

RIGUEUR, SUITE...

Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale en 2005

Gaël DUPONT

Département analyse et prévision

La loi de finance et la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 prévoient une croissance de 2,5 % en 2005. Sous cette hypothèse, le déficit des administrations publiques (APU) passerait en dessous de 3,0 % du PIB, grâce à une baisse du déficit structurel de 0,4 point de PIB et à une recette exceptionnelle (soulte des industries électriques et gazières, IEG) de la même ampleur. Mais compte tenu de la situation conjoncturelle, cette prévision de croissance est optimiste. Si la croissance n'était que de 2,0 % en 2005, le déficit des APU atteindrait 3,3 % l'année prochaine, à supposer que l'objectif de croissance des dépenses publiques soit tenu, ce qui n'a pas été le cas en 2004.

Le gouvernement prévoit une croissance des dépenses publiques de 1,6 % en volume. La rigueur budgétaire est très forte au niveau de l'État, dont les dépenses doivent augmenter de 0,2 % en volume, ce qui implique une baisse de 0,9 % en termes réels hors charges de la dette et pensions de retraite. La réforme de l'assurance maladie doit également permettre un net ralentissement des prestations sociales (+ 2,0 % en volume après + 2,6 % en 2004). Par ailleurs, le gouvernement annonce une légère remontée des prélèvements obligatoires (PO) l'année prochaine.

Le programme pluriannuel de finances publiques prévoit un déficit inférieur à 1 % du PIB en 2008, grâce à une hausse des dépenses publiques très faible historiquement et à une stabilisation du taux de PO.

Plus de croissance et moins de restriction budgétaire que prévu en 2004

En 2004, l'activité a été plus dynamique que ce qui était prévu au moment de la loi de finances pour 2004 présenté à l'automne 2003. La loi de finances pour 2005 prévoit une croissance de 2,5 % en 2004 contre 1,7 % prévu un an plus tôt. Malgré cet écart, le gouvernement annonce le même déficit des APU : 3,6 % du PIB (tableau 1).

Les plus-values fiscales engendrées par le surplus de croissance (un peu moins de 0,4 point de PIB, soit 6 milliards) ont été utilisées à hauteur de 0,1 point (1,7 milliard) pour réduire le déficit (le point de départ du déficit en 2003 était plus élevé) et pour le reste, pour financer davantage de dépenses. La loi de finances initiale (LFI) pour 2004 prévoyait une croissance des dépenses publiques de 1,1 % en volume et le gouvernement annonce aujourd'hui 1,6 % de croissance pour l'année 2004. Le dépassement (0,25 point de PIB soit 4,3 milliards) concerne notamment les dépenses de l'État (1,7 milliard), les dépenses d'assurance maladie (1,3 milliard) et l'Unedic. La baisse du déficit structurel, qui était annoncée de 0,7 point de PIB en 2004, serait finalement de 0,5 point.

TABLEAU I : CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DES LOIS DE FINANCES

| Taux de croissance (sauf mention) | LFI 2004 | | LFI 2005 | | |
|--------------------------------------|----------|------|----------|------|------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2005 |
| PIB | 0,5 | 1,7 | 0,5 | 2,5 | 2,5 |
| Consommation des ménages | 1,3 | 1,8 | 1,4 | 2,4 | 2,4 |
| Investissement des entreprises | -2,4 | 1,9 | -1,9 | 4,3 | 4,7 |
| Salaire moyen en valeur ¹ | 2,2 | 2,7 | 1,6 | 2,2 | 2,8 |
| Effectifs moyens ¹ | 0,1 | 0,4 | 0,0 | 0,3 | 1,2 |
| Prix de consommation hors tabac | 1,7 | 1,5 | 1,9 | 1,7 | 1,8 |
| Prix de consommation y c. tabac | 2,0 | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 1,8 |
| Croissance OCDE hors France | 1,8 | 2,3 | 2,3 | 3,5 | 2,7 |
| Prix Brent spot (en \$) | 28,7 | 26,0 | 28,8 | 36,7 | 36,5 |
| Cours euro/dollar | 1,11 | 1,10 | 1,13 | 1,22 | 1,22 |

1. Secteur privé principalement marchand.

Source : Projet de loi de finances (PLF) 2005.

D'après la loi de finances rectificative pour 2004, les dépenses du budget général auront été supérieures de 1,74 milliard à ce qui était prévu dans la LFI. Mais comme les ressources ont été très supérieures à ce qui était prévu (de 7,48 milliards), le déficit s'améliore de 5,75 milliards. Compte tenu du dépassement, les

dépenses du budget général ont augmenté de 2,0 % au lieu des 1,3 % de croissance prévue dans la LFI.

Cependant, après une croissance décevante au troisième trimestre 2004 (0,1 %), la prévision économique incluse dans la LFI 2005 est très optimiste. En l'absence d'une révision des comptes des trimestres antérieurs, la croissance moyenne sur l'année 2004 s'établirait à 2,1 % si le PIB augmente de 0,5 % au quatrième trimestre, et de 2,2 % si la hausse est de 0,8 %. En définitive, en 2004, le déficit des APU pourrait être supérieur d'environ 0,1 point de PIB à ce qui est prévu dans la LFI 2005.

La principale conséquence de cette fin d'année décevante et de la situation conjoncturelle incertaine (hausse de l'euro, mauvaise orientation des indicateurs conjoncturels¹) concerne la croissance de 2005. Dans l'hypothèse d'une croissance de 0,5 % (respectivement 0,8 %) au quatrième trimestre, l'économie devrait croître à un rythme annuel de 3,0 % (respectivement 2,7 %) pour que l'hypothèse de 2,5 % de croissance moyenne se réalise. C'est optimiste sans être impossible. Malgré les incertitudes sur la croissance économique en 2005, nous pensons que ce débat n'est pas central concernant le budget de l'année prochaine. Le gouvernement ne doit pas avoir une politique procyclique consistant à durcir la politique budgétaire en cas de mauvaises nouvelles conjoncturelles.

La baisse du déficit reste le premier objectif du gouvernement en 2005

Après trois années au-dessus de la règle européenne qui prescrit un déficit public inférieur à 3,0 % du PIB, le déficit des APU devrait redevenir inférieur à ce seuil en 2005 (tableau 2).

TABLEAU 2 : AGRÉGATS DE FINANCES PUBLIQUES

En points de PIB

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Solde public | -1,4 | -1,6 | -3,3 | -4,1 | -3,6 | -2,9 |
| Dépenses publiques | 52,7 | 52,6 | 53,6 | 54,7 | 54,0 | 53,6 |
| Croissance en volume ¹ | 1,7 | 1,6 | 3,2 | 2,1 | 1,6 | 1,6 |
| Prélèvements obligatoires | 45,0 | 44,7 | 43,8 | 43,8 | 43,6 | 43,7 |
| Dette publique | 57,2 | 56,8 | 58,8 | 63,7 | 64,8 | 65,0 |

1. Déflaté de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : PLF 2005 Rapport économique, social et financier (RESF).

