



UNE PROJECTION
A MOYEN TERME
(1994-2000) :
TENDANCES
MACROÉCONOMIQUES ET
PERSPECTIVES POUR LES
FINANCES PUBLIQUES

Bernard BARBIER,
Sénateur

Délégation du Sénat pour la Planification

N° 293

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour la planification (1) sur les résultats d'une projection à moyen terme de l'économie française (1994-2000) : tendances macroéconomiques et perspectives pour les finances publiques,

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Gérard Delfau, Bernard Hugo, Marcel Lesbros, Georges Mouly, vice-présidents ; Hubert Durand-Chastel, Louis Minetti, secrétaires ; Jacques Bellanger, Jacques Braconnier, Roger Husson, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Gérard Miquel, Bernard Pellarin, Jean-Jacques Robert.

Plan - Chômage - Cotisations sociales - Croissance - Déficit public - Dette publique - Emploi - Finances publiques - Inflation - Investissements - Politique budgétaire - Prévisions et projections économiques - Productivité - Rapports d'information - Salaires - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
PRÉSENTATION	3
I - CARACTÉRISTIQUES DE L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE	5
II - LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES	8
A - La projection des dépenses sociales	8
B - La projection des prélèvements sociaux	9
C - La projection des recettes fiscales	10
D - Les dépenses et le besoin de financement des administrations centrales..	11
III - CONCLUSIONS	14

ANNEXE

UNE PROJECTION À MOYEN TERME DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE (1994-2000) : tendances macroéconomiques et perspectives pour les finances publiques (Cette annexe est précédée d'un sommaire détaillé)	15
---	----

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1982, la Délégation pour la Planification soumet au Sénat des éléments de réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. La tradition voulait ainsi que la Délégation présente à l'ouverture de la discussion budgétaire une projection à moyen terme des finances publiques associée à une projection macroéconomique réalisée par la Division des Etudes macroéconomiques du Service des Etudes, dans le cadre de conventions de coopération conclues entre l'Administration du Sénat d'une part, et les Services concernés du ministère de l'Economie (I.N.S.E.E. et Direction de la Prévision) d'autre part.

Depuis 1993 toutefois, le gouvernement présente chaque année, dans le cadre de la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, ses propres scénarios d'évolution à moyen terme des finances publiques. Il était donc naturel que les exercices de simulation des finances publiques réalisés sous l'égide de votre Délégation soient désormais présentés au printemps.

Mais, au-delà de ce simple changement de chronologie, le vote d'une loi sur la maîtrise des finances publiques modifie le sens et le contenu de la projection présentée cette année dans l'Annexe à ce rapport. Celle-ci aurait pu en effet partir d'hypothèses ne prévoyant aucune mesure de réduction des déficits publics afin d'illustrer, comme le voulait la finalité des exercices présentés les années passées, la prolongation des tendances en cours. Mais cette option aurait à l'évidence nui à la vraisemblance de la projection.

Aussi celle-ci prend-elle comme cadre de départ les orientations résultant des textes les plus récents adoptés par le Parlement, et notamment la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques. Celle-ci se fixe un objectif ambitieux de réduction accélérée du déficit du budget de l'Etat, assorti d'un moyen particulièrement rigoureux : la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat. Si l'étude présentée dans ce rapport peut ainsi se voir reprocher une orientation excessivement normative, elle présente à l'inverse une valeur illustrative : quelles sont les conditions et les conséquences macroéconomiques d'une réduction rapide des déficits publics ?

Dans ce contexte, votre Délégation ne prétend pas, en présentant cette projection, décrire une prévision et, encore moins, une évolution probable de l'économie française et des finances publiques. Elle a en effet souvent insisté sur les limites inhérentes aux exercices de simulation réalisés à l'aide de modèles économiques et, surtout, elle n'ignore pas que les responsables de la politique économique seront prochainement conduits à prendre des mesures qui ne pouvaient être prises en considération dans le cadre de cette étude.

En présentant le résultat de projections réalisées à l'aide de modèles macroéconomiques, elle entend cependant favoriser la diffusion d'une information sur des travaux dont le degré de technicité ne facilite guère l'utilisation. Ce faisant, elle souhaite contribuer à la compréhension des mécanismes économiques et, par une exploration du moyen terme, mettre en lumière les questions et les choix de politique économique.

Une assemblée parlementaire ne saurait négliger les moyens modernes d'analyse économique et de prévision, par ailleurs largement utilisés par le Gouvernement, en particulier dans le cadre des travaux de planification. Votre Délégation se réjouit ainsi de continuer à tirer profit des possibilités offertes en la matière par la coopération, instituée depuis quinze ans, entre l'administration du Sénat et les services du Ministère de l'Economie. Il faut, à cet égard, les remercier d'avoir maintenu, au-delà des alternances politiques, la pérennité de cette coopération (qui va d'ailleurs dans le sens d'un usage rationnel des deniers publics). Ils répondent ainsi au souci, constamment manifesté par le Sénat, d'assurer la meilleure qualité technique possible à ses travaux.



Votre Délégation a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 24 mai.

Dans la discussion qui a suivi l'exposé du Rapporteur, M. Jean-Jacques ROBERT a estimé que l'évolution modérée de la consommation au cours des dernières années résultait non seulement de la faible progression du pouvoir d'achat des salaires mais aussi de l'augmentation de nombreuses taxes qui affectent le revenu net des ménages. Il s'est également demandé si l'évolution de l'indice des prix à la consommation reflétait réellement celle du « coût de la vie ». Il a enfin vivement souhaité que les dépenses passives d'indemnisation du chômage soient transformées en dépenses actives de soutien à l'emploi, en soulignant que de nombreux besoins n'étaient pas aujourd'hui satisfaits.

Un débat s'est ensuite instauré sur les perspectives en matière de chômage, au cours duquel M. Bernard HUGO a notamment souligné le lien qui existait entre l'accroissement de l'épargne de précaution et celui du chômage, et M. Henri LE BRETON indiqué qu'il n'était pas possible de se satisfaire des évolutions décrites par la projection.

I - CARACTÉRISTIQUES DE L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

• Le modèle AMATEUS de l'IN.S.E.E., qui a servi à l'élaboration de la projection macroéconomique servant de cadre à la projection des finances publiques, est construit, comme tous les modèles macroéconomiques traditionnels, selon une logique « keynésienne ».

Les hypothèses retenues en matière de finances publiques influencent ainsi significativement les résultats obtenus en projection.

On rappellera donc que le scénario décrit dans l'Annexe à ce rapport s'inscrit dans une logique de réduction délibérée des déficits publics ou, autrement dit, de réduction la plus rapide possible.

Pour parvenir à ce résultat, la projection suppose une limitation rigoureuse de l'évolution des dépenses de l'Etat, mais aussi des prestations sociales.

Concernant le budget de l'Etat, les hypothèses sont fondées sur une quasi-stabilisation de leur évolution en volume, qui contraste avec les évolutions passées (+ 1,8 % par an en moyenne entre 1987 et 1993).

La progression des prestations des régimes de sécurité sociale ralentit également très nettement par rapport aux tendances antérieures : + 1,5 % par an en volume entre 1994 et 2000 contre + 3,7 % par an entre 1987 et 1993.

La projection retient par ailleurs l'hypothèse d'une augmentation des prélèvements sur les revenus des ménages dès 1995 (équivalant à 50 milliards de francs en année pleine), ce qui permet de parvenir à un équilibre des comptes de la Sécurité sociale en 1997.

L'environnement international de la projection décrit une reprise conjoncturelle chez nos principaux partenaires¹, qui les conduit à retrouver vers 1996 un niveau d'activité proche de son niveau tendanciel². Par la suite, leur activité économique est maintenue à ce niveau. Il faut rappeler que dans la phase d'expansion de 1986 à 1990, le rythme de la reprise a été beaucoup plus rapide que celui décrit dans cette projection. La plupart des pays industrialisés ont ainsi atteint un niveau d'activité assez sensiblement supérieur à son niveau tendanciel.

Toutefois, ce scénario n'a pas été retenu en projection parce qu'il correspond à un cycle exceptionnel quant à son amplitude et la brutalité de ses retournements conjoncturels, et que la finalité de l'exercice est d'illustrer une stratégie budgétaire dans un environnement économique vraisemblable.

¹ A l'exception des Etats-Unis et du Royaume-Uni, en avance dans la phase du cycle, pour lesquels au contraire on a retenu un scénario d'« atterrissage en douceur ».

² C'est-à-dire le niveau d'activité obtenu en prolongant le taux de croissance moyen observé sur longue période.

La projection contient enfin un élément d'incertitude majeur : le comportement de dépense des ménages. Depuis le début des années 90, les ménages ont fortement accru leur taux d'épargne, ce qui a réduit d'autant la part de leur revenu consacré à la consommation et contribué au ralentissement de l'activité, puis à la récession du début des années 90. La projection retient l'hypothèse que ce comportement de précaution exceptionnel, certainement motivé par la forte augmentation du chômage, se réduirait en partie. Ce choix contribue ainsi, en projection, à stimuler l'activité économique.

• L'annexe à ce rapport détaille les résultats de la projection macroéconomique. Votre Rapporteur se contentera ainsi d'en donner les principales caractéristiques.

Il faut tout d'abord souligner que, malgré la tonalité restrictive des hypothèses de politique budgétaire, la croissance économique française est identique à celle de ses partenaires étrangers (2,7 % par an en moyenne de 1995 à 2000) et qu'elle en épouse le profil : vigoureuse en début de période (+ 2,9 % par an entre 1995 et 1997 contre 3 % pour le P.I.B. étranger), avant de se ralentir par la suite (2,5 % par an entre 1998 et 2000 comme le P.I.B. étranger).

L'investissement des entreprises constitue le moteur le plus dynamique de l'activité. Il progresse ainsi de 7,3 % par an en moyenne entre 1995 et 2000, le mouvement étant encore plus marqué dans l'industrie manufacturière (+ 11,1 % par an en moyenne).

L'évolution de l'autre composante de la demande intérieure privée, la consommation, paraît modérée (+ 2,2 % par an en moyenne). Il faut en trouver l'explication dans la contrainte exercée par le niveau du chômage sur l'évolution du pouvoir d'achat des salaires. Celle-ci, même si elle se redresse en début de période par rapport aux évolutions récentes, reste tout au long de la projection en deçà de la progression des gains de productivité.

Par ailleurs, le scénario décrit un maintien de la compétitivité de l'économie française. Le solde des échanges de biens et services est ainsi fortement excédentaire tout au long de la période : il représente 2,3 % du P.I.B. en 2000.

Sur l'ensemble de la période, l'économie française créerait 900.000 emplois. Tirée surtout par les investissements, la croissance serait favorable à l'industrie, qui redeviendrait créatrice nette d'emplois. Mais le secteur des services marchands resterait le principal pôle de croissance de l'emploi : + 833.000 créations nettes d'emplois en six ans. Compte tenu des hypothèses retenues en matière d'évolution des ressources en main-d'oeuvre, le nombre de chômeurs diminuerait de 200.000 à l'horizon 2000.

Au total, le diagnostic que l'on peut tirer de cette simulation à moyen terme ne diffère guère de celui que présentait votre Délégation à l'automne dernier : celui d'une économie française compétitive et saine (l'augmentation des

¹ Rapport d'information Sénat n° 127 (1994-1995).

prix à la consommation reste limitée à 2 % par an en moyenne), dynamisée par l'investissement des entreprises, mais freinée par ailleurs par l'évolution modérée de la consommation des ménages.

II - LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES

A - La projection des dépenses sociales

Seules sont évoquées ici les deux principales catégories de prestations - maladie et vieillesse -, l'Annexe à ce rapport étudiant l'ensemble des prestations.

