en lien avec la progression des coûts salariaux unitaires.

Les prix des produits manufacturés, accéléreraient quelque peu sous l'effet de la diffusion de la hausse des produits énergétiques et de la légère hausse des prix des importations.

L'accord de baisse des prix dans la grande distribution, prenant effet en septembre 2004, contribuerait à modérer fortement les prix des produits alimentaires transformés.



Principales composantes de l'inflation sous-jacente 1/

— Services aux particuliers hors santé, télécommunications et transports
— Alimentaire hors frais hors viandes
— Biens manufacturés

La formation du revenu

■ En 2003, le pouvoir d'achat des ménages a nettement ralenti, principalement sous l'effet de la décélération des revenus d'activité.

La masse salariale totale a de nouveau sensiblement décéléré en 2003, à + 2,1 % contre + 3,6 % en 2002, sous l'effet de la poursuite du ralentissement conjoncturel. En outre, les finances publiques ont moins soutenu le pouvoir d'achat des ménages qu'en 2002 : en particulier, le taux de cotisation chômage a été relevé pour restaurer la situation financière de l'UNEDIC.

Avec la poursuite de la baisse des revenus financiers et le maintien de l'inflation, le pouvoir d'achat a progressé de 0,3 %.

■ Les revenus d'activité se redresseraient progressivement en 2004-2005.

La masse salariale totale accélérerait en 2004 à 2,6 %, puis de façon plus marquée en 2005, à 3,6 %. Compte tenu des délais usuels de l'ajustement de l'emploi à l'activité, l'accélération de la masse salariale privée serait moindre que celle du PIB cette année (+ 2,8 % après + 1,7 % en 2003, contre une croissance du PIB en valeur de + 4,5 % après 2,0 %). Son dynamisme s'accroîtrait en 2005, à 4,1 %. La croissance de la masse salariale publique s'infléchirait en revanche en 2004 sous l'effet d'une réduction des emplois aidés dans le secteur non marchand, à 2,2 % après 3,1 % en 2003, pour se stabiliser à 2,0 % en 2005.

Les revenus d'exploitation des entrepreneurs individuels seraient dynamiques en 2004-2005, à la faveur du rebond de l'activité, tandis que la progression des loyers se stabiliserait, à l'image de celle du coût de la construction.

Au total, les revenus d'activité progresseraient de 3,1% en 2004, après 2,8 % en 2003, et accéléreraient à 4,0 % en 2005.

■ Les revenus financiers se redresseraient sur la période de prévision.

En dépit de résultats des entreprises encore mitigés en 2003, l'effet sur leur trésorerie de l'amélioration des conditions d'exploitation et des comptes financiers en 2004 devrait favoriser les versements de dividendes aux ménages. En 2005, la légère remontée des taux d'intérêt qui est aujourd'hui anticipée par les marchés financiers ainsi que l'amélioration des comptes des entreprises – en 2004, poursuivie en 2005 – permettraient une nouvelle accélération des revenus financiers.

Au total, après avoir reculé de 2,7 % en 2002 et de 4,1 % en 2003, les revenus financiers nets des ménages progresseraient de 1,5 % en 2004, puis de l'ordre de 6% en 2005.

■ Les finances publiques soutiendraient encore sensiblement le revenu en 2004.

En 2004, les finances publiques devraient continuer de soutenir sensiblement le revenu des ménages, au travers, notamment, de la baisse de 3 % de l'impôt sur le revenu, de la mesure autorisant les départs anticipés à la retraite des salariés à carrière longue et d'une mise en œuvre plus progressive qu'initialement prévu du plan d'économies sur les prestations décidées par l'UNEDIC. En 2005, la contribution directe des finances publiques au revenu des ménages serait plus proche de la neutralité, compte tenu de l'effet décalé de la croissance sur les recettes d'impôt sur le revenu et du plan de redressement de l'assurance-maladie, qui prévoit notamment des hausses de CSG.

des ménages

Au total, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait sensiblement, progressant de 1,5 % en 2004 puis de 2,2 % en 2005. Ce mouvement s'expliquerait par l'accélération des revenus d'activité et des revenus financiers, mais aussi par la baisse de l'inflation¹ sur la période de prévision.

Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages

	Taux de croissance annuel (en %)				Contribution à la croissance du pouvoir d'achat du RDB (en %)			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	Prévisions				Prévisions			
Revenus d'activité (+)	3,9	2,8	3,1	4,0	3,3	2,3	2,6	3,3
Salaires bruts	3,6	2,1	2,6	3,6	2,1	1,2	1,6	2,1
Excédents bruts d'exploitation	4,7	4,5	4,3	5,0	1,1	1,1	1,1	1,2
Entrepreneurs individuels	3,8	4,1	3,9	5,2	0,5	0,5	0,5	0,6
Ménages hors entrepreneurs individuels	5,6	4,8	4,6	4,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Transferts nets	17,1	6,9	7,3	0,0	1,1	0,5	0,6	0,0
Prestations sociales en espèces (+) (1)	4,9	4,4	3,8	4,0	1,5	1,4	1,2	1,3
Prélèvements sociaux et fiscaux (-)	1,6	3,6	2,7	5,3	0,4	0,8	0,6	1,3
Cotisations sociales (1)(2)	3,2	3,2	3,1	5,8	0,5	0,5	0,5	1,0
Impôts sur le revenu (3)	- 2,1	4,5	1,5	4,4	- 0,2	0,3	0,1	0,3
Revenus financiers nets (+)	- 2,7	- 4,1	1,5	6,1	- 0,3	- 0,4	0,1	0,5
Inflation (-) (4)	1,9	2,0	1,7	1,6	1,9	2,0	1,7	1,6
Revenu disponible brut (en pouvoir d'achat)	2,3	0,3	1,5	2,2	2,3	0,3	1,5	2,2

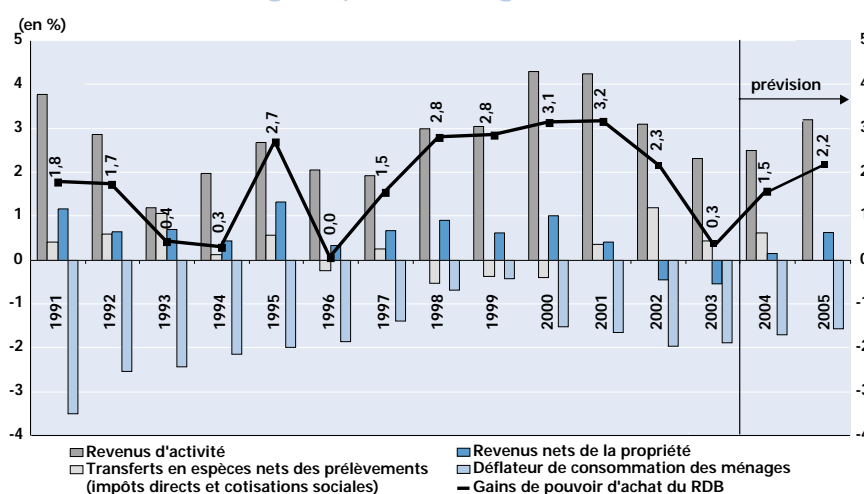
(1) Intégrant respectivement les prestations et les cotisations des mutuelles.

(2) Y compris CSG et CRDS.

(3) Y compris PPE, taxe d'habitation et ISF.

(4) Calculée à partir du déflateur de la consommation des ménages.

Contributions aux gains de pouvoir d'achat des ménages par catégories de revenus



(1) L'inflation est mesurée ici à partir du déflateur de consommation des ménages de la comptabilité nationale qui diffère légèrement de l'indice des prix publié mensuellement.

La situation financière

■ En 2003, le taux de marge des sociétés non financières a atteint un point bas et les entreprises ont continué à s'endetter.

En 2003, la part des rémunérations dans la valeur ajoutée des sociétés non financières s'est accrue pour atteindre 65,0 %, après 64,2 % en 2002. La faiblesse de l'activité a induit une baisse cyclique des gains de productivité, qu'une certaine modération salariale n'a pas suffi à compenser, et qui a donc pesé sur les coûts unitaires de production.

Même si les entreprises ont bénéficié de la dernière tranche de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (qui a contribué positivement pour près de 0,2 point à la variation du taux de marge), la baisse de leur taux de marge s'est ainsi accentuée en 2003 : la perte atteint 0,8 point, à 31,5 %, soit près de 2 points en dessous de son niveau de 1998 et son plus bas niveau depuis 1987.

Le taux d'endettement a encore légèrement progressé (de 136 % à 137 % de la valeur ajoutée environ), dans un contexte où les dépenses d'investissement ont continué à se replier mais où les achats d'actifs financiers sont restés significatifs.

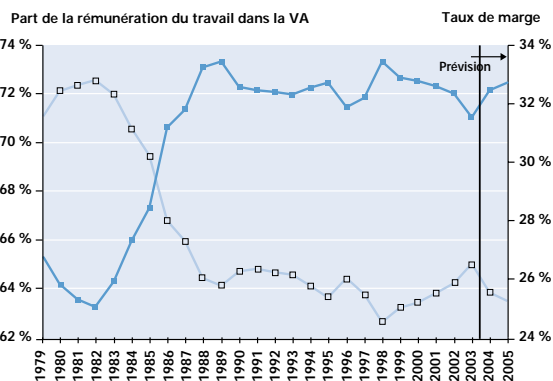
■ À la faveur de la reprise engagée, le taux de marge se redresserait à compter de 2004.

Après cinq années de dégradation ininterrompue, les sociétés non financières verraient leur taux de marge se relever à compter de 2004, regagnant en deux ans plus d'un point, à 32,7 % en 2005. Ce redressement est dû principalement au rebond cyclique de la productivité, à la faveur du mouvement de reprise. La montée en puissance des départs anticipés à la retraite (mesure Fillon pour « carrières longues »), qui ne seraient pas tous remplacés, contribuerait aussi à ce phénomène. En outre, la hausse marquée du SMIC, qui est intervenue en 2003 et 2004 et qui se renouvellera à la mi 2005 dans le cadre du processus de convergence des salaires minimum, ne pèse pas sur le taux de marge, puisqu'elle est compensée par des allègements supplémentaires de cotisations sociales sur les bas salaires.

Le redressement significatif des conditions d'exploitation dès 2004 et l'augmentation modérée du taux d'investissement (investissement/valeur ajoutée) des entreprises permettraient aux entreprises d'accroître l'autofinancement de leurs investissements. Cette évolution pourrait faciliter la stabilisation des bilans en limitant le recours à l'emprunt. Le taux d'endettement pourrait ainsi se stabiliser sur 2004-2005. Les entreprises bénéficieraient en outre du bas niveau des taux d'intérêt, qui continuerait de leur assurer une solvabilité très satisfaisante : le ratio d'insolvabilité (défini comme le ratio intérêts versés/excédent brut d'exploitation) se stabiliserait au-dessous de 25 %, contre plus de 35 % au début des années 90).

des entreprises

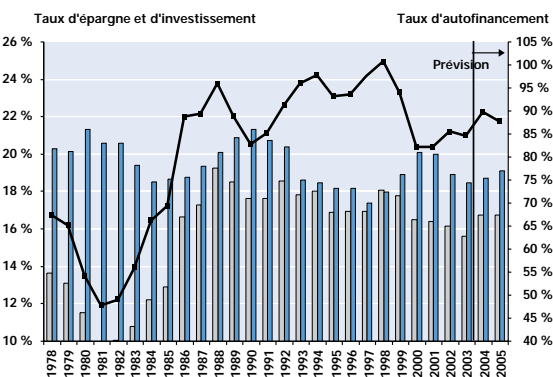
Après 5 années de baisse, le taux de marge des entreprises se redresserait à compter de 2004.



Partage de la valeur ajoutée des sociétés non financières

- Taux de marge
- Part de la rémunération totale du travail (salaires bruts + cotisations employeurs) dans la valeur ajoutée

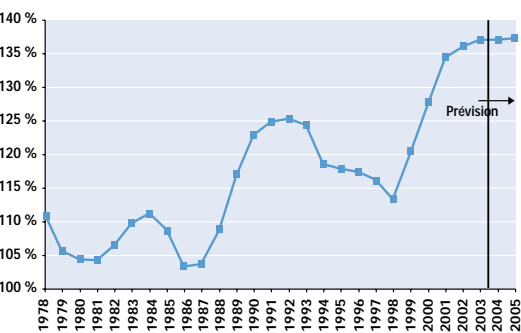
Le taux d'autofinancement des entreprises se redresserait sensiblement en 2004, à la faveur d'un redressement significatif du taux d'épargne et d'une augmentation modérée du taux d'investissement.



Taux d'autofinancement des sociétés non financières

- Taux d'investissement (=investissement/valeur ajoutée)
- Taux d'épargne (=épargne/valeur ajoutée)
- Taux d'autofinancement (=épargne/investissement)

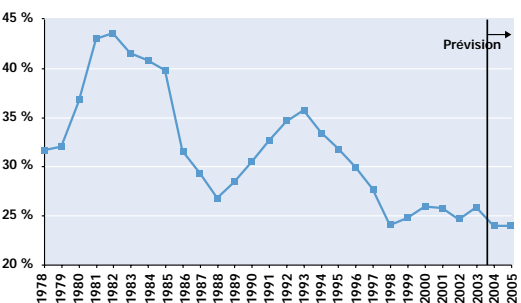
L'amélioration de l'autofinancement permettrait aux entreprises de limiter leur endettement, qui se stabiliserait en 2004-2005.



Taux d'endettement des sociétés non financières 1/

1/ Ratio dette brute consolidée / valeur ajoutée.

Le faible niveau des taux d'intérêt continuerait d'assurer aux entreprises une solvabilité très satisfaisante. Le ratio d'insolvabilité continue à se situer à des niveaux bien inférieurs à ceux du début des années 90.



1/ Ratio intérêts versés/excédent brut d'exploitation.

Ratio d'insolvabilité des sociétés non financières 1/

Les échanges

■ **En 2003, les exportations de biens et services se sont repliées, pénalisées notamment par l'appréciation du change. Elles repartiraient à la hausse en 2004 et 2005, poussées à la fois par la forte progression de la demande mondiale et par la dissipation des effets de l'appréciation passée de l'euro.**

En 2003, la demande mondiale de biens adressée à la France a accéléré sous l'effet de la reprise de l'économie américaine et d'une demande asiatique particulièrement dynamique, mais sa progression est restée relativement modeste (3,8 % en moyenne annuelle), car l'activité dans la zone euro est demeurée faible. En outre, la forte appréciation de l'euro (+ 26 % face au dollar et 7 % en termes effectifs entre 2001 et 2003) a pesé sur la compétitivité-prix à l'exportation ; les pertes de parts de marché enregistrées ont même surpris par leur ampleur. Au final, les exportations en biens manufacturés se sont nettement repliées l'an passé.

L'année 2004 marquerait la reprise de nos exportations, poussées par l'accélération de l'activité en Europe et en Amérique du Nord, qui stimulerait la demande mondiale : celle-ci progresserait de 6,6 %. En 2005, elle serait légèrement plus dynamique encore (7,0 %), la poursuite de l'accélération de l'activité en Europe en 2005 faisant plus que compenser le ralentissement attendu aux États-Unis et en Asie. Certes, en dépit de la stabilisation depuis le début de l'année de l'euro et de l'hypothèse de gel de change retenue (1 € = 1,22 \$), le taux de change effectif pèserait encore quelque peu sur les exportations françaises (du fait de l'impact retardé de la compétitivité-prix). Mais le surcroît de parts de marché perdu l'an passé, au-delà de ce que la détérioration de la compétitivité-prix suggérait, a d'ores et déjà été repris au début de cette année et les effets négatifs liés au change s'estomperaient progressivement, si bien que les exportations manufacturières s'installeraient sur un rythme dynamique de l'ordre de + 7,5 % par an sur 2004-2005.

L'année 2003 a connu une forte baisse de la fréquentation touristique étrangère sur le sol français (- 7,0 % sur les dépenses des touristes étrangers en France, soit 0,15 point de PIB). Ces dernières se redresseraient dès 2004 (3,9 %) et conserveraient le même rythme de progression en 2005.

Au total, les exportations de biens et services, qui ont diminué de - 2,5 % en 2003, se redresseraient nettement sur la période de prévision (4,5 % en 2004 et 6,3 % en 2005).

■ **Après avoir très faiblement crû trois ans d'affilée, les importations augmenteraient fortement en 2004 et en 2005 sous l'effet du dynamisme de la demande intérieure et de la reprise des exportations.**

La stabilité des importations de produits manufacturés en 2003 s'inscrit dans un contexte de faible demande intérieure et de contraction des exportations (celles-ci influent indirectement par le biais du contenu en importations de la production correspondante). Elle résulte également de la neutralisation de deux effets contraires : les évolutions du change ont certes induit un repli de la compétitivité des produits français sur le territoire national, mais, à l'inverse, le faible niveau d'utilisation des capacités de production a eu tendance à modérer le recours aux importations.

extérieurs

Les importations de produits manufacturés sont repartiées à la hausse dès la fin de 2003. Elles progresseraient de l'ordre de 9 % en 2004, du fait de la forte accélération de la demande intérieure et de la reprise des exportations. En 2005, elles se maintiendraient sur un rythme comparable. Globalement, les importations de biens et services progresseraient de 7,1 % en 2004 et 6,7 % en 2005.

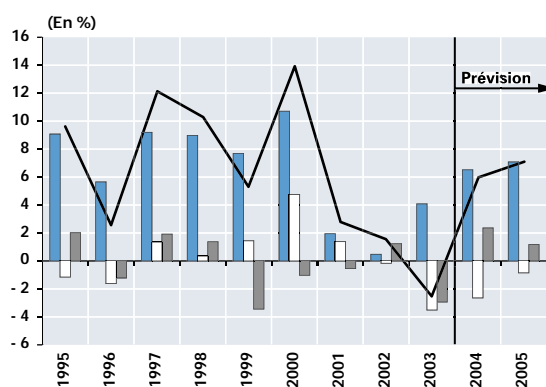
■ **L'excédent de la balance courante épouse le profil des échanges de biens et services : après avoir sensiblement reculé à 0,3 point de PIB en 2003 (contre 1,0 point en 2002), il se maintiendrait globalement à ce niveau en 2004 et 2005.**

En 2004, le léger repli du solde des biens et services trouverait essentiellement son origine dans l'alourdissement de notre facture énergétique (de 3,5 Mds€), lié à la hausse du prix du pétrole (à \$36,7 en moyenne annuelle après \$28,8 en 2003). Le redressement de notre balance touristique induirait un mouvement inverse l'an prochain.

Le solde des revenus se dégraderait légèrement cette année, du fait des effets du change sur les revenus d'investissement ; il s'améliorerait l'an prochain à la faveur d'un relèvement plus rapide qu'en France du rendement des titres étrangers. Le solde des transferts courants connaîtrait un mouvement inverse : amélioration en 2004 du fait d'une sous-exécution du budget communautaire en 2003, détérioration en 2005 du fait de la montée en charge des versements au budget communautaire liée à l'élargissement.

L'appréciation de l'euro a fortement pesé sur les exportations en 2003 : ces effets s'estomperaient toutefois sur l'horizon de la prévision, permettant aux exportateurs de profiter pleinement de la reprise de la demande mondiale.

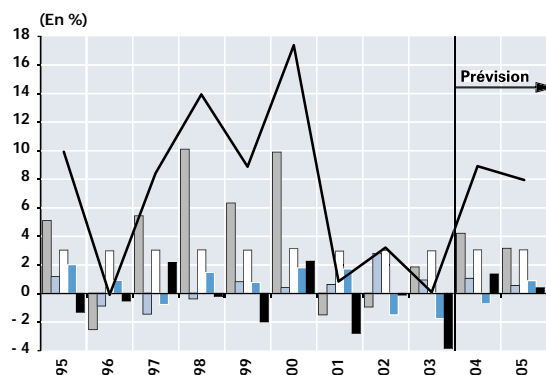
Par rapport à leurs déterminants, les exportations ont été particulièrement faibles fin 2002 - début 2003, mais ces pertes de parts de marchés inexplicables auraient été compensées fin 2003 - début 2004



Contributions à la croissance des exportations de produits manufacturés

- ...de la demande mondiale
- ...de la compétitivité
- ...du résidu inexplicé
- Exportations de produits manufacturés

Après trois années de faible croissance, les importations de biens manufacturés rebondiraient fortement en 2004 avec la reprise de la demande intérieure



Contributions à la croissance des importations de produits manufacturés

- ...de la demande intérieure
- ...de la compétitivité
- ...de la tendance passée
- ...du taux d'utilisation des capacités
- ...du résidu inexplicé
- Importations de produits manufacturés

Principaux éléments du compte des transitions courantes (Mds€ courants)

	2002	2003	2004	2005
	Solde	Solde	Solde	Solde
Biens et services	26,1	14,6	12,6	13,7
Biens	8,0	1,6	- 0,2	- 0,9
Marchandises générales	7,9	2,1	0,5	- 0,2
Données douanières (FAB-FAB)	7,3	4,0	2,4	1,9
Agro-alimentaire (CAF-FAB)	8,4	8,5	8,4	9,0
Energie (CAF-FAB)	- 21,4	- 22,6	- 26,1	- 26,7
Produits manufacturés (CAF-FAB)	11,1	10,0	11,4	10,3
Services	18,2	13,0	12,8	14,5
dont voyages	13,6	11,6	11,7	12,3
Revenus	4,2	6,9	6,1	7,2
Rémunération des salariés	8,8	8,2	8,6	8,9
Revenus des investissements	- 4,6	- 1,2	- 2,5	- 1,7
Transferts courants	- 15,0	- 16,7	- 15,4	- 16,7
Transactions courantes	15,4	4,8	3,4	4,1
<i>Transactions courantes en % du PIB</i>	<i>1,0 %</i>	<i>0,3 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,2 %</i>

Source : Balance des Paiements de la Banque de France et Direction générale des Douanes jusqu'en 2003.

La prévision centrale du PLF décrit une reprise robuste en France comme dans la zone euro. Les évolutions récentes en dehors de la zone euro – début de ralentissement aux États-Unis et en Chine, remontée brutale du prix du pétrole dans un marché très tendu – illustrent les risques qui pèsent sur l'économie mondiale. À l'inverse, un rebond plus fort de la consommation des ménages, avec un prolongement et une extension au reste de la zone euro des évolutions récentes de la consommation en France, est tout à fait possible. Trois scénarios alternatifs ont été construits afin d'illustrer les ordres de grandeurs associés à ces différents aléas.

■ **Scénario alternatif 1 : un retournement à la baisse de la conjoncture mondiale à compter de la fin 2004, accompagné par une baisse du dollar, pourrait contrarier le mouvement de reprise en zone euro.**

La forte croissance mondiale enregistrée depuis 2003 a été tirée par deux moteurs : le dynamisme persistant de la consommation des ménages américains et le boom de l'économie chinoise. La prévision du PLF est fondée sur un ralentissement modéré de ces deux moteurs, qui ont tourné sur la période récente à plein régime ; un premier scénario alternatif, moins favorable, consisterait à inscrire un essoufflement beaucoup plus marqué de ces deux économies. De fait, la consommation des ménages américains a été soutenue sur les deux dernières années non seulement par les importantes baisses d'impôts mises en œuvre par l'administration américaine, qui ont permis d'amortir le ralentissement des revenus d'activité, mais aussi par une baisse du taux d'épargne. Dans un contexte où la remontée des taux d'intérêt a d'ores et déjà tari les refinancements hypothécaires et où la politique fiscale cesse de soutenir le revenu, les ménages pourraient être amenés à réviser l'appréciation optimiste qu'ils portent sur leur situation financière. La remontée du taux d'épargne qui s'ensuivrait viendrait brider la consommation.

Par ailleurs, en Chine, l'élévation depuis un an du rythme d'inflation, le boom des investissements, qui fait craindre l'apparition de surcapacités massives dans certains secteurs, et l'envol des prix de l'immobilier dans certaines villes ont conduit les autorités à prendre des mesures pour refroidir leur économie. Un renforcement éventuel de ce mouvement pourrait avoir des conséquences importantes, tant sur l'ensemble des économies du sud-est asiatique que sur le volume des exportations des pays de l'OCDE (en particulier au Japon et en Allemagne, deux pays spécialisés dans les biens d'investissement).

En outre, dans ce contexte de ralentissement plus marqué de l'économie mondiale, le manque de dynamisme de la croissance américaine pourrait détourner les capitaux des investissements aux États-Unis. Le dollar serait alors soumis à des pressions à la baisse. Une grande partie des monnaies étant de facto liée au dollar (celles de l'Amérique du Sud et celles de l'Asie avec le rôle pivot du taux de change fixe yuan/dollar), la principale monnaie qui s'apprécierait par rapport au dollar serait l'euro.

L'appréciation de l'euro aurait deux effets opposés sur l'activité en zone euro et en France. Les biens importés deviendraient moins chers tant pour les entreprises que pour les ménages. Ceci aurait pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages, donc de soutenir leur consommation, et de réduire les coûts pour les entreprises, ce qui diminuerait les pressions inflationnistes et autoriserait une politique monétaire plus accommodante. À l'inverse, la perte de com-

alternatifs

pétitivité des entreprises européennes affecterait le niveau des exportations de la zone euro et de l'investissement. Au total, les effets cumulés du ralentissement de la demande mondiale et de la perte de compétitivité des entreprises européennes l'emporteraient : à titre illustratif, dans un contexte où la croissance américaine se replierait aux alentours de 2% et où le taux de change euro/dollar s'appréciait à 1,35 en moyenne, la croissance française en 2005 se limiterait alors à environ 1,5%.

■ Scénario alternatif 2 : des tensions persistantes sur le marché du pétrole pourraient pousser à la hausse les prix et peser sur la croissance.

La prévision du PLF table sur une détente progressive du prix du pétrole à partir du quatrième trimestre de 2004, due au ralentissement anticipé de la demande d'énergie et à l'augmentation progressive de l'offre pétrolière.