La croissance prévue par le gouvernement est légèrement supérieure à la croissance potentielle (2,25 %). Cela va permettre de réduire de 0,1 point de PIB la composante conjoncturelle du déficit (tableau 3). Par ailleurs, le déficit structurel se réduira sensiblement pour la seconde année consécutive du fait du contrôle des dépenses publiques et d'une légère hausse des PO. Mais le déficit des APU ne parvient sous le seuil de 3,0 % que grâce à la soulte IEG. En échange du versement de 7,7 milliards (0,45 point de PIB), les IEG transfèrent à la Sécurité sociale le paiement futur de la partie des pensions correspondant aux droits du Régime général².

Malgré la baisse du déficit et la réalisation d'un excédent primaire (les charges de la dette représentent 3,0 % du PIB), la dette continuera à augmenter, quoique modestement : le taux d'intérêt apparent de la dette (4,6 %) est légèrement supérieur au taux de croissance nominal de l'économie (4,3 %). La prévision

d'une dette de 65 % du PIB repose sur l'hypothèse de flux nets de créances nuls. Toute privatisation (respectivement recapitalisation d'entreprise publique) réduirait (respectivement augmenterait) la dette publique de la même ampleur.

Le taux de PO augmentera de 0,1 point de PIB du fait d'une élasticité spontanée des PO au PIB supposée légèrement supérieure à 1 (1,07) et de hausses de prélèvements sociaux qui compenseront les baisses d'impôts.

Hors soulte IEG, les recettes non fiscales des APU vont baisser de 0,2 point de PIB en 2005. Il s'agit probablement de recettes non fiscales de l'État qui sont comptabilisées dans le déficit au sens de la comptabilité budgétaire, mais pas dans le déficit au sens de Maastricht : le déficit de l'État au sens de la comptabilité budgétaire se réduit de 0,4 point de PIB alors que le déficit au sens de Maastricht ne se réduit que de 0,2 point de PIB (tableau 5). Selon la CDC (Flash n° 284), il s'agit de recettes en provenance des revenus futurs issus des fonds d'épargne.

TABLEAU 3 : DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DU SOLDE PUBLIC

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|
| Solde | -0,8 | 0,5 | 0,7 |
| Soulte IEG | | | 0,4 |
| Composante conjoncturelle | -0,9 | 0,0 | 0,1 |
| Composante structurelle (CS) | 0,1 | 0,5 | 0,2 |
| Variation discrétionnaire de la CS | 0,2 | 0,6 | 0,4 |
| Dépenses | 0,0 | 0,5 | 0,3 |
| Mesures PO ¹ | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Var non discrétionnaire de la CS | -0,1 | 0,0 | -0,2 |
| Évolution spontanée du taux de PO ¹ | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| Recettes hors PO | 0,0 | 0,1 | -0,2 |

1. Du fait des arrondis et de la baisse de 0,1 point du taux de prélèvement en faveur de l'Union européenne, ceci est cohérent avec la baisse de 0,2 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires en 2004.

Sources : RESF 2005, calculs de l'auteur.

Les dépenses publiques ont ralenti en 2004 et doivent conserver le même rythme de 1,6 % de croissance en volume en 2005. En 2005 comme en 2004, la stabilisation en volume des dépenses du budget général de l'État et la réforme de l'assurance-chômage (Unedic) modèrent les dépenses publiques. À l'inverse, la montée en charge de la Prestation d'Accueil au Jeune Enfant (PAJE) et du plan « hôpital », ainsi que les départs anticipés en retraite prévus par la réforme de 2003 continuent à pousser les dépenses vers le haut. Le ralentissement des dépenses de base d'assurance maladie, engagé en 2004, doit se poursuivre en 2005 grâce à la réforme adoptée mi-2004. À l'inverse, la montée en charge du plan handicap soutient les dépenses sociales des départements.

In fine, le ralentissement des dépenses des administrations de Sécurité sociale compense une légère accélération des dépenses des administrations locales et de l'État (tableau 4). Le

1. La baisse du prix du pétrole est une bonne nouvelle pour l'économie française, mais le cours du brut est encore, aujourd'hui, supérieur à la prévision du gouvernement

2. Compte tenu de la masse salariale des entreprises du secteur, EDF et GDF verseront 95 % de cette soulte. Une négociation est en cours avec les régimes complémentaires pour la partie des pensions correspondant à ces régimes. La partie des droits qui excède les droits des salariés du secteur privé sera versée par un troisième régime, professionnel.

dynamisme des dépenses des collectivités locales vient notamment du rythme des investissements, de la hausse des cotisations retraites au régime de base (CNRACL) et au nouveau régime de retraite complémentaire. Compte tenu de leur poids, les dépenses des administrations de Sécurité sociale constituent cependant la principale contribution à la croissance des dépenses des APU (0,9 point sur 1,6).

TABLEAU 4 : CROISSANCE DES DÉPENSES DES APU¹

| En volume | | | | |
|-------------------------------------|-------|------|------|------|
| | Poids | 2003 | 2004 | 2005 |
| État & Odac ² | 36 | -0,2 | 0,0 | 0,3 |
| Administrations locales | 19 | 3,3 | 2,7 | 3,0 |
| Administrations de Sécurité sociale | 45 | 3,4 | 2,6 | 1,9 |
| Ensemble des APU | 100 | 2,1 | 1,6 | 1,6 |

1. Il s'agit des dépenses hors transferts entre sous secteurs des administrations. Les principaux changements de périmètre ont été neutralisés. 2. Organismes divers d'administration centrale. Source : Estimations auteur d'après le RESF.

Un certain nombre de mesures transfèrent des dépenses entre sous-secteurs des administrations publiques. Le gouvernement a notamment transféré des compétences vers les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. En 2004, l'État a par exemple transmis aux départements la gestion du RMI, soit une charge de 5 milliards. En 2005, 550 millions d'euros de dépenses sont transférées (notamment la formation des travailleurs sociaux et les fonds d'aide aux jeunes). Une partie de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers et de la Taxe sur les Conventions d'Assurance est transférée parallèlement.

Orientation générale de la loi de finances : rigueur budgétaire

Le gouvernement affiche quatre priorités : (1) la baisse du déficit public, (2) la croissance et l'emploi, (3) la justice sociale et (4) les fonctions régaliennes.

La loi de finances prévoit une réduction du déficit de l'État de 10,2 milliards par rapport à la LFI 2004. En fait, compte tenu des résultats meilleurs que prévus en 2004, la baisse effective prévue par la LFI 2005 est de seulement 4,4 milliards (tableau 5).

