



HAL
open science

Des finances publiques en meilleure santé en 2006?

Mathieu Plane

► **To cite this version:**

Mathieu Plane. Des finances publiques en meilleure santé en 2006?. Lettre de l'OFCE, 2006, 272, pp.1-8. hal-01020963

HAL Id: hal-01020963

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020963>

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DES FINANCES PUBLIQUES EN MEILLEURE SANTÉ EN 2006 ?

Mathieu PLANE

Département analyse et prévision

En 2004, le déficit public a été ramené à 3,6 % du PIB après 4,2 % en 2003. En 2005, il aurait continué à baisser pour atteindre, selon le gouvernement, 3,0 % du PIB, grâce aux 8,4 milliards d'euros (0,5 point de PIB) provenant de la soulte des industries électriques et gazières (IEG). En 2006, le déficit public atteindrait, selon le gouvernement, 2,9 % du PIB, soit une amélioration de 0,6 point de PIB hors soulte. La soulte n'a plus d'impact sur le solde public en 2006 mais d'autres recettes non fiscales viendront renforcer la baisse du déficit.

L'objectif de réduction du déficit structurel a été mis entre parenthèses. La baisse du déficit depuis 2004 n'est en effet pas imputable à une politique restrictive, mais à des recettes exceptionnelles (tels que la soulte IEG), à une élasticité « spontanée » des recettes fiscales au PIB élevée et à une diminution des charges d'intérêts. L'effort structurel, qui retrace les effets de maîtrise des dépenses — c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêts — et les mesures de prélèvements obligatoires décidées par les pouvoirs publics, n'améliore que de 0,1 point de PIB le déficit public en 2005 et 2006 (tableau 1). La réduction du déficit structurel est mal engagée pour 2007 : les mesures fiscales déjà votées diminueront les prélèvements à hauteur de 6 milliards d'euros. Cela creusera le déficit structurel de près de 0,4 point de PIB en 2007 ; il n'est pas sûr que ces baisses d'impôts seront compensées par un ralentissement significatif de la dépense publique, tant le degré d'incertitude concernant l'évolution des dépenses de protection sociale, notamment de santé, est élevé.

Le gouvernement poursuit sa politique de contrôle de l'évolution des dépenses publiques, notamment au niveau de l'État. La croissance en volume¹ des dépenses publiques serait, selon le gouvernement, de 1,7 % en 2005 et de 1,6 % en 2006. Le

1. Le déflateur utilisé ici est l'indice des prix hors tabac. Si l'on retient le prix du PIB comme déflateur (utilisé pour calculer les impulsions budgétaires), les dépenses publiques augmenteraient de 2,2% en volume en 2005 et de 2,0% en 2006. Dans les deux cas, par convention, on parle de « volume » mais il serait plus juste d'utiliser le terme « euros constants ». Pour calculer la véritable évolution en volume de la dépense publique, il faudrait en effet déflater la dépense publique en valeur par son propre prix.

ralentissement prévu en 2006 s'explique par celui des dépenses des organismes sociaux, notamment celles attendues dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (1,0 % en volume en 2006 contre 2,0 % en 2005). L'amélioration de l'état de santé des finances publiques en 2006 dépend donc en grande partie de celui de l'assurance maladie. Par ailleurs, les prélèvements obligatoires (PO) augmenteraient significativement en 2005 (0,4 point de PIB) et légèrement en 2006 (0,1 point).

TABLEAU 1 : DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DU SOLDE PUBLIC

En points de PIB

	2004	2005	2006
Solde public	-3,6	-3,0	-2,9
Variation du solde public ($F=C+B2+D+E$)	0,6	0,6	0,1
Variation des taux de PO ($A=A1+A2$)	0,4	0,4	0,1
dont : Mesures nouvelles sur les PO (A1)	0,1	0,2	0,0
Élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A2)	0,3	0,2	0,1
Gains dus à l'écart entre la progression des dépenses publiques et le PIB potentiel ¹ ($B=B1+B2$)	0,0	0,0	0,2
dont : Dépenses publiques primaires (B1)	-0,1	-0,1	0,1
Charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	0,1	0,1	0,1
Variation solde structurel ² ($C=A+B1$)	0,4	0,3	0,2
Effort structurel ³ ($H=A1+B1$)	0,0	0,1	0,1
Variation solde conjoncturel (D)	0,0	-0,2	0,0
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (E)	0,1	0,4	-0,2

1. Nous avons retenu un taux de croissance du PIB potentiel de 2,2 % en moyenne annuelle.

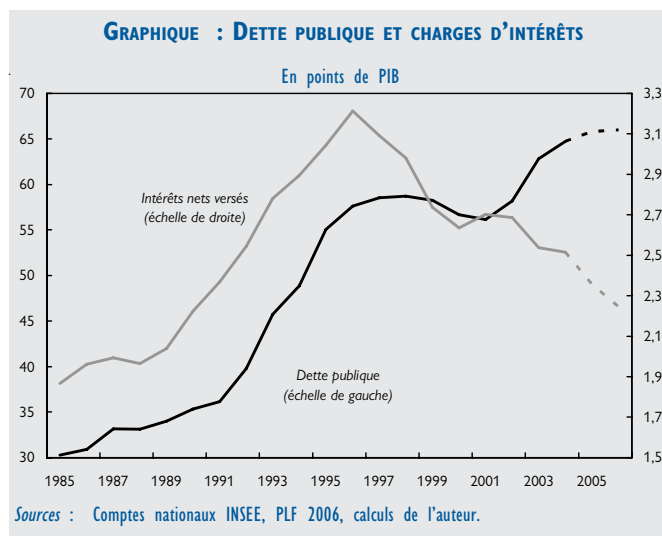
2. Calculé hors effet des charges d'intérêts.

3. L'effort structurel retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses — c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêts — et les mesures de prélèvements obligatoires décidées par les pouvoirs publics.

Sources : PLF2006 Rapport économique social et financier (RESF), calculs des auteurs.