Cependant des risques importants demeurent, les capacités actuelles de production de brut n'étant que très peu supérieures à la demande mondiale. Un deuxième scénario alternatif consiste donc à envisager une hausse du prix du baril à 50 USD à partir du quatrième trimestre de 2004 et un maintien durable à ce niveau. Une telle hausse du prix du pétrole aurait pour effet de renchérir la consommation d'énergie pour les consommateurs et les entreprises. Cette hausse des prix énergétiques pèserait également sur la consommation des ménages et sur l'investissement des entreprises et par suite sur la croissance. La diffusion des hausses de prix énergétiques aux anticipations de prix et aux salaires (effets dits « de second tour »), même si elle est moins avérée aujourd'hui que par le passé, pourrait ensuite venir renforcer ces effets inflationnistes et récessifs en pesant sur l'offre.

De leur côté, les principaux partenaires commerciaux de la zone euro subiraient les conséquences de la hausse des prix pétroliers, ce qui affecterait les exportations européennes, sans que les importations supplémentaires des pays exportateurs de pétrole suffisent à compenser la baisse de la demande mondiale. En outre, un scénario où le baril se maintiendrait durablement à 50 dollars conduirait – avant réaction de la politique économique – à un surcroît d'inflation d'environ un point en 2005. Dans de telles conditions, malgré les progrès enregistrés en matière de flexibilité des marchés du travail et des biens, la BCE pourrait décider de remonter ses taux d'intérêt, ce qui pénaliserait davantage l'activité à court terme.

La croissance française serait au final affectée négativement à hauteur de 1/2 à 1 point, pour s'établir entre 1^{1/2} % et 2% en 2005, selon la réaction de la BCE.

■ Scénario alternatif 3 : les ménages européens pourraient « dégeler » une partie de leur épargne à la faveur de l'accélération de la croissance et de l'amélioration des perspectives sur le marché de l'emploi.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le niveau relativement élevé du taux d'épargne des ménages en Europe par rapport à ses déterminants usuels : la faible croissance et la remontée du chômage en 2003, la dégradation de la situation des finances publiques, le sentiment que le passage à l'euro a induit des dérapages de prix importants, l'inquiétude provoquée par l'attente et la mise en place des réformes structurelles (sur les retraites et l'assurance maladie en France, l'assurance chômage et la santé en Allemagne). Comme semble l'illustrer la baisse récente du taux d'épargne en France, ces facteurs sont pour l'essentiel provisoires et pourraient être levés plus rapidement qu'envisagé dans le scénario central de ce rapport.

Sous cette hypothèse optimiste, les ménages européens retrouveraient des taux d'épargne moins élevés. Le surcroît de consommation entraînerait en France les effets multiplicateurs keynésiens habituels, renforcés par la hausse simultanée des imports des autres pays de la zone euro. La croissance en 2005 pourrait alors atteindre près de 3%.

Scénario 1 : ralentissement mondial accentué et baisse du dollar

	Projections	
	2004	2005
(taux de croissance annuel en %, 1/)		
France		
PIB	2,4	1,5
Demande intérieure	3,0	2,2
Exportations nettes 1/	- 0,7	- 0,6
Exportations	3,9	2,1
Importations	6,7	4,3
Inflation (IPC)	2,1	1,2
Environnement international de la France		
PIB États-Unis	4,1	2,0
PIB Zone euro	1,8	1,1
Demande mondiale de biens adressée à la France	6,2	4,3
Prix du baril du pétrole Brent (en US dollar)	36,7	36,5
Taux de change euro / US dollar	1,28	1,35

Source : Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique
1/ Contribution à la croissance du PIB

Scénario 2 : Hausse du prix du pétrole

	Projections	
	2004	2005
(taux de croissance annuel en %, 1/)		
France		
PIB	2,4	1,8
Demande intérieure	3,0	1,8
Exportations nettes 1/	- 0,6	0,1
Exportations	4,3	5,1
Importations	6,9	5,1
Inflation (IPC)	2,4	2,5
Environnement international de la France		
PIB États-Unis	4,1	2,5
PIB Zone euro	1,8	1,5
Demande mondiale de biens adressée à la France	6,6	5,8
Prix du baril du pétrole Brent (en US dollar)	39,1	50,0
Taux de change euro / US dollar	1,22	1,22

Source : Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique
1/ Contribution à la croissance du PIB

Scénario 3 : Dégel de la consommation

(taux de croissance annuel en %, 1/)	Projections	
	2004	2005
France		
PIB	2,6	2,8
Demande intérieure	3,4	3,3
Exportations nettes 1/	- 0,6	- 0,1
Exportations	4,6	6,6
Importations	7,3	7,3
Inflation (IPC)	2,2	1,8
Environnement international de la France		
PIB États-Unis	4,1	2,9
PIB Zone euro	2,0	2,5
Demande mondiale de biens adressée à la France	6,7	7,4
Prix du baril du pétrole Brent (en US dollar)	36,7	36,5
Taux de change euro / US dollar	1,22	1,22

Source : Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique

1/ Contribution à la croissance du PIB

Évolution des

La hausse des prix du pétrole, à l'œuvre depuis un an, s'est accentuée durant l'été. Cette hausse résulte de la conjonction d'une forte demande, d'une faiblesse des capacités de production disponibles et de tensions géopolitiques qui affectent de nombreux producteurs.

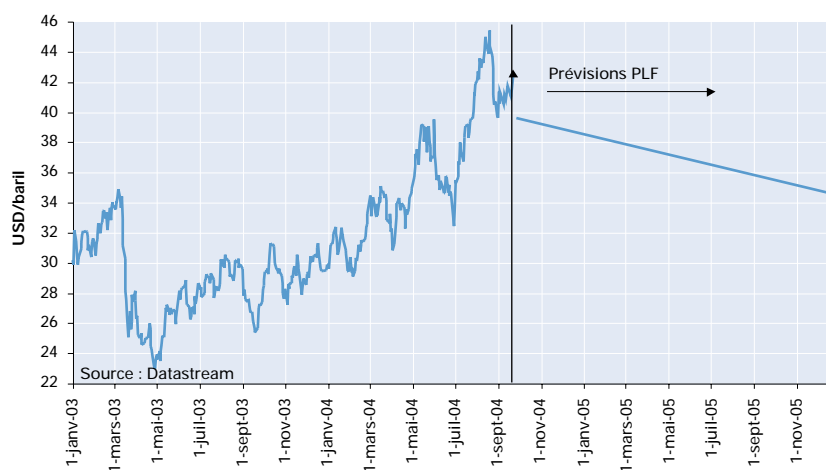
■ **La hausse des prix du pétrole s'est accentuée au cours de l'été 2004**

Le marché pétrolier s'était détendu au printemps 2003, après la chute du régime irakien : le prix du baril de Brent était alors descendu à 23 USD en avril 2003, à l'intérieur de la fourchette-objectif de 22 à 28 affichée par l'OPEP (graphique 1). Depuis, les cours pétroliers ont affiché une tendance haussière, dans un marché par ailleurs très volatil.

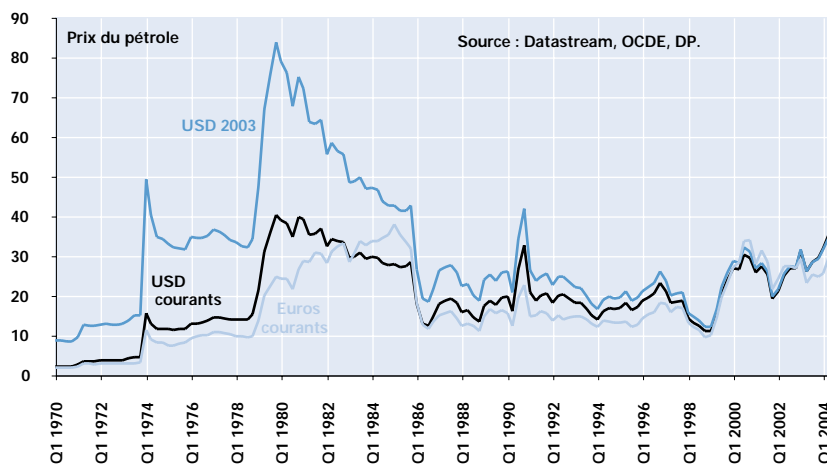
La hausse des prix pétroliers a été marquée au cours de cet été : le cours du Brent a continûment et vivement progressé entre la fin juin et la mi août, passant de 32 USD à 46 USD le baril. Il s'est nettement replié durant les semaines suivantes autour de 40 USD, mais les ouragans qui se sont abattus sur le Golfe du Mexique ont induit une nouvelle fièvre sur les prix courant septembre (plus de 43 USD le 20 septembre).

Les prix du pétrole en USD ont ainsi atteint cet été un niveau record en valeur absolue. Le choc est important, même s'il doit être relativisé (graphique 2) : en termes réels, les cours restent inférieurs de moitié à ceux observés fin 1979, au moment du deuxième choc pétrolier. Exprimés en euros, ils se contentent de retrouver le niveau du pic enregistré à l'été 2000 à 34 euros.

Graphique 1 :
Cours du Brent



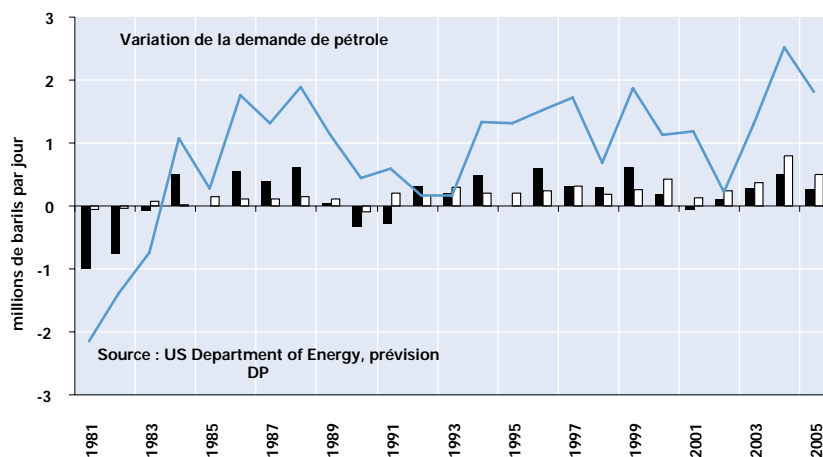
prix du pétrole



Graphique 2 :
Le prix du pétrole

■ Cette hausse est due à la conjonction d'une forte demande, d'une faiblesse des capacités disponibles et de tensions géopolitiques qui affectent de nombreux producteurs.

La demande mondiale de pétrole connaît en 2004 sa plus forte croissance depuis plus de 20 ans (+2,5 millions de barils par jour) : au redémarrage des économies américaine, japonaise puis européenne, s'ajoutent les effets du boom des économies chinoise et, dans une moindre mesure, indienne (graphique 3).



Graphique 3 :
La demande mondiale de pétrole

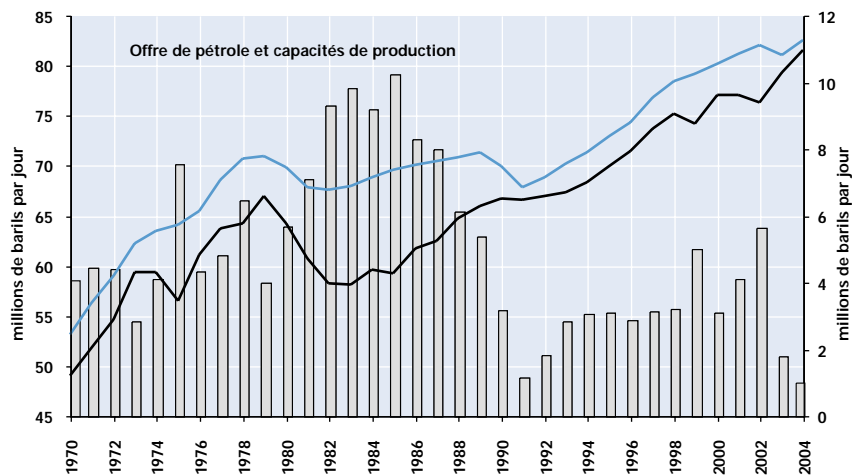
■ États-Unis
□ Chine
— Monde

En outre, la demande a été mal anticipée : entre juillet 2003 et août 2004, l'Agence Internationale de l'Énergie – dont les prévisions constituent une référence pour les observateurs- a relevé le niveau global de la demande pour 2004 de 3 Mbj. Cette correction provient à la fois d'une demande passée au final plus forte qu'anticipée (+0,9 Mbj pour 2002 et +1,6 Mbj pour 2003 par rapport aux prévisions) et, pour 2004, d'une révision à la hausse des prévisions de croissance (principalement celle de l'Asie, relevée de +0,7 Mbj).

La vigueur de la demande n'a pas été mieux anticipée par les producteurs de pétrole, qui tablaient en outre sur une remise en marche beaucoup plus rapide de l'appareil de production

Graphique 4 :
Offre et capacités
de production

■ Capacités restantes (éch de droite)
— Capacités de production disponibles
— Production mondiale de pétrole



Notes : Les pays hors OPEP sont supposés produire à leur capacité maxima ; 2004 : estimation pour le mois de juin.

Dans ce contexte de fortes tensions sur l'appareil de production, le marché présente en outre une plus grande vulnérabilité aux risques d'ordre géopolitique, susceptibles d'avoir des conséquences sur l'offre. Les effets sur les prix de tels risques sont d'ailleurs accentués par la présence nouvelle de fonds spéculatifs sur le marché pétrolier. Or, ces risques sont aujourd'hui nombreux : la situation politique est instable au Nigeria et les risques d'attentats pèsent sur le Moyen-Orient. S'y sont récemment ajoutées les inquiétudes liées à une interruption éventuelle des livraisons de la compagnie russe Ioukos¹.

■ Sauf accident majeur affectant un gros producteur, les tensions du marché pétrolier devraient toutefois s'apaiser progressivement.

Les tensions sur le marché pétrolier devraient toutefois s'apaiser progressivement, sauf accident majeur affectant un gros producteur. Les perspectives macroéconomiques, en particulier le ralentissement graduel de la Chine et celui des États-Unis, devraient entraîner une décélération de la demande en 2005². Dans le même temps, la perspective de prix durablement plus élevés qu'anticipé jusqu'à l'année dernière devrait susciter le développement de nouvelles capacités³ : l'AIE, dans son rapport du mois d'août, fait état de projets permettant un accroissement net des capacités d'extraction des pays de l'OPEP en 2005 d'environ 1 Mb/j.

Dans ce contexte, la prévision table sur un repli très progressif du prix du baril, de 39\$ fin 2004 jusqu'à 35\$ fin 2005. En moyenne, il se situerait ainsi à 36,5\$ en 2005, après 36,7\$ en 2004.

(1) La compagnie russe, de laquelle l'État russe exige le paiement immédiat de 3 Mds USD d'impôts sur un total d'environ 12 Mds USD, avait déclaré en juillet que les poursuites judiciaires risquaient de l'obliger d'interrompre sa production (équivalente à 1,7 Mb/j) et ses exportations.

(2) La demande progresserait sur un rythme de 1,8 Mb/j en 2005 après 2,5 Mb/j en 2004, la croissance mondiale ralentissant de 0,7 point entre les deux années.

(3) Dont une partie devra cependant compenser l'épuisement de certains gisements en Europe du Nord et aux États-Unis.

Offre et demande de pétrole

Millions de barils par jour	2003	2004	2005
Demande (hors stocks)	79,6	82,2	84,0
Offre non-OPEP	48,9	49,8	50,6
Offre OPEP brut	26,8	28,3	28,8
dont Irak	1,3	1,9	2,3
Offre OPEP LGN(*)	3,9	4,4	4,8
Offre totale	79,6	82,4	84,2
(a) : Ecart Offre-Demande (hors stocks)	0,0	0,3	0,3

Source : Agence Internationale de l'Énergie, DP.

(*) Liquides de gaz naturel

Cours du pétrole brut (Brent, USD par baril)

	2002	2003	2004	2005
Annuel	25,0	28,8	36,7	36,5
T1	21,1	31,4	32,0	38,0
T2	25,1	26,1	35,4	37,0
T3	26,9	28,4	40,5	36,0
T4	26,8	29,4	39,0	35,0

Ordres de grandeur des données du marché pétrolier

1 baril	160 litres	
1 tonne	7 barils	
Demande mondiale (hors stocks)	84 millions de barils par jour (Mbj) 2 litres par jour et par tête La moitié destinée au transport	30 milliards barils par an
Consommation OCDE	50 Mbj	Importations nettes 25 Mbj
Stocks commerciaux de pétrole brut et produits raffinés OCDE	2,6 milliards de barils	100 jours d'importations
Stocks stratégiques brut et raffinés AIE-OCDE	1,4 milliard de barils	Avec un recours possible de 13 Mbj le 1 ^{er} mois, décroissant ensuite
Consommation aux États-Unis	21 Mbj 1/4 de la consommation mondiale 11 litres par jour et par tête 70 % destinés au transport	Importations nettes 12 Mbj
Stocks commerciaux aux États-Unis de pétrole brut et produits raffinés	1 milliard de barils	83 jours d'importations, objectif 90 jours
Stocks stratégiques de pétrole brut aux États-Unis	0,67 milliard de barils objectif 0,70	Se remplissent actuellement au rythme de 0,2 Mbj
Réserves prouvées	1 200 milliards de barils	40 années de consommation aux rythme, prix et techniques de récupération actuels

La contribution de la Chine

Depuis le début des années 1980, la Chine a accru notablement son poids dans l'économie mondiale : en termes de PIB, ce poids a été multiplié par 4 (il est de 4 % du PIB mondial aux taux de change courant aujourd'hui) ; en termes d'importations, par 5, et en termes d'exportations, par 7. Le phénomène récent le plus spectaculaire, lié à l'entrée de la Chine à l'OMC, est l'envolée des importations chinoises, qui ont crû de 40 % en valeur en 2003, faisant de la Chine le principal moteur du commerce mondial devant les Etats-Unis.

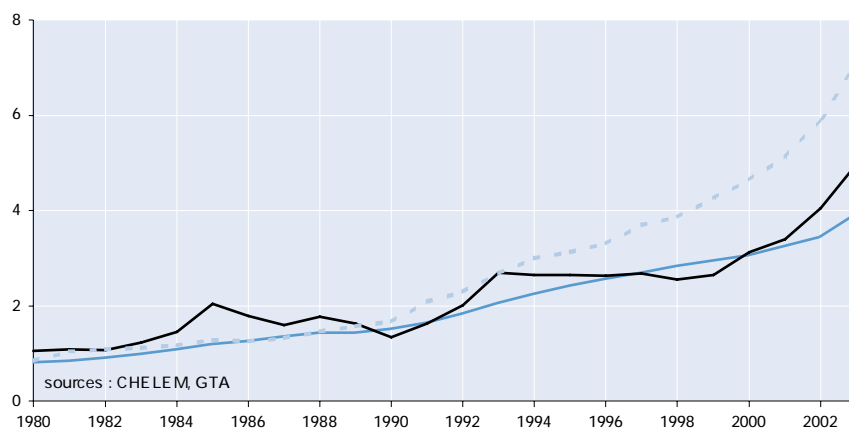
À compter du second semestre de 2003, la Chine a connu une accélération de son activité : le taux de croissance du PIB chinois en glissement annuel est supérieur à 9 % depuis quatre trimestres. Face à l'apparition de signes de surchauffe, les autorités ont pris des mesures de refroidissement, qui devraient permettre un atterrissage en douceur de l'économie chinoise sur 2004-2005. Le choc positif induit par l'entrée de la Chine à l'OMC étant maintenant passé pour une grande part, les importations devraient, elles, ralentir plus fortement, passant d'une croissance de 40 % en 2003 à moins de 20 % en 2005. L'impact négatif d'un tel ralentissement sur l'évolution du commerce mondial serait mécaniquement important, de l'ordre d'un point et demi. Celui sur la croissance des pays développés serait toutefois plus faible, sauf pour le Japon où il atteindrait au moins un quart de point.

■ Une intégration prononcée dans le marché mondial.

C'est à la suite de réformes progressives mais radicales, entamées à la fin des années 1970, que s'est opérée l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale. Cette intégration est aujourd'hui en train de s'approfondir, du fait de son adhésion à l'OMC en novembre 2001. Elle s'est traduite par une très forte progression des exportations chinoises, leur part dans les exportations mondiales passant de 1 % en 1980 à 7% en 2003 (graphique 1). L'ouverture des importations ayant été plus graduelle, celles-ci représentaient 5 % des importations mondiales en 2003. Toutefois, les importations augmentent très rapidement sur la période récente et un déficit commercial est apparu au premier semestre 2004, en partie provoqué par la surchauffe chinoise. L'asymétrie de l'ouverture est donc appelée à disparaître, l'adhésion à l'OMC impliquant la mise en place de mesures destinées à faciliter l'accès au marché intérieur chinois des partenaires de la Chine.

Graphique 1 :
Part du PIB, des
exportations et des
importations chinois
dans le monde
(en %)

— PIB chinois/PIB mondial
- - - Exportations chinoises/
exportations mondiales
— Importations chinoises/
importations mondiales



aux évolutions conjoncturelles mondiales

La Chine constitue un débouché important pour les exportations japonaises, plus réduit pour les États-Unis et les pays de l'Union européenne. En 2003 les importations chinoises ont crû de 40% en valeur, ce qui porte la contribution mécanique de la Chine au taux de croissance des exportations japonaises à 4,9 points. Cette contribution est de 1,6 point pour les États-Unis, 1,1 point pour l'Allemagne 0,6 point pour la France et l'Italie et 0,4 point pour le Royaume-Uni. Exprimé en points de PIB, ce surcroît d'exportations reste faible, sauf pour l'Allemagne et le Japon (cf. tableau).

Il s'agit là d'effets mécaniques, qui ne tiennent pas compte du bouclage macroéconomique. En particulier, dans le cas du Japon, la reprise de l'investissement des entreprises semble avoir été entraînée par les exportations. Le boom récent des importations chinoises a par conséquent une responsabilité vraisemblablement plus grande dans le rebond de 2003 de l'économie japonaise que le simple impact mécanique (0,5 point). À l'inverse, la croissance de la demande chinoise de matières premières a sans doute contribué à la hausse de leur prix, ce qui a eu pour effet d'amortir quelque peu l'effet favorable du boom chinois sur l'économie mondiale. Mesurer l'impact global de l'économie chinoise sur la croissance de ses partenaires économiques sur la période récente supposerait également de tenir compte de deux phénomènes : d'une part, les gains de parts de marché à l'exportation engrangés par la Chine depuis deux ans et qui se traduisent par une croissance des exportations elle aussi soutenue, bien que moins élevée que celle des importations ; d'autre part, les gains d'efficacité interne dans les pays développés liés à l'ouverture commerciale de la Chine (baisses de prix, gains de productivité,...).

Effet mécanique d'une hausse de 40 points des importations chinoises

	Part de la Chine dans les exportations de biens en valeur en 2003 (en %)	Effet mécanique d'une hausse de 40 % des importations de biens chinoises sur	
		les exportations (en %)	le PIB (en %)
Japon	12,2	4,9	0,5
États-Unis	3,9	1,6	0,1
Royaume-Uni	1,0	0,4	0,1
Union européenne*	4,2	1,7	0,2
Allemagne	2,7	1,1	0,3
France	1,4	0,6	0,1
Italie	1,5	0,6	0,1
Asie en développement	17,5	7,0	3,7

* Commerce extra-communautaire uniquement

■ Des importations obéissant à deux logiques différentes : l'assemblage et le commerce « ordinaire ».

L'industrialisation de la Chine depuis l'ouverture de son économie a essentiellement consisté à assurer l'assemblage de produits importés, fabriqués dans des pays voisins, et destinés à la ré-exportation. Cette spécialisation est conforme aux avantages comparatifs de ce pays, qui bénéficie d'une main d'œuvre peu qualifiée abondante et bon marché. Les importations chinoises de produits semi-transformés liées à l'activité d'assemblage représentent 45 % des importations totales, et 60% des importations en provenance des pays voisins. Elles dépendent de la demande mondiale pour les produits finis, et sont peu sensibles à l'évolution de la demande intérieure chinoise.

En revanche, les « importations ordinaires » destinées au marché intérieur sont déterminées par l'activité et l'évolution des revenus des agents intérieurs. Elles représentent 55% des importations totales et sont essentiellement constituées de biens d'équipement, de biens de consommation de haut de gamme et de produits intermédiaires, tels les métaux. C'est sur ce type de biens que l'Union européenne et les États-Unis sont spécialisés (ils représentent 80 % de leurs exportations vers la Chine).

■ En dehors du Japon, le ralentissement attendu en Chine devrait avoir des effets modestes sur les pays industrialisés.

Au cours des années 1990, la Chine a connu une croissance moyenne de 9 %. L'investissement, encouragé par les politiques publiques, a constitué son principal soutien (sa contribution à la croissance annuelle est en moyenne supérieure à 5 points sur la période). Il représente aujourd'hui presque 50 % du PIB, et son niveau comme son rythme de croissance (+ 30 % en glissement annuel en juillet) ne paraissent pas soutenables. En particulier, les investissements dans l'immobilier et le secteur automobile ont connu une croissance explosive au cours de la période récente.

L'inflation est aujourd'hui sur une pente ascendante : encore négative fin 2002, la hausse des prix a dépassé 5 % en glissement annuel en juillet 2004. Afin d'éviter la surchauffe et de limiter le risque de devoir faire face un jour ou l'autre à d'importantes surcapacités, les autorités ont eu recours au plafonnement du crédit dans les secteurs les plus dynamiques. Les mesures adoptées devraient entraîner un freinage de l'activité, dont les chiffres – estimatifs¹ – de la croissance du deuxième trimestre de 2004 commencent à témoigner.

Conjuguée au fait que le coup de fouet positif lié à l'adhésion à l'OMC est pour une bonne part maintenant engrangé – des effets dynamiques restent cependant attendus pour l'avenir –, cette décélération de l'activité induirait un net ralentissement des importations, qui passerait d'une progression de 40 % en 2003 à environ 20 % en 2005. Le commerce mondial en serait mécaniquement affecté à hauteur de 1^{1/4} point. En revanche, la croissance des principaux pays industrialisés serait touchée de façon marginale, sauf pour l'Allemagne, où l'effet direct pourrait atteindre 0,2 point, et le Japon, où il peut être évalué à un peu plus d'un quart de point.

(1) Les comptes nationaux chinois ne fournissent pas de chiffres de croissance trimestriels, mais de simples glissements annuels. Il est toutefois possible d'en construire une estimation. La croissance du PIB serait ainsi passée de plus de 3 % au premier trimestre de cette année à moins de 1 % au deuxième.