TABLEAU 5 : ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

| En milliards d'euros | | | |
|---|----------|-----------|----------|
| | LFI 2004 | PLFR 2004 | PLF 2005 |
| Ressources du budget général ¹ | 228,3 | 235,8 | 243,0 |
| Recettes fiscales nettes | 256,5 | 262,4 | 272,1 |
| Recettes non fiscales | 33,4 | 34,1 | 33,1 |
| Prélèvements sur les recettes | -61,6 | -60,8 | -62,3 |
| Dépenses du budget général | 283,7 | 285,4 | 288,5 |
| Solde du budget général | -55,4 | -49,6 | -45,5 |
| Solde des comptes spéciaux du Trésor | 0,3 | 0,3 | 0,6 |
| Solde général de l'État ² | -55,1 | -49,3 | -44,9 |
| En points de PIB | -3,4 | -3,0 | -2,6 |
| Au sens de Maastricht ³ | -3,7 | -3,2 | -3,0 |

1. Nettes des remboursements et dégrèvements et des recettes d'ordre. 2. Hors budgets annexes. 3. État uniquement, pas ensemble des APU.

Source : PLF 2005, Projet de loi de finance Rectificative 2004.

Les dépenses du budget général (BG) augmenteront de 2,0 % (à périmètre constant) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, soit une hausse de 0,2 % en volume³ (tableau 6). Si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses de l'État, les dépenses doivent augmenter de 1,7 %.

TABLEAU 6 : AGRÉGATS DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

| | LFI | PLF | Croissance ¹ | |
|--|-------|-------|-------------------------|--------|
| | 2004 | 2005 | En % | En mds |
| Budget général ² | 283,7 | 288,5 | 2,0 | 5,6 |
| Prélèvements sur recettes des collectivités locales | 45,2 | 45,7 | 3,2 | 1,4 |
| Prélèvements sur recettes de l'Union européenne | 16,4 | 16,6 | 1,0 | 0,2 |
| Remboursements et dégrèvements sur impositions locales | 9,4 | 11,1 | 17,9 | 1,7 |
| Comptes spéciaux du Trésor ³ | 7,3 | 4,3 | -37,7 | -2,8 |
| Agrégat élargi des charges budgétaires | 362,0 | 366,2 | 1,7 | 6,1 |

1. À périmètre constant (les changements de périmètre réduisent de 2 milliards les dépenses au sens de l'agrégat élargi). 2. Net des remboursements et dégrèvements (hors impositions locales) et des recettes d'ordre ; agrégat présenté par le gouvernement. 3. Charges définitives des comptes d'affectation spéciale et charge nette des opérations temporaires.

Source : Rapport n°1863 Assemblée Nationale sur le PLF 2005.

Au service de la croissance et de l'emploi, des mesures concernant la fiscalité des entreprises (baisse de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, mesures contre les délocalisations et en faveur de l'apprentissage, voir plus loin), et un plan pour la recherche, doté de 1 milliard, sont adoptés. Ce dernier est constitué de 350 millions de hausses de crédits du Budget Civil de Recherche et Développement, de 350 millions de dotations en capital (financées par les produits des privatisations) à la nouvelle Agence Nationale de la Recherche, qui a pour mission de sélectionner des projets de recherche et de participer à leur financement, et de 300 millions de dépenses fiscales censées favoriser la recherche privée.

Côté justice sociale, le gouvernement annonce 1 milliard pour le plan national de cohésion sociale (dit plan Borloo), ainsi qu'une réforme de l'accession à la propriété, mais aussi la forte hausse du SMIC mi-2005 (qui sera payée par les entreprises) et la baisse des droits de succession...

Les crédits en faveur du travail et de l'emploi, de la ville, du logement et de la solidarité augmentent de 2,5 % par rapport à la LFI 2004 pour atteindre 40,3 milliards (tableau 7). Dans les faits, l'essentiel de la hausse a été réalisée au cours de la seconde moitié de 2004 et entérinée dans le collectif budgétaire.

Côté politique de l'emploi, les crédits augmentent de 1,8 % à structure constante, et de 3,5 % hors aides à la réduction du temps de travail et ristournes bas salaires (tableau 8). Les dispositifs d'emplois aidés sont refondus et gérés au niveau régional par les préfets et les services de l'emploi⁴. Les flux

3. Le gouvernement annonce une hausse de 1,8 % en valeur, mais ce chiffre considère la transformation des exonérations de redevance audiovisuelle en dégrèvements comme une baisse de dépense de l'État. Avec la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, on considère qu'il s'agit d'un changement de périmètre.

4. Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi, Stage d'Accès à l'Entreprise, Contrat Initiative Emploi, Contrats Emplois Solidarité et Contrats Emplois Consolidés, Contrats d'Avenir.

d'entrée dans ces contrats doivent passer de 316 000 en 2004 à 415 000 en 2005, dont 185 000 « contrats d'avenir »⁵, contrats dans les collectivités locales et les associations destinés aux bénéficiaires du RMI et de l'Allocation Spécifique de Solidarité. Mais dans leur ensemble, les dépenses en faveur des publics prioritaires (jeunes, bénéficiaires de l'aide sociale, ...) baissent de 7,3 % entre la LFI de 2004 et le PLF 2005, notamment en raison de la diminution des crédits en faveur des « emplois jeunes » (- 36 %), dont les effectifs en poste passeraient de 97 500 en 2004 à 62 300 en 2005, et en faveur des chômeurs de longue durée (- 77 %). Le budget est stimulé par les exonérations de charges en faveur des restaurateurs (550 millions), les préretraites (+ 150 millions, soit une hausse de 48 %), qui ont été bien plus nombreuses que prévu en 2004, la création de « maisons de l'emploi », destinées à coordonner la politique de l'emploi (120 millions), et les mesures en faveur de la formation en alternance.

TABLEAU 7 : LES CRÉDITS DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE POUR 2005

Écart en millions par rapport à la LFI 2004

| | | | |
|--|-------|---------------------------|-------|
| Travail & emploi (32 213) ¹ | 565 | Ville (423) | 79 |
| PCS ² | 681 | PCS | 62 |
| Emplois jeunes | - 594 | ANRU ⁴ | 32 |
| Restauration | 550 | Solidarité (1 190) | 122 |
| Logement (6 527) | 27 | PCS | 107 |
| PCS | 150 | | |
| Aides logement | 133 | Cohésion sociale (40 353) | 793 |
| PTZ ³ | - 260 | PCS | 1 000 |

1. Entre parenthèses, budget 2005 en millions. 2. PCS, plan de cohésion sociale. 3. PTZ, prêt à taux zéro. 4. ANRU, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Sources : Ministère du travail, calculs de l'auteur.