La dette des administrations publiques (APU), au sens de Maastricht, qui était de 64,7 % du PIB en 2004, augmenterait de 1,1 point de PIB en 2005 (65,8 %). Elle atteindrait 66,0 % du PIB en 2006. Sous l'effet de la baisse des déficits publics, de taux

d'intérêt bas et d'une économie évoluant légèrement plus rapidement que son rythme de croissance potentielle, la dette publique diminuerait à partir de 2007 pour atteindre 65,1 % du PIB en 2009.



Le niveau de la dette publique, qui a augmenté de plus de 7 points de PIB entre 1997 et 2005 — ce qui correspond au dernier cycle économique — dépasse les 60 % du PIB. La priorité du gouvernement est désormais de revenir rapidement sous la barre des 60 % du PIB, mais cela nécessitera des ajustements structurels importants qui pèseront sur la croissance. Pourtant, malgré une dette qui s'alourdit fortement, la part des charges d'intérêts dans le PIB diminue grâce au niveau historiquement bas des taux d'intérêts. Elle représente, en 2005, 2,4 points de PIB (graphique), soit la même part qu'au début des années 1990, alors que la dette publique a été multipliée par près de 2 en l'espace de 15 ans. Le risque aujourd'hui ne pèse pas tant sur le niveau de la dette que sur l'éventualité d'une remontée des taux longs qui viendrait renchérir le coût du financement de la dette (encadré 1).

Moins de croissance et plus de prélèvements

En 2005, l'activité a été moins dynamique que prévu lors de la loi de finance initiale (LFI) de 2005 présentée à l'automne 2004 (tableau 2). Le projet de loi de finance (PLF) pour 2006 table sur une croissance de 1,75 % en 2005 (comprise dans une fourchette entre 1,5 % et 2,0 %) contre 2,5 % prévu un an auparavant. Malgré cet écart, le déficit des APU n'a été revu à la hausse que de 0,1 point de PIB (3 % contre 2,9 % initialement prévu). Cette révision de croissance creuse pourtant, de façon automatique, le déficit public de 0,4 point de PIB. Cet effet a été compensé par une hausse des prélèvements plus importante que celle inscrite dans la LFI 2005. Le taux de prélèvements obligatoires augmenterait de 0,4 point de PIB en 2005 alors que le gouvernement prévoyait une hausse de seulement 0,1 point un an auparavant. Cet écart de 0,3 point de PIB est pour 0,1 point lié à une élasticité des recettes fiscales au PIB supérieure à ce qui avait été prévu et pour 0,2 point à une moindre croissance.

La révision à la baisse de la croissance, d'environ trois quarts de point, s'explique essentiellement par l'environnement extérieur, en raison de la faiblesse non anticipée de la croissance

de nos principaux partenaires commerciaux européens, et par la forte hausse du prix du baril du pétrole en 2005, qui n'avait pas été anticipée dans la LFI 2005 (19 dollars de plus dans le PLF 2006 par rapport à LFI 2005).

En 2006, le gouvernement table sur une croissance de 2,25 % (comprise dans une fourchette entre 2,0 % et 2,5 %). Ce scénario est identique à notre prévision de croissance. La bonne situation financière des entreprises, la réactivation de la politique de l'emploi et un commerce extérieur pesant moins sur la croissance permettent d'envisager la réalisation de ce scénario.

1. Quel serait l'impact d'une remontée des taux d'intérêts ? Qui détient la dette publique ?

La dette publique négociable représente près de 80 % de la dette totale. Elle est composée, pour deux tiers, d'obligations assimilables au Trésor (OAT) qui sont des emprunts de long terme (durée de vie moyenne d'environ 9 ans et 4 mois), et pour un tiers de bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel (BTAN) et de bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF). L'encours des BTAN (durée de vie moyenne de 2 ans et 3 mois) est deux fois supérieur à celui des BTF (durée de vie moyenne de 4 mois).

Étant donné la structure de la dette négociable, dont la maturité moyenne est de 6 ans et 10 mois, une remontée permanente et uniforme des taux d'intérêts de 1 point engendre une hausse de la charge d'intérêts sur la dette publique de 0,1 point de PIB au bout d'une année, de 0,4 au bout de 5 ans, de 0,6 au bout de 11 ans et de 0,7 à l'horizon de 30 ans (tableau). 50 % de l'effet de la hausse des taux aura lieu au bout de 4 ans et 75 % à l'horizon de 8 ans.

IMPACT SUR LA CHARGE DE LA DETTE (EN POINTS DE PIB) D'UNE REMONTÉE D'1 POINT DE TAUX D'INTÉRÊT AU BOUT DE...

...1 an	... 2 ans	... 3 ans	... 5 ans	... 8 ans	... 11 ans	... 30 ans
0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7

Sources : Agence France Trésor, calculs des auteurs.

Au second trimestre 2005, les OAT étaient détenues à 51 % par des non résidents, à 31 % par des assurances, à 10 % par des OPCVM, à 7 % par des établissements de crédit et seulement à 1 % directement par des ménages. La part détenue par les non résidents a fortement augmenté depuis le 1^{er} trimestre 1998, date à laquelle elle représentait seulement 12 % de l'encours total des OAT. La montée en charge des investisseurs non résidents parmi les créanciers de l'État s'est faite au détriment des établissements de crédits et OPCVM résidents sur le territoire français, dont la part détenue a fortement décliné au cours de ces sept dernières années. En revanche, les résidents français détiennent une partie de la dette publique émise par les pays étrangers, principalement de la zone euro.

La baisse du déficit reste une des priorités du gouvernement

Pour atteindre ses objectifs de déficit public, le gouvernement table sur un ralentissement important des dépenses des organismes de Sécurité sociale en 2006. Les réformes récentes visent à modifier les comportements des bénéficiaires des prestations sociales, notamment de l'assurance maladie. L'impact de ces réformes est incertain, ce qui contribue à la difficulté à maîtriser l'évolution des dépenses de protection sociale. Le risque d'un dépassement de la règle des 3 % du PIB n'est donc pas négligeable.