L'impact sur la croissance mondiale serait toutefois nettement supérieur si l'atterrissage en douceur de l'économie chinoise recherché par les autorités se transformait en atterrissage brutal (cf. fiche scénarios alternatifs). Dans ce cas, au-delà de la simple amplification des effets mécaniques présentés, l'impact pourrait être accru par le biais d'une dégradation des anticipations des marchés financiers et des chefs d'entreprise dans le reste du monde. Notamment, le freinage induit de l'économie japonaise pourrait éloigner la perspective, aujourd'hui envisagée d'ici un à deux ans, d'une sortie de déflation de ce pays.

Comparaison avec les prévisions

Le groupe technique de la Commission Economique de la Nation, qui se réunit deux fois par an pour confronter les prévisions économiques du gouvernement à celles des principaux instituts de conjoncture privés et publics (voir encadré pour sa composition), se tiendra le 1^{er} octobre 2004¹. Cette fiche rend compte des écarts entre les prévisions du PLF 2005 et la moyenne des prévisions du groupe technique (ou « consensus du groupe technique »).

Le groupe technique est composé des organismes suivants : AFEDE, BIPE, BNP Paribas, CDC, COE, Crédit Agricole, Deutsche Bank, Expansion, Euler Hermes, Gama, Goldman Sachs, JP Morgan, Morgan Stanley, Natexis BP, OFCE, Rexecode et Société Générale.

■ La prévision du PLF 2005 est proche de la moyenne du groupe technique en ce qui concerne l'environnement international de la France.

Une hypothèse quelque peu différente pour le prix du pétrole, mais semblable sur le taux de change.

Le MINEFI comme la majorité des membres du groupe technique retiennent l'hypothèse d'une décreue du prix du pétrole entre 2004 et 2005. Toutefois, le profil est un peu plus accentué parmi le groupe technique, qui table sur un prix du baril de Brent légèrement plus élevé en moyenne cette année (37,0 \$ contre 36,7 \$) et, à l'inverse, plus bas l'an prochain (34,8 \$ contre 36,5 \$). La diversité des scénarios est cependant grande parmi les membres du groupe technique : en 2005, le prix du baril prévu varie entre 30 et 46 \$ selon les instituts.

S'agissant des taux de change, la prévision du MINEFI est fondée sur une hypothèse conventionnelle de gel des taux de change à leurs niveaux récents (soit à 1,22 \$ pour 1 €), ce qui correspond à la moyenne des prévisions des membres du groupe technique. Ces dernières sont néanmoins très variables à l'horizon 2005, l'euro étant compris entre 1,07 et 1,35 \$.

Une prévision légèrement plus prudente du MINEFI sur l'environnement international de la zone euro.

Le consensus du groupe technique et le MINEFI tablent tout deux sur le scénario d'un ralentissement en douceur de l'activité mondiale hors zone euro.

Toutefois, le scénario retenu par le MINEFI s'inscrit légèrement en retrait s'agissant de l'activité américaine à l'horizon de l'an prochain (croissance de + 2,9 % en 2005, contre + 3,2 % en moyenne parmi les instituts). Aucun des instituts ne table sur un ralentissement brutal aux États-Unis : la prévision de croissance américaine la plus optimiste est à 4 %, la plus pessimiste à 2,7 %.

Les prévisions sur le Japon sont très proches : le ralentissement y serait un plus peu marqué qu'outre Atlantique l'an prochain, aussi bien pour le MINEFI que pour le consensus du groupe technique (croissance de l'ordre de 2^{1/4} %, après 4^{1/4} % cette année).

¹ Les prévisions des participants au groupe technique ont été collectées le 17 septembre 2004, soit quelques jours avant la présentation du PLF 2005.

du Groupe technique

À l'inverse, les prévisions pour la zone euro sont un peu plus favorables pour le MINEFI.

La prévision du consensus du groupe technique pour la croissance en zone euro est identique à celle du MINEFI en 2004 (1,9 %) et légèrement en retrait pour 2005 (2,0 % contre 2,2 % pour le MINEFI). Cette faible différence s'explique par une prévision un peu plus allante sur la consommation des ménages européens.

Les prévisions en matière d'inflation en zone euro sont identiques (+ 1,9 % en moyenne annuelle en 2005 après + 2,1 % en 2004).

■ La prévision de croissance en 2005 pour la France retenue dans le PLF est un peu supérieure à celle du consensus.

Pour 2004, la prévision de croissance française de 2,5 %, retenue par le MINEFI, fait quasiment l'unanimité : ce chiffre est celui de la très grande majorité des instituts et l'ensemble des prévisions s'établit entre 2,4 % et 2,6 %.

Pour 2005, le MINEFI retient une prévision de croissance un peu supérieure à celle du consensus : 2,5 %, contre 2,2 % pour la moyenne des instituts, dont les prévisions s'étalent entre 1,9 % et 2,6 % :

- la consommation des ménages est un peu plus dynamique dans les prévisions du MINEFI. Ceci tient essentiellement à une appréciation plus favorable portée sur les perspectives d'emploi et de pouvoir d'achat, alors que l'hypothèse d'une baisse très faible du taux d'épargne en prévision apparaît consensuelle ;
- la contribution de l'extérieur à la croissance est elle aussi un peu plus élevée, sans doute en partie parce que la prévision du MINEFI retient une prévision un peu plus favorable pour la croissance de la zone euro dans son ensemble. Cette contribution un peu plus favorable de l'extérieur s'accompagne d'ailleurs de flux d'exportations comme d'importations un peu plus élevés ;
- à l'inverse, la prévision du MINEFI est en retrait par rapport au consensus du groupe technique pour ce qui concerne la contribution de la demande des entreprises (investissement et stocks) à la croissance.

Les prévisions d'inflation sont identiques.

Le consensus du groupe technique, comme le MINEFI, table sur une légère baisse de l'inflation entre 2004 et 2005 (de 2,2 % à 1,8 % en moyenne annuelle), liée notamment à la disparition, à compter de la fin 2004, de l'effet des hausses de taxes sur le tabac de 2003 dans le glissement annuel de l'indice des prix.

Les évolutions des finances publiques sont un peu différentes.

Le consensus du groupe technique prévoit un déficit public très proche du PLF pour 2004 (3,7 point de PIB contre 3,6 point pour le PLF) et une diminution du déficit un peu moins marquée en 2005 (3,1 point de PIB contre 2,9 point pour le PLF). Cependant, cette moindre diminution prévue en moyenne par les instituts tient sans doute en partie au fait que certains d'entre eux n'ont pas pris en compte l'impact de la soulte versée par EDF aux administrations publiques (au titre de l'adossément à la CNAV du régime de retraite des salariés des industries électriques et gazières).

Comparaison des prévisions du PLF 2005
avec celles du « consensus » du groupe technique
de la Commission Economique de la Nation

Taux de croissance annuels en %	MINEFI (septembre 2004)		Moyenne des prévisions du groupe technique du 1 ^{er} octobre 2004	
	2004	2005	2004	2005
International				
Prix du pétrole (\$ baril)	36,7	36,5	37,0	34,8
Taux de change euro \$	1,22	1,22	1,22	1,22
Croissance du PIB				
États-Unis	4,1	2,9	4,3	3,2
Japon	4,2	2,3	4,3	2,2
Zone euro	1,9	2,2	1,9	2,0
Allemagne	1,4	1,7	1,6	1,8
Prix à la consommation de la zone euro	2,1	1,9	2,1	1,9
France				
PIB	2,5	2,5	2,5	2,2
Demande intérieure hors stocks	2,6	2,5	2,8	2,5
Dép. de conso. des ménages	2,4	2,4	2,4	2,2
Dép. de conso. finale des APU	2,4	2,0	2,7	1,6
FBCF totale	3,6	3,2	3,7	4,0
Sociétés et EI	4,3	4,7	4,3	5,3
Ménages hors EI	3,1	1,1	3,1	2,5
Variations de stocks (contribution)	0,5	0,1	0,6	0,2
Exportations nettes (contribution)	-0,6	0,0	-0,8	-0,3
Exportations	4,5	6,3	3,7	4,6
Importations	7,1	6,7	7,0	5,6
Emploi salarié marchand	0,3	1,2	0,2	0,8
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	2,2	1,8	2,2	1,8
Prix à la consommation (glissement annuel)	2,1	1,6	2,1	1,7
Déflateur du PIB	1,9	1,7	1,9	1,6
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête	0,0	0,9	0,6	1,0
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	1,5	2,2	1,2	1,8
Taux d'épargne des ménages (en %)	15,1	14,9	15,0	14,8
Capacité de financement des APU (en points de PIB)	-3,6	-2,9	-3,7	-3,1

Tableaux

Tableau 1

Évolution des ressources et emplois
de biens et services*

(en milliards d'euros et en indices)

	2002		2003				2004 Prévision				2005 Prévision			
	Valeur aux prix courants	Indice de volume	Valeur aux prix n-1	Indice de prix	Valeur aux prix courants	Indice de volume	Valeur aux prix n-1	Indice de prix	Valeur aux prix courants	Indice de volume	Valeur aux prix n-1	Indice de prix	Valeur aux prix courants	
Ressources														
Produit Intérieur Brut	1 526,8	100,5	1 534,0	101,5	1 557,2	102,5	1 596,3	101,9	1 627,4	102,5	1 668,9	101,7	1 698,1	
Importations	384,0	99,9	383,8	99,7	382,6	107,1	409,9	99,1	406,2	106,7	433,2	100,3	434,5	
TOTAL DES RESSOURCES	1 910,8	100,4	1 917,7	101,2	1 939,8	103,4	2 006,2	101,4	2 033,6	103,4	2 102,1	101,4	2 132,6	
Emplois														
Dépenses de consommation des ménages	825,5	101,4	837,4	102,0	854,2	102,4	874,7	101,7	889,8	102,4	911,6	101,6	926,5	
Dépenses de consommation des APU	364,3	102,4	373,0	101,4	378,3	102,4	387,2	100,9	390,7	102,0	398,6	100,9	402,0	
Dépenses de consommation des ISBLSM	10,3	103,4	10,6	100,7	10,7	102,3	10,9	100,9	11,0	102,0	11,3	100,9	11,4	
Formation brute de capital fixe	295,8	99,8	295,3	101,2	298,7	103,6	309,5	102,3	316,6	103,2	326,7	102,4	334,5	
dont :														
Sociétés non financières et E.I.	162,9	98,1	159,8	100,2	160,2	104,3	167,1	101,4	169,4	104,7	177,3	101,9	180,7	
Ménages hors E.I.	74,2	100,8	74,7	103,0	77,0	103,1	79,3	103,9	82,5	101,1	83,4	103,6	86,4	
Sociétés financières	11,2	97,1	10,9	97,8	10,6	104,3	11,1	100,8	11,2	103,6	11,6	102,4	11,8	
Administrations publiques	47,1	105,2	49,6	102,1	50,6	102,1	51,6	103,0	53,2	101,7	54,1	102,0	55,2	
ISBLSM	0,4	82,2	0,4	98,4	0,4	103,6	0,4	102,9	0,4	100,8	0,4	102,1	0,4	
Exportations	412,6	97,5	402,4	99,9	401,9	104,5	420,0	100,8	423,4	106,3	450,0	100,6	452,7	
Objets de valeur	1,3	97,2	1,3	99,7	1,3	102,5	1,3	101,7	1,3	102,5	1,3	101,8	1,4	
Variations de stocks	1,1		- 2,3		- 5,2		2,6		0,7		2,6		4,2	
TOTAL DES EMPLOIS	1 910,8	100,4	1 917,7	101,2	1 939,8	103,4	2 006,2	101,4	2 033,6	103,4	2 102,1	101,4	2 132,6	
dont :														
Demande totale hors stocks	1 909,8	100,5	1 920,0	101,3	1 945,1	103,0	2 003,6	101,5	2 032,9	103,3	2 099,5	101,4	2 128,4	
Demande intérieure totale	1 498,2	101,1	1 515,4	101,5	1 538,0	103,1	1 586,2	101,5	1 610,1	102,6	1 652,1	101,7	1 679,9	
Demande intérieure hors stocks	1 497,2	101,4	1 517,6	101,7	1 543,2	102,6	1 583,6	101,6	1 609,4	102,5	1 649,5	101,6	1 675,7	

(*) Ces prévisions ont été faites sur la base du compte provisoire 2003 de l'INSEE.

Tableau 2

Contributions à la croissance du P.I.B.

(Taux de croissance annuel moyen en %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
Contributions à la croissance du PIB														
(aux prix de l'année précédente)														
Dépenses de consommation des ménages	0,5	- 0,3	0,7	0,7	0,7	0,1	1,9	1,7	1,4	1,4	0,8	0,8	1,3	1,3
Dépenses de consommation des APU	0,9	1,1	0,2	0,0	0,5	0,5	0,0	0,4	0,7	0,7	1,1	0,6	0,6	0,5
Formation brute de capital fixe totale	- 0,3	- 1,3	0,3	0,4	0,0	0,0	1,3	1,5	1,5	0,4	- 0,4	0,0	0,7	0,6
dont : Sociétés non financières et EI	0,1	- 0,9	0,2	0,2	- 0,1	0,0	0,9	0,9	0,9	0,4	- 0,4	- 0,2	0,4	0,5
Ménages hors EI	- 0,2	- 0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Sociétés financières	- 0,4	0,0	- 0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques	0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0	- 0,2	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Variations de stocks et objets de valeur	- 0,3	- 1,2	0,9	0,6	- 0,6	0,0	0,8	- 0,1	0,4	- 0,6	- 0,1	- 0,2	0,5	0,1
Commerce extérieur	0,8	0,8	0,0	0,0	0,4	1,2	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0,1	- 0,2	- 0,7	- 0,6	0,0
dont : Exportations	1,2	0,0	1,6	1,7	0,8	2,7	2,1	1,1	3,3	0,5	0,5	- 0,7	1,2	1,6
Importations	- 0,4	0,8	- 1,6	- 1,6	- 0,3	- 1,5	- 2,6	- 1,4	- 3,5	- 0,4	- 0,8	0,0	- 1,8	- 1,7
PIB	1,5	- 0,9	2,1	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	2,1	1,2	0,5	2,5	2,5

prévisionnels

Tableau 3

Comptes des sociétés non financières

(Taux de croissance en valeur)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
									Prév.	Prév.
COMPTE D'EXPLOITATION (SNF-EI)										
Emplois										
Rémunération des salariés	2,4	2,9	4,0	4,9	5,9	5,6	3,1	1,9	2,5	3,9
dont : Salaires bruts	2,5	3,3	4,2	5,1	6,5	6,3	3,0	1,5	2,7	4,1
Cotisations sociales employeurs	2,1	2,1	3,5	4,2	4,1	3,7	3,2	3,0	2,0	3,3
Impôts liés à la production et à l'importation	7,6	4,6	3,7	2,6	1,1	0,7	2,8	2,2	9,7	5,4
Excédent brut d'exploitation	-1,5	5,0	10,0	2,2	5,2	4,5	1,6	-2,0	7,6	5,3
Ressources										
Valeur ajoutée	1,1	4,0	5,9	3,9	5,6	5,0	2,4	0,6	4,4	4,4
Subventions d'exploitation	26,8	-21,0	2,9	1,2	-9,3	11,2	21,1	7,2	3,0	0,1
COMPTE DE REVENU										
Emplois										
Revenus de la propriété et de l'entreprise	-2,1	5,2	11,6	4,6	15,5	8,1	-0,8	-7,6	1,0	6,7
dont : intérêts effectifs	-7,1	-3,1	-4,8	5,5	10,0	3,8	-3,0	3,1	-0,3	5,2
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	-0,5	16,0	9,7	24,5	4,4	15,6	-16,9	-14,3	7,2	10,1
Revenu disponible brut	1,5	3,9	13,1	2,0	-2,1	4,4	0,9	-2,7	12,1	4,3
Ressources										
Revenus de la propriété et de l'entreprise	3,5	9,5	19,5	13,9	13,6	15,1	-11,9	-19,6	1,0	7,1
Excédent brut d'exploitation	-1,5	5,0	10,0	2,2	5,2	4,5	1,6	-2,0	7,6	5,3
COMPTE DE CAPITAL										
FBCF										
Variation de stocks (1)	-3,5	0,2	5,9	4,2	11,6	2,5	0,4	-5,9	0,6	4,2
Besoin de financement (1)	3,1	-1,4	3,6	-1,8	-30,9	-23,4	-15,6	-20,7	-11,0	-23,9

(1) En milliards d'euros.

Tableau 4

Ratios caractéristiques des résultats d'entreprise

(Part dans la valeur ajoutée en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
									Prév.	Prév.
RÉMUNÉRATION DES SALARIÉS										
Entreprises non financières (SNF-EI)	56,8	56,5	55,7	56,4	56,5	56,8	57,1	57,6	56,6	56,2
Sociétés non financières	64,4	63,7	62,6	63,2	63,4	63,8	64,2	65,0	63,8	63,5
EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION (TAUX DE MARGE)										
Entreprises non financières (SNF-EI)	39,9	39,9	40,7	40,0	39,9	39,9	39,8	39,3	40,1	40,4
Sociétés non financières	31,9	32,2	33,4	32,9	32,7	32,6	32,3	31,5	32,4	32,7
INTÉRÊTS EFFECTIFS VERSÉS										
Sociétés non financières	9,6	8,9	8,0	8,1	8,5	8,4	7,9	8,1	7,8	7,8
IMPÔTS COURANTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE										
Sociétés non financières	2,9	3,2	3,3	4,0	3,9	4,3	3,5	3,0	3,1	3,2
ÉPARGNE BRUTE										
Sociétés non financières	17,0	16,9	18,1	17,8	16,5	16,4	16,1	15,6	16,8	16,7

Tableaux

Tableau 5

Ratios caractéristiques de l'accumulation du capital

(en%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
TAUX D'INVESTISSEMENT (1)										
Entreprises non financières (SNF-EI)	16,6	16,1	16,7	17,5	18,4	18,3	17,3	16,9	17,1	17,5
Sociétés non financières	18,2	17,4	18,0	18,9	20,1	20,0	18,9	18,5	18,7	19,1
TAUX D'AUTOFINANCEMENT										
des Sociétés non financières										
au sens strict (2)	93,3	97,4	100,5	93,9	82,0	82,0	85,4	84,4	89,5	87,5
au sens large :										
Hors stocks (3)	104,4	112,2	110,7	104,6	90,9	91,1	93,7	98,7	94,2	89,0
Y compris stocks (4)	107,7	112,0	105,5	101,4	84,3	89,7	93,4	102,8	93,8	86,8

- (1) Investissement/Valeur ajoutée.
(2) Épargne brute/FBCF.
(3) Épargne brute + transferts nets en capital/FBCF.
(4) Épargne brute + transferts nets en capital/FBCF + variations de stocks.

Tableau 6

Comptes des ménages

(Taux de croissance annuels en valeur)

	1996	1997	1998 *	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
COMPTE DE REVENU										
Ressources										
Salaires bruts	2,7	2,9	3,8	4,6	5,5	5,4	3,6	2,1	2,6	3,6
- Cotisations sociales salariales	5,5	- 2,6	- 19,9	4,8	5,4	4,4	5,1	4,5	3,3	5,1
Salaires nets	2,1	4,1	8,8	4,5	5,5	5,6	3,4	1,7	2,5	3,3
Revenu mixte des EI	1,9	- 1,2	2,1	0,2	5,4	5,4	4,1	3,9	3,9	5,2
EBE et revenu mixte des ménages (hors EI)	1,9	3,2	4,3	2,9	3,5	3,0	5,3	5,1	4,6	4,8
Prestations sociales brutes	4,1	2,8	2,6	2,7	2,7	3,9	4,9	4,4	3,8	4,0
Revenus de la propriété	0,1	3,7	7,6	6,6	8,6	3,7	- 3,1	- 2,1	1,3	5,3
Autres ressources	- 6,8	5,8	5,8	0,3	0,8	7,0	4,4	1,6	3,6	3,4
Emplois										
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	7,6	8,7	36,4	5,5	4,8	2,3	- 0,6	3,3	2,3	5,5
Intérêts et dividendes	- 7,2	- 5,5	0,9	6,4	3,8	2,7	- 4,2	3,6	0,6	3,1
Autres emplois	2,4	2,2	- 7,3	1,8	6,2	9,8	1,2	3,2	3,0	4,2
REVENU DISPONIBLE BRUT	1,9	3,0	3,5	3,3	4,7	4,8	4,3	2,3	3,3	3,8
dont : Dépenses de consommation	3,2	1,5	4,1	3,6	4,2	4,3	3,5	3,5	4,2	4,1
Épargne Brute	- 4,6	11,0	0,2	1,3	7,4	7,8	8,3	- 3,4	- 1,3	2,3

Remarque importante :

* Le compte des ménages reflète en 1998 la diminution de 4,75 points de la cotisation maladie des salariés privés [0,75 point contre 5,5 points et relèvement de 4,1 points du taux de la CSG (7,5 points contre 3,4 points)].

prévisionnels

Tableau 7

Salaires et pouvoir d'achat

(Taux de croissance moyen annuel)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
SALAIRES										
Salaires bruts reçus par les ménages (1)	2,7	2,9	3,8	4,6	5,5	5,4	3,6	2,1	2,6	3,6
Salaires moyen annuel par tête (2)	1,7	2,3	1,3	2,1	2,2	3,2	2,1	1,6	2,2	2,7
Effectifs salariés (2)	0,6	0,9	2,5	2,6	3,9	2,5	0,8	0,0	0,3	1,2
VARIATIONS EN POUVOIR D'ACHAT										
Déflateur de la consommation des ménages	2,0	1,2	0,7	0,5	1,7	1,7	1,9	2,1	2,2	1,8
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (3)	-0,3	1,1	0,6	1,6	0,5	1,5	0,2	-0,5	0,0	0,9
POUVOIR D'ACHAT DU RDB (4)										
	0,0	1,5	2,8	2,8	3,1	3,2	2,3	0,3	1,5	2,2

(1) Ensemble de l'économie.

(2) Branches marchandes non agricoles (EB-EP).

(3) Calculé avec le prix à la consommation des ménages.

(4) Calculé avec le déflateur de la consommation des ménages.

Tableau 8

Taux d'épargne des ménages

(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
Taux d'épargne global (1)	15,0	16,1	15,6	15,3	15,7	16,2	16,8	15,8	15,1	14,9
Taux d'épargne financière (2)	6,2	7,7	6,9	6,7	7,3	7,2	7,9	6,7	5,6	5,3
Taux d'épargne non financière	8,8	8,5	8,7	8,6	8,5	9,0	8,9	9,2	9,5	9,6

(1) Taux d'épargne global : épargne brute/revenu disponible brut.

(2) Taux d'épargne financière : capacité de financement/revenu disponible brut.

Tableau 9

Évolution du commerce extérieur de la France

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
Total CAF-FAB	4,0	16,3	13,4	7,1	-12,0	-5,6	0,4	-3,8	-6,3	-7,4
dont :										
Produits agro-alimentaires	7,9	9,9	8,9	9,2	9,4	7,4	8,3	8,4	8,4	9,0
Énergie	-11,9	-13,2	-9,3	-11,7	-23,4	-22,8	-21,4	-22,9	-26,1	-26,7
Industrie	8,0	19,5	13,7	9,6	2,0	9,8	13,4	10,7	11,4	10,3
Total FAB-FAB	11,5	23,8	20,7	14,3	-4,2	0,6	6,2	2,1	2,4	1,9
(en % du PIB)	(0,9)	(1,9)	(1,6)	(1,1)	(-0,3)	(0,0)	(0,4)	(0,1)	(0,1)	(0,1)

Source : Douane.

Tableaux prévisionnels

Tableau 10

Produit intérieur brut des pays industrialisés

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
France	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	2,1	1,2	0,5	2,5	2,5
Allemagne	0,8	1,4	2,0	2,0	2,9	0,8	0,2	-0,1	1,4	1,7
Royaume-Uni	3,0	3,3	3,1	2,9	3,9	2,3	1,8	2,2	3,4	2,8
Italie	1,0	2,0	1,7	1,7	3,2	1,7	0,4	0,4	1,2	1,8
Belgique	0,9	3,7	2,1	3,2	3,7	0,7	0,7	1,1	2,6	2,5
Pays-Bas	3,0	3,8	4,3	4,0	3,5	1,4	0,6	-0,9	1,1	2,3
Espagne	2,4	4,0	4,3	4,2	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	2,9
UE à 15	1,6	2,5	2,9	2,9	3,6	1,7	1,0	0,8	2,1	2,3
Zone Euro	1,4	2,3	2,9	2,8	3,5	1,6	0,9	0,5	1,9	2,2
Zone Euro hors France	1,5	2,5	2,7	2,7	3,4	1,4	0,8	0,5	1,7	2,1
Etats-Unis	3,7	4,5	4,2	4,4	3,7	0,8	1,9	3,0	4,1	2,9
Canada	1,6	4,2	4,1	5,5	5,3	1,9	3,3	1,7		
Japon	3,6	1,8	-1,2	0,2	2,8	0,4	-0,3	2,5	4,2	2,3
OCDE	3,1	3,6	2,7	3,3	3,9	1,0	1,7	2,2	3,4	2,7

Tableau 11

Prix à la consommation des pays industrialisés ⁽¹⁾

(En moyenne annuelle)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prév.	2005 Prév.
France	2,0	1,2	0,7	0,5	1,7	1,7	1,9	2,1	2,2	1,8
Allemagne	1,2	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,3	1,0	1,6	1,3
Royaume-Uni	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3	1,4	1,0	2,0
Italie	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,4	2,4
Belgique	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	1,9
Pays-Bas	1,4	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2	1,9	1,7
Espagne	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	2,9	2,6
Zone Euro	2,2	1,6	1,1	1,1	2,1	2,3	2,3	2,1	2,1	1,9
Zone Euro hors France	2,2	1,7	1,2	1,3	2,2	2,5	2,3	2,1	2,1	1,9
Etats-Unis	2,9	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	2,4
Japon	0,1	1,0	-0,2	-0,7	-1,2	-1,6	-1,3	-1,4	-1,3	-0,4

(1) IPC pour la France et les Etats-Unis, IPCH pour la zone euro et les autres pays de la zone euro, déflateur de la consommation privée pour le Japon.