Le gouvernement annonce une hausse des crédits en faveur du logement de 227 millions. En fait, les dépenses de l'État n'augmentent que de 27 millions, en raison d'un transfert de charges de 200 millions de l'État vers la branche famille concernant les aides à la personne. Celles-ci vont augmenter de 3,3 % (+ 430 millions), mais leur coût pour l'État n'augmentera que de 2,6 %. La réforme du prêt à taux zéro élargit le dispositif à l'achat de logement ancien et l'accroît pour les familles avec enfants. Transitoirement, en 2005, cette réforme réduit le coût budgétaire pour l'État.

TABLEAU 8 : LES CRÉDITS POUR L'EMPLOI

En milliards d'euros

| | 2001 ¹ | 2002 ¹ | 2003 ¹ | 2004 ² | 2005 ³ |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gestion de la politique de l'emploi ⁴ | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,8 |
| Formation professionnelle | 4,0 | 3,6 | 3,8 | 3,9 | 3,9 |
| Action pour publics prioritaires ⁵ | 6,4 | 6,5 | 5,7 | 5,6 | 5,2 |
| ARTT ⁶ et ristourne bas salaires (1) | 0,1 | - | - | 17,1 | 17,1 |
| Revenus de remplacement ⁷ | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 1,7 | 1,8 |
| Autres ⁸ | 0,8 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 2,1 |
| Total des crédits pour l'emploi | 16,4 | 16,6 | 15,9 | 32,3 | 32,9 |
| Total hors (1) | 16,3 | 16,6 | 15,9 | 15,2 | 15,8 |
| Taux de croissance | | 1,8 | - 4,5 | - 3,1 | 3,5 |

1. Exécution. 2. LFI. 3. PLF à structure 2004. 4. Notamment financement de l'ANPE. 5. Essentiellement les emplois aidés. 6. Aide à la réduction du temps de travail (en 2001, 2002 et 2003, ces aides n'étaient pas financées sur le budget de l'emploi). 7. financement des retraites anticipées et du chômage de solidarité. 8. Promotion de l'emploi et accompagnement des restructurations.

Source : Rapport n°1863 Assemblée Nationale sur le PLF 2005.

Enfin, 1 milliard de hausses de crédits est attribué aux lois de programmation en faveur des équipements militaires, de la sécurité intérieure et de la justice (budget en hausse de 3,4 %), ainsi que de l'aide au développement.

Les charges de la dette et les dépenses de retraite augmentent de 1,3 et 2,0 milliards respectivement. Ce sont des dépenses obligatoires : sur les 5,6 milliards de marges de hausses de dépenses, 60 % sont consacrés à ces deux postes. Le gouvernement doit donc procéder à des redéploiements de crédits.

En masse, les budgets les plus dynamiques sont l'Éducation nationale et la Défense (tableau 9). Mais presque deux tiers de la hausse du budget de l'Éducation nationale vient des dépenses de pensions. À l'inverse, les ministères de l'Équipement et des Finances voient leurs budgets se réduire en euros courants. Les évolutions des effectifs des ministères vont *grosso modo* dans le même sens, excepté pour la Défense.

TABLEAU 9 : BUDGETS DES PRINCIPAUX MINISTÈRES EN 2005

| | PLF 2005 | En % du BG | Croissance ¹ | | Croissance ¹ hors pensions | |
|--|----------|------------|-------------------------|--------|---------------------------------------|--------|
| | | | En % | En mds | En % | En mds |
| Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche | 72,5 | 25,1 | 2,3 | 1,6 | 0,8 | 0,5 |
| Travail, santé et cohésion sociale | 50,4 | 17,5 | - 0,2 | - 0,1 | - 0,2 | - 0,1 |
| Défense | 42,4 | 14,7 | 2,1 | 0,9 | 1,6 | 0,5 |
| Équipement, transport, aménagement du territoire... | 14,6 | 5,1 | - 0,5 | - 0,1 | | |
| Économie, finances et industrie | 14,9 | 5,2 | - 0,5 | - 0,1 | - 1,4 | - 0,2 |
| Intérieur, sécurité intérieure et CL | 13,5 | 4,7 | 2,2 | 0,3 | 1,2 | 0,1 |
| Budget civil de recherche et de développement | 9,3 | 3,2 | 3,8 | 0,3 | | |
| Total dépenses primaires du BG | 248,6 | 86,2 | 1,6 | 3,9 | 0,9 | 1,9 |
| Charges de la dette | 39,9 | 13,8 | 3,3 | 1,3 | | |
| Total budget général | 288,5 | 100,0 | 2,0 | 5,6 | 1,4 | 3,6 |

1. À structure constante

Sources : PLF 2005, Sénat, calculs de l'auteur.

Dans l'ensemble, les dépenses de personnel représentent 40 % du budget général (27 % pour les salaires et 13 % pour les pensions). La loi de finances prévoit la suppression de 10 211 emplois, ce qui aboutit, compte tenu de 3 023 créations de postes dans les secteurs prioritaires, à une baisse nette des effectifs de 7 188 emplois. Cela représente 12 % des 59 000 départs en retraite et 0,3 % des 2,22 millions de salariés de l'État. Les principaux bénéficiaires d'emplois sont la justice (+ 1 069) et

5. Contrat de 6 mois renouvelable dans la limite de 18 mois, rémunéré au SMIC horaire, d'une durée hebdomadaire de 26 heures, à laquelle s'ajoute 0 à 9 heures de formation.

6. L'évaluation des recettes de droits de mutation à titre gratuit par décès faite dans la LF est surprenante : hors aménagement des droits, elle suppose une reconduction du niveau exceptionnellement élevé atteint en 2004 du fait de la canicule (les recettes ont été de 7,2 milliards contre 6,6 initialement prévus).

l'enseignement supérieur (+ 1 000) et le ministère de l'intérieur (+ 737). En revanche, l'Enseignement scolaire (- 4 816), les ministères des Finances (- 2 210) et de l'Équipement (- 1 401) et la Défense (- 1 018) voient leurs effectifs se réduire. Rappelons que les ministères de l'Enseignement, de la Défense, des Finances et de l'Intérieur représentent 87,4 % des effectifs.

Le budget 2005 ne prévoit pas de crédits pour une hausse générale du point fonction publique (FP), mais seulement 400 millions pour des mesures indemnitaires et catégorielles. Le ministre de la FP a cependant annoncé le 8 décembre 2004, une augmentation générale d'au moins 0,5 % du point FP, ce qui représenterait un coût supplémentaire de 400 millions, soit 0,14 % du budget général. Pour l'ensemble des APU, cette hausse conduirait à une augmentation des dépenses de 0,06 % du PIB.

Si on suppose que cette hausse se cumule avec les 0,5 point de mesures catégorielles, le salaire moyen des personnes en place augmentera de 3,0 %, étant donné les hausses automatiques dues à l'ancienneté (+ 2 %). Mais le salaire moyen versé par l'État n'augmentera que de 1,0 % du fait de l'effet entrées-sorties (les nouvelles embauches se font à des salaires inférieurs à ceux des agents partant en retraite, ce qui fait baisser le salaire moyen de 2 %). C'est moins que l'inflation (1,8 % prévue) et nettement moins que la hausse du salaire moyen dans le secteur privé (+ 2,8 % prévus).