Après avoir crû depuis 2001 à un rythme supérieur à 2 %, les dépenses publiques n'ont augmenté que de 1,8 % en volume en 2004 (tableau 3). En 2005 et en 2006, le ralentissement de la dépense publique se confirmerait avec respectivement une croissance de 1,7 % et 1,6 %².

TABLEAU 2 : CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DES LOIS DE FINANCES

En moyenne annuelle, en %, en volume

	LFI 2005	PLF 2006	
	2005	2005	2006
PIB	2,5	1,5–2,0	2,0–2,5
Dépenses des ménages	2,4	2,0	2,3
Investissement des entreprises	4,7	3,4	4,3
Contribution des variations de stocks (en pts de PIB)	0,1	0,5	0,1
Salaire moyen par tête en valeur ¹	2,7	2,6	2,8
Effectifs moyens ²	1,2	0,4	1,0
Prix à la consommation	1,8	1,8	1,8
Croissance mondiale	3,7	4,0	3,9
Demande mondiale adressée à la France	7,0	4,2	6,0
Prix Brent spot (en \$)	36,5	55,2	60
Cours Euro/Dollar	1,22	1,26	1,23
Contribution du commerce extérieur (en pts de PIB)	0	-0,8	-0,2
Dépenses publiques (déflatées par les prix à la consommation hors tabac)	1,6	1,7	1,6
Variation des prélèvements obligatoires (en pts de PIB)	0,1	0,4	0,1
Solde public (en pts de PIB)	-2,9	-3	-2,9
Dettes publiques (en pts de PIB)	65	65,8	66

1. Secteur privé principalement marchand.

2. Secteur privé principalement marchand, en glissement annuel.

Sources : PLF 2005, PLF 2006.

En 2005, le déficit public baisserait de 0,6 point de PIB, dont 0,4 grâce aux recettes non fiscales exceptionnelles. En 2004, les administrations publiques (APU) avaient déjà bénéficié de 0,1 point de PIB de recettes exceptionnelles grâce à la soulte de 1,6 milliard d'euros au titre de la prise en charge du démantèlement des sites nucléaires de Marcoule et Pierrelatte. En 2005, la soulte IEG, qui consiste à adosser au Régime général des salariés celui des retraites des IEG, représente à elle seule 8,4 milliards d'euros et contribue pour 0,5 point de PIB à la baisse du déficit. À titre de comparaison, la soulte France Telecom versée en 1997 représentait 5,7 milliards d'euros (37,5 milliards de francs) soit 0,45 point de PIB.

Le déficit structurel des APU, calculé hors charges d'intérêts³, s'améliorerait de 0,3 point de PIB en 2005, sous l'effet de

2. Cette inflexion est moins nette si l'on utilise le déflateur du PIB plutôt que celui de la consommation hors tabac pour calculer les dépenses publiques en volume : on observe même un sursaut de la dépense publique en 2005 (2,2% en 2005 contre 2,0% en 2004) et un retour en 2006 à un rythme de croissance proche de celui de 2004 (1,9%).

3. Nous calculons un déficit structurel des APU hors charges d'intérêts sur la dette publique, alors que le gouvernement intègre les charges d'intérêts dans son calcul de solde structurel.

l'augmentation de 0,4 point du taux de prélèvements obligatoires liée aux mesures décidées l'année dernière (0,2 point de PIB) et à une forte élasticité des recettes fiscales au PIB (0,2 point de PIB) (tableau 1). En revanche, le dynamisme des dépenses publiques primaires creuserait de 0,1 point de PIB le déficit structurel en 2005.

TABLEAU 3 : AGRÉGATS DE FINANCES PUBLIQUES

En points de PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde public	-1,6	-3,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,9
Dépenses publiques	51,7	52,7	53,7	53,5	53,8	53,6
Croissance en volume des dépenses publiques*	2,1	3,8	2,3	1,8	1,7	1,6
Prélèvements obligatoires	43,8	43,1	43,1	43,4	43,9	44,0
Dettes publiques	56,2	58,2	62,8	64,7	65,8	66,0

* En moyenne annuelle, en %, déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Sources : RESF 2006, comptes nationaux INSEE.

La baisse des charges d'intérêts sur la dette publique contribuerait pour 0,1 point de PIB à la baisse du déficit en 2005, alors qu'au contraire le ralentissement conjoncturel le creuserait de 0,2 point.

En 2006, le déficit public ne baisserait que de 0,1 point de PIB, la soulte IEG ne jouant plus sur le solde public. Le solde structurel, calculé hors charges d'intérêts, s'améliorerait de 0,2 point de PIB⁴ sous l'effet de la hausse des prélèvements obligatoires (0,1 point de PIB) et du ralentissement des dépenses publiques primaires (0,1 point de PIB). Le bas niveau des taux d'intérêt obligatoires permettrait à l'État d'économiser 0,1 point de PIB en charges d'intérêts. Enfin, l'économie française devrait croître en 2006 à son rythme potentiel (2,2 %). Les effets conjoncturels sur le solde public seraient donc nuls.

Pour atteindre un déficit public de 2,9 points de PIB en 2006, il serait nécessaire d'obtenir un supplément de recettes non fiscales (hors soulte IEG) de 0,2 point de PIB. Si les APU devront se passer de la soulte IEG en 2006, elles pourront en revanche compter sur la RATP, La Poste, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et peut-être la Banque de France pour venir alléger le déficit public. Le gouvernement a reconnu tableur sur une soulte globale de 2,7 milliards d'euros pour l'ensemble de ces organismes. Sur cette somme, seuls 2 milliards seront intégrés aux comptes publics. Le reste, qui sera versé par la RATP, est qualifié de « hors comptes publics ». Si l'on ajoute les recettes non fiscales reçues par l'État (prélèvements sur les fonds de garantie à l'accession sociale, dividendes versés par les entreprises publiques) en hausse de 2,2 milliards d'euros, c'est un peu plus de 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires,

4. Le gouvernement prévoit une amélioration du déficit structurel (y compris charges d'intérêts) de 0,5 point de PIB en 2006. Ce calcul diffère du nôtre à hauteur de 0,2 point de PIB car il se réfère à la dépense publique déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac, alors que celle-ci doit être comptablement déflatée par les prix du PIB. Selon nos calculs, le déficit structurel (y compris charges d'intérêts) ne s'améliore donc que de 0,3 point de PIB en 2006.

soit 0,2 point de PIB, qui vont être affectés à la réduction du déficit public en 2006.