Évolution des finances publiques – Vue d'ensemble

En 2003, la dégradation de la conjoncture a pesé sur la situation des finances publiques et le Gouvernement a fait le choix de laisser jouer les « stabilisateurs automatiques » pour ne pas accentuer le ralentissement de l'économie. Le déficit public s'est ainsi creusé pour atteindre 4,1 points de PIB. Avec le retour de la croissance, les efforts de maîtrise de la dépense de l'État et de la sphère sociale permettent de ramener le déficit public à 3,6 points de PIB en 2004, puis à moins de 3 points de PIB en 2005, conformément aux engagements européens de la France. Au cours de la période de la programmation pluriannuelle des finances publiques (2006-2008), ces efforts se poursuivront, confortant notre stratégie d'assainissement des comptes publics : l'amélioration « structurelle » des déficits publics s'établirait ainsi à 0,5 point de PIB par an.

En 2004, le déficit public sera ramené à 3,6 points de PIB.

Comme prévu dans le PLF 2004, le déficit public 2004 s'établira à 3,6 points de PIB. La confirmation de cette prévision résulte pour l'essentiel de deux mouvements inverses : une « bonne surprise » sur les comptes de l'État compensée par des comptes sociaux plus dégradés que prévu.

Le retour de la croissance, plus rapide que prévu, permet en effet d'engranger un surcroît de recettes fiscales : les recettes fiscales de l'État vont ainsi enregistrer cette année une plus – value de l'ordre de 5 Md€ par rapport au niveau voté en LFI,

intégralement affectée à la réduction du déficit. Ce dynamisme spontané des recettes fiscales provient pour partie des recettes de TVA, qui traduisent la forte reprise de la demande intérieure depuis le début de l'année. En outre, les recettes d'impôt sur les sociétés sont plus élevées que ce que l'on pouvait attendre, au vu des seuls indicateurs macroéconomiques résumant la situation financière des entreprises en 2003.

Ce surcroît de recettes budgétaires se combine avec une maîtrise stricte des dépenses de l'État. La mise en réserve de 7 Md€ de crédits sur 2004, dont 1 Md€ ont été annulés, a permis de stabiliser les dépenses budgétaires en euros constants, pour la deuxième année consécutive, conformément aux crédits votés par le Parlement.

Cette bonne tenue des comptes de l'État est cependant contrebalancée par des comptes sociaux qui restent dégradés :

- l'impact de la décision de justice concernant les chômeurs « recalculés » entraîne un surcroît de dépenses pour l'UNEDIC ;

- le redémarrage de l'emploi et des salaires, sur lesquels sont assises les recettes sociales, reste graduel en 2004 ;

- les dépenses d'assurance maladie, quoiqu'en net ralentissement par rapport à 2003 (+ 6,8 % à périmètre inchangé), devraient connaître une progression plus élevée que celle initialement escomptée (5,2 % contre 4,0 %).

Par ailleurs, un investissement local toujours très soutenu en 2004, ainsi qu'une

relative modération des taux de la fiscalité locale, devraient conduire à la résorption de l'excédent des collectivités locales en 2004.

En 2005, le déficit public reviendrait en deçà de 3 points de PIB.

Les efforts de maîtrise de la dépense publique se poursuivraient en 2005 :

- Le PLF prévoit une stabilité en volume des dépenses de l'État, pour la troisième année consécutive. Face à la hausse des charges incompressibles (dette et pensions) et à la nécessité de financer les priorités du Gouvernement, la réalisation de cet objectif a nécessité un important effort de redéploiement ;
- la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie devrait en outre générer des économies en dépense dès 2005 : la progression de l'ONDAM serait ainsi ramenée à 3,2 % en valeur en 2005.

Après deux années d'une croissance des dépenses publiques inférieure au PIB (1,6 % en volume contre 2,5 % pour la croissance), le poids des dépenses publiques reviendrait ainsi à 53,6 points de PIB en 2005.

Le PLF prévoit de nouvelles baisses d'impôts et de charges pour un montant de 2 Md€ en 2005, qui s'ajoutent aux mesures d'allègement décidées antérieurement. La poursuite du dynamisme des recettes fiscales, compte tenu notamment des effets décalés de la croissance sur les recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, l'accélération de la masse salariale et donc des recettes perçues par les organismes de sécurité sociale, ainsi que les nouveaux prélèvements associés à la réforme de l'assurance maladie et à la suppression d'un jour férié conduiraient cependant à une progression des prélèvements légèrement supérieure au PIB : le taux des prélèvements obligatoires (PO) augmenterait de 0,1 point de PIB en 2005.

Par ailleurs, l'adossement du régime de retraite des agents d'EDF-GDF au régime général, prévu dans le cadre de la réforme du statut de l'entreprise votée par le Parlement cet été, conduira au versement d'une soulte qui réduira, de manière ponctuelle, le déficit public de près de 7 Md€ (soit 0,4 point de PIB), en venant plus que compenser le repli des autres recettes publiques classées hors PO (- 0,2 point de PIB).

Au total, le déficit public serait réduit à 2,9 points de PIB en 2005. L'amélioration des comptes publics en 2004 et 2005 refléterait avant tout le redressement des comptes de l'État, dont le déficit serait ramené de 4,0 points de PIB en 2003 à 3,0 points de PIB en 2005 (au sens de la comptabilité nationale). Le déficit des administrations de sécurité sociale s'établirait pour sa part à 0,6 point de PIB en 2005.

Hors effet du cycle économique, le déficit structurel se réduirait de 0,6 point de PIB en 2005, après une réduction de 0,5 point de PIB en 2004. Cette réduction du déficit structurel serait essentiellement le résultat de la maîtrise de la dépense : la stabilisation en volume des dépenses de l'État représente à elle seule un effort structurel de 0,4 point de PIB par an.

La réduction du déficit public et l'affectation au désendettement du produit de la cession des titres France Télécom début septembre permettraient de freiner la progression de la dette publique. Le retour de la croissance favoriserait en outre le ralentissement du ratio de l'endettement public au PIB. Après une hausse de 7 points de PIB en 2002-2003, celui-ci augmenterait d'un peu plus d'un point en 2004 et de 0,2 point en 2005. Il s'établirait à 65,0 points de PIB en 2005, un niveau qui resterait cependant supérieur au seuil européen des 60 points de PIB.

Tableau 1

Principaux agrégats de finances publiques

En points de PIB	2003	2004	2005
Capacité de financement des administrations publique	- 4,1	- 3,6	- 2,9
Taux de prélèvements obligatoires	43,8	43,6	43,7
Dépense publique	54,7	54,0	53,6
Taux de croissance (en volume)*	2,1	1,6	1,6
Dettes publiques	63,7	64,8	65,0
Variation du solde structurel des administrations publiques	0,1	0,5	0,6

* déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac

La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense publique permettrait de ramener les finances publiques à un quasi équilibre « structurel » à horizon 2008.

La maîtrise des dépenses resterait la clef de voûte de la stratégie des finances publiques sur la période 2006-2008. A l'aide d'un effort de redéploiement et de réforme, les dépenses de l'État continueraient d'être stabilisées en volume. La mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie devrait permettre un infléchissement de ces dépenses par rapport à la tendance passée et la pro-

gression de l'ONDAM s'établirait sur un rythme moyen de 3,6 % en valeur sur la période. Au total, la progression des dépenses serait de 1,2 % en volume sur 2006-2008.

Par ailleurs, la croissance des recettes publiques serait proche de celle de l'activité, reflétant une progression tendancielle des principales assiettes fiscales et sociales (la masse salariale évoluerait comme le PIB) et les effets des mesures déjà annoncées.

Au total, le déficit « structurel » se réduirait de 0,5 point de PIB par an et permettrait de ramener les finances publiques à un quasi équilibre « structurel » en 2008.

Encadré 1 : Versement d'une soulte par EDF-GDF

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

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

les administrations publiques au moment du transfert des obligations de pension, quel que soit le moment où les versements seront effectivement opérés.

Dans ce contexte, le montant de la soulte inscrit dans les prévisions de finances publiques s'établit pour 2005 à environ 7 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB. Il s'agit là de la seule soulte au titre de la CNAV. Aucune soulte n'a été inscrite au titre de l'AGIRC-ARRCO.

Encadré 2 : Évolution du solde structurel.

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

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

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

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

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

1) **Le solde structurel est affecté par l'irrégularité de la relation entre la progression des recettes publiques et la croissance.** L'hypothèse d'élasticité unitaire des recettes au PIB⁽¹⁾, retenue dans le calcul du solde conjoncturel, n'est en effet valable qu'en moyenne sur un cycle économique. A court terme en revanche, on observe des fluctuations importantes de cette élasticité. Pour l'État par exemple, l'amplitude de l'élasticité des recettes fiscales est forte, du fait notamment de la variabilité de l'impôt sur les sociétés : l'élasticité des recettes fiscales nettes hors effet des mesures nouvelles peut ainsi varier entre zéro et

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

deux. Retenir l'hypothèse d'une élasticité unitaire revient donc à répercuter entièrement en variations du solde structurel les fluctuations de l'élasticité des recettes, alors même que ces fluctuations s'expliquent largement par la position dans le cycle économique. L'interprétation des variations du solde structurel s'en trouve donc sensiblement brouillée.

2) D'autres facteurs peuvent également intervenir comme les variations des recettes hors prélèvements obligatoires (la plupart des recettes non fiscales de l'État, par exemple). Par construction, ces évolutions n'étant pas tenues pour « conjoncturelles » viennent affecter le solde structurel.

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

■ En 2004, le solde structurel des administrations publiques s'améliorerait de 0,5 point de PIB.

Cette amélioration serait entièrement d'ordre discrétionnaire. La maîtrise de la dépense publique – dont la progression de 1,4 % en termes réels (1,4 ou 1,6 selon qu'on utilise comme déflateur les prix du PIB ou l'indice des prix à la consommation hors tabac) serait notablement inférieure à la croissance potentielle – et les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires induiraient cette année une amélioration de 0,6 point de PIB de la composante discrétionnaire du solde structurel ou « effort structurel ». La composante non discrétionnaire serait neutre : la relative faiblesse de l'élasticité des recettes serait compensée par une hausse des recettes hors prélèvements obligatoires, et notamment d'une hausse des recettes non fiscales.

■ En 2005, le solde structurel s'améliorerait de 0,6 point de PIB.

Cette amélioration serait essentiellement de nature discrétionnaire (à hauteur de 0,8 point de PIB). Comme en 2004, une progression modérée de la dépense publique (1,7 % en volume déflatée par les prix de PIB, ou 1,6 % en utilisant comme déflateur l'IPC hors tabac), inférieure à la croissance potentielle de l'économie, contribuerait (pour 0,3 point) à l'amélioration du solde structurel. Les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires contribueraient pour 0,1 point de PIB à l'évolution du solde public (résultant de hausses de prélèvements prévus dans le plan de redressement de l'assurance maladie et des baisses de prélèvement prévues dans le PLF ainsi que de la montée en charge des exonérations de cotisations sociales). Au delà de ces deux éléments, le versement de la soulte EDF induirait une amélioration ponctuelle du solde structurel de 0,4 point de PIB l'année prochaine. Cette opération a été classée en variation « discrétionnaire ». La composante non discrétionnaire se détériorerait (- 0,2 point de PIB), en raison d'un niveau moins élevé de recettes hors prélèvements obligatoires.

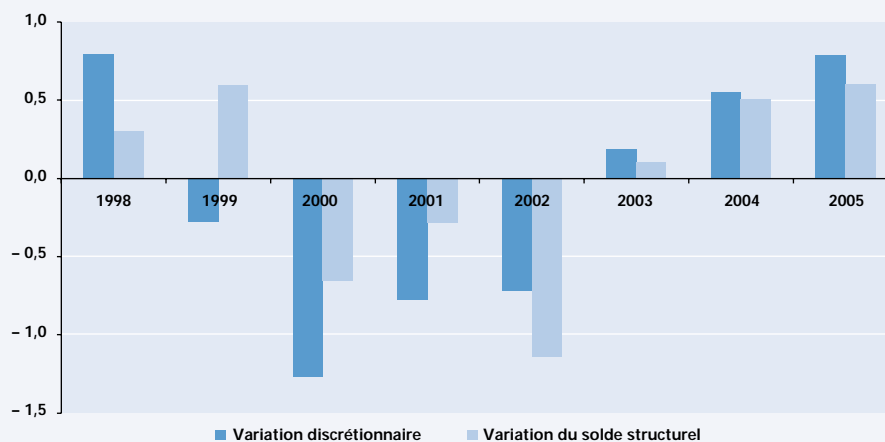
Tableau 2

Décomposition du solde structurel

	2003	2004	2005
Solde effectif	- 4,1	- 3,6	- 2,9
Solde structurel : niveau	- 2,9	- 2,4	- 1,8
Solde structurel : variation annuelle	0,1	0,5	0,6
Variation discrétionnaire du solde structurel	0,2	0,6	0,8
Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB potentiel	0,0	0,5	0,3
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires *	0,2	0,1	0,1
Soulte IEG			0,4
Composante non discrétionnaire	- 0,1	0,0	- 0,2
Effet d'évolution spontanée des PO (toutes APU) différente du PIB	- 0,1	- 0,1	0,0
Recettes hors prélèvements obligatoires (hors soulte)	0,0	0,1	- 0,2

* Il s'agit de l'ensemble des mesures nouvelles, y compris celles résultant de décisions des collectivités locales et des partenaires sociaux, et celles résultant de décisions antérieures à l'année couverte.

Solde structurel



La dette des

Le ratio d'endettement des administrations publiques au sens de Maastricht continuerait de progresser en 2004. L'effet de l'accumulation des déficits excéderait encore l'effet favorable exercé par le redressement de la croissance. Au total, l'endettement public passerait de 63,7 points de PIB en 2003 à 64,8 points de PIB en 2004.

En 2005, la progression de l'endettement serait quasiment stabilisée : le ratio d'endettement devrait atteindre 65,0 points de PIB à la fin 2005. Ce ralentissement proviendrait en grande partie de la réduction du besoin de financement des administrations, qui reviendrait à un niveau proche du solde stabilisant la dette publique.

Tableau 1

En points de PIB	2002	2003	2004	2005
Ratio d'endettement	58,5 %	63,7 %	64,8 %	65,0 %
Variation du ratio d'endettement 1/	2,0 %	5,0 %	1,1 %	0,2 %
dont effet PIB	- 1,9 %	- 1,1 %	- 2,7 %	- 2,7 %
dont effet déficit	3,3 %	4,1 %	3,6 %	2,9 %
dont effet flux de créances	0,7 %	2,0 %	0,2 %	0,0 %

1/ La variation du ratio d'endettement au PIB résulte de trois contributions : l'effet « dénominateur », issu de la croissance du PIB nominal et l'effet « numérateur » qui correspond à la variation de la dette nominale et qui recouvre lui-même deux facteurs : le déficit public de l'année et les flux de créances de l'année (ce sont les acquisitions d'actifs à l'exclusion des créances entre administrations publiques).

En points de PIB	2002	2003	2004	2005
Ratio d'endettement (d)	58,8	63,7	64,8	65,0
Solde primaire effectif (bp)	-0,1	- 1,1	-0,7	0,1
Solde primaire stabilisant $b\tilde{p} = -(g - i) \times d$	1,1	1,8	0,0	0,2
Solde effectif (b)	- 3,3	- 4,1	- 3,6	- 2,9
Solde stabilisant $\bar{b} = -g \times d$	- 2,0	- 1,3	- 2,9	- 2,8
Charge de la dette (ixd)	3,2	3,0	3,0	3,0

En 2003, l'augmentation notable du ratio d'endettement des administrations publiques a résulté de la conjugaison de trois effets :

- le ralentissement de la croissance a réduit l'« effet dénominateur » (qui joue habituellement à la baisse sur le ratio d'endettement au PIB) ;
- le besoin de financement des administrations publiques a fortement augmenté, sous l'effet également de la dégradation de la conjoncture ;
- les acquisitions ou cessions d'actifs par les administrations publiques (flux de créances) ont significativement joué dans le sens d'une hausse du ratio d'endettement. La recapitalisation de France Télécom ainsi que le transfert du compte du Fonds de Réserve pour les Retraites à la Caisse des Dépôts – qui a conduit l'État à émettre des bons à court terme pour compenser le manque à gagner de trésorerie associée – ont ainsi pesé sur la dette à hauteur de plus de 20 Md€.

Avec le retour de la croissance et la baisse du déficit, le ratio d'endettement ralentirait sa progression pour s'établir à 64,8 % en 2004. En outre, des hypothèses plus neutres sur les flux de créances joueraient en faveur du ralentissement de la progression de l'endettement en 2004 :

- les privatisations et recapitalisations allégeraient la dette de 6,5 Md€ en 2004 – dont 5,1 Md€, résultant de la cession de titres France Télécom réalisée début septembre.
- à l'inverse, les réserves accumulées par le FRR cette année et l'année prochaine devraient être investies en actifs financiers conformément à la stratégie définie par le fonds et compta-

administrations publiques

blement alourdir la dette publique de 2,5 Md€ en 2004 (même si en pratique il y a accumulation d'actifs de meilleur rendement) ;

– de même, les régimes complémentaires de retraite devraient rester en excédent et accumuler des actifs à hauteur de 6 Md€.

Au total, le montant des flux de créances comptabilisé pour 2004 serait de l'ordre de 3 Md€, soit 0,2 point de PIB.

Pour 2005, on retient conventionnellement à ce stade l'hypothèse de flux de créances globalement nuls. L'évolution du stock de dette en 2005 reflète ainsi l'effet du déficit.

Solde stabilisant la dette des administrations publiques

Lorsque le taux de croissance nominale du PIB est inférieur au taux d'intérêt apparent de la dette, la dette des administrations publiques tend spontanément à s'accroître sous l'effet d'un processus auto-entretenu (« effet boule de neige ») : la charge d'intérêt conduit à augmenter le déficit, ce qui augmente à nouveau la charge de la dette. Plus précisément, si on définit, à l'instant t :

- B_t : le solde public,
- BP_t : le solde public hors charge de la dette ou « solde primaire »,
- g : le taux de croissance du PIB nominal,
- D_t : la dette publique,
- Y_t : le PIB nominal,
- i : le taux d'intérêt apparent de la dette,

la dette vérifie l'équation d'accumulation suivante :

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

soit, exprimé en points de PIB

$$d_{t+1} = \frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{D_t}{Y_t} \frac{1+i}{1+g} - \frac{BP_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

d'où, au premier ordre

$$d_{t+1} = d_t(1+i-g) - bp_{t+1} \text{ avec } bp_{t+1} = \frac{BP_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

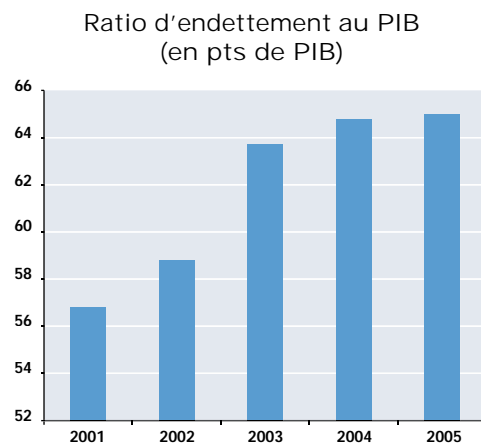
A encours de dette et taux d'intérêts donnés, on peut estimer un niveau d'excédent primaire (« solde primaire stabilisant ») qui permet de stabiliser la part de la dette dans le PIB. Avec les conventions précédentes, le solde primaire stabilisant la dette s'écrit :

$$b\tilde{p} = -(g-i) \times d_t$$

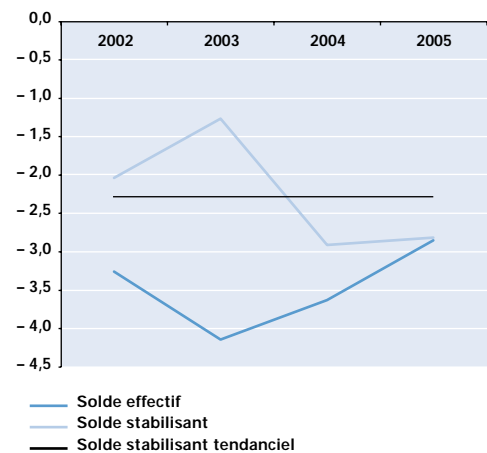
Ce solde primaire stabilisant dépend de l'écart entre le taux de croissance de l'économie et le taux d'intérêt apparent de la dette publique. Plus cette différence est élevée, plus le solde primaire stabilisant est faible. On définit de façon équivalente le solde public stabilisant (i.e. y compris la charge des intérêts de la dette) qui permettrait de stabiliser la dette en points de PIB. Il s'écrit :

$$\bar{b} = -g \times d_t$$

En 2003, le solde public stabilisant – solde nécessaire pour stabiliser la dette en part de PIB – était de $-1,3$ point de PIB. Sous l'effet d'une croissance plus élevée, il se situerait autour de $-2,8$ points de PIB en 2004 et 2005 : en période de forte croissance, il est en effet plus facile de stabiliser la dette. Pour lisser les fluctuations de l'activité sur le solde stabilisant, on peut par ailleurs évaluer un « solde stabilisant tendanciel ». Avec une croissance potentielle du PIB de $2^{1/4}$, une inflation de $1,5\%$ et une dette publique de l'ordre de 65 points de PIB, ce solde stabilisant tendanciel s'établit à près de $-2^{1/2}$ points de PIB.



Solde effectif et solde stabilisation



L'évolution des

Après une croissance de 2,1 % en volume en 2003, les dépenses des administrations publiques progresseraient à un rythme nettement moins soutenu en 2004 et 2005 (1,6 %⁽¹⁾). Les efforts de maîtrise de la dépense se concrétiseraient. Les dépenses de l'État continueraient à évoluer en ligne avec l'inflation en 2004 et en 2005. La réforme de l'assurance maladie vise à produire une nette inflexion des dépenses dès 2005. Enfin, et malgré le coût en 2004 de la réintégration des chômeurs « recalculés », la réforme des allocations chômage décidée à la fin de l'année 2002 générerait des économies sur les prestations versées par l'UNEDIC en 2004 et 2005. Cependant, les dépenses des collectivités locales, portées par une reprise très vigoureuse de l'investissement, resteraient soutenues en 2004 et 2005. La montée en charge du plan hôpital, du plan handicap et dépendance, ainsi que l'instauration de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) constitueraient également des facteurs de dynamisme des dépenses publiques.

■ **En 2004, les dépenses publiques ralentiraient sensiblement : la progression des dépenses publiques, de 1,6 % serait nettement inférieure à la croissance potentielle.**

Ce ralentissement trouverait son origine dans plusieurs facteurs :

- les dépenses d'assurance maladie connaîtraient une inflexion par rapport à 2003 : du fait de moindres mesures de revalorisation tarifaires et d'un certain nombre de mesures d'économies (moindre remboursement de certains actes et de certains médicaments), grâce également à une épidémiologie favorable et peut-être aux effets psychologiques du débat sur l'équilibre financier de l'assurance maladie, la progression de l'ONDAM serait ramenée à 5,2 % après 6,8 % en 2003 ;
- les prestations chômage décéléreraient fortement (avant toute réforme des filières) – le nombre de chômeurs étant en légère diminution sur l'année 2004 – alors qu'elles avaient fortement augmenté en 2003 ;
- de surcroît, malgré l'intégration des chômeurs « recalculés », la réforme de l'UNEDIC générerait des économies en dépense ;
- la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie, qui a représenté en 2003 une dépense supplémentaire pour les départements de l'ordre de 1,2 Md€, serait quasiment achevée en 2004 ;
- l'investissement des collectivités locales, quoique sur un rythme encore soutenu, ralentirait en 2004 : sa progression serait de 5,3 % après 7,4 % en 2003.

Ces facteurs de ralentissement l'emporteraient sur ceux alimentant le dynamisme de la dépense publique :

- les départs anticipés à la retraite pour les personnes ayant commencé à travailler tôt, en application de la loi sur la réforme des retraites, occasionneraient le versement d'un surcroît de pensions en 2004 ;
- la mise en place de la PAJE se traduirait par une accélération des dépenses de la branche famille ;
- la montée en charge du plan « hôpital 2007 » serait rapide, et devrait justifier une forte progression de l'investissement des établissements publics de santé.

(1) Avec pour déflateur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

dépenses publiques

■ En 2005, les dépenses publiques conserveraient un rythme de progression de 1,6 % en volume.

Comme en 2004, l'évolution des dépenses du budget général serait en ligne avec celle de l'inflation, constituant le premier facteur de modération de la dépense publique.

La réforme de l'UNEDIC (à la baisse), la mesure sur les départs anticipés, la montée en charge de la PAJE et celle du plan hôpital (à la hausse) auraient en 2005 des effets analogues sur la dépense publique à ceux de 2004.

La maîtrise des dépenses de santé inscrite dans le PLFSS constituerait en 2005 un facteur de décélération important de la dépense publique : la progression de l'ONDAM serait ainsi ramenée de 5,2 % en 2004 à 3,2 % en 2005.

A l'inverse, certains facteurs entraîneraient en 2005 une accélération des dépenses publiques :

- la montée en charge du « plan handicap » devrait soutenir la progression des prestations sociales versées par les départements ;
- l'adossement à la CNAV du régime de retraite des salariés des industries électriques et gazières (IEG) induirait un surcroît de prestations⁽²⁾.