1° - Dépenses de santé

L'évolution des dépenses hospitalières, dont 70 % sont constitués de dépenses de personnel, est influencée, d'une part, par une croissance des salaires dans la projection macroéconomique de référence moins rapide que celle du P.I.B. et, d'autre part, par les effets des mesures catégorielles applicables au secteur hospitalier plus favorables que pour le reste du secteur public.

Au total, la part dans le P.I.B. des charges hospitalières diminuerait de 0,3 point d'ici 2000.

Les hypothèses d'évolution des autres dépenses de santé (remboursements des honoraires médicaux et des prescriptions) sont fondées sur la mise en oeuvre d'une « maîtrise médicalisée » et la définition par les pouvoirs publics d'objectifs quantifiés nationaux. La projection simule que les évolutions les plus récentes, qui traduisent une très nette inflexion par rapport aux tendances plus longues, se prolongeraient à moyen terme : les dépenses médicales progresseraient ainsi en valeur de 2,65 % par an en moyenne, soit une augmentation en francs constants inférieure à 1 % l'an.

Dans ces conditions, la part dans le P.I.B. de cette catégorie de dépenses baisse de 0,5 point¹.

Au total, la part dans le P.I.B. de l'ensemble des dépenses de santé prises en charge par la Sécurité sociale passerait, moyennant les hypothèses retenues, de 8,35 % en 1994 et 7,55 % en 2000.

¹ Il convient de souligner que sur la base d'une hypothèse d'évolution plus tendancielle - soit 3 % par an en valeur -, ces dépenses évolueraient sensiblement comme le P.I.B.

2° - Prestations-vieillesse

L'ensemble des prestations-vieillesse croît de 2,45 % l'an en moyenne et en francs constants, soit une progression inférieure à celle du P.I.B. (2,7 % par an). Cette inflexion par rapport aux tendances antérieures obéit à deux raisons :

- l'effet des mesures prévues dans la loi du 22 juillet 1993 sur la sauvegarde de la protection sociale : allongement de la durée de cotisation, modification du salaire de référence, indexation des pensions sur les prix hors-tabac ;

- l'arrivée à la retraite des classes creuses des années 30.

Au total, la part des dépenses-vieillesse dans le P.I.B. baisserait de 9,57 % en 1994 à 9,46 % en 2000.

B - La projection des prélèvements sociaux

Les hypothèses techniques retenues pour la projection des prélèvements sociaux obéissent à trois impératifs :

- pour la branche maladie et la branche vieillesse, les mesures de rééquilibrage nécessaires sont opérées par le moyen d'une augmentation de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) ;

- toutefois, compte tenu de l'ampleur du déséquilibre existant en début de période, la projection simule un retour progressif, et non instantané, à l'équilibre ; de ce fait, le régime général reste déficitaire jusqu'en 1997, mais, par la suite, il dégage un excédent qui réduit d'autant l'endettement accumulé précédemment ;

- l'excédent des comptes de l'UNEDIC, qu'une diminution du nombre de chômeurs entraînerait, donnerait lieu à un transfert de cotisations vers la branche famille et les régimes complémentaires.

1° - Le rééquilibrage du régime général

L'évolution des comptes du régime général est, en projection, favorablement orientée. En effet, les cotisations assises sur les salaires progressent en moyenne et en francs constants de 2,4 % par an alors que les prestations du régime général, compte tenu des hypothèses rigoureuses retenues, notamment en matière de dépenses maladie, ne progressent en moyenne que de 1,4 % par an.

Toutefois, malgré ce différentiel de croissance favorable au retour à l'équilibre des comptes, il subsiste un déficit dont on suppose qu'il serait comblé par un relèvement de la Contribution sociale généralisée.

- Pour l'assurance-maladie, le déficit persistant malgré l'évolution favorable des conditions de financement, exigerait un relèvement de la C.S.G. de 0,5 point.

- Pour l'assurance-vieillesse, l'augmentation de la C.S.G. nécessaire pour assurer l'équilibre des comptes serait également de 0,5 point.

- La branche accidents du travail connaîtrait un excédent qui serait annulé sous forme d'allègement des cotisations employeurs (pour un montant égal à 6.6 milliards de francs en 2000).

- La Caisse d'allocations familiales connaît en début de période un surcroît de charges qui, allié au faible dynamisme des cotisations, se traduirait par un déficit de 11,7 milliards de francs en 2000. Il a été supposé que ce déficit serait résorbé par un transfert de cotisations au profit de l'UNEDIC.

2° - Les autres régimes

Sous l'effet de la baisse du nombre de chômeurs constatée dans la projection macroéconomique, le solde de l'UNEDIC connaîtrait spontanément une évolution très positive.

Cet excédent serait toutefois annulé en raison de transferts de cotisations au profit d'une part de la C.N.A.F. (pour un montant égal à 11,7 milliards de francs en 2000) et, d'autre part, des régimes complémentaires de retraite (pour un montant égal à 9,2 milliards de francs en 2000).

Au total, les mesures simulées pour parvenir à l'équilibre d'ensemble des comptes de la Sécurité sociale se traduiraient par une diminution de la part dans le P.I.B. des cotisations sociales employeurs de 0,22 point, mais par une hausse de celle des ménages de 0,28 point.

C - La projection des recettes fiscales

Cette projection est réalisée sur la base de la législation existante, compte tenu des dispositions figurant dans la loi de finances pour 1995.

Le taux des prélèvements fiscaux (soit le rapport des recettes fiscales de l'Etat au P.I.B.) n'enregistre pas d'évolution significative. Il diminue certes en début de période, de 15,12 % en 1994 et 14,97 % en 1997, mais se redresse par la suite dans une proportion identique pour atteindre 15,16 % en 2000.

Cette quasi-stagnation en projection du taux des prélèvements fiscaux dissimule cependant des évolutions plus contrastées pour chaque catégorie d'impôt.

- Les recettes de T.V.A., rapportés au P.I.B., passent de 7,45 % en 1994 à 7,23 % en 2000. Cette érosion continue résulte non seulement de l'environnement macroéconomique caractérisé par une croissance de la consommation et de l'investissement des ménages moindre que celle du P.I.B., mais également d'un effet de structure négatif : la consommation de biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît plus que celle des biens taxés au taux normal.

- Le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.) progresse comme le P.I.B.

- Le produit de l'impôt sur le revenu, rapporté au P.I.B., fléchit légèrement en début de période mais se redresse par la suite (de 4,13 % en 1994 à 4,07 % en 1997 et 4,20 % en 2000).

En début de période, l'évolution modérée du revenu des ménages et les allègements fiscaux contenus dans la loi de finances pour 1995 pèsent sur le rendement de l'impôt sur le revenu. Par la suite, le redressement de l'évolution du revenu des ménages et la progressivité du barème font que l'impôt sur le revenu progresse plus vite que le P.I.B.

- Grâce à la bonne situation financière des entreprises, l'impôt sur les sociétés, mesuré en pourcentage du P.I.B., progresse sensiblement, surtout en début de période (de 1,47 % en 1994 à 1,71 % en 1997 et 1,73 % en 2000).

D - Les dépenses et le besoin de financement des administrations centrales

1° - Les dépenses des administrations centrales

La projection repose sur le principe d'une quasi-stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, afin de tenir compte de la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques.

Cet objectif paraît d'autant plus rigoureux que les charges d'intérêt de la dette connaîtraient en projection une progression rapide (soit en volume, 4,1 % par an en moyenne).

L'effort de maîtrise simulé dans la projection repose ainsi principalement sur quatre catégories de dépenses :

- la masse salariale des administrations centrales, qui représente 30 % environ des dépenses totales. La projection retient l'hypothèse d'une diminution des effectifs - par non-remplacement de départs à la retraite - de 20.000 par an et

de l'octroi de mesures générales limitées, qui ne permettent pas à elles seules d'assurer le maintien du pouvoir d'achat des salaires publics ;

- les consommations intermédiaires : elles subiraient une érosion en francs constants, sous l'effet, essentiellement de la baisse du volume des consommations intermédiaires militaires de 1,8 % par an ;

- les investissements : ceux-ci progressent certes de 2,6 % par an en volume, mais le dynamisme de ces dépenses s'épuise en projection à mesure de l'achèvement de travaux d'infrastructure versés dont on suppose qu'ils ne seraient pas renouvelés ;

- les prestations sociales visées par les administrations centrales enfin : elles progressent certes en projection comme les prix, mais cette évolution traduit une inflexion nette par rapport à la tendance antérieure. Celle-ci résulte de la diminution des dépenses de traitement social du chômage, en raison de la diminution du nombre de chômeurs dans la projection macroéconomique, et d'un ralentissement des dépenses allouées au revenu minimum d'insertion, passée la montée en charge de cette prestation.

Sous ces hypothèses drastiques, l'ensemble des dépenses hors intérêt des administrations centrales passerait de 20,9 % du P.I.B. en 1994 à 18,75 % en 1997 et 17,5 % en 2000.

Malgré une détente sensible sur les taux d'intérêt, résultant des hypothèses retenues dans la projection macroéconomique (le taux nominal des emprunts à long terme s'établirait à 7,6 % en 1994, celui des ressources courtes à 6,5 %), les charges d'intérêt mesurées en pourcentage du P.I.B. progresseraient nettement : de 2,9 % à 3,1 % entre 1994 et 2000.

Deux facteurs contribueraient à expliquer ce résultat :

- d'une part, les taux d'intérêt nominaux resteraient nettement supérieurs à la croissance du P.I.B. en valeur ;

- d'autre part, la dette publique exprimée en pourcentage du P.I.B. augmenterait sur la période de projection.

Le besoin de financement des administrations centrales mesuré en pourcentage du P.I.B. se réduirait très sensiblement : de 4,88 % en 1994 à 3,08 % en 1997 et 1,7 % en 2000. Toutefois, malgré ce redressement, les administrations publiques ne dégagent un excédent hors intérêt suffisant¹ pour stabiliser l'encours de la dette publique - mesuré en pourcentage du P.I.B. - qu'en toute fin de projection : celui-ci passe de 39,3 % du P.I.B. en 1994 à 43,7 % en 1997 et à 45,4 % en 2000.

¹ Il faut rappeler que le solde hors intérêt qui permet de stabiliser le ratio dette/P.I.B. doit être positif lorsque le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance, et d'autant plus substantiel que le stock de dette accumulée est élevé.

Deux remarques doivent cependant compléter la description de l'évolution de la dette de l'Etat :

- les résultats obtenus ne tiennent pas compte de l'incidence d'éventuelles privatisations dont le produit serait affecté à la réduction de l'endettement. Sur la base de privatisations pour un montant annuel de 30 milliards de francs, la dette de l'état serait ramenée à 43 % du P.I.B. en 1997 puis 43,9 % en 2000 (contre 45,4 % sans privatisations) ;

- la tendance à la maîtrise de l'endettement de l'Etat que montre la projection se traduit par une stabilisation du ratio d'endettement public visé par le traité de Maastricht, qui fixe la dette des administrations publiques centrales, des administrations de Sécurité sociale et des collectivités locales. Celui-ci serait maintenu aux environs de 54 % du P.I.B. à partir de 1997.

III - CONCLUSIONS

L'ambition de ce rapport n'est certainement pas de donner une prévision, mais plutôt d'illustrer, par un éclairage à moyen terme, les questions qui se posent aujourd'hui aux responsables de la politique économique.

1°) La première concerne l'évolution de la dette publique. La projection présente en effet l'intérêt de décrire l'effort à réaliser en matière de dépenses publiques pour parvenir à une maîtrise de la dette.

Ainsi serait enrayée l'évolution spontanée de la dette publique, qui résulte de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance et qui, sur la base des tendances en cours des finances publiques, ne paraîtrait pas soutenable à long terme.

Il faut en effet avoir présent à l'esprit que sur la base d'un maintien à son niveau de 1995 du déficit public - hors charges d'intérêt -, tel qu'il résulte de la loi de finances initiale pour 1995 et de la situation des comptes sociaux, la dette publique franchirait en 2003 le seuil de 60 % du P.I.B. visé par le Traité de Maastricht.