Des dépenses publiques difficiles à maîtriser

En 2005 et en 2006, les dépenses publiques en volume (déflatées par l'indice des prix à la consommation hors tabac), devraient croître, selon le gouvernement, à un rythme légèrement inférieur à celui de 2004. En 2005 et 2006, la contribution de l'État, à périmètre constant, à la croissance des dépenses publiques serait faible et celle des collectivités locales représenterait environ un tiers de la croissance totale pour les deux années (tableau 4). La contribution principale à la croissance de la dépense publique en 2005 provient des organismes de Sécurité sociale. Elle serait divisée par deux en 2006 du fait de l'infléchissement prévu des dépenses sociales. Enfin, la contribution des organismes divers d'administration centrale, négative en 2004, serait faible mais positive en 2006.

TABEAU 4 : CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR SOUS-SECTEURS ET CONTRIBUTION À LA CROISSANCE DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES APU
(À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET HORS EFFETS DE TRANSFERTS)

En volume en %

	2004	2005	2006
Dépenses publiques :			
— État	1,2	0,6	0,6
— Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	- 5,0	0,0	4,0
— Administrations publiques locales (APUL)	3,5	2,5	2,9
— Administrations de Sécurité sociale (ASS)	2,5	2,4	1,2
— Ensemble des administrations	1,8	1,7	1,6
Contributions à la croissance des dépenses publiques :			
— État	0,4	0,2	0,2
— ODAC	- 0,3	0,0	0,2
— APUL	0,7	0,5	0,6
— ASS	1,1	1,1	0,5

Sources : RESF 2006, calculs de l'auteur.

À partir des informations contenues dans le PLF 2006 sur la partition de la dépense publique, nous avons recalculé l'évolution des dépenses publiques pour chaque sous-secteur en tenant compte des effets des transferts entre administrations publiques. Les dépenses de chaque sous-secteur intègrent en effet les transferts versés à d'autres sous-secteurs des administrations publiques et qui n'ont pas lieu d'être lorsqu'on regarde l'évolution consolidée des dépenses publiques de l'ensemble des administrations publiques. Ce point n'est pas négligeable, car les transferts représentent environ 15 % de la dépense publique. C'est pourquoi il peut exister des différences significatives entre les dépenses publiques par sous-secteurs affichées dans le PLF 2006 (qui intègrent les transferts mais ne bouclent pas sur les dépenses publiques des APU consolidées) et les dépenses recalculées par sous-secteur en neutralisant les effets de ces transferts.

La stabilisation en euros constants des dépenses de l'État est inscrite dans le PLF 2006, comme pour les deux années précédentes. Cependant, si l'on neutralise les effets de transferts, la dépense de l'État n'est pas stabilisée en volume mais croît de 1,2 % en 2004 et de 0,6 % en 2005 et 2006.

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale, hors effets des transferts, devaient croître en volume à un rythme proche en 2005 (2,4 %) de celui de 2004 (2,5 %), et ce malgré le ralentissement des dépenses d'assurance maladie, ces dernières étant compensées par la forte croissance des prestations des branches vieillesse et famille. En 2006, les dépenses de Sécurité sociale ralentiraient nettement (1,2 % en volume) sous l'effet de l'infléchissement des dépenses de santé et du retour à un rythme de croissance tendancielle des prestations retraite.

La dépense des administrations locales, hors effet de transferts de compétences, resterait dynamique en 2005 (2,5 % en volume) et en 2006 (2,9 %), mais le rythme de croissance est cependant moins soutenu qu'en 2004 (3,5 %).

Enfin, la croissance, hors transferts, de la dépense des organismes divers d'administrations centrales, après avoir été négative en 2004 (- 5 % en volume), serait nulle en 2005. Elle augmenterait significativement en 2006 (4 %) en raison de la montée en charge des politiques publiques menées par certains organismes (Agence pour l'innovation industrielle, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

Orientation du budget de l'État

Le PLF 2006 est le premier budget à mettre en œuvre la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Pour la première fois, le budget est structuré en missions et programmes auxquels sont associés des crédits budgétaires. Des objectifs, dont la réalisation sera mesurée par des indicateurs, sont affectés à chacun des programmes (encadré 2).

2. Qu'est ce que la LOLF ?

Cinq ans après son adoption au Parlement, la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) est entrée en vigueur avec la présentation du projet de loi de finances pour 2006. La nouvelle architecture du budget de l'État, en améliorant la transparence des comptes publics, clarifie explicitement les politiques publiques. Le budget n'est plus fixé ministère par ministère comme auparavant — document annexé au projet de loi de finances composé de 848 chapitres ventilés par ministère détaillant tous les crédits de l'année à venir qui constituait depuis 1959 le célèbre « bleu budgétaire » — mais est ventilé en 45 « missions » (dont 13 recouvrant les budgets annexes et les comptes spéciaux), divisées en 149 « programmes » (dont 23 pour les budgets annexes), eux-mêmes déclinés en « actions », dont la réalisation sera suivie à l'aide d'une batterie d'indicateurs (environ 1 300). Ces missions peuvent être propres à un ministère ou interministérielles.