Tableau 1

Évolution des dépenses par sous-secteurs

	2003 Md€	2004 Évolution en volume*	2005 Évolution en volume*
État			
Budget Général	273,8	0	0
Comptabilité Nationale	355,0	3,2	- 0,4
APUL	163,0	5,5	2,9
ASSO	393,0	2,3	1,8
Dont ONDAM (en valeur)		5,2	3,2
APU	851,1	1,6	1,6

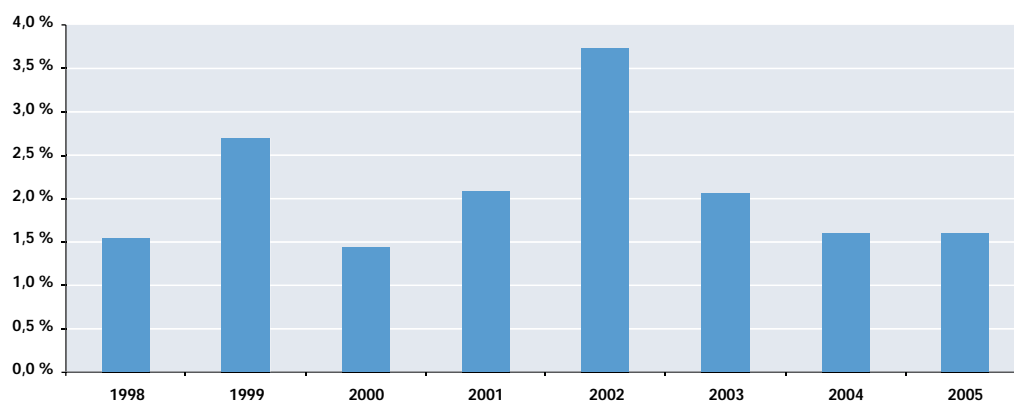
* en retenant pour déflateur l'indice des prix à la consommation hors tabacs.

Lecture : Les évolutions en comptabilité nationale sont indiquées à périmètre courant. En 2004, les dépenses des sous-secteurs des APU sont affectées par des changements de périmètre importants : intégration des exonérations de charges dans le périmètre des dépenses de l'État (17 Md€), décentralisation du RMI (5 Md€). Par ailleurs, le champ de la dépense de l'État, au sens de la comptabilité nationale, est plus large que celui déficit par les dépenses du Budget général : en particulier, les dépenses de l'État comprennent certains prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union Européenne, ainsi que les dépenses des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes.

(2) Jusqu'alors ce régime était considéré comme un régime d'entreprise, classé à l'extérieur du champ des administrations publiques. Dorénavant, la partie de ce régime adossé aux régimes de droits commun (CNAV, AGIRC-ARRCO) intègre le champ des administrations de sécurité sociale ; seule la partie « surcomplémentaire » reste un régime d'entreprise.

Graphique 1

Progression de la dépense publique
(déflatée des prix à la consommation hors tabac)



Décomposition de la dépense publique

L'examen de l'évolution des dépenses de chaque sous-secteur des administrations publiques ne permet pas forcément de réaliser une analyse exacte de l'évolution de la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Les dépenses de chaque sous-secteur comportent en effet les transferts versés à d'autres sous-secteurs des administrations publiques, qui sont consolidés au niveau de l'ensemble des administrations publiques. Ce point n'est pas anodin, car les transferts représentent environ 15 % de la dépense publique.

On propose ici une « partition » de la dépense publique, au sens où les contributions de chacun des sous-secteurs se somment pour obtenir l'évolution de la dépense des administrations publiques : ces contributions sont obtenues en retranchant de la dépense d'un sous-secteur les transferts versés par ce sous-secteur à d'autres administrations publiques. Par ailleurs, les principaux changements de périmètre, notamment le transfert aux départements du RMI en 2004, ont été neutralisés. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

En volume en %	2003	2004	2005
Progression de la dépense publique	2,1	1,6	1,6
dont...			
Contribution des dépenses des administrations centrales (APUC)	- 0,1	0,0	0,1
Contribution des dépenses des APUL	0,6	0,5	0,6
Contribution des dépenses des ASSO	1,5	1,2	0,9

Sur l'ensemble de la période 2003-2005, la contribution des dépenses des administrations centrales (État et ODAC) à l'évolution de la dépense publique est quasiment nulle. La contribution des administrations publiques locales serait de l'ordre du tiers. Enfin, même si cette contribution va en s'atténuant, les dépenses des organismes de sécurité sociale représentent la majeure partie de la progression globale de la dépense publique.

L'évolution des

Cette fiche présente les principaux résultats relatifs à l'évolution des prélèvements obligatoires (PO) en 2005. Une description plus détaillée de ces évolutions, notamment de l'incidence des mesures nouvelles, est disponible dans le « rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution », autre document annexé au PLF.

Tableau 1

Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2003-2005

En points de PIB

	2003	2004	2005
État + organismes divers d'administration centrale	16,5	17,4 (1), (2)	17,3
Administrations publiques locales	5,1	5,4 (2)	5,4
Administrations de sécurité sociale	21,8	20,5 (1)	20,6
Union européenne	0,4	0,3	0,3
Taux de prélèvements obligatoires	43,8	43,6	43,7

(1) Y compris budgétisation du FOREC, pour 1,0 point de PIB.

(2) Y compris transfert de TIPP aux départements au titre du RMI, pour 0,3 point de PIB.

Tableau 2

Élasticité des PO sur la période 2003-2005

	2003	2004	2005
Évolution effective des PO yc. mesures nouvelles	2,1 %	3,9 %	4,5 %
Évolution spontanée des PO, hors mesures nouvelles *(1)	1,7 %	3,8 %	4,6 %
Croissance du PIB en valeur (2)	2,0 %	4,5 %	4,3 %
Élasticité spontanée des PO (1)/(2)	0,9	0,8	1,1

* Les mesures nouvelles sont celles qui résultent des décisions affectant les prélèvements obligatoires au cours de l'année en question, elles incluent celles envisagées dans le PLF et le PLFSS 2005, mais aussi l'effet de mesures décidées antérieurement.

En 2004, le taux de prélèvements obligatoires devrait s'établir à 43,6 % du PIB : il serait ainsi en retrait de 0,2 point de PIB par rapport au niveau atteint en 2003.

Deux facteurs joueraient en sens opposé.

D'une part, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires tendrait globalement à faire diminuer le poids des PO dans le PIB de 0,3 point :

- le dynamisme de la consommation des ménages et le redressement des comptes des entreprises relèvent le taux de PO de l'État de 0,3 point via leurs effets sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- la croissance modérée de la masse salariale - traditionnelle en cette phase de début de reprise - explique en grande partie la baisse spontanée de plus de 0,3 point du taux de PO des organismes de sécurité sociale ;
- par ailleurs, les administrations publiques locales voient leurs recettes fiscales spontanément diminuer de 0,1 point par rapport au PIB, de même que l'Union européenne (diminution de la part du prélèvement classé en PO en raison notamment d'une baisse du taux d'appel de la ressource TVA).

D'autre part, les changements de législation, décidés en 2004 et au cours des années antérieures, feraient augmenter légèrement le taux de PO, de 0,1 point de PIB.

À noter que l'évolution des taux de PO par sous-secteur est fortement perturbée par les mesures de changements de périmètre. Ainsi, la suppression du FOREC et le financement direct des allègements de charges sociales par le budget de l'État relèvent le taux de PO de

prélèvements obligatoires

l'État et diminuent celui des organismes de Sécurité sociale à hauteur de 1,0 point de PIB ; à l'inverse, le transfert de TIPP de l'État aux départements affecte les PO de ces administrations à hauteur de 0,3 point.

Ainsi, les PO de l'État augmentent de 15,6 à 16,4 points de PIB. A l'opposé, les PO des organismes de sécurité sociale diminuent de 21,8 à 20,5 points de PIB tandis que ceux des administrations locales augmentent de 5,1 à 5,4 points.

En 2005, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 43,7 % du PIB, en très légère augmentation par rapport à 2004. À législation constante, les prélèvements obligatoires devraient croître légèrement plus vite que l'activité (4,6 % contre 4,3 % pour le PIB en valeur), les PO de l'État étant toujours plus dynamiques que le PIB du fait des effets de la croissance des revenus 2004 sur les recettes d'impôt sur le revenu et d'IS, tandis que ceux des organismes de sécurité sociale et des administrations publiques locales augmenteraient à peu près comme le PIB.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit par ailleurs des mesures d'allègement fiscal net pour un montant de 2,0 Md€.

En ce qui concerne les ménages, le projet de loi de finances prévoit la poursuite de la revalorisation du montant de la Prime Pour l'Emploi, qui bénéficie aux actifs les moins rémunérés pour un montant de 230 M€.

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser les ménages qui souhaitent transmettre un patrimoine à leurs enfants, le projet de loi de finances prévoit un relèvement des abattements applicables aux droits de succession. Cette mesure correspond à un allègement fiscal pour les ménages de 630 M€ en 2005.

La création d'un crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété (en remplacement du dispositif actuel de prêt à taux zéro) et le relèvement des plafonds de déduction pour l'emploi d'un salarié à domicile auront un impact en 2006. Enfin, le statut fiscal des personnes ayant contracté un pacte civil de solidarité (PACS) sera rapproché du statut des contribuables mariés.

Au total, les mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances entraîneront un allègement de près de 900 M€ au profit des ménages en 2005.

Concernant les entreprises, le projet de loi de finances pour 2005 comprend différentes mesures pour favoriser l'attractivité du territoire et, par conséquent, l'activité et l'emploi. Tout d'abord, la surtaxe de 10 % sur l'impôt sur les sociétés sera supprimée en 2 ans ; cette mesure correspond à un allègement de la fiscalité pesant sur les entreprises de 450 M€ dès 2005 et de 500 M€ en 2006.

Le projet de loi prévoit également un dispositif de lutte contre les délocalisations pour un montant global de 330 M€, qui comprend, d'une part, un crédit d'impôt sur la taxe professionnelle pour les entreprises exerçant des activités soumises à la concurrence internationale dans 30 bassins d'emploi en grande difficulté et, d'autre part, un crédit d'impôt sur les sociétés incitant ces dernières à relocaliser en France les activités qu'elles avaient transférées hors de l'espace économique européen. Par ailleurs, 30 M€ seront affectés au soutien et à l'accompagnement des entreprises qui se regrouperont dans des pôles de compétitivité.

Par ailleurs, un nouveau dispositif en faveur de l'apprentissage est également proposé : il repose sur un crédit d'impôt de 1 600 € par apprenti et par an pour un montant total de 500 M€ en 2005. Il est également créé un crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciale réalisée par les PME. Enfin, le régime des provisions exceptionnelles pour hausses de prix est modifié (pour un rendement au bénéfice de l'État de 250 M€).

Au total, les entreprises bénéficieront d'allègements fiscaux d'un montant de 1,1 Md€ environ.

Enfin, il convient de prendre en compte l'impact sur la pression fiscale de 2005 des mesures antérieures, prises en 2003 et 2004.

Ainsi, la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement prévoit une réduction d'impôt au titre des intérêts de crédits à la consommation, l'exonération fiscale temporaire des donations entre générations, le débloqué anticipé des réserves de participation, ainsi que l'exonération des plus-values réalisées par les contribuables exerçant une profession commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, pour un montant total estimé à 230 M€ dès 2005⁽¹⁾. Par ailleurs, les dispositions des lois adoptées en 2003 telles que la loi pour l'initiative économique (exonération de plus-values soumises à l'IR notamment) et la loi d'orientation pour l'Outre-mer notamment produisent encore des effets supplémentaires en 2005. A ces mesures s'ajoutent la montée en régime des allègements de charges à hauteur de 1,65 Md€ en 2005 (allègements de charges sur les bas salaires, allègements dans le secteur de la restauration, etc.).

À contrario, la réforme de l'assurance maladie comporte différentes mesures qui contribuent à alourdir les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises à hauteur de 3,0 Md€ en 2005 :

- un élargissement de l'assiette de la CSG assise sur les salaires (diminution de l'exonération pour frais professionnels (900 M€) ;
- un relèvement de 0,4 point du taux de la CSG portant sur les pensions (560 M€) ;
- un relèvement de 0,7 point du taux de CSG portant sur les revenus financiers (645 M€) ;
- une augmentation moyenne du taux sur les jeux de 2 points (105 M€) ;
- une augmentation de la contribution de solidarité des sociétés, dont le taux passe de 0,13 % à 0,16 % (810 M€).

La création de la contribution de solidarité en faveur des personnes âgées, présentée dans la loi vieillissement et solidarité en vue de financer le risque dépendance, conduit de même à un alourdissement des prélèvements en 2004 et 2005. Par ailleurs, l'élargissement de l'assiette des cotisations retraite des fonctionnaires (inclusion des primes pour asseoir les cotisations du régime complémentaire) aboutit à une augmentation des prélèvements obligatoires des ASSO de 1,1 Md€. Enfin, les partenaires sociaux ont aussi décidé des hausses de taux de cotisations, entraînant un relèvement des prélèvements sociaux en 2005.

(1) Il faut souligner que ces chiffrages sont statiques : ils ne prennent pas en compte les effets positifs induits sur l'activité et sur les assiettes. Par exemple, le coût brut de la mesure crédit à la consommation ne correspond qu'à la perte de recettes en impôt sur le revenu et ne tient pas compte de l'effet de la mesure sur la consommation, et par conséquent sur les recettes de TVA.

Les mesures nouvelles antérieures (décisions prises avant 2003, mais qui ont encore un impact en variation en 2005) contribuent à un allègement supplémentaire de 550 M€ (par exemple majoration temporaire du taux d'amortissement dégressif de l'IS, diminution progressive des recettes prises en compte dans l'assiette de la taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux).

Dans ce contexte, l'impact des mesures nouvelles prises globalement, par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dans le cadre du PLF et du PLFSS et antérieurement, serait relativement neutre, et le taux de PO effectif devrait s'accroître légèrement de 0,1 point de PIB. Le tableau 3 récapitule l'ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

Tableau 3

Principales mesures nouvelles et leur incidence sur les prélèvements obligatoires en 2005 (en M€)

		2005
État		- 5 885
	PLF 2005	- 1 955
	LFI 2004	- 1 100
	Loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement	- 290
	Lois 2003 (1)	- 890
	Allègement de charges (2)	- 1 650
Sécurité sociale (yc CNASEA, Organic)		6 495
	PLFSS 2005 : contribution des entreprises aux fonds de cessation anticipé d'activité pour les travailleurs de l'amiante	200
	Réforme de l'assurance maladie (CSG, C3S)	3 020
	Régime complémentaire des fonctionnaires	1 050
	Hausses de cotisations décidées par les partenaires sociaux (Organic, CNRACL, AGIRC-ARRCO)	510
	Cotisation au régime de retraite EDF (3)	700
	Loi vieillissement et solidarité	1 015
Autres mesures		- 550
TOTAL		60

N.B. : ce tableau ne prend pas en compte la hausse de la fiscalité locale en 2005.

(1) Il s'agit de la loi de finances rectificative pour 2003, de la loi pour l'initiative économique, de la loi d'orientation pour l'outre-mer, de la loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme et à l'habitat, de la loi pour le mécénat et de la loi sur la rénovation urbaine.

(2) Budgétairement, ces mesures ont un impact sur l'État ; mais, en comptabilité nationale (cf. tableau 1), elles ont un impact sur les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale.

(3) L'adossement du régime EDF au régime de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse a pour conséquence un reclassement des cotisations versées au titre de ce régime de retraite : ces cotisations désormais versées à une administration publique entrent dans le champ des PO.

La prévision des recettes

Les prévisions de recettes de l'État pour l'année en cours et pour l'année suivante s'inscrivent dans des contextes assez différents. Pour l'année en cours, la connaissance des recouvrements sur les six premiers mois de l'année permet normalement de formuler une prévision robuste des recettes annuelles lors de l'élaboration du PLF. L'exercice est en revanche plus délicat s'agissant des recettes de l'année suivante, la prévision reposant alors avant tout sur le lien supposé entre l'évolution des assiettes fiscales et celle des principaux agrégats macroéconomiques (masse salariale, consommation des ménages...).

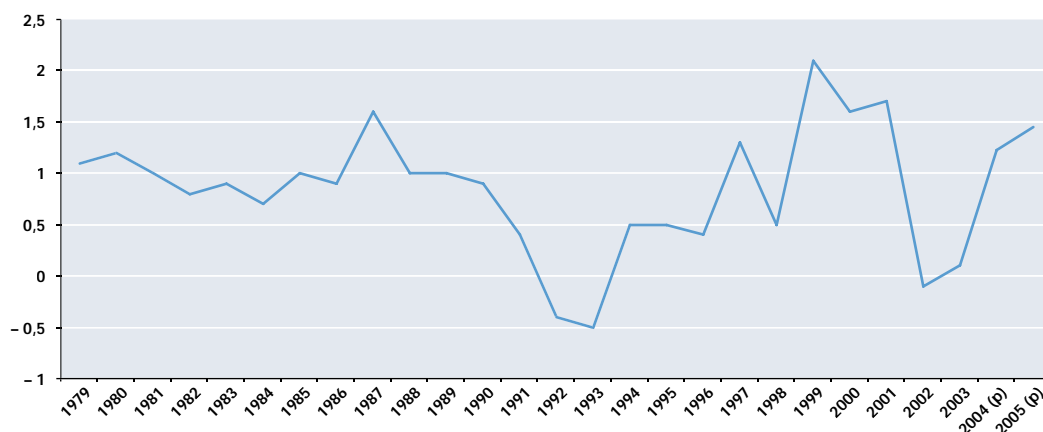
Au-delà de cette différence de contexte, la méthode utilisée pour la prévision des recettes sur les deux années est la même et se déroule en deux étapes. On détermine en premier lieu une évolution « spontanée » des recettes. Pour ce faire, on suppose que la législation ne change pas (législation constante) : la croissance économique des recettes fiscales résulte alors uniquement de la croissance prévue des assiettes. Dans un second temps, on prend en compte l'incidence budgétaire des changements de législation (« mesures nouvelles ») afin de déterminer un montant de recettes à législation courante⁽¹⁾. La présente fiche s'attache essentiellement au premier de ces deux aspects.

Tableau 1

Élasticité des recettes fiscales nettes de l'État en 2003, 2004 et 2005

	2003	2004	2005
PIB en valeur (en %) (1)	2,0 %	4,5 %	4,3 %
Évolution à législation et périmètre constants (en %) (2)	0,1 %	5,5 %	6,3 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	0,1	1,2	1,4

Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB



Après avoir été faible en 2003, l'élasticité des recettes fiscales au PIB devrait se redresser nettement en 2004 et 2005 sous l'effet de la reprise économique.

(1) Le tome I de l'*Évaluation des Voies et Moyens* retrace de manière complète l'impact des changements de périmètre et des mesures nouvelles affectant les recettes fiscales en 2005. Une vision consolidée de ces changements de législation sur les prélèvements obligatoires est fournie dans le *Rapport présentant l'évolution de des prélèvements obligatoires des administrations publiques*, document annexé au PLF 2005.

fiscales de l'Etat

L'élasticité des recettes fiscales de l'État s'est révélée particulièrement faible en 2003 (0,1) au regard de la tendance unitaire de long terme. En 2004 et 2005, elle devrait se redresser nettement et devenir supérieure à la valeur unitaire, phénomène qui s'observe généralement en phase de reprise conjoncturelle.

En 2004, les recettes fiscales nettes de l'État devraient progresser de 5,5 % à législation constante. L'élasticité des recettes à l'activité serait alors de 1,2. En 2005, la croissance spontanée des recettes fiscales devrait être plus dynamique, s'établissant à 6,3 %. L'élasticité des recettes fiscales serait alors de 1,4.

Le dynamisme des recettes fiscales résulterait essentiellement de la croissance soutenue des assiettes de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés, amplifiée par les modes de recouvrement.

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions attendues pour 2004 et 2005 de la contribution respective à la croissance spontanée des recettes totales de l'État des principaux impôts.

Tableau 2

Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes

Contributions de :	Niveau 2003 (en Md€)	2004	2005
La TVA	109,0	2,8 %	2,6 %
L'impôt sur les sociétés	34,9	0,9 %	2,3 %
L'IR	53,3	0,6 %	1,3 %
Des autres recettes	42,5	1,3 %	0,2 %
Progression spontanée des recettes fiscales nettes	239,8	5,5 %	6,3 %

La TVA : le montant de recettes de TVA nette pour 2004 prévu à l'occasion du PLF 2005 s'établit à 120,5 milliards d'euros, montant fortement révisé par rapport à la loi de finances initiale (+ 2,0 Md€) au vu des recouvrements effectués depuis le début de l'année. L'évolution spontanée des recettes de TVA (+ 6,1 % en 2004, hors TVA Bapsa, et + 5,6 % en 2005) repose à la fois sur le dynamisme de son assiette, en particulier sur celui de la consommation des ménages (en valeur, + 4,2 % en 2004 et + 4,1 % en 2005), et sur une sur-réaction, traditionnelle en phase de reprise économique, de la TVA à son assiette économique.

L'impôt sur les sociétés : le rebond des recettes d'impôt sur les sociétés en 2004 résulte d'un redressement du bénéfice fiscal des entreprises en 2003, estimé au vu des versements du premier semestre à environ 3 points (après une diminution de plus de 3 points en 2002). Le mode de recouvrement de l'IS par solde et acompte explique que les recettes spontanées d'IS amplifient la croissance du bénéfice fiscal. En 2005, les recettes d'IS devraient augmenter plus fortement encore, du fait de la progression de près de 11 points du bénéfice fiscal en 2004. Par ailleurs, le montant d'IS payé sur les plus values est supposé stable entre 2004 et 2005.

L'impôt sur le revenu : en 2004 et 2005, la progression des recettes de l'impôt sur le revenu devrait rester relativement soutenue. Ce dynamisme est imputable à l'évolution de la masse salariale totale (+ 2,1 % en 2003 puis + 2,6 % en 2004), mais également à la croissance des pensions versées en 2003 et en 2004.

Le compte de

Le déficit du projet de loi de finances pour 2005 s'établit à 44,9 Md€, soit une réduction de 10,2 Md€ par rapport à la LFI 2004.

Cette réduction du déficit de l'État, la plus forte jamais prévue en une seule année, est le résultat d'une maîtrise des dépenses dans la durée et d'une augmentation sensible des recettes grâce à l'amélioration de la conjoncture.

■ **L'évolution des recettes fiscales et non fiscales : + 15,4 Md€ par rapport à la LFI 2004**

Les prévisions de recettes fiscales pour l'année 2005 se fondent sur une base 2004 revue sensiblement à la hausse. La vigueur de la reprise en 2004, entretenue notamment par les dispositions de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, conduit à prévoir + 5 Md€ de recettes fiscales nettes supplémentaires.

Les recettes fiscales nettes pour 2005 s'établissent à 276,6 Md€, en progression de 15,1 Md€ par rapport aux évaluations révisées pour 2004, avant les mesures nouvelles du projet de loi de finances et hors toute mesure de périmètre. A ce montant s'ajoutent :

- l'effet des mesures fiscales nouvelles, soit une baisse nette des impôts de 2,0 Md€ ;
- l'impact des transferts de recettes qui minorent les recettes fiscales de 2,5 Md€ : transfert de droits tabacs à la sécurité sociale pour 1,1 Md€, transfert de taxe sur les conventions d'assurances aux départements pour 0,9 Md€ en contrepartie d'une diminution de la dotation globale de fonctionnement, transfert de recettes aux régions et départements en compensation de transferts de compétences pour 0,5 Md€.

Les recettes non fiscales sont en diminution de 0,2 Md€, principalement due à l'affectation des produits de sociétés autoroutières à l'Agence française des infrastructures de transport de France.

■ **A structure courante, les dépenses du budget général de l'État progressent de +4,8 Md€ par rapport à la LFI 2004 (+1,7 %).**

A périmètre constant, les dépenses du budget général progressent de 5,1 Md€, soit comme l'inflation prévisionnelle (+1,8 %) ce qui correspond à une stabilisation en volume par rapport au niveau de la loi de finances initiale 2004. Pour la troisième année consécutive les dépenses de l'État sont donc stabilisées.

La maîtrise des dépenses dans la durée a supposé un effort important de redéploiement afin de dégager des moyens au profit des priorités du Gouvernement. Les facteurs de rigidité de la dépense publique sont en effet importants. L'accumulation de déficits budgétaires depuis 23 ans conduit l'État à supporter un service de la dette qui représente aujourd'hui près de 14 % du budget général. En 2005, les charges de la dette s'accroissent de 1,3 Md€. L'État doit par ailleurs faire face à la montée en charge des dépenses de pensions des fonctionnaires dans un contexte démographique où les départs à la retraite s'accélèrent. Les dépenses de pensions civiles et militaires, indexées depuis l'an dernier sur les prix, progressent en 2005 de 2 Md€. Pour faire face à ce phénomène de rigidité croissante de la dépense publique, le Gouvernement a modernisé en profondeur la procédure budgétaire afin de pouvoir identifier des économies structurelles bien en amont des traditionnelles conférences budgétaires.

Au total, cette politique budgétaire active a permis de dégager des marges de manœuvre afin de financer les secteurs prioritaires.

- **Dans le domaine régalién, les lois de programmation ont été strictement mises en œuvre**, qu'il s'agisse de la loi de programmation militaire, avec une enveloppe totale de 15,2 Md€ pour les crédits d'équipement de la défense, de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, avec par exemple la création de 1.000 postes de poli-

I'État (PLF 2005)

ciers et de 700 postes de gendarmes, ou de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, où l'enveloppe de crédits initialement prévue pour 5 ans sera au bout de 3 ans déjà consommée à hauteur de 83 %, et où 1.100 emplois seront créés.

- **Afin de préparer la France aux défis technologiques de demain**, une enveloppe de moyens d'1 Md€ a été dégagée dans le cadre du plan national en faveur de la recherche.
- **Enfin, à travers le budget 2005, le Gouvernement a souhaité agir pour tous dans le sens d'une plus grande justice sociale** : ainsi, notamment, le plan national de cohésion sociale bénéficie pour sa mise en œuvre d'une enveloppe d'1 Md€ de crédits.

■ Les prélèvements sur recettes sont en hausse en 2005 de 0,7 Md€.

Le contrat de croissance et de solidarité entre l'État et les collectivités locales est reconduit. Ces dernières continueront à bénéficier des fruits de la croissance. A structure constante les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales augmentent ainsi de 1,4 Md€.

Les ressources fiscales propres des départements sont renforcées : le projet de loi de finances opère à leur profit un transfert de 900 millions d'euros de produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA) en remplacement de 880 millions d'euros de dotation générale de fonctionnement (DGF). Ils bénéficieront ainsi d'une ressource fiscale dynamique dont ils pourront moduler le taux à compter de 2007.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, enfin, s'établit à 16,6 Md€ d'euros (+0,2 par rapport à LFI 2004), après une exécution prévisionnelle en 2004 de 15,4 Md€. Cette hausse s'explique en grande partie par la montée en charge progressive des perspectives financières décidées au conseil européen de Berlin de mars 1999, et plus particulièrement de la nouvelle génération des fonds structurels.