2°) La progression de l'emploi (900.000 emplois créés en six ans) est en projection pratiquement identique à celle enregistrée pendant la dernière phase d'expansion de 1986 à 1990. Compte tenu de l'augmentation prévisible des ressources en main-d'oeuvre, la baisse du chômage entre 1994 et 2000 serait cependant limitée (200.000 chômeurs en moins).

Mais ce résultat est obtenu dans le cadre d'une politique particulièrement ambitieuse de réduction des déficits publics. Aussi faut-il en déduire qu'une politique budgétaire qui viserait une réduction plus progressive des déficits se traduirait par une augmentation plus rapide de l'emploi.

3°) Enfin, cet exercice illustre deux tendances qui ne semblent pas correspondre à l'optimum économique de moyen terme : l'accumulation d'excédents des échanges extérieurs et une hausse du pouvoir d'achat du salaire moyen inférieure aux gains de productivité. On peut en déduire qu'une progression des salaires un peu plus rapide qu'il ne résulte du fonctionnement spontané du modèle serait « supportable » par l'économie française : la consommation des ménages, qui constitue dans la projection l'élément le plus atone de la demande, s'en trouverait renforcée d'autant.

Ainsi cette étude permet-elle, en creux, de baliser les voies étroites de la conciliation de deux objectifs *a priori* contradictoires : la réduction des déficits publics et la lutte contre le chômage...

ANNEXE

UNE PROJECTION À MOYEN TERME DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE (1994-2000) : tendances macroéconomiques et perspectives pour les finances publiques

*Note établie en mai 1995 par le Service des Etudes
(Division des Etudes macroéconomiques)*

SOMMAIRE

	Pages
I - CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE	17
II - LES TENDANCES MACROÉCONOMIQUES	19
A - Les principales hypothèses retenues pour la projection	19
B - Les résultats de la projection	21
III - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE	28
A - Dépenses de santé	29
B - Dépenses de la branche famille	30
C - Prestations-vieillesse	31
D - Assurance-chômage	32
IV - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX	33
A - L'équilibre du régime général de Sécurité sociale	34
B - Les régimes complémentaires de retraite	36
C - L'équilibre de l'assurance-chômage	37
D - La modification de la structure des prélèvements sociaux	38
V - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES	40
A - Les recettes de T.V.A.	41
B - La taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.)	42
C - L'impôt sur les bénéfices des sociétés (I.S.)	42
D - L'impôt sur le revenu	42
E - La fiscalité locale	43
VI - LES CHARGES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES	44
A - Les dépenses hors charges d'intérêts	45
B - Charges d'intérêts et endettement	49
C - Capacité de financement des administrations publiques centrales	52

Cette projection a été réalisée sur la base des résultats macroéconomiques du modèle AMADEUS de l'I.N.S.E.E. complétés par les résultats de modèles spécialisés dans le domaine des finances publiques.

Suivant les dispositions applicables aux travaux commandés par le Sénat, l'I.N.S.E.E. n'est responsable que de la mise en oeuvre technique des modèles. Le Service des Etudes est chargé du suivi des travaux et de la présentation de leurs résultats.

I - CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

La projection de l'économie française et des finances publiques à l'horizon de cinq ans - 2000 en est le terme - présentée cette année s'inscrit dans un contexte législatif nouveau par rapport aux travaux de même nature réalisés dans les années passées.

En effet, à partir de 1994, les pouvoirs publics ont décidé de programmer l'évolution à moyen terme des finances publiques. Ainsi la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques fixe-t-elle désormais un objectif de réduction du déficit du budget de l'Etat (à 2,5 % du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997), assorti d'un moyen : une stabilisation des dépenses de l'Etat en volume (ce qui équivaut à une croissance en valeur identique à la hausse des prix).

Ces perspectives ont été prises en compte pour définir les hypothèses de départ de la projection présentée ci-après.

Concernant la Sécurité sociale, la principale hypothèse retenue dans la projection a consisté à rechercher un équilibre des comptes sur l'ensemble de la période. Un rééquilibrage des comptes en début de période, obtenu ici conventionnellement par un prélèvement sur les ménages, et une maîtrise prolongée des dépenses sociales permettent un retour à l'équilibre en milieu de la projection (c'est-à-dire en 1997), les excédents dégagés par la suite réduisant d'autant l'endettement contracté en début de période.

Un exercice de ce type n'est pas une prévision, en ce sens qu'il ne cherche pas à décrire ce que seront probablement, dans les prochaines années, l'évolution de l'économie française en général, et celle des finances publiques en particulier. Il s'agit seulement d'illustrer, par une projection à cinq ans - et, par là, de mieux mettre en lumière -, les questions et les choix devant lesquels se trouvent aujourd'hui les responsables de la politique économique.

Dans le but de mettre à la disposition des Sénateurs une telle « illustration », on aurait pu - en théorie - partir d'hypothèses ne prévoyant aucune mesure de correction des déficits publics. Mais, l'un des avantages d'une projection réalisée à l'aide d'un modèle économique est de fournir une illustration cohérente d'une stratégie en matière budgétaire ou fiscale dans un environnement économique vraisemblable. Aussi a-t-on préféré prendre comme point de départ de l'exercice les orientations résultant des textes les plus récemment adoptés par le Parlement (en l'occurrence, la loi de finances pour 1995 et la loi d'orientation quinquennale). Ce faisant, la projection souffre peut-être d'une coloration trop normative, mais on peut lui pardonner ce défaut en rappelant une nouvelle fois son caractère simplement - et délibérément - illustratif.

Une autre limite de l'exercice est que sa visée principale est un diagnostic sur les finances publiques, et non une recherche de ce qu'on pourrait appeler l'optimum économique. Or, compte tenu de la démarche suivie (et dont on vient de donner les lignes directrices), le scénario élaboré revient à mettre en évidence quelles sont (pour un environnement international donné et pour des comportements des agents économiques prolongeant le passé) les conditions d'une part, les incidences macroéconomiques d'autre part, d'une réduction délibérée des déficits publics.

Chacun sait que la relation entre l'évolution économique et celle des finances publiques est à double sens : si les hypothèses retenues en matière de finances publiques ont de fortes incidences sur l'évolution macroéconomique, les résultats de la projection des finances publiques sont eux-mêmes très largement déterminés par l'environnement macroéconomique...

C'est pourquoi, avant de détailler les perspectives des finances publiques, il convient de présenter les tendances macroéconomiques qui caractérisent la projection.

II - LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DE LA PROJECTION

Avant de commenter les principaux résultats de la projection, deux observations doivent être portées à l'attention du lecteur :

- l'objet de cet exercice est de contribuer à un diagnostic plus sur le moyen terme que sur le court terme ; aussi les résultats seront-ils présentés sous la forme de **taux de croissance annuels moyens**, en distinguant deux sous-périodes : les années 1995 à 1997 et 1998 à 2000 ;

- la projection a été établie en avril 1995, de telle sorte que les éléments chiffrés sur l'année 1994 peuvent parfois s'écarter de ceux des comptes nationaux provisoires pour 1994 publiés à la fin du mois d'avril.

A - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES RETENUES POUR LA PROJECTION

1° - Les hypothèses relatives à l'environnement international et aux taux de change.

Après la brutale récession des années 1992-1993, l'activité chez les principaux partenaires de la France se situait en dessous de son niveau « potentiel »¹ ou « tendanciel »².

Dans le contexte de reprise économique que connaissent la plupart des pays de l'O.C.D.E., le scénario central retenu dans la projection est celui d'un retour de l'activité dans chacun de ces pays à son niveau potentiel, puis d'un maintien à ce niveau.

Il en résulte pour la plupart des pays d'Europe continentale une croissance dynamique en début de période.

En revanche, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, sortis plus précocement de la récession, l'activité au début de la période de projection se situe au-dessus de son niveau potentiel. On a donc supposé pour ces deux

¹ On peut schématiquement définir celui-ci comme le niveau d'activité qu'une économie peut atteindre avec une utilisation « normale » des facteurs de production, c'est-à-dire sans tension inflationniste.

² Soit le niveau obtenu en prolongeant le taux de croissance moyen sur une longue période.

économies un retour de l'activité à son niveau potentiel, selon un scénario d'« atterrissage en douceur ».

Ces hypothèses sont, au total, peu différentes des scénarios élaborés par les grandes organisations économiques internationales. On peut néanmoins discuter du rythme de la reprise de l'activité dans l'Europe continentale. Le rythme retenu ici est moins rapide que celui du dernier cycle (1985-1994), qui s'est caractérisé par sa brutalité et par son amplitude tant dans la phase de reprise que dans la phase de récession. Si l'on avait voulu reproduire les caractéristiques du dernier cycle, la croissance de nos partenaires - et donc de l'économie française - aurait ainsi été plus forte en début de période. Telle n'a pas été cependant l'orientation retenue, puisque la finalité de cet exercice est d'illustrer des tendances et non de donner une prévision.

Dans ces conditions, les économies des principaux partenaires de la France croitraient de 2,7 % par an en moyenne sur l'ensemble de la période, soit 3 % de 1995 à 1997 et 2,5 % de 1998 à 2000.

La demande mondiale de produits manufacturés progresserait de 7,3 % par an en moyenne, soit 8 % de 1995 à 1997 et 6,4 % de 1998 et 2000.

Les hypothèses de taux de change reposent sur une stabilité des taux de change nominaux bilatéraux du franc avec le deutsche-mark et les monnaies du Benelux. Par rapport aux autres monnaies, l'hypothèse retenue est celle d'une stabilité de la parité réelle (soit la parité nominale corrigée du différentiel d'inflation).

2° - Les hypothèses de politique budgétaire et fiscale

Comme on l'a souligné, le scénario décrit ici est celui d'un redressement le plus rapide possible de la situation des finances publiques, ou de « convergence accélérée ».

Les hypothèses résultant de cette orientation sont exposées dans la partie consacrée à la projection des finances publiques. Elles peuvent être résumées comme suit :

- la progression en volume des dépenses du budget de l'Etat est limitée à 0,7 % par an (contre 1,8 % par an entre 1988 et 1993) ;

- la législation fiscale n'est pas modifiée ;

- un retour progressif à l'équilibre des comptes des régimes sociaux est visé, les excédents dégagés après 1997 réduisant d'autant l'endettement contracté en début de période ;

- le supplément de recettes nécessaire à ce rééquilibrage des comptes des régimes sociaux est, pour l'essentiel, demandé aux ménages. Un relèvement des cotisations prélevées sur les ménages - équivalant à 50 milliards de francs en année pleine - est ainsi retenu de manière conventionnelle en début de projection ;

- l'évolution en volume des prestations sociales de l'ensemble des régimes (1,5 % par an en moyenne entre 1995 et 2000), et en particulier celles des prestations pour la maladie, ralentit très nettement par rapport aux tendances antérieures (3,7 % entre 1988 et 1993).

3° - Les comportements de dépense des agents privés

Depuis 1990, les comportements de dépense des agents privés, entreprises et ménages, sont apparus de plus en plus en retrait par rapport à ceux observés avant cette date, contribuant ainsi au ralentissement de l'activité puis, à la récession de 1993.

S'agissant de l'investissement des entreprises, la nouvelle série des comptes nationaux montre qu'il a été en fait moins déprimé depuis 1991 qu'un premier diagnostic ne l'indiquait, ce qui rend les observations actuelles cohérentes avec un retour aux déterminants traditionnels de l'investissement. On en a donc supposé, en projection, leur permanence.

Le comportement des ménages reste en 1994 relativement mal expliqué, au regard de ses déterminants traditionnels, même lorsque l'on prend en compte l'accroissement du facteur d'incertitude que représente la forte hausse passée du chômage.