Les pensions vont coûter 35,8 milliards (plus de 12 % du budget), en hausse de 5,8 %. Le nombre de pensionnés va augmenter de 2,4 % (pour dépasser légèrement 2,1 millions), et les nouveaux retraités ont acquis des droits supérieurs aux anciens ce qui contribue à la hausse des pensions à hauteur de 1,6 %. Enfin, les pensions seront indexées sur l'inflation hors tabac, soit une augmentation de 1,8 %. La réforme des retraites d'août 2003 a supprimé l'indexation des pensions sur les traitements pour éviter que les hausses de l'indice FP n'augmentent les charges de pension. En 2005, cette mesure profite aux retraités de la FP.

Prélèvements obligatoires : hausse des prélèvements sociaux en 2005

Les principales mesures concernant les PO ne sont pas contenues dans la LFI ni dans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) : elles résultent des réformes de la Sécurité sociale (tableau 10). La loi de finances pour 2005 privilégie les mesures ciblées, visibles et moins coûteuses (2 milliards de baisses). Les réformes prises dans le domaine social — réforme des retraites en 2003, assurance maladie et dépendance en 2004 — auront un effet beaucoup plus fort sur les prélèvements : elles ponctionneront les ménages à hauteur de 3,4 milliards et les entreprises de 1,9 milliard.

Les mesures comprises dans la LFI 2005 réduisent les prélèvements sur les ménages de 855 millions. L'augmentation de l'abattement pour les droits de succession réduit de 10 % le rendement de cet impôt, payé jusqu'à présent par moins d'un quart des héritages compte tenu des abattements existants⁶. La hausse annoncée de 230 millions de la prime pour l'emploi n'est

6. L'évaluation des recettes de droits de mutation à titre gratuit par décès faite dans la LF est surprenante : hors aménagement des droits, elle suppose une reconduction du niveau exceptionnellement élevé atteint en 2004 du fait de la canicule (les recettes ont été de 7,2 milliards contre 6,6 initialement prévus).

pas *stricto sensu* une baisse de prélèvement car en l'absence d'une indexation des seuils sur le SMIC, les primes versées auraient baissé du fait de la hausse de ce dernier.

TABLEAU 10 : MESURES PRÉSENTÉES PAR LE GOUVERNEMENT CONCERNANT LES PO EN 2005

| En millions d'euros | |
|---|---------|
| Ménages | 2 375 |
| <i>Loi de finances 2005</i> | - 855 |
| Droits de succession | - 630 |
| Prime pour l'emploi | - 230 |
| Autres | 5 |
| <i>Loi de soutien à la consommation et à l'investissement</i> | - 170 |
| Sécurité sociale | 3 400 |
| Réforme de l'assurance maladie | 2 210 |
| CSG sur les salaires | 900 |
| CSG sur les retraites imposables | 560 |
| CSG sur les revenus financiers | 645 |
| CSG sur les produits des jeux | 105 |
| Loi vieillissement et solidarité : prélèvement sur revenus financiers | 140 |
| Retraite complémentaire fonctionnaires ¹ | 1 050 |
| Entreprises | - 785 |
| <i>Loi de finances 2005²</i> | - 750 |
| Financement de l'apprentissage ² | - 150 |
| Taux d'imposition des bénéfices des sociétés | - 450 |
| Provisions pour hausse de prix | 250 |
| Lutte contre les délocalisations (IS et taxe professionnelle) | - 360 |
| Autres | - 40 |
| <i>Exonérations de charges patronales</i> | - 1 650 |
| <i>Loi de soutien à la consommation et à l'investissement</i> | - 120 |
| Sécurité sociale | 1 885 |
| Réforme de l'assurance maladie : C3S ³ | 810 |
| Loi vieillissement et solidarité : cotisations sociales employeurs | 875 |
| PLFSS 2005 : contribution au FCAATA ⁴ | 200 |
| <i>Mesures catégorielles fiscalité pétrolière (annonce novembre 2004)</i> | - 160 |
| Total ménages et entreprises | 1 480 |
| Autres mesures recensées par le gouvernement (LFI 2004, etc.) | - 1 330 |
| Total général ² | 250 |

1. Il semble que ce tableau ne prend pas en compte la cotisation employeur au régime de retraite complémentaire des fonctionnaires (1 milliard). 2. Estimation différente du gouvernement. 3. Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés, payée par les sociétés dont le chiffre d'affaire (CA) dépasse 760 000 euros, à hauteur de 0,13 % du CA hors taxe (avant la hausse), et qui finance, pour l'essentiel, les régimes sociaux des non salariés non agricoles. 4. Fonds de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante.

Source : Ministère des finances.

La réforme de l'assurance maladie augmente la CSG au 1^{er} janvier 2005 à hauteur de 2,2 milliards. L'assiette de la CSG sur les salaires passe de 95 % à 97 % du salaire brut. La hausse correspond à 0,15 % du salaire brut (0,02 * 7,5). Le taux de la CSG payé par les retraités imposables passe de 6,2 à 6,6 %, soit une augmentation plus importante que pour les salariés (0,4 % de la pension). Mais, en dehors des revenus des jeux, pour lesquels la CSG va augmenter de 2 points en moyenne, les plus ponctionnés sont les revenus financiers. La hausse de 0,7 point

de la CSG s'ajoute à l'augmentation de 0,3 point du prélèvement social de 2 % décidé dans le cadre de la loi du 30 juin 2004 relative à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Au total, le taux de prélèvement social sur les revenus financiers passe de 10 à 11 % soit une hausse de 10 %. Finalement, les prélèvements sur les revenus financiers augmentent de 925 millions. La réforme de l'impôt fiscal aura pour conséquence en 2006 une diminution des prélèvements sociaux sur les dividendes qui représentera 410 millions, mais elle induira dans le même temps une hausse des recettes d'impôt sur le revenu de 550 millions. Trois mesures (réforme de l'assurance maladie, financement de la dépendance et suppression de l'impôt fiscal) vont donc induire 1,065 milliard de hausse des prélèvements sur les revenus de placement.

Des mesures prises par le passé vont au contraire diminuer les prélèvements sur les ménages. Selon le gouvernement, la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004 va réduire les PO de 290 millions, dont 170 pour les ménages. Les exonérations d'impôts sur les intérêts des prêts à la consommation engendreraient notamment 100 millions de recettes d'impôt sur le revenu en moins. La LFI 2004 implique également des baisses d'impôts sur les ménages en 2005, essentiellement 450 millions liés à la réforme des plus-values immobilières sur les particuliers. Au contraire, la réforme des retraites de 2003 a introduit une cotisation retraite sur les primes des fonctionnaires au taux de 10 %, payée à moitié par le salarié et à moitié par l'employeur. La cotisation salarié rapportera 1 milliard. Ce prélèvement contributif engendre des droits futurs.