Pour chaque programme, des responsables seront désignés et des objectifs définis au regard des moyens alloués. Ces responsables auront une certaine liberté d'action. Un tableau de bord très détaillé sera ainsi élaboré et permettra, l'année suivante, de dresser un bilan de performance. Avant la loi organique, 94 % des crédits étaient reconduits quasi-automatiquement en un seul vote d'une année sur l'autre (services votés). L'essentiel des débats portait sur seulement 6 % du budget général. Avec la loi organique, 100 % des crédits seront discutés au Parlement, par grandes missions gouvernementales. De cette manière, l'État bascule théoriquement d'une logique de moyens à une logique de résultats.

**TABLEAU 5 : RÉPARTITION PAR MISSIONS DES CRÉDITS
DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2006**

	En milliards d'euros	En % du budget général
Défense	36,1	13,6
Engagements financiers de l'État	40,9	15,4
Enseignement scolaire	59,7	22,5
Justice	6,0	2,3
Recherche et enseignement supérieur	20,7	7,8
Sécurité	14,7	5,5
Solidarité et intégration	12,2	4,6
Travail et emploi	13,2	5,0
Autres missions	62,6	23,5
<i>Total du budget général</i>	<i>266,1</i>	<i>100,0</i>

Source : PLF 2006.

Dans le cadre d'une stabilisation en volume des dépenses de l'État en 2006, le gouvernement s'est donné comme première priorité l'emploi. Le budget 2006 a également comme priorité le renforcement des composantes régaliennes de l'État (justice, sécurité, défense). Enfin, le gouvernement veut renforcer les moyens affectés à la recherche et l'enseignement supérieur (tableau 5).

Le budget 2006 est mobilisé autour de la question de l'emploi. Cela se traduit par le prolongement des allègements de charges déjà engagés, la mise en œuvre du plan « services à la personne » et l'accélération de la mise en place des nouveaux contrats aidés (contrats d'avenir, contrats d'insertion - revenu minimum d'activité, contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrats initiative emploi) prévus par la loi de cohésion sociale de janvier 2005. Le plan « service à la personne » consiste en une exonération totale des cotisations patronales de Sécurité sociale pour les entreprises de ce secteur. Le programme « accès et retour à l'emploi » comprend une enveloppe de 3,4 milliards d'euros qui permettra de financer jusqu'à 200 000 contrats d'avenir et 120 000 CAE. Le PLF 2006 prévoit également une montée en charge du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Enfin, la loi de cohésion sociale prévoit également 160 000 entrées en contrats de professionnalisation et 265 000 en apprentissage pour 2006.

Le budget 2006 est construit également autour du renforcement des composantes régaliennes de l'État. Une enveloppe supplémentaire de 1,6 milliard d'euros est consacrée aux budgets de la défense, de la justice et de l'intérieur.

Le PLF 2006 dégage également 1 milliard d'euros supplémentaires pour la recherche et l'enseignement supérieur.

Enfin, l'Agence pour l'innovation industrielle, mise en place en 2005, bénéficiera de 2 milliards d'euros d'ici 2007 et les grands projets d'infrastructures d'au moins 1,5 milliard.

Équilibre du budget de l'État

Le déficit budgétaire de 2005 a été revu à la hausse de 1,6 milliard d'euros par rapport à la LFI 2005 (tableau 6), en raison de recettes fiscales moins élevées que prévus (2,8 milliards), malgré des recettes non fiscales supplémentaires (1,2 milliard). Les dépenses budgétaires ont été conformes à celles inscrites dans la LFI 2005.

TABLEAU 6 : ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

En milliards d'euros

	LFI 2005	PLFR2005	PLF 2006
<i>Recettes totales du budget général</i> ¹	242,7	241,1	217,3
Recettes fiscales nettes	271,8	269,7	257,7
Recettes fiscales nettes (à structure constante)	271,8	269,7	278,4
Recettes non fiscales nettes	33,2	34,4	24,8
Recettes non fiscales nettes (à structure constante)	33,2	34,4	35,5
Prélèvements sur les recettes	- 62,3	- 63,1	- 65,3
Dépenses du budget général (à structure constante)	271,3		276,3
Allègements de charges	17,1		
Compte « pensions »			- 10,0
Autres transferts			- 0,1
<i>Dépenses du budget général</i>	<i>288,5</i>	<i>288,5</i>	<i>266,1</i>
Solde du budget général	- 45,7	- 47,4	- 48,8
Solde des comptes spéciaux du Trésor	0,6	0,6	2,0
<i>Solde général de l'État</i> ²	<i>- 45,2</i>	<i>- 46,8</i>	<i>- 46,8</i>

1. Nettes des remboursements et dégrèvements et des recettes d'ordre 2.

2. Hors budgets annexes.

Source : PLF 2006.

En 2006, le gouvernement anticipe une stabilisation en valeur du déficit de l'État à 46,8 milliards d'euros. Ce budget est construit sur une croissance nulle en volume des dépenses de l'État, à structure constante, pour la troisième année consécutive. Ces dépenses s'établissent, à structure constante de 2005, à 276,3 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 1,8 % équivalente à l'inflation prévisionnelle. La compensation des allègements de charges, qui était encore du ressort de l'État en 2005, a été transférée à la Sécurité sociale en 2006. Ces exonérations de charges sur les bas salaires, qui représentent 17,1 milliards d'euros en 2005, allègent les dépenses de l'État de 18,9 milliards d'euros en 2006. En contrepartie, des recettes de l'État d'un montant équivalent ont été transférées au profit des organismes de Sécurité sociale.

TABLEAU 7 : CONTRIBUTIONS DES PRINCIPAUX IMPÔTS À L'ÉVOLUTION SPONTANÉE DES RECETTES

	Niveau 2004 (en milliards d'euros)	2005 (en %)	2006 (en %)
TVA	121,0	2,2	2,0
Impôt sur les sociétés	38,7	0,3	1,2
Impôt sur le revenu	53,4	1,4	0,8
Autres recettes fiscales	52,6	0,2	0,6
Progression spontanée des recettes fiscales nettes	265,7	4,1	4,6
PIB en valeur	1 646	3,0	3,7
Élasticité des recettes fiscales au PIB	1,7	1,4	1,2

Source : PLF 2006.