Entre le maintien du comportement prudentiel actuel et le retour à ceux constatés avant 1990, le scénario retient un comportement médian. Ainsi, les ménages réduiraient leur épargne de précaution de moitié par rapport à ce qui serait nécessaire pour revenir à leur comportement traditionnel.

Le comportement de consommation des ménages ainsi retenu contribue donc à stimuler l'activité économique.

B - LES RÉSULTATS DE LA PROJECTION

1° - Le commerce extérieur

Le tableau ci-après résume les principales caractéristiques des échanges extérieurs de biens et services.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES
DE L'ÉVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE BIENS ET SERVICES
(au sens de la Comptabilité nationale)**

	1995-1997	1998-2000
Pourcentage annuel d'accroissement en volume :		
- Demande étrangère de produits manufacturés	8	6,4
- Exportations totales	6,0	5,5
<i>dont :</i>		
Exportations de produits manufacturés	7,3	6,6
- Importations totales	5,9	5,0
<i>dont :</i>		
Importations de produits manufacturés	7,4	6,1
Contribution des échanges extérieurs à la croissance (en point de PIB marchand)	0,0	+ 0,1
Taux de couverture en valeur (pourcentage moyen sur la période) (Ensemble des biens et services)	108,7	109,2
Saldo de biens et services (en % du P.I.B. en 1997 et en 2000)	1,9	2,3
Capacité de financement de la Nation (en % du P.I.B. en 1997 et en 2000)	0,5	0,9

La demande étrangère progresse de 8 % par an en moyenne entre 1995 et 1997, puis de 6,4 % entre 1998 et 2000.

La contribution des échanges extérieurs à la croissance est nulle de 1995 à 1997, très légèrement positive par la suite (+ 0,1 point de P.I.B. en moyenne de 1998 à 2000).

Dans ces conditions, le taux de couverture correspond à un excédent des échanges de biens et services de 165 milliards de francs en 1997 et 223 milliards de francs en 2000 (soit respectivement 1,9 % et 2,3 % du P.I.B.). Compte tenu du déficit projeté des transferts « invisibles » (tourisme, salaires et pensions, intérêts et dividendes), la capacité de financement de la Nation serait de 43 milliards de francs en 1997 et de 90 milliards en 2000 (soit respectivement 0,5 % et 0,9 % du P.I.B.).

2° - Les ménages

Le tableau ci-après résume les principales caractéristiques du compte des ménages dans la projection.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE
L'ÉVOLUTION DU COMPTE DES MÉNAGES**

	1995-1998	1998-2000
Pourcentage annuel d'accroissement en volume :		
- Salaire brut par tête (<i>pouvoir d'achat</i>) ¹	1,2	1,0
- Masse salariale totale (<i>pouvoir d'achat</i>) ¹	2,4	1,8
- Prestations sociales (<i>pouvoir d'achat</i>)	1,3	1,4
- Revenu disponible brut (<i>pouvoir d'achat</i>)	1,8	1,7
- Consommation (<i>volume</i>)	2,2	2,1
Contribution de la consommation à la croissance (en points de PIB et en moyenne sur la période)	1,4	1,3

(1) Ensemble de l'économie (entreprises + administrations).

Le pouvoir d'achat du salaire brut par tête progresserait de 1,2 % de 1995 à 1997 et de 1 % par la suite¹.

Compte tenu, d'une part, d'une progression plus rapide de la masse salariale totale (en raison de l'augmentation de l'emploi) et de l'augmentation limitée des prestations sociales et, d'autre part, de l'augmentation des prélèvements inscrits pour équilibrer les comptes sociaux en début de période, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages augmenterait de 1,8 % par an de 1995 à 1997 et de 1,7 % par an de 1998 à 2000.

Toutefois, en liaison avec un fléchissement du taux d'épargne (de 13,1 % en 1994 à 12,1 % en 1997 et 11,1 % en 2000), la consommation des ménages croîtrait sur la période plus rapidement que leurs ressources. Cependant, si l'on avait simulé un retour complet du comportement des ménages en matière de consommation et d'épargne vers celui observé sur le passé, se traduisant par une baisse plus forte du taux d'épargne (cf. supra, paragraphe A - 3°), il en aurait résulté un dynamisme plus grand de la consommation et donc de l'activité, équivalant à un point de P.I.B. en 2000.

3° - Les entreprises

L'évolution de l'investissement des entreprises en projection est résumée dans le tableau ci-dessous.

¹ Cette évolution du pouvoir d'achat du salaire, qui peut paraître modérée, surtout si on la compare à l'évolution des gains de productivité, s'explique en projection par la baisse limitée du niveau du chômage.

ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

	1995-1997	1998-2000
Pourcentage annuel de l'accroissement de l'investissement des entreprises (en volume).....	8,5	6,1
- dont industrie manufacturière	13,9	8,3
Contribution de l'investissement des entreprises à la croissance (en points de PIB)	0,9	0,8

Si le comportement des ménages a contribué à l'amplitude de la récession du début des années 1990, il en a été de même pour celui des entreprises. Leur investissement a en effet chuté sur la période 1991-1993 au-delà de ce qu'indiquaient ses déterminants traditionnels.

La projection simule un retour à un comportement « normal » des entreprises : leur investissement progresse ainsi fortement en début de période (8,5 % par an en moyenne entre 1995 et 1997) avant de ralentir légèrement par la suite (6,1 % par an entre 1998 et 2000).

Le dynamisme de l'investissement est particulièrement accusé dans l'industrie manufacturière en début de période : + 13,9 % par an de 1995 à 1997.

L'accroissement de l'investissement des entreprises se traduit par l'augmentation de leur taux d'investissement, qui mesure leur effort d'investissement rapporté à la valeur ajoutée : celui-ci passe de 13,7 % en 1994 à 16,9 % en 1997 et 18,5 % en 2000.

Dans ces conditions, la contribution de l'investissement des entreprises à la croissance équivaldrait à 0,9 point de P.I.B. par an en moyenne de 1995 à 1997 et à 0,8 point de P.I.B. de 1998 à 2000.

Ces évolutions favorables en matière d'investissement des entreprises peuvent s'expliquer par le redressement des perspectives de demande ou par la nécessité de reconstituer les capacités de production (affectées défavorablement par la récession du début des années 90), mais aussi par leur bonne situation financière.

Compte tenu de la progression modérée du pouvoir d'achat des salaires, le taux de marge (qui mesure la part de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée) progresse légèrement ; de même, le taux d'autofinancement (soit le rapport de l'épargne brute des entreprises à leur

investissement) se replie durant toute la période de projection (mais se situe aux alentours de 100 % en 2000).

4° - Les prix

Le taux d'utilisation des capacités de production remonte jusqu'en 1998, en raison notamment du dynamisme de l'activité dans l'industrie. Les tensions sur les prix qui pourraient en résulter sont toutefois limitées par la faible augmentation du pouvoir d'achat du salaire par tête, en comparaison des gains de productivité.

En conséquence, les prix du P.I.B. progressent modérément au cours de la période de projection : 2,1 % par an en moyenne de 1995 à 1997 et 1,8 % par an de 1998 à 2000.

Les prix à la consommation évoluent de manière sensiblement identique : 2,1 % par an de 1995 à 1997, 2 % par an de 1998 à 2000.

5° - La croissance économique

Les caractéristiques principales de la croissance économique française dans la projection sont les suivantes :

- son profil épouse celui de ses principaux partenaires. Le P.I.B. français croît en moyenne de 2,9 % par an entre 1995 et 1997 et de 2,5 % entre 1998 et 2000, contre respectivement 3 % et 2,5 % pour le P.I.B. étranger¹ ;

- l'activité est particulièrement dynamique dans l'industrie manufacturière en début de période. La valeur ajoutée industrielle croît ainsi de 4,5 % par an de 1995 à 1997, puis de 2,6 % de 1998 à 2000

- le taux de croissance est supérieur tout au long de la période de projection au taux de croissance « tendanciel »² (évalué à 2,4 % par an) ;

- toutefois, à l'horizon 2000, les effets de la dernière récession sur le niveau de l'activité ne sont pas totalement effacés. L'écart du niveau du P.I.B. à son niveau tendanciel (- 3,5 % en 1994) se réduit progressivement mais reste négatif en 2000 (- 1,3 %), alors qu'à l'inverse, les partenaires de la France sont supposés avoir retrouvé un niveau d'activité identique à son niveau tendanciel, conformément aux hypothèses de départ présentées au début de la note. Cet écart s'est principalement constitué au début des années 1990 et résulte pour partie des comportements restrictifs de dépense des agents privés.

¹ Croissance moyenne du P.I.B. des huit partenaires de la France pondérée par la part de chacun d'eux dans les exportations françaises.

² Soit le taux de croissance moyen sur longue période.

6° - La productivité et l'emploi

Au-delà des ajustements cycliques du début de période, on a supposé que la productivité apparente du travail dans les branches marchandes non agricoles progresserait tendanciellement de 2 % par an en moyenne (soit 2,6 % dans l'industrie manufacturière et 1,8 % dans les services).

Compte tenu d'une évolution plus rapide de l'activité, la projection décrit une progression de l'emploi total de 0,6 % par an en moyenne (+ 0,8 % par an de 1995 à 1997 et 0,5 % par an de 1998 à 2000), ce qui équivaut à 900.000 créations nettes d'emplois entre 1995 et 2000. L'essentiel des créations d'emplois s'effectue dans les services marchands : 833.000 emplois créés en six ans contre 91.000 dans l'industrie manufacturière et, selon les hypothèses retenues, une baisse des effectifs de 26.000 dans les administrations.

Sur la base des hypothèses actuelles quant à l'évolution à moyen terme des ressources en main-d'oeuvre (+ 0,4 % par an, soit 660.000 actifs potentiels supplémentaires en six ans), le nombre de chômeurs diminuerait de 210.000 entre 1994 et 2000 (soit de l'ordre de 1 point de taux de chômage). Il faut noter que la hausse rapide de l'emploi dans la phase de reprise actuelle pourrait être l'amorce d'une croissance plus riche en emplois que celle retenue dans le scénario présenté.

7° - Principales variables déterminantes pour les finances publiques

La répartition des déterminants de la croissance est « *a priori* » peu favorable au dynamisme des recettes fiscales : la contribution limitée de la consommation à la croissance handicape l'évolution des recettes de T.V.A. et la forte progression de l'investissement des entreprises correspond à des emplois peu taxés.

Toutefois, le redressement de la progression du pouvoir d'achat des ménages à partir de 1995 et le retour à des créations nettes d'emplois, a des incidences positives sur les recettes de l'impôt sur le revenu. Plus généralement, la croissance génère des économies de dépenses pour l'ensemble des dispositifs de protection contre le chômage ou de soutien à l'emploi.

Enfin, les taux d'intérêt nominaux, déterminants pour l'évolution de la dette publique, s'établiraient pour les taux courts et les taux longs à, respectivement, 6,5 % et 7,6 %.

**PRINCIPALES VARIABLES MACROÉCONOMIQUES
SERVANT DE BASE À LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES
(Variations annuelles moyennes en %)**

	1995-1997	1998-2000
- Prix à la consommation	2,1	2,0
- P.I.B. marchand en volume	3,2	2,8
- Salaire moyen par tête (pouvoir d'achat) ⁽¹⁾	1,2	1,3
- Evolution de la masse salariale (pouvoir d'achat) ⁽¹⁾	2,9	2,5
- Evolution des effectifs des entreprises non financières non agricoles	1,7	1,2

(1) Pour les sociétés et quasi-sociétés et les entreprises individuelles.

III - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE

**TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN
EN FRANCS CONSTANTS
DES PRESTATIONS SOCIALES
ET DES DOTATIONS AUX HÔPITAUX
VERSÉES PAR LES RÉGIMES D'ASSURANCES
ENTRE 1994 ET 2000
(Nomenclature de la Comptabilité nationale)**

SANTÉ	
- Hospitalisation	+ 1,33
- Autres dépenses	+ 0,61
- Ensemble des dépenses	+ 0,98
FAMILLE	+ 0,65
VIEILLESSE	
- Tous régimes, y compris préretraites	+ 2,45
- Régime général seul	+ 2,3
CHÔMAGE (Assurance)	- 1,77
ENSEMBLE	1,43
dont :	
Dépenses du régime général	1,4
<i>Pour mémoire :</i>	
Taux de croissance du P.I.B. marchand	2,97

**PRESTATIONS SOCIALES ET DOTATIONS AUX HÔPITAUX
VERSÉES PAR LES RÉGIMES D'ASSURANCES SOCIALES⁽¹⁾**

	En milliards de francs			En % de P.I.B.		
	1994	1997	2000	1994	2000	Variation 1994-2000
SANTÉ	615,2	676,9	734,7	8,35	7,55	- 0,8
dont :						
- Hospitalisation	295,6	330,4	360,9	4	3,7	- 0,3
- Autres dépenses	319,6	346,5	373,8	4,35	3,85	- 0,5
FAMILLE	154,3	177	192,7	2,23	1,98	- 0,25
VIEILLESSE	705,7	814,6	920,5	9,57	9,46	- 0,11
dont :						
- Prestations versées par le régime général	291,9	337,1	377,3	3,96	3,68	- 0,08
- Préretraites						
CHÔMAGE (Assurance)	109,5	108,2	111	1,48	1,14	- 0,34
TOTAL	1 594,7	1 776,7	1 958,9	21,63	20,13	- 1,5
dont :						
Charges du régime général	941,7	1 030,7	1 154,2	12,77	11,86	- 0,91

(1) Ce tableau n'inclut pas les prestations sociales versées par l'Etat et les Collectivités locales.

Au total, la part des charges des organismes d'assurance sociale dans le P.I.B. s'infléchit de 1,39 point. Ce repli important est obtenu moyennant des hypothèses - explicitées au fur et à mesure du commentaire - dessinant "a priori" un profil bas d'accroissement des charges des différentes caisses.

A - DÉPENSES DE SANTÉ

Sont regroupées les prestations sociales versées par l'ensemble des régimes d'assurance-maladie et les dotations allouées aux hôpitaux.

La projection moyenne des dépenses de santé s'élève à 0,98 % par an en francs constants (0,61 % pour les dépenses hors hospitalisation ; 1,33 % pour les dépenses hospitalières).

Il s'ensuit une régression de la part des dépenses de santé dans le P.I.B. (- 0,8 point).

1° - Dépenses hospitalières

Dans la simulation, les dépenses hospitalières apparaissent maîtrisées : leur part dans le P.I.B. diminue de 0,3 point.

Près de 70 % des dépenses des hôpitaux publics étant constitués par des charges salariales, l'évolution des salaires publics a un effet majeur sur la simulation des budgets hospitaliers. Par hypothèse, la croissance des salaires publics retracée par le compte macroéconomique qui sous-tend la simulation des finances publiques est inférieure à celle du P.I.B.. Il en va de même pour les salaires hospitaliers qui progressent cependant un peu plus vite que les traitements publics en raison de mesures catégorielles plus favorables que pour le reste du secteur public.

Par ailleurs, on a supposé que la "marge de croissance en volume" des budgets des hôpitaux serait de l'ordre de 0,8 % par an (à comparer avec un chiffre de 1 % l'an généralement observé en moyenne annuelle dans un passé proche).

La part des dépenses hospitalières dans l'ensemble des dépenses de santé s'accroîtrait, passant de 48 % en 1994 à 49,1 % en 2000.

2° - Autres dépenses

La part dans le P.I.B. des autres dépenses de santé baisse de 0,5 point (4,35 % en 1994 et 3,85 % en 2000).

Les facteurs déterminant l'évolution de ces dépenses sont traditionnellement :

- pour les honoraires médicaux, l'augmentation du nombre des médecins, de la structure des effectifs médicaux et la progression du volume de la consommation médicale ;
- pour les remboursements de prescriptions, la croissance du volume de la consommation médicale, les taux de remboursement et l'évolution des prix.

Mais la mise en oeuvre d'une maîtrise médicalisée des dépenses de santé et la définition par les pouvoirs publics d'objectifs quantifiés nationaux constituent une innovation importante. C'est donc à partir d'hypothèses concernant ces objectifs qu'est bâtie la projection. A l'évidence, les hypothèses sous-jacentes impliquent une très grande modération des dépenses médicales. En francs courants, celles-ci ne progressent en effet que de 2,65 % l'an environ, ce qui suppose une augmentation en francs constants inférieure à 1 % l'an. Si ces hypothèses ont été retenues sur la base des évolutions récentes, il convient d'observer qu'elles tranchent avec des tendances plus longues¹.

B - DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

Pour simuler l'évolution des dépenses de la branche famille, on a tenu compte des mesures de la « loi famille » du 25 juillet 1994 et on a posé l'hypothèse d'une indexation des prestations familiales sur les prix hors tabac.

Moyennant ces conventions, les dépenses de la branche augmentent de 0,65 % l'an, en francs constants, et leur part dans le P.I.B. s'infléchit (2,23 % en 1994 et 1,98 % en 2000).

L'évolution des diverses catégories de dépenses à la charge de la C.N.A.F. est contrastée². En francs constants, les allocations familiales, qui en représentent l'essentiel, se réduisent de 0,14 % par an sous l'effet d'une baisse

¹ Moyennant une croissance de 5 % l'an en valeur de ces dépenses, leur montant serait de 428,3 milliards de francs en 2000, ce qui reviendrait à une augmentation de leur part dans le P.I.B. de 0,55 point par rapport au résultat de la simulation.

² Les dépenses de la C.N.A.F. comprennent, outre des prestations familiales, des transferts vers d'autres organismes.

du nombre d'allocataires. Les allocations logement s'accroissent sensiblement (+ 3,24 % l'an).

Si les dépenses de transferts de la C.N.A.F. continuent à progresser sensiblement (comparées aux prestations familiales qu'elle distribue), cette évolution apparaît cette année moins spectaculaire que la très forte croissance de charges résultant de l'allocation parentale d'éducation, résultat de l'assouplissement des règles d'ouverture des droits à cette allocation.

**ÉVOLUTION EN VOLUME
DES PRINCIPALES CHARGES DE LA C.N.A.F.**

	Croissance de 1994 à 2000 (% par an)
Allocations familiales	- 0,14
Complément familial - 3 enfants	+ 1,45
Allocation parentale d'éducation	+ 7,7
Allocation au jeune enfant	- 0,26
Allocation logement	+ 3,24
Allocation aux adultes handicapés	+ 0,02

C - PRESTATIONS-VIEILLESSE

L'ensemble des prestations-vieillesse croît au rythme soutenu de 2,45 % l'an en francs constants (+ 2,3 % pour les charges propres au régime général).

Conformément à la loi, on a fait l'hypothèse d'une indexation des retraites sur les prix hors tabac.

En outre, la projection est construite sur le socle constitué par les mesures prévues par la loi du 22 juillet 1993 sur la sauvegarde de la protection sociale : allongement de la durée de cotisation pour liquider une pension au taux plein, modification du salaire de référence... Ces mesures ont de fortes incidences sur les dépenses-vieillesse.

L'augmentation des charges de vieillesse provient donc essentiellement d'un facteur-volume qui recouvre la hausse du nombre de retraités et l'amélioration des droits à pension due à l'allongement de la période moyenne de cotisation. Ce facteur-volume qui représente en moyenne 2,3 % par an pour le régime général contribue certes à une augmentation des charges de vieillesse soutenue, mais, comme le montre le tableau ci-dessous, cette moyenne masque une évolution importante : en cours de projection, le facteur de croissance en volume se réduit significativement.

Aux mesures récemment prises s'ajoute pour expliquer cette inflexion un facteur démographique : l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses nées dans les années 30.

« EFFET-VOLUME » AFFECTANT LES PENSIONS DE RETRAITE (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
- Régime général	2,87	2,8	2,64	2,13	1,98	1,35
- Régimes agricoles	- 1,03	- 0,45	- 0,17	- 1,01	- 1,19	- 1,37
- ARRCO (1)	5,6	4,5	3,9	3,5	3,2	2,7
- AGIRC (2)	5	4,8	4,8	4,5	4,2	3,8
- Régimes indépendants	2,21	2,47	2,31	2,15	1,95	1,77

(1) Régime complémentaire des salariés

(2) Régime complémentaire des cadres

D - ASSURANCE-CHÔMAGE

On a supposé une indexation des prestations d'assurance-chômage sur les prix hors tabac. Dans le compte macroéconomique qui sert de base à la projection, le nombre des chômeurs diminue. En outre, l'institution d'une allocation dégressive vient modérer le coût unitaire des prestations versées par l'UNEDIC. On observe ainsi une décroissance en francs constants des dépenses d'assurance chômage de 1,77 % en moyenne annuelle de 1994 à 2000. Sur l'ensemble de la période, la part des charges de l'UNEDIC dans le P.I.B. décroît sensiblement de - 0,34 point.

Une observation importante s'impose. Le nombre des chômeurs dépend en particulier des prévisions sur l'évolution de la population active potentielle. Or, les prévisions disponibles laissent apparaître des divergences importantes d'estimation. La simulation qu'on présente ici est basée sur une hypothèse basse.

IV - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTÉS AUX RÉGIMES D'ASSURANCES SOCIALES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		Variation entre 1994 et 2000 en % du P.I.B
	1994	1997	2000	1994	2000	
Cotisations sociales des employeurs	875,1	1 007,1	1 139,2	11,87	11,71	- 0,16
Prélèvements directs sur les ménages :						
1° Cotisations sociales	530,9	604,8	678	7,2	6,97	- 0,23
2° Contribution sociale généralisée ⁽¹⁾	88,4	101,1	115,3	1,2	1,18	- 0,02
Total	619,3	705,9	793,3	8,4	8,15	- 0,25
TOTAL	1 494,4	1 713	1 932,5	20,27	19,86	- 0,41

(1) Y compris la part de la C.S.G. affectée au Fonds de Solidarité pour la Vieillesse considérée comme une recette de sécurité sociale.

Le tableau qui précède indique l'évolution spontanée des principales sources de financement des régimes sociaux.

Dans la projection macroéconomique qui sous-tend celle des finances publiques, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises, et donc dans le P.I.B., est en léger retrait. Il en va de même pour les cotisations sociales assises sur les salaires (- 0,39 point de P.I.B. en 2000 par rapport à 1994).

Le produit de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) est plus dynamique en raison de l'effet positif sur le revenu des ménages de la croissance du revenu des entrepreneurs individuels et des revenus de la propriété (intérêts, dividendes) qu'ils perçoivent.

Mais, à législation inchangée, malgré la diminution des charges sociales exprimées en points de P.I.B., l'évolution des prélèvements affectés aux régimes sociaux n'est pas suffisante pour financer les dépenses. On a donc simulé des mesures de rééquilibrage.

A - L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE

SOLDE DES CAISSES DU RÉGIME GÉNÉRAL AVANT RÉÉQUILIBRAGE

(En milliards de francs courants)

	1994	1997	2000
C.N.A.V.	- 15,4	- 24,4	- 26,1
C.N.A.M.	- 35,9	- 30,8	- 19,3
C.N.A.T.	+ 2,1	+ 0,9	+ 0,9
C.N.A.F.	- 9,7	- 10	- 6,6

1° - La branche "accidents du travail"

L'excédent "tendanciel" de cette branche n'est guère significatif. En 2000, il atteint 878 millions de francs.

La caisse maintient un excédent de l'ordre de 900 millions de francs sur la période tout en permettant un allègement des cotisations sociales égal entre 1996 et 2000 à 6,6 milliards de francs cumulés.