Le budget 2005 prévoit 700 millions de réductions d'impôts sur les entreprises. Il s'agit essentiellement de la réduction de moitié de la contribution additionnelle de 3 %, dite surtaxe « Juppé », de mesures en faveur de l'apprentissage et de la lutte contre les délocalisations. Ces mesures seront partiellement financées par une augmentation de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices via une limitation des provisions pour hausse de prix.

Le taux effectif d'imposition des bénéfices passe de 34,33 % en 2004 à 33,83 % en 2005. Il est prévu qu'il passe à 33,33 % en 2006. À ce taux s'ajoute 1,1 point de contribution sociale sur les bénéfices, payée par les seules grandes entreprises, soit un taux effectif pour celles-ci, de 34,93 % du bénéfice en 2005.

Pour inciter les entreprises à prendre des apprentis, un crédit d'impôt (de 1 600 ou 2 200 euros selon les cas) est introduit, pour un coût de 470 millions. En contrepartie, le budget 2005 prévoit la suppression de certaines exonérations de taxe d'apprentissage et l'augmentation progressive de celle-ci, qui passe de 0,5 à 0,56 % de la masse salariale en 2005 et à 0,68 % en 2007, pour un gain de 320 millions en 2005.

Pour lutter contre les délocalisations, le budget 2005 débloque 360 millions sous plusieurs formes, notamment un crédit de taxe professionnelle de 1 000 euros par an et par salarié pour les entreprises qui exercent leur activité dans une des 30 zones « exposées aux délocalisations et aux restructurations industrielles » définies chaque année, et un crédit d'impôt sur les sociétés pour les entreprises délocalisées qui relocaliseraient des emplois (à condition de les maintenir 5 ans).

La réforme de l'assurance maladie va se traduire pour les grandes entreprises par une augmentation de la CSG, dont le taux passera de 0,13 à 0,16 % du chiffre d'affaire (810 millions d'euros). Par ailleurs, la loi en faveur des personnes dépendantes

prévoit une augmentation de 0,3 point du taux de cotisations patronales (payé par tous les employeurs, privés ou publics), qui rapportera 1,75 milliard en année pleine (875 millions en 2005). Les exonérations générales de cotisations patronales vont en revanche augmenter, pour un coût budgétaire de 1,15 milliard. Le taux d'exonération au niveau du SMIC horaire passera de 23,4 % depuis le 1^{er} juillet 2004 à 26,0 % à partir de 1^{er} juillet 2005 (cf. encadré). Par ailleurs, le gouvernement a décidé de réduire les charges patronales en faveur des hôtels, cafés, restaurants (coût 550 millions). Précisons qu'il ne s'agit pas de mesures purement fiscales. Les exonérations de cotisations ont pour contrepartie une augmentation des salaires (augmentation du SMIC, suppression du « SMIC hôtelier » par lequel le salaire minimum de la branche était inférieur de 5,2 % au SMIC général). À l'inverse, les cotisations dépendance ont une contrepartie pour les entreprises : leurs salariés bénéficieront d'un jour férié en moins.

In fine, les entreprises vont bénéficier de baisses de prélèvements alors que les ménages vont voir ceux-ci augmenter. Après prise en compte des transferts de fiscalité, le gouvernement suppose une stabilité stricte des PO locaux, à 5,35 points de PIB.

Histoire récente des exonérations dégressives de charges patronales

Peu après son entrée en fonction en 2002, le gouvernement Raffarin a décidé de mettre fin à la coexistence de plusieurs niveaux de SMIC, héritée de la loi sur la réduction du temps de travail (RTT). Un alignement progressif à la hausse des niveaux de SMIC horaire a donc été engagé, avec pour contrepartie pour les entreprises, une augmentation des exonérations générales de charges, dites « Juppé », qui représentaient 18,2 % du salaire brut au niveau du SMIC et s'appliquaient jusqu'à 1,3 SMIC. Les entreprises qui avaient signé un accord 35 heures se sont vues appliquer dès le 1^{er} juillet 2003, la nouvelle exonération dégressive, dite « Fillon », qui représente 26 % du salaire au niveau du SMIC horaire et s'éteint à partir de 1,7 SMIC. Pour les autres entreprises, ces seuils devaient être atteints en trois ans : exonération de 20,8 % au niveau du SMIC horaire et limitée à 1,5 SMIC à partir du 1^{er} juillet 2003 ; exonération de 23,4 % au niveau du SMIC horaire et limitée à 1,6 SMIC au 1^{er} juillet 2004 ; et enfin, dernière étape, exonération de 26,0 % au niveau du SMIC horaire et limitée à 1,7 SMIC à partir 1^{er} juillet 2005. Finalement, le gouvernement a décidé de maintenir le seuil maximal à 1,6 SMIC. Le 1^{er} juillet 2005, l'exonération au niveau du SMIC augmentera bien à 26,0 %, mais le seuil maximal restera au niveau de 1,6 SMIC. Pour les entreprises ayant signé un accord 35 heures, dont le seuil maximal est déjà 1,7 SMIC, celui-ci sera ramené à 1,6 SMIC au 1^{er} janvier 2005. Cette décision doit permettre à l'État d'économiser 1,2 milliard.

Dépenses sociales : an I de la réforme Douste-Blazy

Les prestations sociales ont ralenti en 2004 et le gouvernement prévoit que ce mouvement se poursuivra en 2005 : + 5,2 % en 2003 ; + 4,3 % en 2004 ; + 3,8 % en 2005. Dans les régimes de base, seules les dépenses de retraite accéléreront (tableau 11). Les dépenses d'assurance maladie (AM) ralentiront grâce à la réforme du 13 août 2004. Les dépenses de l'assurance chômage diminueront du fait de l'amélioration de la conjoncture et de l'impact de la réforme de janvier 2003.

Les prestations **familiales** ralentiront du fait de l'arrivée à maturité des mesures prises antérieurement. Les mesures nouvelles ont contribué à la hausse des prestations familiales à hauteur de 1,0 point en 2004 et seulement 0,1 point en 2005. La nouvelle Prestation d'Accueil du Jeune Enfant introduite en 2004, et qui fusionne les dispositifs antérieurs d'aide à la garde d'enfant,

coûtera 85 millions d'euros de plus en 2005. Pour le reste, en 2005, les prestations familiales versées bénéficieront d'une indexation moyenne de 2,1 % et d'une évolution des effectifs dans les différents dispositifs de 0,6 %.