■ L'excédent des comptes spéciaux du Trésor est en progression de 0,3 Md€.

L'excédent global des comptes spéciaux du trésor, en progression de 260 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, résulte principalement de deux comptes :

- **le compte de gestion active de la dette** qui enregistrera + 350 M€ de recettes provenant du portefeuille de swaps constitués en 2001 et 2002 et dont l'encours est maintenu constant en application des règles prudentielles de l'Agence France Trésor ;
- **le compte des prêts à des États étrangers** qui sera en excédent de + 240 M€ en lien avec la réforme des procédures d'octroi des protocoles du Trésor (cette réforme conduit en 2005 à une baisse prévisionnelle des décaissements).

■ Le PLF 2005 intègre enfin des mesures de transparence et de rationalisation qui se traduisent par des modifications de périmètre.

Outre la budgétisation des dépenses de retraite anticipée de Charbonnages de France, ces mesures comprennent notamment :

- la suppression en application de la LOLF du compte spécial « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) ;
- les transferts liés à la constitution de l'Agence française des infrastructures de transport de France (AFIT) ;
- la mise en œuvre des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales.

L'impact de ces mesures est intégré dans les prévisions de recettes et de dépenses fournies ci-dessus.

Présentation du régime des pensions des fonctionnaires de l'État

Le caractère budgétaire du régime des pensions des fonctionnaires ne permet pas d'appréhender directement les équilibres de son financement : les charges (pensions, compensation) et les recettes (retenues pour pension, contribution des employeurs, transferts...) sont retracées à divers endroits dans la présentation traditionnelle du budget de l'État. Les évolutions tendanciennes, en particulier les conditions de partage de l'effort contributif entre l'État et ses agents, sont ainsi masquées et les comparaisons et rapprochements avec les autres régimes de retraite sont rendus difficiles. Or l'évolution des charges du régime des fonctionnaires de l'État constitue un enjeu majeur pour les finances publiques.

Le tableau ci-dessous reconstitue ce que serait l'équilibre emplois - ressources du régime des fonctionnaires de l'État, notamment dans la perspective de la mise en place du compte d'affectation spéciale pensions qui retracera à partir du 1er janvier 2006 les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires en application de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il complète les efforts entrepris afin d'améliorer l'information du Parlement au travers du « jaune » biennal relatif aux rémunérations et pensions de la fonction publique et de l'annexe du jaune annuel sur le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

Compte simplifié du régime des fonctionnaires de l'État

En millions d'euros	2002 exécution	2003 exécution	2004 LFI	2005 PLF	2005/2004
Emplois	34 122	34 746	36 443	38 163	4,7 %
Masses de pensions (1)	31 011	32 432	33 864	35 844	5,8 %
- Militaires	7 676	7 828	8 018	8 309	3,6 %
- Civiles hors P et T (2)	19 292	20 398	21 408	22 870	6,8 %
- P et T	4 043	4 206	4 438	4 665	5,1 %
Transferts	3 111	2 314	2 579	2 319	- 10,1 %
- Compensations (3)	3 035	2 276	2 499	2 239	- 10,4 %
- Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	76	38	80	80	0,0 %
Ressources	9 358	9 480	9 649	9 883	2,4 %
Cotisations salariales (4)	4 583	4 643	4 687	4 693	0,1 %
Contributions des employeurs autres que l'État	4 439	4 471	4 574	4 772	4,3 %
- Contributions France Télécom (5)	1 100	1 076	1 071	1 069	- 0,2 %
- Remboursement de La Poste	2 547	2 619	2 684	2 920	8,8 %
- Cotisation patronale des établissements publics	792	776	819	783	- 4,4 %
Transferts	337	366	388	418	7,7 %
- Établissement de la soulte France Télécom	246	270	297	327	10,0 %
- Versements de la CNAVTS et de l'IRCANTEC	79	84	80	80	0,0 %
- Récupération des indus sur pension	11	10	10	10	0,0 %
- FSV	1	1	1	1	0,0 %
Contribution de l'État	24 764	25 266	26 795	28 280	5,5 %
Contribution de l'État hors compensation	21 728	22 990	24 296	26 041	7,2 %

	2002 exécution	2003 exécution	2004 LFI	2005 PLF	2005/2004
Effectifs de pensionnés					
Pensions civiles	1 391 202	1 441 095	1 487 000	1 534 000	3,2 %
Pensions militaires	566 834	566 832	571 000	573 000	0,4 %
Total	1 958 036	2 007 927	2 058 000	2 107 000	2,4 %

(1) Les pensions comprennent les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité.

(2) Dont pensions d'Alsace-Lorraine, pensions des établissements publics et pensions au titre du budget annexe de l'aviation civile.

(3) Hors compensation La Poste et Fonds Spécial de Pensions des Ouvriers des Établissements Industriels de l'État (FSPOEIE). Depuis 2001, les apurements ne sont comptabilisés dès n+1 (et non en n+2) comme dans les régimes en droits constatés.

(4) Hors cotisations salariales La Poste mais y compris cotisations salariales France Télécom.

(5) Contribution libératoire France Télécom reçue sur la ligne RNF 502.

Les charges de pensions inscrites dans le PLF pour 2005 tiennent compte des évolutions dues aux effets de structure (indice de référence et taux de liquidation) et de volume (effectifs), ainsi qu'à la réforme des retraites (allongement de la durée de cotisation, indexation des pensions sur l'évolution des prix hors tabac notamment). La prévision 2005 intègre par ailleurs une provision destinée à mettre en œuvre la mesure d'abaissement de l'âge de la retraite pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière. Cette mesure devrait bénéficier à environ 9 000 fonctionnaires de l'État. S'agissant des différents postes de charges et de ressources, on constate pour 2005 une accentuation des tendances observées au cours des années précédentes :

- **un accroissement continu des charges de pensions lié notamment aux départs de la retraite ;**
- **la déformation continue dans le partage du financement entre l'État et ses agents :** la masse des cotisations salariales ne devrait augmenter sur la période 2002-2005 que de 2,4 %, tandis que la hausse de la contribution de l'État hors compensation (26 Md€) serait de 19,8 % sur la même période. La part de financement à la charge de l'État et des autres employeurs publics devrait ainsi passer de 85,2 % en 2002 à 86,9 % en 2005 ;
- **la stabilisation des charges de compensation en 2005 par rapport à 2004 :** elle s'explique par la diminution du taux de surcompensation pris en compte pour le calcul de la compensation spécifique qui passera de 24 % en 2004 à 21 % en 2005.

■ Les charges du régime :

- **Les pensions :** chaque section ministérielle dotée d'effectifs budgétaires comprend les crédits nécessaires au financement des charges de pension au titre de ses anciens agents (chapitre 32-97). Ces crédits sont transférés en gestion sur les charges communes, où sont inscrits entre autres les crédits correspondant aux pensions servies aux fonctionnaires retraités de France Télécom (depuis 1997) et de La Poste (depuis 1999).
- **Les transferts :** il s'agit de la contribution de l'État au titre de la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse. Ce mécanisme de solidarité entre régimes, mis en place en 1974 (compensation généralisée entre l'ensemble des régimes) et complété en 1984 (compensation spécifique vieillesse entre les seuls régimes spéciaux), vise à compenser entre régimes les écarts de nature essentiellement démographique. Le régime des pensions de l'État est contributeur net dans le cadre de ces transferts.

■ Les ressources du régime :

- **Les cotisations salariales :** il s'agit principalement des retenues sur le traitement indiciaire calculées à hauteur de 7,85 % du traitement brut ou de la solde brute des fonctionnaires (civils – hors Poste et France Télécom – et militaires) en poste ou détachés dans les établissements publics ou para-publics. Elles constituent des recettes non fiscales.
- **La contribution des employeurs de fonctionnaires autres que l'État :**
 - **le remboursement par la Poste à l'État,** en application de la loi du 2 juillet 1990, du coût des pensions de ses titulaires. Le fonds de concours rattachant la participation de la Poste a été rebudgétisé en LFI 1999 ;
 - **France Télécom** verse, en application de la loi du 26 juillet 1996, une contribution au titre des pensions servies à ses retraités fonctionnaires.

- **la contribution patronale des offices et établissements publics de l'État**, fixée actuellement à 33 % des traitements soumis à retenue pour pension, au titre de leurs fonctionnaires propres ou des fonctionnaires détachés qu'ils emploient.

■ **Les transferts :**

- **le versement** annuel réalisé par l'établissement public affectataire **de la soulte versée par France Télécom**.
- **le versement par la CNAV et l'IRCANTEC** des cotisations au titre des validations de services demandées par d'anciens non titulaires de l'État après leur titularisation.
- **le remboursement par le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV)** des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse.
- **la récupération des indus sur pensions**
 - **La contribution de l'État** : elle retrace la part du financement des pensions des fonctionnaires non couverte par des ressources extérieures. Cette part représente la charge nette résiduelle pesant sur le budget de l'État qui permet d'assurer l'équilibre global du régime. En 2005, elle correspondra à un taux de cotisation implicite de 60,2 % rapporté aux rémunérations soumises à retenue pour pension des fonctionnaires civils et des militaires.

Le compte des administrations

Après sept années d'excédent budgétaire, les administrations publiques locales (APUL) afficheraient pour les années 2004 et 2005 un solde se rapprochant de l'équilibre. En 2004, l'érosion de la capacité de financement des APUL s'expliquerait à la fois par le dynamisme de la dépense, notamment des dépenses d'investissement, et par un tassement des recettes. En 2005, la situation financière des APUL resterait à l'équilibre, les dépenses des APUL croissant légèrement plus rapidement que leurs ressources (4,4% contre 4,2%).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert de nouvelles compétences de l'État aux collectivités locales. Ce transfert devrait se réaliser progressivement. A partir de 2005, le PLF prévoit le financement de la première tranche de ces transferts de compétence pour un montant de 550 millions d'euros (notamment le transfert de la formation des travailleurs sociaux et des fonds d'aide aux jeunes). Le reste des transferts de compétences (notamment les routes, la formation professionnelle, les personnels de l'éducation nationale) sera mis en œuvre progressivement à partir de 2006 et pris en compte dans les lois de finances ultérieures.

■ **A périmètre constant, les recettes des APUL ralentiraient légèrement en 2004 (3,9% après 4,3% en 2003), en raison notamment d'une évolution modérée des taux de la fiscalité locale. En 2005, de nouvelles hausses de taux entraîneraient une accélération des ressources des APUL.**

Les ressources des APUL se répartissent en trois catégories : les prélèvements obligatoires, les transferts et les autres ressources (revenus du domaine, tarifs des services publics locaux).

- **Les ressources fiscales** des APUL progresseraient de 3,5 % en 2004 (9,2 % y compris le transfert de TIPP) et de 4,5 % en 2005. Le recouvrement des impôts directs connaîtrait une nette progression les deux années grâce à des bases plus dynamiques qu'en 2003⁽¹⁾; la progression des taux de la fiscalité locale connaîtrait une pause en 2004, après les hausses enregistrées en 2002 et 2003, avant de connaître une nouvelle hausse en 2005. Les recettes de la fiscalité indirecte seraient portées par une forte croissance des droits de mutation, en lien avec le dynamisme du marché de l'immobilier. En revanche, les compensations de dégrèvements connaîtraient une baisse en 2004, compte tenu d'un niveau exceptionnellement élevé en 2003.
- Les APUL bénéficient également, et pour une part importante (1/3 de leurs ressources totales), de **transferts** venant principalement de l'État mais aussi des autres sous secteurs des administrations publiques.

L'ensemble des transferts reçus par les APUL progresserait de façon relativement dynamique (4,5 % en 2004 et 2,3 % en 2005), grâce à l'influence de deux principaux facteurs :

- l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales, progresserait de 3,3 % en 2004 et 1,8 % en 2005. L'enveloppe normée augmenterait, à structure courante, de 3,6 % en 2004 et de 0,95 %² en 2005 ;

(1) Le dépouillement des budgets primitifs des collectivités locales indique en effet que les bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation devraient être plus dynamiques en 2004 qu'en 2003. En revanche, on devrait observer une nette décélération des bases de la taxe professionnelle.

(2) Cette évolution à périmètre courant résulte notamment de la substitution entre DGF et TCA, pour un montant de 900 M€. À périmètre constant, la progression de l'enveloppe normée serait de 2,1 % en 2004 et de 2,9 % en 2005.

publiques locales

- les départements bénéficieraient de transferts en provenance de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) pour financer la montée en charge du plan handicap et dépendance. Les collectivités locales bénéficieraient également de concours de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) pour la construction de logements sociaux.
- Les **autres ressources** des administrations publiques locales, essentiellement celles tirées de la production des services publics locaux, progresseraient en 2004 et 2005 de 4,0%.

	Montant 2003 (Md€)	Répartition en %	Évolution 2004/2003	Évolution 2005/2004
Total ressources (hors transfert de fiscalité*)	164,2	100	3,9 %	4,2 %
Y compris transfert de fiscalité	164,6		6,7 %	4,4 %
Ressources fiscales (hors transfert de fiscalité)	79,4	48,3	3,5 %	4,5 %
Y compris transfert de fiscalité	79,7		9,2 %	5,9 %
dont recouvrements (hors transfert de fiscalité)	66,2	40,3	5,7 %	4,6 %
Y compris transfert de fiscalité	66,6		12,6 %	6,2 %
dont part supportée par l'État	13,2	8,0	-7,7 %	4,1 %
Transferts	56,3	34,3	4,5 %	2,3 %
dont fonctionnement	47,2	28,7	4,8 %	2,0 %
dont investissement	9,1	5,5	2,5 %	3,7 %
Autres ressources	28,6	17,4	4,0 %	4,0 %

* Transfert de TIPP en 2004 et 2005 et de TCA en 2005

■ La dépense locale resterait dynamique en 2004 et 2005. Le transfert de la gestion du RMI aux départements renforcerait cette tendance.

Le transfert de la gestion du RMI aux départements constitue en 2004 une charge de 5 Mds€⁽²⁾ induisant une forte accélération de la dépense (+7,3% en valeur).

Hors impact de la décentralisation du RMI, la dépense locale resterait dynamique en 2004 et en 2005 : elle progresserait de 4,5% puis de 4,4% en valeur.

- **Les dépenses d'investissement garderaient un rythme de croissance soutenu** en 2004 et 2005, dû notamment à une forte reprise de la commande de travaux publics et à la construction de bâtiments neufs (principalement dans le domaine de l'enseignement et de la culture).
- **L'évolution de la masse salariale resterait soutenue sur la période.** En 2004, les charges de personnel des APUL devraient connaître une croissance plus modérée que les années précédentes, notamment sous l'effet du départ de nombreux emplois jeunes et de la fin de la mise en place des 35 heures. En 2005, les nouveaux prélèvements destinés au futur régime de retraite complémentaire de la fonction publique et l'augmentation des cotisations sociales versées par les employeurs à la CNRACL⁽³⁾ provoqueraient une accélération sensible de la masse salariale.

(2) La décentralisation de la gestion du RMI est entrée en vigueur le 1er janvier 2004 et son coût a été estimé à 5 milliards d'euros. Cependant un premier versement de 388 millions d'euros a été opéré par les départements en janvier 2004, au titre du RMI de décembre 2003, donnant lieu à un transfert de TIPP de montant équivalent. Cette opération a été rattachée à l'année 2003 en comptabilité nationale. Le surcroît de dépense occasionné par le transfert du RMI aux départements en 2004 s'élève donc à 4,6 M€.

(3) CNRACL : Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales

- **Les subventions versées par les régions aux entreprises progresseraient significativement** sous l'influence d'une croissance des subventions d'exploitation versées à la SNCF et à RFF et du transfert aux régions du versement de l'indemnité compensatrice aux entreprises employant des contrats d'apprentissage.
- **La charge liée à l'APA décélérerait en 2004.** En 2005, la montée en charge de la mesure serait totalement achevée, mais elle serait relayée par celle du plan handicap (financée par les transferts en provenance de la CNSA).
- **Après plusieurs années de baisse, les charges d'intérêt des APUL se stabiliseraient en 2004, avant d'augmenter légèrement en 2005.** Cette évolution traduit la remontée anticipée des taux d'intérêt à l'horizon 2005 — une part importante de l'endettement des collectivités locales s'effectuant à taux variable -, et la reprise modérée de l'endettement local.

Montant	Répartition 2003 (Md€)	Évolution en %	Évolution 2004/2003	2005/2004
Total dépenses (hors transfert de fiscalité*)	162,6	100	4,5 %	4,4 %
Y compris transfert de fiscalité	163,0		7,3 %	4,7 %
Charges de fonctionnement (hors transfert de compétences)	117,1	72,0	4,3 %	4,5 %
Y compris transfert de compétences	117,4		8,2 %	5,0 %
dont consommations intermédiaires	37,1	22,8	4,1%	5,7 %
dont masse salariale	48,2	29,6	3,3%	4,4 %
dont prestations sociales (hors transfert de compétences)	12,6	7,8	8,0 %	6,4 %
Y compris transfert de compétences	13,0		43,5 %	6,5 %
dont transferts courants	9,0	5,5	0,7 %	2,1 %
dont subventions	9,0	5,6	8,4%	5,3%
Dépenses d'investissement	40,8	25,1	5,6%	4,2%
dont FBCF	34,8	21,4	5,3%	4,7%
dont transferts en capital	4,5	2,8	7,8%	1,0%
Intérêts	4,7	2,9	-0,6%	1,1%

Le compte des administrations

Après la forte dégradation enregistrée en 2003, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) serait quasiment stabilisé en 2004 à 0,8 point de PIB (contre 0,7 l'an passé et 0,3 en 2002). Les réformes de l'assurance maladie et de l'assurance chômage ainsi que la reprise de l'activité permettraient de réduire le déficit des ASSO à 0,6 point de PIB en 2005.

■ En dépit de la reprise conjoncturelle, le solde des ASSO se dégraderait légèrement en 2004.

Après s'être inscrite sur un rythme très faible en 2003 (+1,7%), la masse salariale dans le secteur marchand, sur laquelle est assise la majeure partie des recettes des ASSO, accélère certes en 2004, mais sur un rythme qui reste très inférieur à celui du PIB nominal (+2,6% contre +4,5%). En effet, l'emploi ne repart que sur un rythme modéré en 2004, en raison du décalage lié au cycle de productivité.

Au-delà de cette évolution de l'assiette, plusieurs phénomènes viennent jouer sur l'évolution de l'ensemble des cotisations sociales en 2004, dont les influences se neutralisent : à la hausse, on enregistre des hausses de cotisation de certains régimes particuliers (ORGANIC, CNRACL et ARRCO principalement) ; à la baisse, l'effet plafond joue cette année dans un sens défavorable (la progression du plafond de la sécurité sociale est plus faible cette année que celle du salaire moyen par tête) et la modification du mode de versement de certaines cotisations des entrepreneurs et travailleurs indépendants entraîne des reports de paiements. Si bien qu'au final, les cotisations (y compris celles prises en charge par l'État) évolueraient en 2004 au même rythme que la masse salariale totale (+2,7%). De son côté, la CSG croîtrait un peu plus rapidement grâce au dynamisme des revenus de remplacement.

La dynamique des prestations (+4,3% après +5,2% en 2003), quoiqu'en décélération, reste soutenue en raison de plusieurs facteurs.

- Les **dépenses d'assurance maladie** demeurent sur un rythme d'évolution élevé : elles progresseraient sur le champ de l'ONDAM de 5,2% (contre 6,8% en 2003 à périmètre inchangé). Cette évolution est certes en deçà de l'évolution enregistrée ces dernières années, mais elle est supérieure à l'objectif que s'était fixé la LFSS 2004 (+4,0%). Le rendement des mesures d'économie votées dans la LFSS 2004 a été plus faible que prévu. Enfin, les dépenses incluses dans la dotation globale hospitalière, bien qu'elles ralentissent, ont continué d'être poussées par les effets de la réduction du temps de travail.
- Les **prestations familiales** accélèrent en 2004, en lien avec la mise en place de la Prestation d'Accueil au Jeune Enfant (PAJE), dont la montée en charge s'effectuera jusqu'en 2007 (pour un surcoût de 1 Md€ à cet horizon). La Base Mensuelle des Allocations Familiales, sur laquelle s'appuient les barèmes de la majorité des prestations familiales, a été revalorisée de +1,7% au 1^{er} janvier.

de sécurité sociale

- La progression des **prestations vieillesse** connaît, elle aussi, une évolution plus forte que l'an passé (4,4%, contre 3,4% en 2003). La revalorisation des pensions à la CNAV au 1^{er} janvier 2004 a été de +1,7%. L'accélération des prestations tient principalement à la mise en place, dans le cadre de la réforme des retraites, des départs anticipés pour les personnes ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans (sur le régime général, environ 130 000 personnes devraient bénéficier de la mesure en 2004 ; sur l'ensemble des régimes, elle contribue pour 0,7 point à l'évolution des prestations vieillesse).
- **Les prestations versées au titre du chômage** augmenteraient peu, après les fortes progressions des deux années précédentes (+1,1% après +12,4% en 2003 et +16,1% en 2002). En effet, le taux de chômage s'est stabilisé depuis l'automne 2003 et devrait amorcer une décrue au second semestre de 2004. En outre, en dépit de la réintégration des chômeurs « recalculés » dans le régime de l'UNEDIC, la réforme des filières générerait des économies sur les dépenses, car elle s'applique sur le flux des nouveaux entrants.

Les dépenses d'investissement des ASSO continueraient de s'accroître, en lien avec la montée en charge du volet investissement du plan « Hôpital 2007 ».

■ La mise en place de la réforme de l'assurance maladie ainsi qu'une conjoncture plus favorable permettraient d'engager le redressement du compte des ASSO en 2005.

En 2005, l'accélération de la masse salariale induirait celle de la CSG et celle des cotisations. En outre, la réforme de l'assurance maladie prévoit des recettes supplémentaires : le passage de l'abattement de 5% à 3% au titre de la CSG portant sur les salaires, l'augmentation de taux sur la CSG pour les retraités imposables, ainsi que sur celle sur les revenus de patrimoine et de placement et sur les jeux redresseraient le compte de la CNAM de plus de 2 Mds€. Une contribution additionnelle à la Contribution Spécifique de Solidarité sur les Sociétés (C3S) pour 800M€ ainsi qu'un transfert de 1Md€ de recettes tabacs provenant de l'État porteraient le montant total des recettes supplémentaires à plus de 4Mds€.

Par ailleurs, la création d'un « régime de retraite chapeau » additionnel adossé aux primes des trois fonctions publiques contribuerait pour environ 1,1 Md€ à l'augmentation des recettes en 2005.

Parallèlement, les prestations ralentiraient sensiblement (+3,8% après +4,3%), sous l'effet de la moindre progression des dépenses maladie et de la baisse des prestations d'assurance chômage.

- Les mesures prises dans le cadre de la loi votée en juillet 2004 conduiraient à une **progression de l'ONDAM** de +3,2% en 2005. La réforme passe d'abord par une gouvernance renouvelée de l'assurance maladie, via la création de l'Union des caisses nationales d'assurance-maladie (UNCAM) et l'accroissement des prérogatives de son directeur en matière de gestion et de contrôle des dépenses de santé. Elle consiste en outre à mieux responsabiliser les assurés, en instaurant un forfait de responsabilité de 1€ sur la majorité des actes (les bénéficiaires de la CMU, les femmes enceintes et les enfants de moins de 16 ans en sont exonérés) et en incitant au recours préalable à un généraliste avant d'aller consulter un spécialiste. La mise en place d'un dossier médical personnel et d'un protocole de soins rationalisé pour les personnes atteintes d'une Affection de Longue Durée participe également à cet

effort pour modérer les évolutions de dépenses de soins. L'augmentation du forfait journalier et le début de la tarification à l'activité dans les hôpitaux permettraient de rationaliser le financement des dépenses hospitalières.

- Les **prestations chômage** diminueraient en 2005 d'environ 4,5%. Le nombre de chômeurs indemnisés baisserait sensiblement à la fois du fait de l'amélioration du marché de l'emploi et de l'achèvement de la montée en puissance du plan de redressement instauré par l'UNEDIC.
- Les **prestations familiales et vieillesse** continueraient de progresser sur des rythmes soutenus, sous les effets respectifs de la poursuite de la montée en charge de la PAJE et des départs anticipés à la retraite pour les carrières longues. A noter, par ailleurs, que l'adossement du régime de retraite des employés des industries électriques et gazières (IEG) au régime de retraite de retraite de la CNAV n'a pas d'impact sur le compte de cette caisse : la soulte de 7Md€, versée au FRR par les IEG en 2005 pour compenser le déséquilibre futur lié à cet adossement, sera reversée au fil des ans à la CNAV par le FRR pour combler l'écart entre cotisations et retraites des employés des IEG.

Au total, le déficit du régime général, après s'être creusé à -14Md€ en 2004, se redresserait en 2005 à -10,1Md€. De même, les comptes de l'UNEDIC, tout en restant dans le rouge, s'amélioreraient sensiblement. Enfin, les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO dégageraient encore d'importants excédents, venant réduire le besoin de financement des administrations de sécurité sociale.

	2003	2004	2005
Besoin de financement des ASSO (en points de PIB)	- 0,7	- 0,8	- 0,6
Évolution des dépenses des ASSO	5,3%	4,0%	3,6%
<i>Dont prestations</i>	5,2%	4,3%	3,8%
Évolution des recettes des ASSO	3,4%	3,5%	4,8%

La programmation pluriannuelle

Conformément à l'article 50 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, et dans la perspective du prochain dépôt du programme de stabilité 2006-2008 à la Commission Européenne, un exercice de programmation pluriannuelle figure dans le rapport économique, social et financier. Cette programmation inscrit ainsi le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 dans une stratégie de moyen terme de finances publiques qui concerne l'ensemble des administrations publiques : État, organismes sociaux et collectivités locales. L'année 2005 marquera le retour du déficit public en deçà du seuil des 3% du PIB. L'objectif du gouvernement est de poursuivre la réduction des déficits afin de revenir à une trajectoire de réduction de l'endettement. La maîtrise des dépenses de l'État (prolongation de la norme « zéro volume » pour la dépense budgétaire) et de l'assurance maladie devrait contribuer au redressement des comptes publics afin de ramener le déficit en deçà de 1 point de PIB à l'horizon de la projection.

■ La programmation pluriannuelle des finances publiques repose sur un scénario macroéconomique prudent.