2° - Autres risques

On rappelle les conventions techniques qui ont été retenues comme hypothèses de départ :

- pour la branche maladie et la branche vieillesse, les mesures de rééquilibrage nécessaires sont opérées par le moyen d'une augmentation de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) ; toutefois, compte tenu de l'ampleur du déséquilibre existant en début de période, on a simulé un retour à l'équilibre progressif et non instantané ; de ce fait, le régime général reste déficitaire au cours des trois premières années de la projection ; en revanche, dans la deuxième moitié de la période, il dégage un excédent qui permet de commencer à réduire l'endettement accumulé précédemment ;

- l'excédent prévisible de l'UNEDIC donnerait lieu à un transfert de cotisations vers la C.N.A.F. et les régimes complémentaires ;

a) Assurance-maladie

Face à des cotisations progressant spontanément de 2,2 % l'an en francs constants, la croissance annuelle des dépenses de santé est de 0,98 % en moyenne au cours de la projection.

Malgré ce différentiel de croissance favorable au rééquilibrage de la C.N.A.M., il subsiste un déficit dont on a supposé qu'il serait comblé par un relèvement des prélèvements sociaux sur les ménages s'élevant, en 2000, à 23,85 milliards de francs courants (0,25 % du P.I.B.)¹ - soit 0,5 point de C.S.G. -.

b) Assurance-vieillesse

La croissance annuelle des prestations d'assurance-vieillesse du régime général serait moins rapide que celle des cotisations (2,3 % l'an en francs constants contre 2,5 %) mais le rééquilibrage de la C.N.A.V. obligerait cependant à prendre des mesures de rééquilibrage. Celles-ci s'élèvent à 23,85 milliards de francs courants en 2000 (0,25 % du P.I.B.).

Il est à noter que les charges du Fonds de Solidarité vieillesse ne réclament pas de relèvement de cotisation en projection.

c) Prestations familiales

Sur l'ensemble de la période de projection, la progression spontanée du volume de ces dépenses est faible. Mais, en début de période, le faible dynamisme des cotisations allié à un surcroît de charges amène un déséquilibre de la Caisse qui suppose un relèvement des cotisations de 8,9 milliards de francs courants en l'an 2000.

¹ Ce résultat est évidemment aléatoire. Sur la base d'une hausse des dépenses de santé hors hospitalisation de 5 % l'an en valeur, le découvert de la Caisse serait majoré d'au moins 54,6 milliards de francs en l'an 2000, ce qui supposerait pour atteindre l'équilibre cette année-là un relèvement de la C.S.G. de 1,64 point par rapport à la situation actuelle.

d) Récapitulation des mesures de rééquilibrage du régime général

**MESURES DE RÉÉQUILIBRAGE DU RÉGIME GÉNÉRAL
SUPPOSÉES DANS LA PROJECTION**

(En milliards de francs courants)

	1997	2000
- Accidents du travail	- 2	- 6,6
- Assurance maladie (1)	+ 20,95	+ 23,85
- Assurance-vieillesse (1)	+ 20,95	+ 23,85
- Charges du Fonds de solidarité de sauvegarde de la Sécurité sociale	-	-
- C.N.A.F.	+ 8	+ 8,9
TOTAL	+ 47,9	+ 50

(1) On a supposé que les besoins de financement de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse seraient couverts par un relèvement du taux de la contribution sociale généralisée.

Les mesures de rééquilibrage du régime général s'élèvent à 0,51 % du P.I.B. en 2000¹. Les mesures nouvelles - accroissement du taux de la C.S.G. et baisse du taux de cotisation « accidents du travail » - ne représentent toutefois que 0,42 % du P.I.B., le rééquilibrage de la C.N.A.F. ne donnant lieu qu'à un simple transfert de cotisations.

B - LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE

SOLDE DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES

(En milliards de francs courants)

	1994	1997	2000
Solde spontané	+ 4,3	- 6,4	- 9,8

Pour couvrir les besoins de ces régimes, on a retenu la convention suivante : les ressources supplémentaires éventuellement nécessaires seraient dégagées à partir d'un transfert de cotisations de l'UNEDIC.

¹ Si les dépenses de santé - hors hospitalisation - devaient évoluer plus rapidement - 5 % l'un en francs courants -, le supplément de prélèvements nécessaires serait de 1,6 % du P.I.B. en 2000.

**MESURE DE RÉÉQUILIBRAGE
DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE
SUPPOSÉES DANS LA PROJECTION**

(En milliards de francs courants)

	1997	2000
Transferts des cotisations L'UNEDIC	+ 6	+ 9,2

La simulation montre que le total des nouvelles mesures nécessaires à l'équilibre des régimes complémentaires serait de 9,2 milliards de francs au terme de la projection.

L'importance de ces relèvements provient à la fois de la baisse de la contribution versée à ces régimes par l'A.S.F. et d'une progression des prestations sensiblement plus rapide que celle des recettes de ces régimes.

C - L'ÉQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

ÉVOLUTION DU SOLDE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

(En milliards de francs)

	1994	1997	2000
Évolution spontanée	- 7	+ 23,7	+ 45,7
Solde après redressement	- 7	+ 6,6	+ 17,3

Sous l'effet d'une baisse de la charge unitaire des prestations versées, résultant de l'instauration d'une allocation dégressive, et d'une diminution du nombre des allocataires, le chômage diminuant dans un contexte de faible croissance de la population active (qui apparaît en partie comme une hypothèse basse), le solde de l'UNEDIC connaîtrait spontanément un redressement très marqué.

Mais, moyennant la mise en oeuvre des conventions explicitées plus haut, après transferts de cotisations aux régimes en difficulté, les comptes de l'UNEDIC seraient équilibrés.

Les comptes de « l'assurance chômage » resteraient, eux, positifs sous l'effet de l'évolution du solde de l'A.S.F. dont les dépenses de transferts restent stables en projection.

D - LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

On a supposé, conformément aux intentions exprimées par les pouvoirs publics, que les mesures nécessaires à l'équilibre des comptes sociaux porteraient essentiellement sur les ménages. Il s'ensuit une modification de la charge des prélèvements sociaux comme l'indique le tableau suivant.

VARIATION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX
ENTRE 1994 ET 2000

	En % du P.I.B.		Variation entre 1994 et 2000
	1994	2000	
A - COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS.....	11,87	11,71	- 0,16
B - COTISATIONS DES MÉNAGES ET CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE	8,4	8,68	+ 0,28

La part des charges sociales des employeurs dans le P.I.B. décroît en projection : - 0,16 point de P.I.B..

La contribution des ménages augmente un peu, le montant des prélèvements sociaux sur les ménages passant de 8,4 % à 8,68 % en points de P.I.B. Par rapport à une situation tendancielle, les ménages supportent un supplément de prélèvement de 0,53 point du P.I.B.

Comme spontanément la progression des recettes sociales, quoique supérieure à celle des dépenses, n'aurait pas suffi à rééquilibrer les comptes des régimes, il a été nécessaire d'augmenter, dans la simulation, les prélèvements sur les revenus primaires des ménages. Cela a pour conséquence d'amputer les gains de pouvoir d'achat des ménages. Mais le revenu brut disponible des ménages devrait a priori être insensible au relèvement des prélèvements sociaux puisque, en contrepartie du supplément de prélèvement supporté par les ménages, les transferts sociaux reçus par eux augmentent théoriquement à due concurrence.

Trois nuances doivent être apportées :

- l'une, essentielle, est que pour « rattraper » les déficits passés, il est nécessaire que les prélèvements progressent sensiblement plus vite que les prestations perçues, ce que montre la projection où les premiers croissent en

valeur de 5,3 % l'an tandis que les secondes ne progressent que de 3,5 % par an en valeur ;

- l'autre est que la déformation de la structure de financement des régimes sociaux défavorise légèrement les ménages relativement au maintien de la structure initiale de financement ;

- la dernière enfin est le choix pour la non-déductibilité de la C.S.G., qui profite aux administrations publiques. En effet, par rapport à une situation où les prélèvements sociaux sont déduits du revenu imposable, ce choix a pour effet de rendre le prélèvement total sur le revenu des ménages supérieur au montant strictement nécessaire à la couverture des déficits sociaux. S'ajoute en effet au prélèvement social un prélèvement fiscal qui n'aurait pas abondé les recettes de l'Etat si ces déficits avaient été comblés moyennant une hausse des cotisations sociales.

•

V - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

PROJECTION DES RECETTES FISCALES (Administrations centrales et Collectivités locales)

	En milliards de francs			En % du P.I.I.		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
ADMINISTRATIONS CENTRALES :						
1. T.V.A. recouvrée	549,4	625,4	703,8	7,45	7,31	7,23
A déduire : T.V.A. communautaire	49,8	50,4	56,8	0,68	0,59	0,58
2. Taxe sur les carburants (T.I.P.P.).....	141,1	161,2	182,5	1,9	1,88	1,88
3. Autres impôts liés à la production ...	185,2	211,7	239,6	2,51	2,47	2,46
4. Impôt sur les sociétés	108,5	146,3	168	1,47	1,71	1,73
5. Impôt sur le revenu (1)	304,6	347,9	414,6	4,13	4,07	4,2
6. Autres impôts sur le revenu (1)	52,8	59,5	67,6	0,72	0,7	0,69
7. Impôts sur le capital	42,9	35,9	40,7	0,59	0,42	0,42
TOTAL	1 334,7	1 537,5	1 721,6	18,09	17,97	18,03
A déduire : Transferts de recettes fiscales :						
- aux collectivités locales	176,1	193,25	208,6	2,39	2,26	2,14
- aux assurances sociales (1)	19,2	32,6	36,5	0,26	0,38	0,37
- à la C.E.E.....	23,3	30,7	34,8	0,32	0,36	0,36
TOTAL NET ADMINISTRATIONS CENTRALES	1 116,1	1 280,95	1 441,7	15,12	14,97	15,16
COLLECTIVITÉS LOCALES :						
1. Impôts liés à la production	183,5	224	255,2	2,49	2,62	2,62
dont Taxe professionnelle	106,7	130,2	144,4	1,45	1,52	1,52
2. Taxe sur les ménages	150,1	170,7	194	2,04	1,99	2,02
3. Recettes transférées par l'Etat	176,1	193,25	208,6	2,39	2,26	2,14
TOTAL	509,7	587,95	657,8	6,92	6,87	6,78

(1) Hors contribution sociale généralisée comptabilisée en recette propre de la Sécurité sociale.

La projection des recettes fiscales est réalisée à législation constante compte tenu des dispositions figurant dans la loi de finances pour 1995.

En dépit de quelques évolutions temporelles, on peut évoquer à propos du taux des prélèvements fiscaux un phénomène de quasi-stagnation.

En effet, si la première partie de la projection, entre 1994 et 1997, voit le taux des prélèvements obligatoires des administrations publiques centrales après transferts aux collectivités locales, à la C.E.E. et aux administrations de sécurité sociale décliner, cet infléchissement est minime (- 0,15 point de P.I.B.) et, si ce taux se redresse par la suite, c'est également dans une très faible proportion puisque, en l'an 2000, le niveau atteint est de l'ordre de 15,16 %, soit un chiffre semblable à celui de 1994.

Cette quasi-stagnation du taux net des prélèvements fiscaux des administrations publiques centrales se produit dans un contexte macroéconomique de retour à la croissance du P.I.B. dont il est a priori raisonnable d'attendre un redressement plus net des recettes fiscales que celui observé en projection.

En l'espèce, cette attente est déçue en raison des mesures d'allègements fiscaux contenues dans la loi de finances pour 1995 (d'un montant de l'ordre de 7 milliards de francs) du fait du dynamisme modéré de certaines bases importantes d'imposition, la consommation en particulier, et d'effets de structure pouvant affecter le rendement de l'impôt.

La structure des prélèvements obligatoires se modifie au cours de la projection, conséquence des mesures simulées et de la progression différenciée de l'assiette de chacun des impôts.