TABLEAU 8 : DÉCOMPOSITION DES RECETTES FISCALES NETTES POUR 2006

En milliards d'euros

Montant révisé des recettes fiscales nettes en 2005	269,7
— Évolution spontanée	12,3
— Mesures d'allègement	- 0,8
— Mesures fiscales d'harmonisation et de simplification	1,0
— Impact des mesures des années précédentes	- 3,8
Recettes fiscales nettes en 2006 à structure constante	278,4
Transferts de recettes	- 20,7
Recettes fiscales nettes en 2006 à structure courante	257,7

Source : PLF 2006.

Les modifications de périmètre induites par la LOLF, en imposant le suivi des dépenses de pensions sur un compte d'affectation spéciale spécifique, diminueront les dépenses de l'État de plus de 10 milliards d'euros.

Les recettes fiscales nettes pour 2006 s'établissent à 278,4 milliards d'euros, hors prise en compte de l'effet des mesures de périmètre. Ces recettes sont en progression de 8,7 milliards par rapport à 2005, soit 3,2 %.

La progression « spontanée » des recettes fiscales nettes en 2006 est estimée à 12,3 milliards d'euros (tableau 8). Cette augmentation « spontanée » de 4,5 % des recettes fiscales nettes en 2006, rapportée à la croissance prévisionnelle du PIB en valeur (3,7 %), correspond à une élasticité des recettes au PIB de 1,2 (après 1,4 en 2005) (tableau 7). Le gouvernement prévoit une progression « spontanée » de l'impôt sur les sociétés de 8 %, de l'impôt sur le revenu de 4,5 %, de la TVA de 4,3 % et de la TIPP de 0,5 %, avant la prise en compte du transfert de 0,3 milliard d'euros aux régions.

Pour obtenir les recettes fiscales nettes en 2006 à structure constante, il faut retrancher à l'évolution « spontanée » des recettes les effets des nouvelles mesures fiscales d'allègement (800 millions d'euros) ainsi que celles prises antérieurement (3,8 milliards d'euros) et ajouter 1 milliard d'euros dus aux mesures de simplification et de rationalisation d'avantages fiscaux.

Enfin, les mesures de transferts minorent les recettes fiscales de 20,7 milliards d'euros.

Les recettes non fiscales diminuent en 2006 de 10,6 milliards d'euros par rapport à la LFI 2005, en raison uniquement d'un changement de périmètre lié à la mise en application de la LOLF. À structure constante, les recettes non fiscales de l'État progressent en effet en 2006 de 2,2 milliards d'euros par rapport à la LFI 2005.

Enfin, les prélèvements sur recettes sont en hausse en 2006 de 2,1 milliards d'euros par rapport à la LFI 2005 en raison de la hausse, à structure constante, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (1,5 milliard d'euros) et de l'Union européenne (1,4 milliard d'euros).

Les nouvelles mesures fiscales pour 2006

Les nouvelles mesures comprises dans le PLF pour 2006 réduisent les prélèvements sur les ménages de 360 millions d'euros (tableau 9). Les ménages vont bénéficier essentiellement d'une revalorisation de 500 millions d'euros de la Prime pour l'emploi. En revanche, l'imposition des intérêts des PEL de plus de 12 ans augmenterait les prélèvements de 230 millions. La

hausse des prélèvements sociaux (hausse de 0,2 point du taux de cotisation au Régime général de l'assurance vieillesse dans le cadre de la loi Fillon et l'augmentation du taux de cotisation au régime complémentaire AGIRC) ampute de plus de 1 milliard d'euros le revenu des ménages en 2006.

Un certain nombre de mesures prises par le passé vont diminuer les prélèvements sur les ménages à hauteur de 1,18 milliard d'euros, dont le crédit d'impôt en faveur de l'accession à la première propriété et l'augmentation des abattements applicables aux successions représentent respectivement 500 et 400 millions d'euros.

Toutes mesures confondues, les ménages français verraient en 2006 une diminution de leurs prélèvements de près de 500 millions d'euros.

Les nouvelles mesures comprises dans le budget 2006 prévoient une augmentation des prélèvements de 515 millions d'euros sur les entreprises si l'on tient compte des mesures de simplification et de rationalisation des avantages fiscaux : elles vont en effet accroître les prélèvements sur les entreprises de 1,2 milliard d'euros. Elles se composent de la simplification et du rééquilibrage de l'imposition forfaitaire annuelle (500 millions d'euros), de l'imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors de l'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (385 millions d'euros), de la non déductibilité des provisions sur titres de participation et immeubles à hauteur des plus-values latentes (115 millions d'euros) et de l'accélération de la réforme du financement de l'apprentissage (200 millions d'euros).

Les mesures comprises dans le PLFSS 2006 prévoient une augmentation des prélèvements sociaux des entreprises à hauteur de 1,2 milliard d'euros. Les mesures ayant le plus fort impact sont le prélèvement par anticipation des contributions sociales sur les intérêts des PEL (720 millions) et l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires des industries pharmaceutiques (300 millions). La hausse de la cotisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles ainsi que celle de l'AGIRC représentent 515 millions d'euros de prélèvements supplémentaires pour les entreprises en 2006.

Les mesures décidées antérieurement à la loi de finances 2006 diminuent de 3,73 milliards d'euros les prélèvements des entreprises en 2006. Elles se composent principalement de la hausse des allègements de charges patronales sur les bas salaires (1,8 milliard d'euros), du dégrèvement de taxe professionnelle pour les nouveaux investissements (1,25 milliard) et de la suppression en deux ans de la majoration de 3 % sur l'IS (550 millions).

L'ensemble des mesures conduit à une baisse des prélèvements à la charge des entreprises de 1,5 milliard d'euros en 2006. Si l'on ajoute les mesures fiscales relatives aux ménages, la totalité des prélèvements (hors collectivités locales) pesant sur l'économie française diminuerait de 1,7 milliard d'euros en 2006.