Comme le dernier programme de stabilité, la programmation 2006-2008 repose sur un scénario de croissance à +2,5% en moyenne par an :

- ce scénario se fonde sur une croissance potentielle estimée à +2^{1/4} % l'an sur la période ;
- plusieurs années de mauvaise conjoncture avaient conduit à un « retard » de demande (« output gap ») par rapport à la croissance tendancielle de l'économie française estimé à un peu plus de 2 points de PIB en 2003. Une croissance de +2,5% par an sur la période 2006-2008, soit le même rythme qu'en 2004 et 2005, permettrait de rattraper très progressivement ce retard accumulé. Le rattrapage ne serait cependant pas complet à l'issue de la période (l'écart de demande serait encore d'environ un point de PIB), ce qui illustre le caractère prudent du scénario de croissance retenu.

■ La maîtrise des dépenses est le socle de la stratégie de finances publiques.

Les dépenses de l'État seraient stabilisées en volume sur l'ensemble de la période.

La stabilisation en volume des dépenses de l'État est déjà programmée dans le PLF 2005. Cet effort sera poursuivi sur la durée de la programmation, ce qui exigera un effort accru d'économies et de redéploiement. En raison du financement des priorités du Gouvernement, de la montée en puissance des exonérations de cotisations sociales (allègements "Fillon"), de la progression des charges de la dette et des dépenses de pensions, il sera en effet nécessaire de dégager des économies sur les autres postes de dépenses.

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

Sur la base du diagnostic établi par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Parlement a voté en juillet la réforme de l'assurance maladie. Cette réforme vise à préserver notre système de santé et à garantir sa viabilité financière. En 2004, la progression de l'ONDAM devrait atteindre 5,2 % en valeur. La réforme induirait une nette inflexion des dépenses d'assurance maladie en 2005. La progression retenue pour le PLFSS 2005 est de 3,2%. Sur la période de programmation (2006/2008), l'ONDAM devrait revenir vers un rythme moyen de 3,6 % par an en valeur.

des finances publiques 2006-2008

Au total, l'ensemble des dépenses publiques progresserait de 1,2 % en moyenne par an en volume.

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

Au total, les dépenses publiques évolueraient au rythme de 1,2 % en volume en moyenne sur la période de programmation. La part des dépenses dans le PIB serait ainsi réduite de 1,9 point entre 2005 et 2008 : elle s'établirait ainsi à 51,7 points de PIB en 2008.

Progression moyenne des dépenses publiques (en volume par an)

	Programmation 2006-2008
Dépenses publiques, dont	1,2 %
État (en comptabilité budgétaire)	0 %
Assurance Maladie (ONDAM)	2,1 %
Collectivités locales	1,8 %

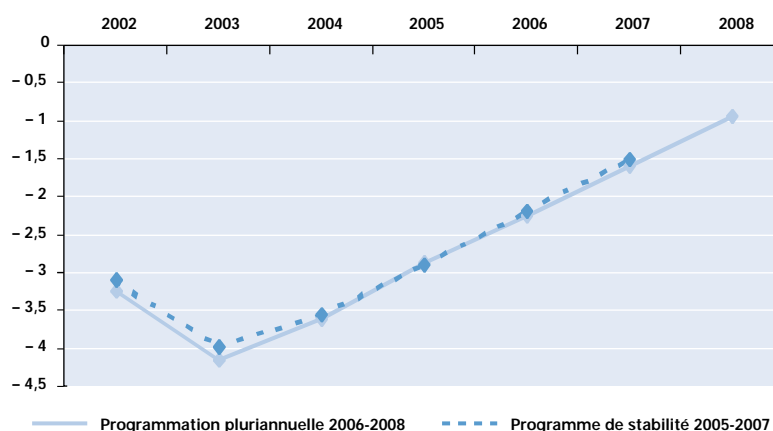
■ L'effort de maîtrise de la dépense permettrait d'assainir les finances publiques.

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

Le déficit public reviendrait de 2,9 points de PIB en 2005 à 0,9 point de PIB en 2008. La trajectoire décrite dans le dernier programme de stabilité serait donc confortée, et les efforts prolongés en 2008 (cf. graphique 1).

Graphique 1

Comparaison entre le dernier programme de stabilité et la programmation pluriannuelle 2006-2008



Les évolutions par sous-secteur des administrations publiques.

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

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

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

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

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

* y compris le versement en 2005 de la soulte pour l'adossment du régime de retraite d'EDF au régime général.

Le solde structurel⁽¹⁾ s'améliorerait de 0,5 point de PIB par an sur la période 2006-2008.

Entre 2006 et 2008, la dépense publique en volume évoluerait sensiblement moins vite que la croissance potentielle (1,2 % en moyenne contre 2^{1/4} %), ce qui permettrait de dégager des marges de manœuvre en dépense. Le solde structurel s'améliorerait ainsi de 0,5 point de PIB par an.

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

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

Évolution du solde des administrations publiques (en points de PIB)

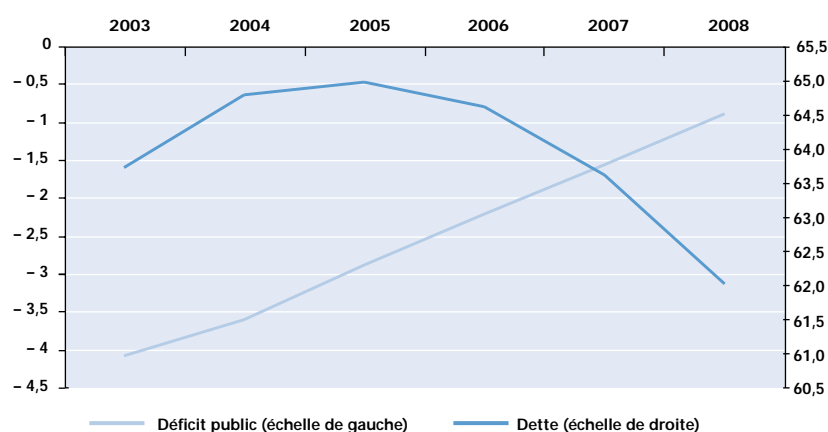
Scénario à 2,5 %	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit public	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Variation du solde structurel	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5

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

La progression du ratio dette au PIB est la conséquence du creusement des déficits à partir de 2001 et de la décélération de la croissance. Elle est également la conséquence de facteurs exceptionnels. En 2003, la recapitalisation de France Telecom (9,6 milliards d'euros) et l'accroissement du besoin de trésorerie de l'État en raison du retrait des dépôts du Fonds de Réserve des Retraites de son compte du trésor avaient ainsi dégradé le ratio d'endettement public de 1,6 point de PIB. La réduction rapide du déficit à partir de 2004 et le retour sur un sentier de croissance de 2,5% permettraient d'entamer une baisse du ratio dette au PIB à partir de 2006. La décrue sera alors amorcée, et le ratio dette / PIB reviendrait en 2008 à 62,0 points de PIB. Des opérations de désendettement, à la faveur de cessions d'actifs de l'État comme cela a été le cas en 2004 avec France-Télécom, permettraient d'accélérer ce mouvement.

Graphique 2

Évolution du déficit et de la dette des administrations publiques (en points de PIB)



Principaux agrégats de finances publiques (scénario à 2,5% de croissance)

points de PIB	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité de financement	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Dette publique	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0
Dépenses publiques	54,0	53,6	53,0	52,4	51,7
Progression en volume	1,6%	1,6%	1,3%	1,3%	1,1%
Prélèvements obligatoires	43,6	43,7	43,7	43,7	43,7

L'amélioration du cadre budgétaire national

Les efforts d'assainissement engagés et le retour de la croissance permettront de ramener le déficit public en deçà des 3 points de PIB en 2005. Ces efforts s'inscrivent dans la stratégie menée par le Gouvernement depuis 2002 :

- relancer la croissance en soutenant la consommation et l'investissement et en laissant jouer les stabilisateurs automatiques ;
- maîtriser la dépense pour assurer dans la durée le redressement des finances publiques ;
- conduire les réformes structurelles qui permettent d'asseoir la viabilité financière de notre système de protection sociale sur le long terme et de redonner confiance aux Français. C'est cette confiance retrouvée qui encourage la consommation et nourrit à son tour la croissance.

Le redémarrage de la croissance, plus fort en France que chez nos voisins, depuis la fin 2003 montre que cette stratégie a fonctionné. Le jeu des stabilisateurs automatiques a permis d'atténuer l'impact du ralentissement de l'activité en 2003. Alors que la croissance revient, le surplus de recettes doit être désormais mis à profit pour réduire notre déficit public et envisager la stabilisation de notre endettement.

Cet objectif ne peut être atteint qu'en poursuivant dans la voie de la maîtrise

des dépenses. L'évolution des dépenses de l'État, limitée à nouveau au rythme de l'inflation en 2005 (« norme 0 volume »), correspond à cet engagement. Les réformes structurelles menées depuis 2 ans, en matière de retraite puis d'assurance maladie, consolident ces efforts de maîtrise dans la sphère sociale.

Pour conforter sa stratégie d'assainissement et éviter que les erreurs de gestion du passé ne se reproduisent à l'avenir, le Gouvernement souhaite mettre en place un nouveau cadre de gestion budgétaire national. Celui-ci répond à un triple objectif :

- renforcer la démarche de maîtrise de la dépense comme clé de voûte de la stratégie d'ajustement de l'ensemble des finances publiques ; au-delà des nouveaux outils de pilotage dans la sphère sociale, la mise en place de mécanismes permettant de mieux associer les collectivités locales à l'effort de consolidation des comptes publics est un objectif essentiel ;
- mettre davantage l'accent sur les perspectives à moyen long terme pour mieux apprécier la viabilité des finances publiques ;
- éviter, dans les phases de forte croissance économique, de dilapider les surplus conjoncturels, par nature temporaires, de recettes fiscales (les « cagnottes ») sous la forme de nouvelles

dépenses ou de baisses d'impôts pérennes. Ce « biais procyclique » usuel contrevient en effet au principe de libre jeu des stabilisateurs automatiques. À défaut de l'éliminer totalement, il convient de réduire ce « biais » en adoptant par avance une règle d'utilisation prudente.

Ce nouveau cadre budgétaire national s'appuie ainsi sur des instruments nouveaux, en particulier juridiques, avec l'inscription dans la loi, notamment organique, de principes de « bonne gestion » : gestion des surplus de recettes conjoncturels de l'État, amélioration de la gouvernance financière de l'assurance maladie et programmation pluriannuelle des dépenses notamment.

Cet effort de responsabilité s'accompagne d'un effort de transparence accru. Conformément aux nouvelles dispositions de la LOLF qu'il propose, le Gouvernement annoncera dans le cadre du PLF l'utilisation qu'il fera d'éventuelles plus-values de recettes fiscales en 2005. Le Gouvernement souhaite par ailleurs

accroître l'information du Parlement sur les perspectives de finances publiques à long terme. Le Rapport Economique Social et Financier annexé au PLF de 2004 a présenté l'impact de la réforme des retraites adoptée à l'été 2003. Le rapport applique cette année la même méthodologie pour évaluer les effets à long terme de la réforme de l'assurance maladie votée cet été. Le Gouvernement s'engage également à transmettre au Parlement les éléments d'information relatifs à l'utilisation des surplus conjoncturels.

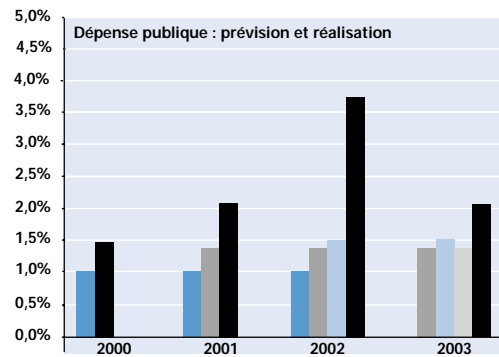
Enfin, le renforcement des règles nationales vient en complément des règles européennes. S'il est vrai que le fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance peut être amélioré, les principes proposés au niveau national vont dans le sens des pistes proposées à juste titre par la Commission Européenne : meilleure prise en compte de la soutenabilité dans l'examen des finances publiques, meilleure gestion dans les phases de croissance.

Renforcer les mécanismes de maîtrise de la dépense publique

L'évolution globale de la dépense publique au cours des années récentes atteste du fait que les mécanismes de contrôle ne sont pas assez efficaces.

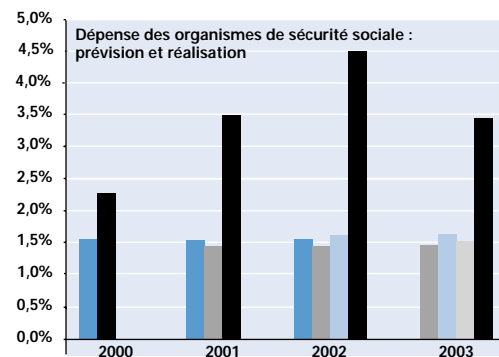
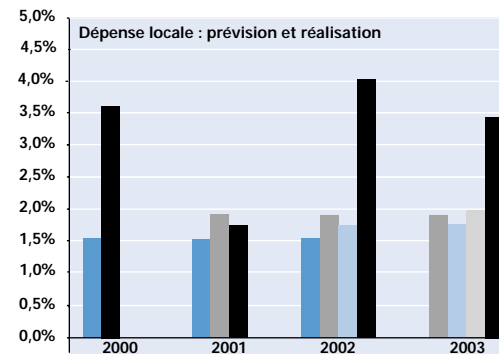
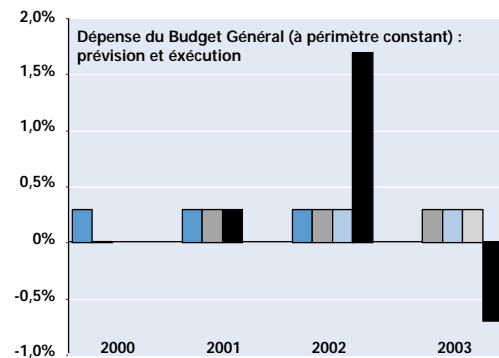
La stratégie budgétaire de la France repose, depuis plusieurs années, sur la fixation d'un objectif de croissance modérée pour les dépenses publiques. Ces objectifs ont notamment été détaillés dans les programmes de stabilité successifs déposés ces dernières années. Ces programmes reposent sur des objectifs de réduction significative de la part des dépenses publiques dans le PIB, le rythme de croissance des dépenses étant inférieur à la croissance potentielle de l'économie.

Cependant, les cibles affichées dans les programmes de stabilité ont toujours été dépassées depuis 1999. Un examen plus attentif, par sous-secteur, montre que ce sont surtout les dépenses d'assurance maladie et celles des collectivités locales qui ont ainsi excédé les prévisions.



Graphique 1

Les dérapages en dépense par rapport aux objectifs affichés dans les programmes de stabilité successifs⁽¹⁾



(1) Les programmes de stabilité présentent en général des évolutions cumulées sur trois ans. Les graphiques ci-dessous retiennent les évolutions annuelles moyennes qui correspondent à ces évolutions.

La problématique de la maîtrise de la dépense varie d'un secteur des administrations publiques à l'autre.

La norme de dépense de l'État est un instrument efficace, mais qui ne permet pas d'assurer à lui seul la maîtrise de la dépense.

Depuis plusieurs années, les dépenses de l'État sont pilotées par la définition d'une norme annuelle d'évolution en volume. Ce mode de pilotage s'est révélé efficace et crédible d'autant que des instruments de régulation efficaces (mise en réserve et annulations de crédit notamment) existent pour atteindre les objectifs : en 2003, le plafond de dépenses fixé par le Parlement a été respecté à l'euro près. Il en sera de même en 2004.

L'objectif que s'est fixé le Gouvernement à l'horizon 2008 est la stabilité en volume des dépenses budgétaires. Une telle stabilité (pour une masse de dépenses de l'ordre de 280 Md€ en 2004) alors que l'économie française croît en moyenne à 2¹/₄ % par an en volume (estimation de la croissance « potentielle » du PIB) représente une économie de 0,4 point de PIB par an. Il s'agit d'une marge de manœuvre mobilisable pour la réduction du déficit structurel des administrations publiques.

Cependant, la stratégie de maîtrise de la dépense publique ne saurait se limiter à l'application d'une norme sur l'État :

- En premier lieu, l'efficacité globale de la norme d'évolution des dépenses de l'État pour réduire le déficit public dépend de la structure des dépenses. Ainsi, par exemple, une réduction des transferts de l'État aux collectivités locales peut réduire la dépense de l'État sans réduire d'autant la dépense publique si les collectivités

locales sont amenées à augmenter leurs propres dépenses en conséquence.

- Cette norme est définie en évolution si bien que les dérapages qui surviennent une année peuvent ne pas être rattrapés les années suivantes. Toutes choses égales par ailleurs, de tels dérapages tendent même à faciliter la réalisation d'objectifs de progression les années suivantes dans la mesure où le niveau de dépenses est calculé sur une base plus élevée ; ce risque a cependant été évité depuis deux ans.

- Enfin et surtout, seules les dépenses de l'État – soit environ 40 % des dépenses publiques – peuvent faire l'objet d'une gestion précise et réactive autour d'une norme d'évolution en volume.

Dans le domaine des dépenses sociales, il s'agit avant tout de mettre en place des mécanismes de régulation efficaces pour les dépenses d'assurance maladie.

Les dépenses sociales sont constituées pour leur majeure partie par les prestations versées aux ménages par les différents organismes de sécurité sociale : prestations vieillesse, prestations familiales, santé, logement.

Du point de vue de la maîtrise de la dépense publique, l'évolution de ces dépenses n'est clairement pas de même nature :

- Pour certaines dépenses, comme les retraites, le rythme d'évolution est lié aux tendances lourdes de la démographie : celui-ci peut être infléchi par des réformes – comme l'illustre la réforme des retraites votée en 2003 – dont les effets ne sont pas immédiats mais se font sentir progressivement sur longue période.

- Certaines prestations, vieillesse, famille, logement, voient leur évolution

garantie par des mécanismes d'indexation sur l'inflation. S'ajoutent à ces revalorisations automatiques les impulsions « discrétionnaires » des politiques publiques. L'évolution de ce type de dépenses relève avant tout de décisions centralisées.

– Il en va différemment de l'évolution des dépenses de santé : au delà d'un effet démographique (vieillesse de la population) et de l'impact du progrès technique elle résulte de la confrontation entre l'offre et la demande de soins, donc de l'agrégation de comportements micro-économiques. Réguler la dépense de santé suppose de fournir des incitations efficaces à l'ensemble des acteurs en s'interrogeant sur les mécanismes de formation de la dépense au regard des objectifs poursuivis en matière sanitaire.

Au niveau local, c'est un meilleur rapport coût/efficacité de la dépense qui est en jeu.

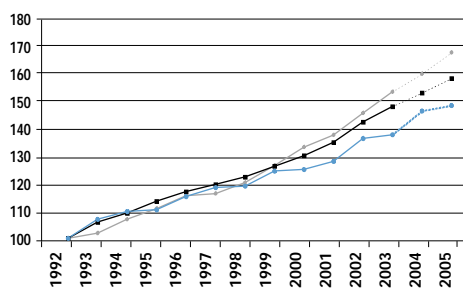
Depuis dix ans, les dépenses locales ont crû en moyenne plus rapidement que la dépense publique globale (4,4 % par an en valeur, contre 4 % pour l'ensemble des administrations publiques). La dynamique des dépenses locales pèse sur l'évolution de la dépense publique globale : compte tenu du poids des collectivités locales dans la dépense publique (19 % en 2003), la contribution moyenne des administrations publiques locales (APUL) à la progression de la dépense publique a représenté 0,7 point par an en moyenne par an sur la décennie passée.

Les collectivités locales, notamment les communes, financent la majorité des équipements publics (les 3/4 environ). Au cours des années récentes, le dynamisme de la dépense locale a été alimenté par plusieurs facteurs : dynamisme de l'investissement, mise en place de la réduction du temps de travail, création de l'allocation

personnalisée d'autonomie... Depuis 2004, les départements se voient confier en outre la gestion du RMI.

Les APUL dégagent depuis 1996 une capacité de financement. Toutefois, cet excédent résulte moins d'une maîtrise des dépenses locales, que d'une hausse rapide de leurs recettes, notamment fiscales. Certes, les dépenses se trouvent financées grâce à des hausses de taux de la fiscalité locale, et ne pèsent ni sur la capacité de financement des administrations locales, ni même comptablement sur le déficit public. Au niveau macroéconomique cependant, le dynamisme des dépenses locales est financé par une part tendanciellement croissante de prélèvements sur les recettes de l'État et la progression des impôts locaux qui en découle également rehausse les prélèvements obligatoires.

On manque par ailleurs d'instruments pour évaluer **le rapport coût/efficacité de la dépense locale dans le contexte institutionnel actuel**. Or le système de compensation et de dégrèvements de la fiscalité locale a tendance à distendre la relation entre les contribuables locaux et les décideurs publics locaux, avec le risque que le dynamisme récent de la dépense locale reflète aussi certaines inefficacités.



Graphique 2

Évolution comparée des dépenses des administrations publiques, des APUL et de l'État (base 100 en 1992)

— APUL
— APU
— État (comptabilité nationale)

NB : en 2004, les dépenses du budget général resteront stables en volume à périmètre constant. Les évolutions des dépenses de l'État et des APUL sont présentées en neutralisant le transfert du RMI aux départements. Le ressaut des dépenses de l'État au sens de la comptabilité nationale est notamment lié à l'incorporation des dépenses d'exonérations de charges sociales.

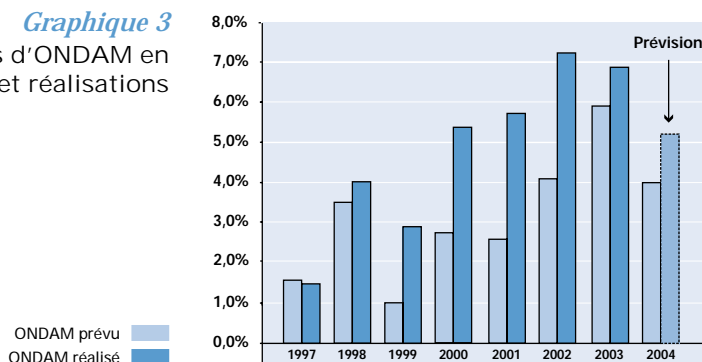
Le renforcement de la maîtrise de la dépense publique repose sur de nouveaux outils de pilotage des dépenses d'assurance maladie et sur une meilleure coordination au niveau local.

Le pilotage à moyen terme des dépenses d'assurance maladie.

Les dépenses d'assurance maladie (soit environ un tiers des dépenses de protection sociale) disposent d'une référence annuelle sous la forme de l'objectif national pour les dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Cependant, cet objectif est régulièrement dépassé en exécution, sans que les conséquences en soient toujours et complètement tirées pour l'exercice suivant.

Graphique 3

Prévisions d'ONDAM en LFSS et réalisations



L'évolution de la situation financière de l'assurance maladie contribue ainsi depuis plusieurs années de façon importante à la dégradation des finances publiques. Au-delà du ralentissement conjoncturel affectant les recettes de cotisations sociales depuis 2002, **une dérive structurelle** des dépenses s'est installée : ten-

danciellement, les dépenses d'assurance maladie progressent plus vite que les recettes qui les financent.

Le vote annuel à partir de 1997 d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), censé assurer une maîtrise de leur évolution, n'a pas constitué une réponse suffisante, notamment parce que le dispositif ne prévoyait pas de mécanisme correcteur en cas de dépassement de l'objectif voté.

Dans ce contexte, la réforme proposée par le Gouvernement et votée par le Parlement en juillet dernier vise notamment à renforcer le cadrage financier de l'assurance maladie.

► Le Parlement fixera un ONDAM pluriannuel.

La réforme adoptée précise (article 39 de la loi) que le Parlement décidera désormais d'un cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie⁽²⁾. Voter un ONDAM pluriannuel permettra, d'une part, d'éviter que le calcul de l'objectif d'évolution des dépenses pour l'année suivante ne prenne systématiquement acte des dépassements éventuels constatés pour l'année en cours, comme c'est le cas actuellement et, d'autre part, de mieux prendre en compte la montée en charge, souvent progressive, des mesures de régulation des dépenses de santé.

► L'ONDAM sera préparé en concertation avec l'assurance maladie.

Le dépassement systématique de l'ONDAM tenait à la fois à la concertation insuffisante qui prévalait lors de sa fixation et à l'absence de réaction en cours d'année en cas de dépassement.

(2) Dans sa décision rendue en août dernier sur la loi votée, le Conseil Constitutionnel précise que l'instauration de ce cadrage pluriannuel suppose que soit réformée la loi organique définissant la procédure d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement a annoncé que les discussions en ce sens seront engagées d'ici la fin d'année.

Les caisses nationales d'assurance maladie prépareront un projet d'orientation budgétaire

en dépenses et en recettes, transmis au Gouvernement avant le 30 juin de l'année en cours. Cette proposition devra s'accompagner des mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie voté dans la précédente loi de financement et tiendra compte des objectifs de santé publique également fixés par le Parlement. Cette proposition sera prise en compte par le Gouvernement pour élaborer le PLFSS suivant.

► **Une procédure d'alerte est instaurée en cas de dérapage des dépenses.**

De façon à faciliter la mise en œuvre rapide de mesures de correction, **une commission d'alerte est créée.**

Cette commission d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie qui rendra un avis au plus tard le 1^{er} juin de chaque année, sera chargée d'alerter le Parlement, le Gouvernement et l'assurance maladie en cas de risque avéré de dépassement significatif de l'ONDAM. En cas d'alerte, l'assurance maladie et l'État élaboreront chacun dans leur domaine des mesures d'adaptation dont l'impact sera évalué par la commission d'alerte. L'assurance maladie est par ailleurs dotée d'outils de régulation plus importants (tickets modérateurs, nomenclature des actes). Dans ce cadre où les responsabilités et les procédures sont mieux établies, un PLFSS rectificatif pourra le cas échéant être déposé au Parlement.

Mieux associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique

Le développement d'outils de pilotage centralisés des dépenses locales n'est à l'évidence ni réaliste ni souhaitable.