La modification de la structure de la consommation des ménages, autant que son faible dynamisme, n'entraînent pourtant pas de baisse sensible de la part de la T.V.A. dans le total des impôts.

Le pourcentage de la T.I.P.P. dans les prélèvements obligatoires est stable.

La part des impôts sur le capital se replie. Mais, les deux grands impôts directs - l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés - accroissent leurs contributions propres aux recettes fiscales.

A - LES RECETTES DE T.V.A.

Rapporté au P.I.B., le produit de la T.V.A. passe de 7,45 % en 1994 à 7,23 % en 2000. Cette érosion est continue au long de la projection. En réalité, la croissance nominale du produit de la T.V.A. est proche de celle de la consommation en valeur des ménages.

Une croissance de la consommation et de l'investissement des ménages moindre que celle du P.I.B. est responsable du faible dynamisme de la T.V.A.

Mais une troisième explication doit être citée : l'existence d'un effet de structure, négatif pour le rendement de l'impôt, qui vient de ce que la consommation des biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît plus que celle des biens taxés au taux normal.

B - LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS (T.I.P.P.)

Le produit de la T.I.P.P. progresse comme le P.I.B.

Cette stabilité est obtenue parce que :

- L'augmentation des prix des carburants¹ n'a que peu d'effet sur l'évolution de la consommation en volume ;
- La projection repose sur l'hypothèse que la modification des règles tarifaires de la T.I.P.P.² contenue dans la loi de finances pour 1995 est maintenue au cours de la projection³.

C - L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS (I.S.)

Le rendement de l'impôt sur les sociétés s'accroît sensiblement au cours de la projection. Entre 1994 et 1997, la part de l'I.S. dans le P.I.B. progresse de 0,24 point (1,47 % du P.I.B. en 1994 et 1,71 % en 1997). Ensuite, on observe une stabilisation du niveau de l'impôt sur les sociétés en points de P.I.B.

Ces évolutions sont la conséquence d'une nette amélioration des résultats des entreprises observée en début de projection surtout due à une forte décroissance de leurs charges financières.

D - L'IMPÔT SUR LE REVENU

A législation constante, la projection montre, entre 1994 et 2000, successivement une quasi-stagnation de la part de l'impôt sur le revenu dans le P.I.B., puis une progression assez nette de celle-ci.

En début de projection, pècent sur le rendement de l'impôt une évolution assez modeste du revenu des ménages et des allègements fiscaux contenus dans la loi de finances pour 1995. Ensuite, le revenu réel des ménages progresse plus

¹ Conséquence de l'hypothèse faite, dans la projection macroéconomique sous-jacente, d'un renchérissement progressif du pétrole importé.

² Elle consiste à reléver le tarif applicable au supercarburant sans plomb et à instituer une majoration exceptionnelle au supercarburant plombé et à l'essence.

³ Comme cet alourdissement a pour conséquence une détérioration du bénéfice fiscal des sociétés, une partie de ce prélèvement sur les entreprises est « restituée » sous forme d'un allègement de leur cotisation d'impôt sur les sociétés. Un effet inverse doit être signalé s'agissant des recettes de T.V.A.

vivement et les effets des baisses d'impôt s'estompent, si bien que, la progressivité¹ du barème aidant, le montant de l'impôt sur le revenu croît davantage que le P.I.B.

Enfin, il convient de souligner que le financement de la moitié des déficits sociaux par un supplément de C.S.G. (non déductible du revenu imposable) plutôt que par une hausse des cotisations (qui, elles, seraient déductibles) procure, en 2000, un surplus de recettes au titre de l'impôt sur le revenu.

E - LA FISCALITÉ LOCALE

Construite, dans l'ensemble, à législation constante, la projection suppose un maintien des taux des impôts locaux et de l'aménagement du régime de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) (indexation sur les prix à la consommation et la moitié du taux de croissance du P.I.B. en volume). En revanche, le plafonnement de la cotisation de la taxe professionnelle des entreprises à 4 % de leur valeur ajoutée² n'est pas maintenu au-delà de l'année 1995.

La projection montre une régression de la part dans le P.I.B. des recettes fiscales des administrations locales (- 0,21 point) surtout due à la baisse des recettes transférées par l'Etat (- 0,25 point).

Des recettes des A.P.U.L., la D.G.F., représente près de 19,4 % en début de projection. Ses règles d'indexation amènent une croissance de la D.G.F. moindre que celle du P.I.B. (il en va de même pour les autres transferts fiscaux de l'Etat aux collectivités locales dont la part dans le P.I.B. décline nettement au cours de la projection) et une diminution de la part de son produit dans les recettes des collectivités locales qui s'élève en 2000 à 17,5 %.

Les recettes fiscales directes des collectivités locales s'accroissent de 5,1 % par an en francs courants. Leur part dans le P.I.B. augmente donc un peu au cours de la période en particulier grâce à la taxe professionnelle sous l'effet de la vigueur relative de l'investissement et, en début de projection, du relèvement signalé du taux de plafonnement.

¹ L'ampleur des effets de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu est illustrée par le chiffre (2,3) de l'élasticité du produit de cet impôt à l'évolution de son assiette qui exprime la mesure dans laquelle le produit de l'impôt sur le revenu varie face à une variation du revenu des ménages.

² Le taux de plafonnement était avant 1995 de 3,5 %. Comme l'Etat compense les moins-values fiscales qu'occasionne, pour les collectivités locales, cette mesure, le montant des recettes transférées par l'Etat aux administrations locales en est diminué d'autant tandis que les recettes de taxe professionnelle directement perçues par les collectivités locales en sont améliorées.

VI - LES CHARGES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

DÉPENSES ET CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (opérations courantes et de stabilisation des changes)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
I - FONCTIONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DES SERVICES :						
- Consommation intermédiaires	221,2	230,6	244,5	3	2,7	2,5
<i>dont : militaire*</i>	113,0	114,2	119,3	1,33	1,33	1,23
- Salaires et cotisations sociales	455,8	498,1	522,8	6,18	5,82	5,37
- Investissements	50	61,9	65,8	0,7	0,7	0,68
- Autres dépenses	9,2	10,1	11,1	0,12	0,12	0,11
TOTAL I	736,2	800,7	844,2	10	9,36	8,66
II - INTÉRÊTS VERSÉS	210,9	256,9	302,8	2,86	3	3,11
III - TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS	228,2	217,4	235,3	3,1	2,55	2,43
<i>dont :</i>						
- Collectivités locales	78,4	86,6	98,2	1,06	1,01	1
- Assurances sociales	149,8	130,8	136,8	2,04	1,54	1,42
IV - AUTRES TRANSFERTS :						
- Transferts économiques	129,2	144,7	154,6	1,75	1,69	1,59
- Prestations sociales	305,3	322,2	344,0	4,14	3,77	3,54
- Coopération internationale ⁽¹⁾	56,1	57,2	60,85	0,76	0,68	0,63
- Divers	83,9	60,7	64,4	1,14	0,7	0,66
TOTAL IV	574,5	585,5	623,85	7,79	6,84	6,42
TOTAL DES DÉPENSES	1 749,8	1 860,5	2 006,15	23,75	21,75	20,62
<i>dont :</i>						
TOTAL hors charges d'intérêt	1 538,9	1 603,6	1 703,33	20,89	18,75	17,51
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	- 359,7	- 263,05	- 166	- 4,88	- 3,07	- 1,7
<i>dont :</i>						
CAPACITÉ DE FINANCEMENT hors charges d'intérêt	- 148,8	- 6,15	+ 136,8	- 2	- 0,07	+ 1,41

(1) Hors « de ressource » transférée à la C.E.E.

A - LES DÉPENSES HORS CHARGES D'INTÉRÊTS

Le tableau précédent retrace, dans le cadre de la comptabilité nationale, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques centrales, Etat mais aussi organismes divers d'administration centrale (O.D.A.C.) auxquels l'Etat verse un important volume de transferts¹.

Hors charges d'intérêt, la part dans le P.I.B. des dépenses des administrations centrales passe de 20,89 % en 1994 à 17,51 % en 2000. Cet infléchissement très accusé résulte du parti pris dans cet exercice d'illustrer une évolution des dépenses publiques permettant un rétablissement rapide des comptes publics.

1° - Les consommations intermédiaires

Les dépenses de consommations intermédiaires s'infléchiraient un peu en volume. Mais il faut distinguer :

a) Les consommations intermédiaires militaires :

En comptabilité nationale, les dépenses militaires d'équipement figurent dans les consommations intermédiaires de l'Etat. Elles représentent environ 51 % des consommations intermédiaires des administrations publiques centrales en 1994 et 48,7 % en 2000. Pour en simuler l'évolution, on a posé l'hypothèse d'une stabilisation du volume des consommations intermédiaires militaires, d'où il résulte un infléchissement de leur part dans le P.I.B. fortement accusé (près de 0,50 point de P.I.B.).

b) ...des autres consommations intermédiaires :

La croissance de ces dépenses serait elle aussi inférieure à celle du P.I.B.

2° - Les charges salariales

La simulation des charges salariales des A.P.U.C. a été menée sous la contrainte de l'objectif d'une croissance nulle en volume des charges publiques.

De 1994 à 2000, la croissance nominale annuelle de ces dépenses s'élève à 2,3 %, soit une augmentation réelle de 0,3 %. Cependant deux périodes sont à distinguer : entre 1994 et 1997 les charges salariales

¹ Les dépenses des O.D.A.C. représentent une proportion d'ailleurs croissante des dépenses des administrations publiques sous l'effet en particulier de la création du Fonds de solidarité-vieillesse.

s'accroissent de 3 % l'an en valeur, tandis qu'à partir de 1997 et jusqu'en 2000, l'augmentation est beaucoup plus modeste : 1,6 % par an, ce qui se traduit alors par une baisse du volume de la masse salariale des A.P.U.C.¹

Au total, la part des charges salariales des A.P.U.C. dans le P.I.B. régresse de 6,18 % en 1994 à 5,37 % en 2000.

Pour parvenir à ces résultats, les hypothèses suivantes ont été posées :

- les effectifs des A.P.U.C. diminueraient de 20 000 unités par an²;
- on a tenu compte des engagements pris à l'égard de certaines catégories d'agents publics si bien que l'effet sur la masse salariale de ces "mesures catégorielles", s'il s'estompe au long de la projection, reste positif en valeur réelle ;
- on a retenu un "glissement-vieillesse-technicité" dont l'incidence réelle sur la masse salariale publique a été évaluée à 1,04 % par an ;
- enfin, on a supposé que les "mesures générales" appliquées aux agents publics seraient cohérentes avec le souci de maîtriser l'évolution des charges publiques. Ainsi, leurs effets sur l'évolution de la masse salariale sont-ils négatifs en valeur réelle.

3° - Investissements

En projection, les investissements croissent annuellement en valeur de 4,68 %, ce qui signifie une hausse en volume. Mais le dynamisme de ces dépenses s'épuise en projection. Ceci résulte de l'arrivée à leur terme d'un certain nombre de programmes dont on a supposé qu'ils ne seraient pas remplacés par d'autres (une fois les programmes en cours réalisés on a posé l'hypothèse d'une croissance nulle en volume des investissements des A.P.U.C.).

4° - Transferts aux autres administrations

Les concours aux collectivités locales³ suivent les différentes règles d'indexation qui les gouvernent ; leur part dans le P.I.B. est stabilisée en fin de période de projection. C'est principalement le résultat de l'accroissement de la

¹ *Compte tenu des efforts de productivité supposés dans la projection, cette évolution ne s'accompagne pas d'une chute du salaire moyen par tête public mais la progression de ce dernier n'en est pas moins, en projection, sensiblement inférieure à celle du secteur privé.*

² *En termes « d'emplois équivalents temps plein ».*

³ *... où ne figurent pas les transferts de recettes fiscales comptabilisées en déduction des prélèvements des administrations publiques centrales*

dotation versée par l'Etat au titre des dépenses de formation professionnelle des A.P.U.C.