Les autres dépenses des APU

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale, hors effets des transferts, devraient croître en volume à un rythme proche en 2005 (2,4 %) de celui de 2004 (2,5 %), et ce malgré le ralentissement des dépenses d'assurance maladie et chômage, ces dernières étant compensées par la forte croissance des prestations des branches vieillesse et famille.

TABLEAU 9 : MESURES CONCERNANT LES PRÉLÈVEMENTS EN 2006

En millions d'euros

Ménages	- 480
<i>PLF 2006</i>	- 360
Prime pour l'emploi	- 500
Incitations aux transmissions anticipées de patrimoine	- 40
Instauration d'un abattement de 5 500 euros pour les successions et donations	- 40
Imposition des intérêts des PEL de plus de 12 ans	230
Autres	- 10
<i>Mesures antérieures</i>	- 1 180
Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété	- 500
Augmentation des abattements applicables aux successions	- 400
Réduction d'impôt au titre des intérêts des prêts à la consommation	- 220
Relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	- 60
<i>Protection sociale</i>	1 060
Hausse de 0,2 point du taux de cotisations au titre de l'assurance vieillesse (loi Fillion)	880
Hausse des taux de cotisations AGIRC	180
Entreprises	- 1 470
<i>PLF 2006</i>	515
Exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les exploitants agricoles	- 140
Aménagement du crédit d'impôt de recherche	- 40
Mesures d'harmonisation et de simplification	1 200
Autres	- 35
Plan d'urgence pour l'emploi	- 470
<i>Mesures antérieures</i>	- 3 735
Dégrèvement de la taxe professionnelle des investissements nouveaux	- 1 250
Suppression en deux ans de la majoration de 3 % sur l'IS	- 550
Exonération des plus-values professionnelles pour la reprise d'activité de proximité	- 80
Exonération des plus-values réalisées par les commerçants et artisans	- 40
Autres	- 15
Allègement de charges patronales sur les bas salaires	- 1 800
<i>Protection sociale</i>	1 750
Anticipation de l'assujettissement aux prélèvements sociaux des intérêts des PEL de plus de 10 ans	720
Taxe exceptionnelle sur l'industrie pharmaceutique	300
Fin de l'abattement de 30 % pour les salariés à temps partiel	100
Extension de la C3S au secteur public	70
Hausse cotisation accident du travail	415
Hausse des taux de cotisations AGIRC	100
Réduction du seuil des indemnités sur les indemnités du contrat de travail	45
<i>Autres mesures de Sécurité sociale</i> ¹	180
<i>Autres mesures</i> ²	40
Total	- 1 730

1. Il s'agit de l'assujettissement des chambres d'hôtes aux cotisations sociales, du relèvement du taux de la taxe sur les mutuelles au profit du fonds CMU, de l'impact sur les cotisations sociales et sur la CSG du mode de recouvrement des indépendants, de l'incidence sur les prélèvements sociaux de la suppression de l'avoir fiscal.

2. Elles comprennent les autres mesures de périmètre tels le transfert hors APU de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, ou l'intégration de recettes précédemment hors APU tels l'adossement du régime RATP au régime général, ou la budgétisation des droits de licence sur la rémunération des débiteurs de tabac.

Sources : PLF 2006, PLFSS 2006, calculs de l'auteur.

Les prestations versées par la CNAV se sont accrues par la montée en charge des retraites anticipées en 2005 et par la prise en charge d'une partie des pensions des agents des IEG, ces deux éléments contribuant pour près de trois points à la croissance des prestations du Régime général. Les dépenses de la branche « vieillesse », qui incluent l'ensemble des régimes obligatoires augmenteraient en 2005 de 3,8 % en volume (tableau 10). Les prestations familiales connaîtraient en 2005 une augmentation de 4,4 % en valeur (après 4,2 % en 2004), sensiblement plus rapide que les années précédentes, qui s'explique essentiellement par la montée en régime de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Ce dynamisme des prestations vieillesse et famille serait compensé par le ralentissement des dépenses de santé en 2005. La réforme de l'assurance maladie a produit des effets sensibles sur la maîtrise des dépenses de santé (dans le champ de l'ONDAM), qui augmenteraient de 2 % en volume en 2005, après avoir crû de 2,8 % en 2004. Enfin, l'amélioration du marché de l'emploi et la poursuite des réformes de l'assurance chômage diminueraient les prestations chômage en 2005.

TABLEAU 10 : DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE EN VOLUME PAR BRANCHE

En volume, en %

	2005	2006
Dépenses Maladie	2,0	1,0
Dépenses Vieillesse	3,8	2,1
Dépenses Famille	2,9	2,5
Dépenses Chômage	- 2,2	- 3,7
Dépenses administrations de Sécurité sociale	2,4	1,2

Sources : RESF 2006, PLFSS 2006, calculs de l'auteur.

En 2006, le coup de frein sur les dépenses des organismes de Sécurité sociale (1,2 % en volume), vecteur principal du ralentissement de la dépense publique, serait en partie compensé par le dynamisme des dépenses des ODAC et des collectivités locales.

Les dépenses de la branche « vieillesse » ralentiraient en 2006 (2,1 % en volume) avec la fin de la montée en charge des retraites anticipées. D'autre part, l'adossement du régime des IEG au Régime général, qui a eu un impact sur la croissance des prestations retraites en 2005, n'en aura pas en 2006. Les dépenses de santé (dans le champ de l'ONDAM) continueraient à ralentir avec la poursuite des effets de la réforme de l'assurance maladie. Cependant, le PLFSS pour 2006 table sur une croissance des dépenses de santé de 1 % en volume. Or, depuis 2000, les dépenses de santé ont toujours crû plus rapidement que le PIB (hausse de 0,9 point de PIB entre 2000 et 2004). De plus, au cours de ces cinq années, les objectifs fixés par le gouvernement ont toujours sous-estimé la croissance effective des dépenses de santé. L'objectif que s'est fixé le gouvernement en matière de santé pour 2006 (une croissance des dépenses de santé inférieure de 1,25 point à celle du PIB) est donc ambitieux au regard du passé récent. Enfin, la décrue du chômage en 2006 permettrait une réduction substantielle des dépenses d'assurance chômage.