TABLEAU 11 : RÉGIMES SOCIAUX : PRESTATIONS VERSÉES

| | 2003 | 2003 | Taux de croissance | |
|-------------------------------|-------------------|-------|--------------------|-------|
| | milliards d'euros | % PIB | 2004 | 2005 |
| Régimes de base | 306 | 19,6 | 5,1 | 3,7 |
| dont : maladie ¹ | 127 | 8,1 | 6,0 | 3,0 |
| accidents du travail | 8 | 0,5 | 5,5 | 2,1 |
| vieillesse | 138 | 8,9 | 4,5 | 4,7 |
| famille | 33 | 2,1 | 3,5 | 2,8 |
| dont : Régime général | 210 | 13,5 | 5,4 | 3,7 |
| R. complémentaires vieillesse | 50 | 3,2 | 5,7 | 4,4 |
| Unedic (chômage) ² | 24 | 1,5 | 4,5 | - 4,8 |

1. Le champs des dépenses d'assurance maladie des régimes de base n'est pas strictement équivalent au champs de l'Ondam. Les indemnités journalières de maternité et de paternité, n'appartiennent par exemple pas à l'Ondam. 2. Prévisions de novembre 2004, ces prévisions supposent une croissance plus faible que celle prévue par le gouvernement (2,1 % en 2004 et 2,0 % en 2005).

Sources : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (septembre 2004), Unedic.

Structurellement, les dépenses de **retraite** des régimes de base sont encore modérées : ce sont les générations peu nombreuses nées pendant la Seconde Guerre mondiale qui prennent leur retraite. Moins de 600 000 personnes liquident leur retraite chaque année, alors qu'à partir de 2008, 800 000 personnes atteindront 60 ans tous les ans. La réforme du 21 août 2003, qui allonge notamment la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, a pour objectif d'atténuer les hausses futures de cotisations nécessaires pour payer les pensions. Mais la principale conséquence à court terme est une hausse des dépenses de retraite : la loi permet aux salariés ayant des carrières longues de partir avant 60 ans⁷. La CNAV estime à 130 000 le nombre d'assurés du Régime général (RG) qui auront bénéficié de cette mesure en 2004 (53 % des bénéficiaires potentiels) et suppose 90 000 nouveaux départs en 2005 (soit un taux de recours de 75 %). La mesure contribue à hauteur de 1 point à la hausse des prestations versées par le RG en 2004 comme en 2005. Deux autres mesures tendent au contraire à réduire (de 0,4 point) les prestations retraite versées par le RG en 2005 : l'augmentation de 152 à 154 trimestres du coefficient de proratisation, et l'introduction d'une surcote qui doit inciter les salariés à prolonger leur carrière. Pour le reste, les prestations retraite du RG augmenteront du fait de l'amélioration des carrières féminines qui accroît les droits moyens acquis et de l'indexation des pensions de 2 % (1,8 % de prévision d'inflation

7. Les salariés ayant commencé à travailler à 16 ans et ayant cotisé 42 ans (respectivement 41 ans) peuvent prendre leur retraite à 56 ans (respectivement à 58 ans). Les salariés ayant débuté leur carrière à 17 ans et ayant cotisé 40 ans peuvent liquider leur retraite à 59 ans.

8. Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie, il s'agit des dépenses des régimes de base d'assurance maladie, pour lesquelles le Parlement vote chaque année une cible de dépenses dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale.

9. Pour une présentation de la réforme de l'Assurance Maladie, voir G. Cornilleau et B. Ventelou, 2004 : « La réforme de l'assurance maladie », *Lettre de l'OFCE*, n° 251, juillet.

des prix de consommation hors tabac et 0,2 % de rattrapage suite à la sous-estimation de l'inflation l'année dernière).

En 2004, les dépenses d'assurance **maladie** ont ralenti tout en restant dynamiques : la hausse des dépenses du champs de l'Ondam⁸ aura été de 5,2 % après 6,2 % en 2003. Le ralentissement s'explique par la fin de la montée en charge des revalorisations des honoraires, les bonnes conditions épidémiologiques et, peut-être, l'effet psychologique de l'annonce de la réforme de l'assurance maladie.

Le gouvernement prévoit un net ralentissement des dépenses d'assurance maladie en 2005 : l'Ondam augmenterait de 3,2 %. Ce serait la conséquence de la réforme adoptée en août 2004. Celle-ci comprend quatre catégories de mesures (tableau 12) : une hausse des prélèvements, des transferts de recettes et de charges entre sous-secteurs des APU, des déremboursements à hauteur de 1 milliard d'euros, et une modification du fonctionnement du système de soins qui doit engendrer 8,7 milliards à partir de 2007⁹. La participation de l'utilisateur constitue une économie directe de dépenses (de 0,6 point). Elle est également censée accroître sa sensibilité au coût de la santé.

L'effet à long terme de la réforme sur le fonctionnement du système de soins et sur la tendance des dépenses n'a rien d'automatique. Mais compte tenu de l'inflexion des dépenses courant 2004, un ralentissement sensible de celles-ci en 2005 est probable, d'autant qu'en cas de dépassement de l'objectif en milieu d'année (+ de 0,75 % d'écart), un comité d'alerte sera chargé de proposer des mesures de redressement.

Les dépenses en faveur des victimes de l'amiante coûtent de plus en plus cher à la Sécurité sociale : en 2005, celle-ci versera 800 millions (+ 200 par rapport à 2004) aux deux fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Les entreprises, quant à elles, verront leur contribution augmenter de 200 millions en 2005.

TABLEAU 12 : IMPACT FINANCIER EN 2007 DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE MALADIE

En milliards d'euros

| | |
|--|-------------|
| Augmentation des prélèvements | 3,2 |
| Augmentations de la CSG | 2,3 |
| Augmentation de la C3S | 0,9 |
| Transferts de recettes et de charges | 2,1 |
| Reprise de la dette par la Cades | 1,1 |
| Transferts de l'État à la Cnamts de droits sur tabac | 1,0 |
| Participation des usagers | 1,0 |
| Contribution de 1 euro par acte | 0,7 |
| Revalorisation du forfait hospitalier | 0,3 |
| Fonctionnement du système de soins | 8,7 |
| Maîtrise médicalisée | 3,5 |
| Produits de santé | 2,3 |
| Hôpital (hors revalorisation du forfait hospitalier) | 1,6 |
| Indemnités journalières | 0,8 |
| Recours contre tiers | 0,3 |
| Coûts de gestion | 0,2 |
| Total | 15,0 |

Source : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, septembre 2004.