Les transferts aux assurances sociales diminuent. Ceci résulte essentiellement du faible dynamisme des charges du Fonds de solidarité-vieillesse récemment instauré, de la "budgétisation" partielle des allocations familiales et du redressement des comptes des régimes sociaux. Il va de soi que ce poste de dépenses augmenterait beaucoup plus si une nouvelle opération de reprise de dette des régimes sociaux par le budget était décidée.

5° - Transferts économiques

Les transferts économiques regroupent les subventions d'exploitation et les aides à l'investissement.

En valeur, les subventions d'exploitation aux sociétés s'accroîtraient de 3,6 % par an. Si certaines subventions baissaient conformément à l'objectif d'un équilibre financier autonome assigné à certaines sociétés, d'autres, en particulier les dépenses d'allègement de cotisations familiales, progresseraient sensiblement. Au total, leur croissance en volume serait de 1,6 % par an.

Le dynamisme des dépenses d'aide à la recherche-développement ne compenserait pas la modération des autres aides à l'investissement, si bien qu'en francs constants ces dépenses s'infléchiraient de 1,58 % l'an.

La part dans le P.I.B. des transferts économiques régresserait de 0,16 point entre 1994 et 2000.

6° - Prestations sociales

La croissance moyenne annuelle des prestations sociales versées par les administrations publiques centrales est de 2 % en francs courants, ce qui équivaut à une indexation sur les prix à la consommation et revient à un recul de leur part dans le P.I.B. qui passe de 4,14 % à 3,54 % entre 1994 et 2000.

**PRESTATIONS SOCIALES
VERSÉES PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ⁽¹⁾**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.	
	1994	1997	2000	1994	2000
- Prestations sociales directes d'employeurs	136,4	152	161,1	1,85	1,66
- Pensions d'anciens combattants	22,6	21,8	28,5	0,31	0,29
- Chômage (solidarité)	12,3	13,9	13,9	0,17	0,14
- Préretraites (F.N.E.)	18,6	18,8	18,6	0,25	0,19
- Autres prestations pour l'emploi et formation	9,9	11,1	11,9	0,13	0,12
- F.N.A.L. et F.N.H.	51,6	52,9	59,5	0,70	0,61
- Aide sociale	27,9	28,8	30,9	0,38	0,32
- Divers	26	27,9	19,6	0,35	0,21
TOTAL	305,3	322,2	344	4,14	3,54

(1) Hors prestations versées par les administrations de Sécurité sociale.

La diminution du nombre de leurs bénéficiaires résultant des mouvements démographiques et de facteurs institutionnels explique la baisse, en proportion du P.I.B., des pensions d'anciens combattants, et des préretraites.

Indexées sur l'évolution des prix, les prestations de chômage-solidarité voient leur montant en niveau stabilisé à partir de 1997.

Exprimées en pourcentage du P.I.B., les prestations d'aide sociale exonérées déclinent. Parmi ces dernières, la croissance annuelle des dépenses allouées au revenu minimum d'insertion est inférieure à celle des prix ce qui constitue une rupture par rapport aux années précédentes où son taux de croissance était très élevé en raison de la montée en charge de cette prestation.

Les dépenses de prestations sociales directes d'employeurs progresseraient peu : le nombre des retraités de la fonction publique augmente de 2,2 % l'an mais l'indexation des pensions sur l'évolution de la masse salariale de la fonction publique¹ (sauf dispositions particulières à quelques catégories de pensionnés) modère fortement ce poste de dépenses dont la charge évolue moins vite que le P.I.B..

¹ Hors effets du G.V.T.

7° - Coopération internationale

Les dépenses de coopération internationale s'accroissent peu. Leur valeur progresse de 1,36 % l'an en francs courants. L'appréciation de leur impact en volume est délicate faute d'éléments permettant d'apprécier le déflateur significatif. Leur part dans le P.I.B. fléchit : - 0,13 point.

Ce fléchissement semble en particulier dû à une stabilisation dans le P.I.B. des transferts à la C.E.E. et à l'impact de la rigueur budgétaire sur les services extérieurs de l'Etat dans les D.O.M.-T.O.M..

B - CHARGES D'INTÉRÊTS ET ENDETTEMENT

1° - Intérêts versés par les Administrations centrales¹

ÉVOLUTION DE LA CHARGE D'INTÉRÊTS

	1994	1997	2000
En milliards de francs courants	210,9	256,9	302,8
En % du P.I.B.	2,86	3	3,11

On a supposé que le taux nominal des emprunts à long terme s'établirait à 7,6 % en projection, celui des ressources courtes se montant à 6,5 %. La part dans le P.I.B. des dépenses d'intérêt progresse de 2,86 à 3,11 % entre 1994 et 2000. Dans le total des dépenses des administrations centrales, la part des charges d'intérêt passe de 12,05 % en 1994 à 15,2 % en 2000.

Pour expliquer ce résultat, deux facteurs se conjuguent :

- le niveau des taux d'intérêt nominaux reste supérieur à celui de la croissance du P.I.B. en valeur au long de la projection ;
- et, sur l'ensemble de la projection, le niveau des déficits des administrations publiques centrales suscite un gonflement de la part de la dette publique dans le P.I.B.²

¹ La quasi totalité de ces dépenses incombe à l'Etat.

² Même si en fin de projection le rapport de la dette au P.I.B. est presque stabilisé grâce à une amélioration sensible de la capacité de financement hors intérêt des administrations.

Compte tenu de l'incertitude qui caractérise les hypothèses sur les taux d'intérêt, on présente une variante destinée à illustrer l'ampleur de l'aléa :

- les taux d'intérêts réels sont assouplis avec des taux à moyen - long terme inférieurs d'un point et des taux à court terme de 6 % à partir de 1997.

ÉCARTS PAR RAPPORT A LA PROJECTION

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Charges d'intérêt de l'Etat (en milliards de francs).....	-	-	- 1,9	- 8,9	- 14,4	- 19,1
Capacité de financement de l'Etat (en points de P.I.B)	-	-	+ 0,02	+ 0,1	+ 0,15	+ 0,2

Le repli des taux d'intérêt dont on a simulé les effets pourrait provenir d'une amélioration des soldes publics. Son impact sur ces derniers, sans être négligeable, serait cependant limité en raison de l'inertie des variables qui commandent l'évolution de la dette publique et, par conséquent, des dépenses qu'elle suppose.

2° - Dette de l'Etat et dette publique

ENCOURS DE LA DETTE BRUTE DE L'ÉTAT
(En milliards de francs et en % du P.I.B.)

	1994	1997	2000
En milliards de francs			
- Dette à moyen et long terme	1 826,6	2 206,8	2 523
- Bons en court terme	1 077,4	1 535,7	1 895,7
Total	2 904	3 742,5	4 418,7
Total en % du P.I.B.	39,3	41,7	45,4

Une précision technique s'impose : si l'encours de la dette progresse en fonction du besoin de financement des administrations publiques centrales, il faut garder à l'esprit que "les opérations financières" (dotations aux entreprises publiques, prêts accordés par l'Etat,...) influent également sur son niveau.

Exprimé en pourcentage du P.I.B., le montant de la dette de l'Etat s'accroît (+ 6,1 points) mais, deux périodes sont à distinguer : entre 1994 et 1997, l'accroissement du ratio est de 4,4 points ; entre 1997 et 2000, il est beaucoup plus modéré : + 1,7 point. Dans l'ensemble, la projection se traduit par une tendance à la maîtrise du ratio d'endettement de l'Etat.

Si l'on se réfère au critère d'endettement public tel que défini par le traité de Maastricht, qui englobe l'ensemble de la dette publique - Etat, administrations de sécurité sociale, collectivités locales -, les résultats de la projection satisfont ce critère tout au long de la simulation. En outre, il faut préciser qu'à un accroissement du ratio considéré succède, après 1998, une réduction de ce dernier.

ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE P.I.B.

1994	1997	2000
49,84	54,1	54

Faute d'informations précises ou de décisions fermes en ce sens on n'a pas, excepté pour l'année 1995, formulé d'hypothèses en matière de privatisations qui viendraient réduire la progression de la dette de l'Etat.

Mais, en supposant qu'un train de privatisations annuel de l'ordre de 30 milliards de francs interviendrait à partir de 1996 et quelle qu'en soit l'affectation (recettes courantes ou ressources pour l'amortissement de la dette), la stabilisation du ratio dette de l'Etat sur P.I.B. serait acquise en 2000.

IMPACT DES PRIVATISATIONS SUR LA DETTE DE L'ÉTAT (en points de P.I.B.)

	1996	1997	1998	1999	2000
Dette sans privatisation	42,3	43,7	44,75	45,2	45,4
Dette avec privatisation	41,9	43	43,75	43,9	43,86

C - CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

CAPACITÉ DE FINANCEMENT ET CHARGES D'INTÉRÊTS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Capacité de financement des administrations centrales	- 359,7	- 263,5	- 166	- 4,88	- 1,07	- 1,7
<i>dont :</i>						
<i>Etat</i>	- 369,1	- 281,75	- 201,2	- 5	- 3,29	- 2,07
Intérêts versés par les administrations centrales	210,9	256,9	302,8	2,86	3	3,11
<i>dont :</i>						
<i>Intérêts versés par l'Etat</i>	202,9	248,8	296,5	2,75	2,9	3,05

Le besoin de financement des administrations publiques centrales¹ en francs courants diminue nettement si bien qu'en 2000, il n'est plus que d'environ 1,7 point de P.I.B., c'est-à-dire un peu au-dessus du tiers de son niveau initial.

Le solde primaire² devient positif après 1998, mais son montant, dès lors fort excédentaire (136,8 milliards de francs en 2000), reste insuffisant pour arrêter la croissance du rapport de la dette publique au P.I.B..

Il s'ensuit que le processus d'auto-alimentation de la dette publique est continu dans la projection mais très nettement ralenti dans les dernières années.

Ces résultats favorables sont obtenus malgré une quasi-stabilisation de la pression fiscale. Ils supposent toutefois une action très volontariste sur les dépenses et restent incertains. En effet, il faut rappeler que le calcul d'un solde est toujours aléatoire, en particulier parce qu'il cumule les incertitudes sur l'évolution des recettes et des dépenses.

De la même manière, le rapport d'un solde à une grandeur aussi agrégée que le P.I.B. doit être considéré avec beaucoup de prudence.

¹ Le solde d'exécution de la loi de finances est quelque peu supérieur au besoin de financement au sens de la Comptabilité nationale (notamment en raison des dotations en capital aux entreprises publiques et des prêts de l'Etat).

² Le solde primaire est le solde « hors charges d'intérêt »

UNE PROJECTION A MOYEN TERME (1994-2000) : TENDANCES MACROÉCONOMIQUES ET PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Quelles sont les conditions et les conséquences macroéconomiques d'une réduction rapide des déficits publics ?

Pour répondre à cette question, la Délégation pour la Planification présente les résultats d'une projection réalisée à l'aide d'un modèle macroéconomique et de modèles spécialisés dans les finances publiques. Ceux-ci n'ont pas la valeur d'une prévision, mais permettent d'illustrer l'importance de l'effort de maîtrise des dépenses nécessaire pour parvenir à un redressement accéléré des comptes publics et à une maîtrise de l'évolution de la dette.

Ils soulignent également les potentialités, à moyen terme, de l'économie française en termes de croissance, de compétitivité et de créations d'emplois, mais aussi le frein que constitue le faible dynamisme de la consommation.



La collection « Les rapports du Sénat » met à la disposition du public les travaux, conclusions et propositions formulés par les missions d'information des commissions permanentes, les délégations et les commissions d'enquête du Sénat.

Prix : 25 francs

ISSN 1249-4356

ISBN 2-11-038033-4