En premier lieu, la Constitution garantit la libre administration des collectivités territoriales, en particulier la libre utilisation des ressources dont elles disposent. Aucune tutelle d'une collectivité sur une autre n'est envisageable. Une contrainte législative sur les dépenses des collectivités locales est contraire à la Constitution. Seule une concertation avec les collectivités est envisageable.

En outre, l'« atomicité » du secteur local et la multiplicité des interlocuteurs rend difficile la mise en place d'une coordination renforcée entre l'État et les collectivités locales en matière budgétaire :

– La gestion d'une telle concertation avec chacune des 37 000 entités territoriales est matériellement impossible. On ne peut envisager de concertation approfondie sur les objectifs budgétaires qu'avec les collectivités d'une certaine taille, en particulier les 22 régions qui bénéficient déjà d'une planification pluriannuelle de certaines de leurs dépenses établie conjointement avec l'État dans le cadre des contrats de plan, les départements et les grandes agglomérations.

– Une seconde difficulté tient également à la disparité des moyens et des structures financières des collectivités locales⁽³⁾.

Dans ce contexte, une meilleure implication dans la stratégie nationale de finances publiques, reposant sur une maîtrise pérenne de la dépense doit passer par

(3) De manière générale, plus la collectivité est petite, plus ses ressources tendent à dépendre des transferts de l'État. En outre, de sa taille dépend également sa capacité à développer des programmes d'investissement.

une meilleure concertation et d'éventuels accords politiques plus que par un cadre juridique contraignant, suivant ainsi l'exemple allemand (cf. encadré).

Une première étape consisterait en une meilleure information réciproque sur la situation financière et les perspectives de l'ensemble des administrations publiques et

de ses échelons territoriaux. A compter de 2005, cette concertation pourrait notamment prendre la forme d'une conférence annuelle regroupant le Gouvernement, les commissions des finances des assemblées et les principales instances de représentation des collectivités locales.

Encadré 1 : Les expériences de pactes internes de stabilité dans quelques pays européens

Le respect des objectifs et engagements budgétaires pris par les gouvernements devant la représentation nationale et au niveau communautaire dépend des performances budgétaires respectives des sous-secteurs des administrations publiques, généralement indépendants financièrement. En revanche, les coûts du non respect de ces objectifs et engagements sont *de jure* supportés par les gouvernements seuls. Au cours des années récentes, les pays membres de la zone euro ont donc reconsidéré les relations budgétaires entre les différents niveaux administratifs afin de mieux définir les responsabilités budgétaires.

■ Allemagne

La constitution allemande permet que les *Länder* recourent à l'emprunt pour le financement d'un déficit, en vertu de leur autonomie financière. Chaque *Land* contrôle par ailleurs les finances des échelons infra-régionaux, notamment pour limiter leur endettement. En principe, les *Länder* suivent une règle d'or, qui veut que le financement par l'emprunt ne dépasse pas les dépenses d'investissement. Cette règle n'est cependant pas totalement contraignante dans la mesure où la définition des dépenses d'investissements est très large et où l'application de la règle peut être assouplie dès qu'une détérioration sensible de la situation économique est déclarée. La constitution prévoit enfin une solidarité entre administrations, si bien que l'intervention de l'administration centrale est prévue en cas de détresse financière.

En mars 2002, le *Bund*, les *Länder* et les autorités locales se sont mis d'accord sur un pacte de stabilité interne visant à respecter les engagements européens. Il s'agit en fait d'un accord politique et non d'un système juridique contraignant, l'efficacité du dispositif reposant sur la " pression des pairs " et sur la publicité donnée aux conclusions du Conseil de planification financière⁽⁴⁾. Ce dernier examine la compatibilité des perspectives budgétaires locales avec le pacte de stabilité et les raisons d'éventuels dérapages. Il émet des recommandations de nature à restaurer la discipline budgétaire.

(4) Organisme composé des ministres fédéraux des Finances et du Commerce et du Travail, des ministres des Finances des *Länder* et des représentants des autorités locales.

Cependant, le système allemand ne s'est pas révélé entièrement satisfaisant, car l'incitation des échelons locaux à prendre en compte la cible globale fixée pour l'ensemble des finances publiques reste limitée. Les travaux en cours d'une Commission spécifiquement créée dans ce but visent à améliorer l'architecture du pacte de stabilité interne.

■ Espagne

Dans le double but de lutter contre le niveau élevé d'endettement public et de respecter le Pacte de stabilité, le gouvernement espagnol a fait adopter, en décembre 2001, la loi de « stabilisation budgétaire », par laquelle l'État et l'ensemble des administrations publiques sont tenus de respecter un équilibre strict des comptes publics en fin d'exercice. L'Espagne a ainsi mis en place un dispositif original : dans le cadre d'une organisation institutionnelle fortement décentralisée, reposant sur une autonomie de gestion des collectivités locales consacrée dans la Constitution, la loi de décembre 2001 institue un outil puissant de pilotage des finances publiques intégrant les différents niveaux d'administrations publiques.

Ce principe de déficit zéro s'applique à chaque entité publique. En cas de déficit exceptionnel d'une entité, un plan de remise à niveau est mis en œuvre, qui comprend notamment la possibilité de faire appel à l'emprunt sous le contrôle des instances nationales. Des dispositifs de contrôle et de sanctions sont prévus par la loi. Ainsi, le gouvernement central surveille le respect par les collectivités locales des dispositions de la loi. Il peut imposer des conditions au recours à l'endettement par les communautés autonomes. Le cas échéant, la charge des sanctions financières qui seraient infligées à l'Espagne en vertu des dispositions du Traité et du PSC pourrait être répartie, à due proportion, entre les autorités qui sont responsables des déficits.

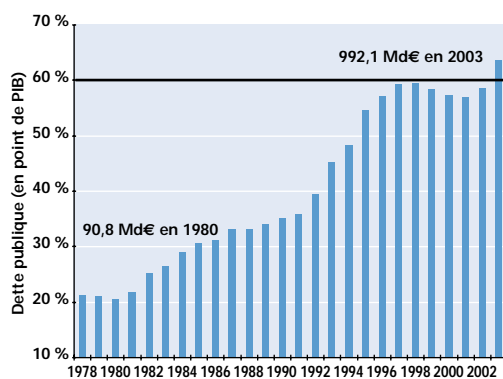
Mettre d'avantage l'accent sur la soutenabilité des finances publiques

Les finances publiques étaient sur une trajectoire préoccupante.

Sur les vingt dernières années, la dette publique a fortement augmenté.

Depuis le début des années 80, le poids de l'endettement dans le revenu national a fortement progressé (cf. graphique 4).

Graphique 4
Évolution de la dette sur son longue période



Le ratio d'endettement est ainsi passé de 20,7 points de PIB en 1980 à 63,7 points de PIB en 2003. Tandis que les années de faible croissance ont conduit à des augmentations sensibles de l'endettement public, les périodes de bonne conjoncture n'ont pas toujours été mises à profit pour faire reculer la dette des administrations publiques.

La forte augmentation de la dette publique sur les dernières années résulte pour partie de la détérioration du déficit public – principalement en raison de la dégradation de la conjoncture –, mais également d'opérations exceptionnelles qui affectent la mesure de l'endettement⁽⁵⁾. En 2003, la recapitalisation de France Telecom (qui s'est traduite par un endettement de

l'ERAP) ainsi que le transfert du compte du Fonds de Réserve des retraites du Trésor à la Caisse des dépôts et consignations – ont ainsi contribué à alourdir la dette publique de 1,6 point de PIB.

Le déficit public et la dette publique tendent à s'alimenter, c'est l'effet « boule de neige ». Le déficit alimente la dette publique, ce qui conduit à une hausse des charges d'intérêt, et détériore le solde public... Si l'accumulation des déficits est telle que la croissance de l'activité ne suffit pas à la compenser, la dette publique en part de PIB augmente (cf. encadré dans la fiche sur la dette publique). Le solde public stabilisant correspond au niveau de solde public qui, compte tenu de la croissance économique et du niveau de dette publique, permet de stabiliser le ratio d'endettement. Pour l'économie française, ce solde stabilisant est actuellement proche de $-2^{1/2}$ points de PIB sous l'hypothèse d'une croissance proche de son potentiel. Ceci signifie que **la dette continuera d'augmenter tendanciellement en part de PIB aussi longtemps que le déficit ne repassera pas en deçà de ce seuil.**

Le vieillissement de la population et la dynamique spontanée des dépenses de santé posent avec plus d'acuité encore la question de la soutenabilité des finances publiques.

Sous l'effet du vieillissement de la population et de la hausse du ratio de dépendance, le poids dans la richesse nationale de certaines dépenses, de retraite et de

(5) La dette des administrations publiques au sens de Maastricht est en effet une dette brute, elle n'est pas diminuée des créances détenues par les administrations publiques sur les autres secteurs de l'économie : des flux d'actifs positifs peuvent donc augmenter l'endettement public.

santé notamment, devrait spontanément s'alourdir dans les années qui viennent. Cette tendance est d'autant plus marquée que les adaptations de nos systèmes sociaux ont été trop longtemps différées : avant la réforme de 2003, on estimait ainsi que les dépenses de retraites devaient augmenter en France de l'ordre de 4 points de PIB à l'horizon 2040.

Au delà de l'impact « mécanique » du vieillissement de la population, l'évolution des dépenses de santé est par ailleurs déterminée par des facteurs de demande tels que l'augmentation du niveau de vie⁽⁶⁾ ou par des facteurs d'offre notamment liés au progrès technique. Ainsi, sur les quarante dernières années, les dépenses de soins ont augmenté en moyenne à un rythme annuel supérieur de deux points à la croissance de la richesse nationale, passant de 3,5 % du PIB en 1960 à 8,9 % du PIB en 2002.

Évaluer la dette implicite résultant de la hausse attendue des dépenses sociales est un exercice délicat. Aussi, les organisations internationales ont recours à d'autres indicateurs, comme l'« écart de financement actualisé ». Cet indicateur correspond à l'augmentation immédiate des recettes (par exemple via une hausse de cotisations), qui

reportée à l'identique en part de PIB dans les années à venir placerait les finances sociales sur une trajectoire soutenable⁽⁷⁾. Cet outil synthétise les projections d'augmentation future des dépenses sociales en transformant une projection année par année sur le long terme en une mesure unique.

Ainsi, l'écart de financement actualisé associé au système de retraites s'élevait en 2003 avant la réforme des retraites à 3 points de PIB.

Sous l'hypothèse conventionnelle, retenue par le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance-Maladie, que les dépenses de santé progressent jusqu'en 2040 sur un rythme supérieur de 1,5 % à la croissance du PIB⁽⁸⁾, l'écart de financement actualisé associé aux dépenses de santé s'établirait avant réforme à 3,1 points de PIB. Ce chiffre constitue un ordre de grandeur de référence mais conserve un caractère conventionnel. D'une part, il repose sur l'hypothèse que les dépenses de santé évolueraient spontanément dans l'avenir à une vitesse comparable à celle du passé récent. D'autre part, il suppose que l'accroissement des dépenses de santé est intégralement financé par la sphère publique, et constitue donc un majorant de l'effort budgétaire nécessaire pour rendre le système de santé viable.

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

(7) C'est à dire une trajectoire permettant d'égaliser les flux actualisés de recettes et de dépenses sur un horizon infini.

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

Encadré 2- Dette implicite et écart de financement actualisé

Le vieillissement démographique représentera dans les années à venir un enjeu financier important. Cet encadré présente deux outils développés par l'analyse économique (la dette implicite et l'écart de financement actualisé) qui permettent de mesurer la conséquences sur les finances publiques du choc démographique. A_t désigne dans la suite le déséquilibre financier des régimes sociaux pour l'année t (négatif si les régimes sociaux sont déficitaires). L'équation classique d'accumulation de la dette permet de définir la « dette implicite » des régimes sociaux non couverts. Si D_t désigne le stock de dette à la fin de l'année t , Y_t le PIB, i le taux d'intérêt nominal et g la croissance nominale du PIB, on a :

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

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

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

- La dette implicite qui permet de rendre compte des déséquilibres futurs s'écrit alors :

$$\delta = -\sum_{t=0}^{\infty} \frac{\alpha_t}{(1+i-g)^t}$$

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

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

$$h = (g-i)\delta$$

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

Les réformes structurelles complètent les ajustements budgétaires de court terme.

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

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

L'impact sur la viabilité des finances publiques de la réforme des retraites votée en 2003 a été présenté en détail dans le RESF annexé au PLF 2004. Cette réforme représenterait un gain aussi significatif qu'une réduction durable en 2003 de 1 point de PIB du déficit structurel. En outre, au delà de cet impact direct sur

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

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

Pour améliorer l'efficacité de notre système de santé et enrayer la dégradation des comptes de la branche maladie, une réforme de l'assurance maladie a été engagée (cf. encadré). Votée en juillet 2004 au Parlement, elle prendra effet au 1^{er} janvier 2005.

L'ensemble des mesures adoptées vise à permettre une économie sur les dépenses de 11Mds€ à horizon 2007. Parallèlement, l'assurance maladie bénéficiera d'un surcroît de recettes d'un peu plus de 4Mds€⁽⁹⁾.

Encadré 3 : la réforme de l'assurance-maladie

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

1. la réorganisation du pilotage de l'assurance maladie.

La clarification des compétences entre Etat et caisses d'assurance maladie dans le cadre d'un paritarisme rénové renforce le rôle et les prérogatives de l'assurance maladie en matière de pilotage financier du système : les caisses deviennent

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

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

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

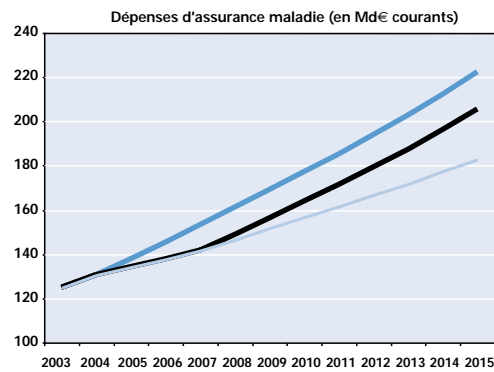
2. L'instauration de mesures visant à modifier les comportements, tant des assurés que des professionnels de santé, et mettant en place des outils de régulation médicalisée des dépenses de santé :

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

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

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

de progression des dépenses d'assurance maladie : celles-ci progresseraient au-delà de 2008 sur le même rythme que le PIB. Sous cette hypothèse haute, l'écart de financement serait presque totalement résorbé.



Graphique 5

Dépenses d'assurance-maladie (Md€ courants)

■ Hors réforme de l'AM : progression à PIB + 1,5 %
 ■ Respect des objectifs 2005-2007 puis progression à PIB + 0 %
 ■ Respect des objectifs 2005-2007 puis progression à PIB + 1,5 %

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

Tableau 1 - Impact financier de long terme des réformes des retraites et de l'assurance maladie

Écart de financement actualisé des régimes sociaux (en points de PIB)*		Avant réforme	Après réforme	Gain structurel associé aux réformes
Retraites		3,0	2,0 ou 1,5 ¹⁰	1 ou 1,5 ¹⁰
Assurance maladie	Scénario 1 : progression des dépenses à PIB + 1,5 % au delà de 2007	3,1	2,4	0,7
	Scénario 2 : Progression des dépenses sur le rythme du PIB au delà de 2007	3,1	0,4	2,7

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

(10) Après prise en compte de la hausse de la croissance potentielle associée à la réforme, qui permet de redresser les finances publiques de 1/2 point de PIB supplémentaire.

Se doter d'une règle d'affectation des surplus de recettes dans les périodes de forte croissance

Les baisses d'impôts engagées en phase haute du dernier cycle ont posé deux types de problèmes. Elles ont d'abord entravé le jeu des stabilisateurs automatiques, conférant ainsi à la politique budgétaire un caractère pro-cyclique. En recyclant des surplus conjoncturels de recettes, par nature temporaires, en dépenses ou en

baisses d'impôts pérennes, cette démarche contribue à dégrader structurellement la situation de nos finances publiques (tableau 2). Masquée temporairement par la bonne conjoncture, cette détérioration est apparue dans toute son ampleur lors du ralentissement de 2002-2003.

Tableau 2 - Marge de manœuvre en dépenses et mesures nouvelles de prélèvements obligatoires entre 1998 et 2003 (toutes administrations publiques confondues)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effort de maîtrise de la dépense (1)	0,6	0,0	-0,2	0,2	-0,3	0,0	0,5	0,3
Mesure nouvelles de prélèvements obligatoires (2)	0,2	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,1
Soulte IEG (3)								0,4
Effort discrétionnaire (4)=(1)+(2)+(3)	0,8	-0,3	-1,3	-0,8	-0,7	0,2	0,6	0,8
Variation du solde structurel	0,3	0,6	-0,7	-0,3	-1,1	0,1	0,5	0,6
Variation du solde effectif	0,4	0,9	0,4	-0,1	-1,7	-0,9	0,5	0,7

Lecture - L'effort discrétionnaire des finances publiques (cf. RESF 2003) combine :

- la marge dégagée en dépense – qui résulte de l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle ;
- les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires.

L'écart entre l'effort discrétionnaire et la variation du solde structurel provient notamment de l'élasticité apparente des prélèvements au PIB : lorsque celle-ci est supérieure à l'unité, ce qui est courant dans les périodes de forte croissance, le solde structurel s'améliore.

Les gouvernements sont traditionnellement exposés au risque de relâchement budgétaire en phase de reprise économique, avec la tentation de recycler les surplus conjoncturels de recettes en baisse de prélèvements obligatoires ou en surcroît de dépenses. Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de mettre en place une règle de comportement budgétaire précisant ex ante l'utilisation qui sera faite d'éventuelles plus-values de recettes fiscales.

Cette démarche va dans le sens d'une gestion plus prudente, et d'une plus grande transparence vis-à-vis du Parlement, qui pourra notamment débattre ex ante de cette règle d'affectation.

De tels efforts ne porteront cependant leurs fruits que s'ils s'inscrivent dans la durée. C'est pourquoi le Gouvernement a

proposé d'inscrire dans la loi organique relative aux lois de finances l'obligation d'inscrire chaque année en loi de finances une règle de gestion des éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale. La LOLF ne préciserait pas elle-même le contenu d'une telle règle : il ne lui appartient pas d'engager dans les moindres détails tous les responsables publics futurs qui doivent rester libres de choisir les modalités d'utilisation des surplus qui leur semblent les plus appropriées. L'objectif poursuivi est d'une autre nature. En effet, le dispositif proposé vise à améliorer de manière importante les modalités de conduite de la politique budgétaire et la sincérité du débat budgétaire en exigeant que l'affectation des surplus conjoncturels de recettes soit :

- **définie à l'avance** - le Gouvernement devra ainsi préciser en amont, dans le cadre du PLF une règle d'affectation des éventuels surplus conjoncturels de recettes fiscales qu'il suivra ;

- **explicite** - les modalités pratiques de l'utilisation des surplus sont exposées de manière détaillée par le Gouvernement ;

- **contrôlée** - le Gouvernement devra chaque année rendre compte de l'utilisation des surplus au cours de l'exercice passé.

Pour l'avenir, une règle de gestion prudente pourrait être de :

- constater d'éventuels surplus de recettes fiscales pour l'année en cours

lors de l'élaboration du PLF de l'année suivante ;

- affecter au moins les deux tiers de ces surplus au désendettement ;

- le solde restant finançant, soit par des dépenses d'investissement exceptionnelles, soit par des allègements fiscaux temporaires, les priorités gouvernementales tournées vers l'avenir, notamment celles contribuant à améliorer le potentiel de croissance de l'économie.

Les encadrés qui suivent illustrent l'impact que pourrait avoir la mise en œuvre de la règle décrite ci-dessus.

Encadré 5- Une simulation de la règle sur le dernier haut de cycle

De 1998 à 2000, les recettes fiscales ont été sous-estimées en loi de finances initiale : au total sur les trois années, les estimations réalisées en juillet de l'année d'exécution ont fait apparaître 13 Md€ de surplus de recettes fiscales. Le tableau suivant illustre l'effet qu'aurait produit l'application de la règle présentée ci-dessus entre 1998 et 2000. Les allègements d'impôts au simple titre de l'apparition de surplus se seraient élevés à 4,4 Md€ sur 3 ans.

En Md€	Écart de la prévision de juillet par rapport à la LFI	Part affectée au désendettement	Recyclage en allègements fiscaux ou en dépenses temporaires
1998	1,8	1,2	-0,6
1999	0,9	0,6	-0,3
2000	10,4	6,9	-3,5
Total 1998-2000	13,1	8,7	-4,4
2001	-3,9		0
2002	-7,3		0
Total 2001-2002	-11,2		0

La mise en œuvre d'une telle règle irait en outre dans le sens des réformes souhaitables du pacte de stabilité et de croissance, et notamment des préconisations

récentement exposées par la Commission Européenne en vue d'éviter des dérapages budgétaires dans les phases de bonne conjoncture.

Encadré 6 - Simulation de la règle d'affectation des surplus

Cet encadré propose une évaluation, à partir de simulations reproduisant aléatoirement des cycles économiques, de l'impact d'une règle de comportement budgétaire consistant à recycler en baisses d'impôts ou en hausse de dépenses un tiers des surplus de recettes fiscales constatées par rapport à la LFI.

Apprécier l'impact d'une telle règle est difficile : cette exercice revient à simuler une règle fondée sur une erreur de prévision, cette erreur étant par nature non modélisable. L'évaluation qui en résulte comporte des simplifications et s'avère de ce fait relativement fragile.

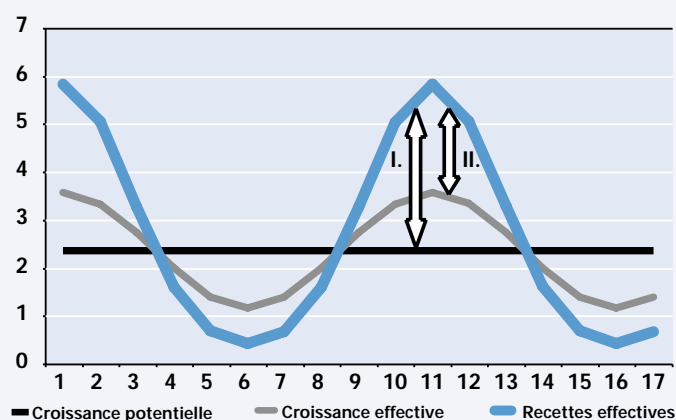
La simulation repose sur les conventions suivantes :

1. le modèle de croissance estimé est fondé sur une croissance potentielle de 2^{1/4}% et reproduit correctement les cycles économiques observés au cours des vingt dernières années. Il génère aléatoirement les fluctuations cycliques de l'activité ;
2. l'élasticité des recettes fiscales effectives est supposée être corrélée à la croissance¹¹. Cette hypothèse n'est en pratique pas totalement vérifiée, notamment parce que l'élasticité des recettes fiscales dépend de la composition précise de la croissance ;
3. enfin, deux modalités ont été envisagées pour le comportement de prévision des recettes fiscales (cf. graphique) :

I. la première repose sur une prévision de progression des recettes en loi de finances constante au cours du temps et égale à la croissance potentielle de l'économie : les surplus de recettes sont dans ce cas fonction de la surprise de croissance et de la surprise d'élasticité ;

II. la seconde s'appuie sur une prévision des recettes de l'Etat en ligne avec la croissance effective, avec une élasticité unitaire. La prévision de croissance se révèle alors être toujours juste, mais l'élasticité des recettes reste inconnue en prévision.

Deux modalités de détermination des surplus de recettes



Les résultats font apparaître dans les deux cas (I. et II.) en moyenne un recyclage des surplus (en baisses de prélèvements obligatoires et hausses de dépenses) d'un peu moins de 0,1 point de PIB par an, soit une forte amélioration par rapport au 0,3 point de PIB réinjecté en cas de dilapidation totale des surplus¹². L'application de cette règle permettrait de réduire fortement les comportements procycliques observés par le passé. L'application mécanique de cette règle peut toutefois donner lieu à des recyclages d'excédents importants certaines années : dans un cas sur dix, on obtient en effet une baisse d'impôt supérieur à 0,3 point de PIB en une seule année. Ceci correspond au fait qu'une fois par cycle en moyenne, les surplus de recettes sont importants. La dégradation structurelle qui s'ensuivrait ne serait cependant que temporaire.

(11) L'élasticité est modélisée par : $\epsilon = 1 + \alpha(g-g^*)$ où g est la croissance en volume, g^* est la croissance potentielle et α est le rapport des écarts types de l'élasticité et de la croissance.

(12) Ces estimations surestiment vraisemblablement l'impact réel d'une telle règle, la prévision d'élasticité de recettes fiscales pour l'année suivante étant généralement fixée à un niveau supérieur à 1 lors de l'élaboration de la LFI en phase de conjoncture favorable.

Table des matières

Perspectives économiques 2004-2005	5
Vue d'ensemble	5
Fiche 1 : Retour sur les prévisions de croissance pour 2004 et 2005	10
Fiche 2 : Environnement international de la zone Euro	12
Fiche 3 : La zone Euro	16
Fiche 4 : La demande des ménages	22
Fiche 5 : La demande des entreprises	26
Fiche 6 : Les perspectives de l'emploi	28
Fiche 7 : Évolution des salaires	30
Fiche 8 : Les perspectives d'inflation	32
Fiche 9 : La formation du revenu des ménages	34
Fiche 10 : La situation financière des entreprises	36
Fiche 11 : Les échanges extérieurs	38
Fiche 12 : Scénarios alternatifs	42
Fiche 13 : Évolution des prix du pétrole	46
Fiche 14 : La contribution de la chine aux évolutions conjoncturelles mondiales	50
Fiche 15 : Comparaison avec les prévisions du groupe technique	54
Tableaux prévisionnels	58
Évolution des finances publiques	63
Vue d'ensemble	63
Fiche 1 : La dette des administrations publiques	70
Fiche 2 : L'évolution des dépenses publiques	74
Fiche 3 : L'évolution des prélèvements obligatoires	78
Fiche 4 : La prévision des recettes fiscales de l'État	82
Fiche 5 : Le compte de l'État (PLF 2005)	84
Fiche 6 : La situation financière des administrations publiques locales	90
Fiche 7 : La situation financière des administrations de sécurité sociale	94
Fiche 8 : La programmation pluriannuelle des finances publiques 2006-2008	98
L'amélioration du cadre budgétaire national	103