En revanche, les dépenses des ODAC augmenteraient significativement en 2006 (5,9 % en volume après 2 % en 2005 et celles des collectivités locales croîtraient en 2006 (2,9 % en volume) un peu plus rapidement qu'en 2005 en raison d'un fort dynamisme de la masse salariale.

Les finances publiques à moyen terme et la dette publique

Dans le scénario bas du programme pluriannuel des finances publiques, la maîtrise des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale, notamment l'assurance maladie, devrait permettre de ramener le déficit public de 3,6 % du PIB en 2004 à 1,6 % en 2009 (tableau 12). Dans le scénario haut du gouvernement, qui semble peu réaliste, le solde public retournerait à l'équilibre en 2009. C'est pourquoi nous nous attachons à commenter uniquement le scénario bas. Le solde structurel (y compris charges d'intérêts) s'améliorerait de 1,8 point de PIB entre 2005 et 2009, dont plus de la moitié entre 2008 et 2009. Les baisses des taux de prélèvements obligatoires, à partir de 2007, seraient en effet plus que compensées par la réduction des dépenses publiques en points de PIB.

TABLEAU 11 : MESURES CONCERNANT LES PRÉLÈVEMENTS EN 2007

En millions d'euros

	2007
État	- 6 180
PLF 2006	- 5 080
Mesures d'allègement en faveur des ménages	- 4 850
Mesures d'allègement en faveur des entreprises	- 230
Autres mesures prises antérieurement	- 1 100

Source : RESF 2006.

Les nouvelles mesures fiscales sont connues pour 2006 et les mesures de la réforme fiscale annoncée par le gouvernement Villepin pour 2007 ont été évaluées. Les mesures fiscales connues représenteraient une baisse des prélèvements obligatoires de 6,2 milliards en 2007 (tableau 11). En 2007, les prélèvements sur les ménages vont diminuer de 4,85 milliards d'euros, dont 4,6 milliards au titre de la réforme fiscale. Les piliers de cette réforme sont :

— La modification du barème de l'impôt sur le revenu qui sera réduit à quatre tranches d'imposition et l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'impôt. Cette modification se traduira par un gain fiscal de 3,6 milliards d'euros pour les ménages.

— La revalorisation de la prime pour l'emploi à hauteur de 500 millions d'euros (après 500 millions d'euros également en 2006).

— La mise en place d'un « bouclier fiscal » qui plafonne à 60 % le montant total des impôts (IRPP, ISF et taxes foncières et d'habitation) par rapport à l'ensemble des revenus imposables. Ce bouclier représente une baisse des prélèvements de 400 millions d'euros pour les ménages.

À cette réforme fiscale s'ajoute la mesure décidée antérieurement du dégrèvement de la taxe professionnelle pour investissement nouveau qui représente, en 2007, une réduction des prélèvements à la charge des entreprises de 1,1 milliard d'euros.

Le taux de prélèvements obligatoires augmenterait donc de 0,1 point de PIB en 2006 et baisserait de 0,3 point en 2007, avant de diminuer respectivement de 0,2 et 0,1 point de PIB en 2008 et 2009. La réduction du déficit structurel est due au ralentissement accru des dépenses publiques, qui repose à la fois sur la réduction tendancielle des dépenses de l'État et la maîtrise des dépenses sociales. Après une baisse de 0,3 point de PIB en 2006, les dépenses publiques diminueraient de 2 points de PIB entre 2007 et 2009.

TABLEAU 12 : ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC ET DÉCOMPOSITION CONJONCTURELLE-STRUCTURELLE

En points de PIB

	2005	2006	2007	2008	2009
Solde public	- 3,0	- 2,9	- 2,9	- 2,3	- 1,6
Variation des taux de PO	0,4	0,1	- 0,3	- 0,2	- 0,1
Variation des dépenses publiques	0,3	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,8
Variation du solde structurel*	0,4	0,3	0,1	0,4	0,6
Variation du solde conjoncturel	- 0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Impact des recettes non fiscales sur le solde public	0,4	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0
Dette publique au sens de Maastricht	65,8	66,0	66,3	66,1	65,1

* Y compris charges d'intérêts.

Sources : Programme pluriannuel des finances publiques 2007-2009, calculs OFCE.

Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une croissance de 2,25 % par an à partir de 2006, rythme supérieur d'un quart de point à celui de la croissance potentielle. Le gouvernement retient en effet une croissance potentielle de 2,2 % jusqu'en 2006, puis de 2 % à partir de 2007 en raison du ralentissement tendanciel de la population active. Le solde conjoncturel s'améliorerait ainsi de 0,4 point de PIB entre 2007 et 2009.

Notre prévision de déficit public diffère quelque peu de celle du gouvernement à partir de 2007, avec pourtant les mêmes évolutions de croissance, de dépenses publiques et de taux de prélèvements obligatoires. Les recettes non fiscales exceptionnelles contribuent à réduire le déficit public à hauteur de 0,2 point de PIB en 2006. Or, si ces recettes ne sont pas reconduites les années suivantes, le déficit public sera automatiquement plus élevé de 0,2 point de PIB. Notre prévision n'intègre pas une reconduite systématique de ces recettes, ce qui explique que le déficit public soit en 2009 de 0,2 point de PIB supérieur à celui affiché dans le programme pluriannuel des finances publiques ■

À PARAITRE

REVUE DE L'OFCE Numéro 96 / Janvier 2006 (248 pages)

DOSSIER : Bien-être et générations

DOSSIER : Immobilier

DOSSIER : Biotechnologies

Numéro : ISBN 2-7246-3050-5 - Prix 20 euros.