L'assurance chômage (Unedic) prévoit une diminution des prestations chômage versées de 4,8 % en 2005. Celles-ci sont fortement tributaires de l'évolution de l'emploi et donc de la conjoncture. La prévision de l'Unedic table sur une croissance de 2,0 % en moyenne annuelle en 2005, et sur une diminution de

83 000 du nombre moyen de chômeurs de catégorie 1 et 6, soit une baisse de 3 %. L'Unedic estime le coût de la réintégration des « recalculés » (chômeurs dont la durée d'indemnisation avait été réduite par la convention du 1^{er} janvier 2003) à 1,2 milliard en 2004 et 1,1 milliard en 2005. Cette réintégration n'augmentera donc pas le taux de croissance des prestations en 2005. Pour le reste, la réforme génère des économies car elle s'applique aux nouveaux chômeurs. L'organisme prévoit une diminution progressive de la proportion de chômeurs qu'il indemnise : celle-ci passerait de 52,5 % en 2003 à 51,6 % en 2004 et 46,9 % en 2005 (pour atteindre 42,8 % en 2008).

TABLEAU 13 : SOLDES DES PRINCIPAUX RÉGIMES SOCIAUX

En milliards d'euros

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| Régimes de base ¹ | - 4,8 | - 11,9 | - 14,5 | - 12,1 |
| Régime général | - 3,5 | - 10,2 | - 14,0 | - 10,2 |
| Dont : maladie | - 6,1 | - 11,1 | - 13,2 | - 8,0 |
| accidents travail | 0,0 | - 0,5 | - 0,5 | - 0,7 |
| vieillesse | 1,7 | 0,9 | - 0,1 | - 1,4 |
| famille | 1,0 | 0,4 | - 0,2 | 0,0 |
| Autres régimes de base | - 0,2 | - 0,2 | - 0,1 | - 0,8 |
| R. complémentaires vieillesse | 3,3 | 8,9 | 6,4 | 6,4 |
| Unedic (chômage) ² | - 3,7 | - 4,3 | - 4,1 | - 2,5 |
| Total | - 5,8 | - 6,5 | - 9,9 | - 5,6 |
| En % du PIB | - 0,4 | - 0,4 | - 0,6 | - 0,3 |

1. Y compris Fonds de Solidarité Vieillesse (1,2 milliard en 2005) et FOREC (fonds de financement des réductions de charges, supprimé en 2004). 2. Prévisions de novembre 2004.

Sources : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (septembre 2004), Unedic.

Finalement, après avoir atteint un niveau record en 2004 (14,5 milliards d'euros, 0,9 point de PIB), en partie pour des raisons conjoncturelles, le déficit des régimes de base de Sécurité sociale ne se réduira que modestement pour revenir à 12 milliards (soit 0,7 % du PIB), en incluant le déficit du Fonds de Solidarité Vieillesse (tableau 13). Notons que le régime de base des exploitants agricoles connaîtra un déficit de 1,5 milliard en 2005 (presque 0,1 point de PIB). Jusqu'en 2003, le gouvernement finançait le déficit du Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles (BAPSA). Mais la participation de l'État au nouveau Fonds de Financement des Prestations Sociales des non salariés Agricoles, qui remplace le BAPSA, n'est plus automatique.

Les finances publiques à moyen terme

Des dépenses publiques très contraintes et une croissance légèrement supérieure à la croissance potentielle (malgré la politique budgétaire restrictive) vont permettre une réduction du déficit des APU de 2 points de PIB en trois ans. L'augmentation des recettes publiques induite par la croissance économique est consacrée à 50 % à la hausse des dépenses et à 50 % à la baisse du déficit.

L'hypothèse de croissance des dépenses publiques est très basse (1,2 % de croissance en volume en moyenne sur trois ans). En moyenne, au cours des 20 dernières années, celles-ci ont augmenté de 2,2 % en volume par an. Compte tenu des hausses prévues des dépenses obligatoires d'assurance maladie, des retraites et des

collectivités locales, les dépenses de l'État et des autres prestations sociales devront baisser en volume (tableau 14).

En revanche, le gouvernement annonce qu'il renonce à réduire les PO d'ici 2008. Entre 2002 et 2007, le taux de PO aura été réduit de 0,1 point, passant de 44,8 à 44,7 % du PIB. Le gouvernement suppose une stabilité du taux de PO au cours des trois prochaines années (tableau 15).

TABLEAU 14 : DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES

| | Croissance en volume | % PIB en 2005 | % PIB en 2008 |
|-----------------------|----------------------|---------------|---------------|
| Ondam | 2,1 | 8,0 | 7,9 |
| Retraites | 3,0 | 12,6 | 12,8 |
| Collectivités locales | 1,8 | 9,8 | 9,6 |
| Autres dépenses | - 0,3 | 23,1 | 21,3 |
| Total dépenses | 1,2 | 53,6 | 51,7 |

Source : RESF 2005, reconstitutions de l'auteur.

L'amélioration continue des comptes publics permettrait de dégager des excédents primaires qui conduiraient à une baisse de la dette publique en points de PIB à partir de 2006. Celle-ci resterait cependant supérieure à la cible du Pacte de stabilité et de croissance à l'horizon 2008.

TABLEAU 15 : PROGRAMME PLURIANNUEL DE FINANCES PUBLIQUES

En points de PIB

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | - 2,9 | - 2,2 | - 1,6 | - 0,9 |
| Dépenses publiques | 53,6 | 53 | 52,4 | 51,7 |
| Taux de croissance en volume | 1,6 | 1,3 | 1,3 | 1,1 |
| Prélèvements obligatoires | 43,7 | 43,7 | 43,7 | 43,7 |
| Dette publique | 65,0 | 64,6 | 63,6 | 62,0 |
| <i>Décomposition de la variation du solde</i> | | | | |
| Solde public | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 |
| Composante conjoncturelle | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Soulte IEG | 0,4 | - 0,4 | | |
| Composante structurelle (CS) | 0,2 | 0,9 | 0,5 | 0,6 |
| Variation discrétionnaire de la CS | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Dépenses | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Mesures PO | 0,1 | - 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Variation non discrétionnaire de la CS | - 0,2 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |

Source : Projet de loi de finances pour 2005, estimations de l'auteur.

Il est surprenant que le déficit se réduise de 0,7 point de PIB en 2006, alors que la soulte versée à la CNAV, qui apporte 0,45 point de PIB en 2005 était une mesure ponctuelle. Cela signifie que, hors soulte, le déficit se réduirait de 1,15 point de PIB. On peut en conclure que le gouvernement prévoit une hausse de 0,5 point de PIB des recettes non fiscales en 2006 et leur maintien les années suivantes. La moitié de cette hausse peut s'expliquer par la baisse ponctuelle de 0,2 point de PIB des recettes non fiscales en 2005.

D'après le rapport sur les prélèvements obligatoires associé à la loi de finances pour 2005, les mesures prises jusqu'à aujourd'hui induisent une diminution de 3,63 milliards en 2006, soit 0,2 point de PIB. Selon le gouvernement, d'autres mesures, notamment les impôts locaux, ainsi qu'une élasticité des PO supérieure à 1, viendront compenser ces baisses ■